



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOAMBIENTAIS
Programa de Pós-Graduação em Geografia

DAIANE CRISTINA PEREIRA DIONIZIO

**ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS EM AMBIENTES METROPOLITANOS: O
CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA (2012 a 2014)**

GOIÂNIA

2017



**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR
VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES
NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: **Dissertação** **Tese**

2. Identificação da Tese ou Dissertação:

Nome completo do autor: Daiane Cristina Pereira Dionizio

Título do trabalho:

ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS EM AMBIENTES METROPOLITANOS: O CASO
DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA (2012 a 2014)

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.

Daiane Cristina P. Dionizio

Assinatura do(a) autor(a)²

Ciente e de acordo:

[Assinatura]

Assinatura do(a) orientador(a)²

Data: 23 / 10 / 2017

¹ Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

² A assinatura deve ser escaneada.

DAIANE CRISTINA PEREIRA DIONIZIO

**ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS EM AMBIENTES METROPOLITANOS: O
CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA (2012 a 2014)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Geografia.

Área de Concentração: Natureza e Produção do Espaço

Orientador: Prof. Dr. Tadeu Pereira Alencar Arrais

GOIÂNIA

2017

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

DIONIZIO, Daiane Cristina Pereira
ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS EM AMBIENTES
METROPOLITANOS [manuscrito] : O CASO DA REGIÃO
METROPOLITANA DE GOIÂNIA (2012 a 2014) / Daiane Cristina
Pereira DIONIZIO. - 2017.
CXXII, 122 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Tadeu Pereira Alencar ARRAIS.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Instituto de
Estudos Socioambientais (Iesa), Programa de Pós-Graduação em
Geografia, Goiânia, 2017.

Bibliografia.

Inclui siglas, mapas, gráfico, tabelas, lista de figuras, lista de
tabelas.

1. Ambientes metropolitanos. 2. Metropolização. 3. Políticas públicas. 4.
Receitas e despesas. 5. Região Metropolitana de Goiânia. I. ARRAIS, Tadeu
Pereira Alencar, orient. II. Título.


CDU 55





MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOAMBIENTAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NATUREZA E PRODUÇÃO DO ESPAÇO

**ATA DA SESSÃO PÚBLICA DE JULGAMENTO DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE
MESTRADO DE
DAIANE CRISTINA PEREIRA DIONIZIO**

Aos nove dias do mês de outubro do ano de dois mil e dezessete (2017), a partir das 14h, no Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás, teve lugar a sessão de julgamento da Dissertação de Mestrado de DAIANE CRISTINA PEREIRA DIONIZIO, intitulada: "Análise das receitas e despesas em ambientes metropolitanos: o caso da Região Metropolitana de Goiânia (2012 a 2014)". A banca examinadora foi composta, conforme Portaria n.º 111/2017 da Diretoria do IESA, pelos seguintes Professores Doutores: **Prof. Dr. Tadeu Pereira Alencar Arrais** (Presidente), **Prof. Dr. Ivanilton José de Oliveira** (membro titular interno) e **Prof.ª Dr.ª Flávia Rezende de Campos** (membro titular externo). Os examinadores arguíram na ordem citada, tendo a candidata respondido satisfatoriamente. Às 16h30min horas a Banca Examinadora passou a julgamento, em sessão secreta, tendo a candidata obtida os seguintes resultados:

Prof. Dr. Tadeu Pereira Alencar Arrais (Presidente) – Ass.  _____
Aprovada () Reprovada ()

Prof. Dr. Ivanilton José de Oliveira – Ass.  _____
Aprovada Reprovada ()

Prof.ª Dr.ª Flávia Rezende de Campos – Ass.  _____
Aprovada Reprovada ()


Resultado final: Aprovada Reprovada ()

Houve alteração no Título? Sim () Não ()

Em caso afirmativo, especifique o novo título:

Outras observações:

Reaberta a Sessão Pública, o Presidente da Banca Examinadora proclamou o resultado e encerrou a sessão, da qual foi lavrada a presente ata, que segue assinada pelos membros da Banca Examinadora e pela Secretária do Programa de Pós-Graduação em Geografia.

Secretaria..... 
Luana de Castro Amorim
Assistente em Administração
Instituto de Estudos Sócio Ambientais

RESUMO:

A diversidade fiscal e a falta de políticas públicas cooperativas aumenta a complexidade dos ambientes metropolitanos, espacialmente integrados, porém político administrativamente fragmentados. Essa complexidade é ampliada quando observa-se a excessiva concentração dos equipamentos urbanos de consumo coletivo e serviços na cidade que exerce a função de metrópole. Essa pesquisa buscou analisar como a diversidade fiscal dos municípios da Região Metropolitana de Goiânia (RMG), somada à falta de políticas públicas cooperativas, têm impactado a organização espacial da região. Para alcançar esse objetivo adotou-se os seguintes passos metodológicos: revisão bibliográfica da questão federativa fiscal dos municípios brasileiros (a distribuição das competências tributárias na Federação, a descentralização fiscal e administrativa após os anos 1980 e as consequências da constituição de 1988 para o atual quadro fiscal municipal) e sobre regiões metropolitanas (questão institucional, gestão metropolitana, e especificadamente, da RMG); coleta de dados primários e secundários; análise documental e mapeamento de despesas públicas da RMG. A hipótese da pesquisa é de que “A diversidade fiscal encontrada nos municípios da RMG, somada à falta de políticas públicas cooperativas de gestão metropolitana, reforçam a polarização e a centralidade da metrópole e, conseqüentemente, não promove a integração lateral entre os municípios da RMG”.

Palavras-chaves: Ambientes metropolitanos. Metropolização. Políticas públicas. Receitas e despesas. Região Metropolitana de Goiânia.

ABSTRACT:

The fiscal diversity and the lack of cooperative public policies increases the complexity of metropolitan environments spatially integrated, however, political administratively fragmented. This complexity is enlarged when the excessive concentration of urban equipment of consumption and services is observed in a city that exert the function of a metropolis. This research sought to analyze how the fiscal diversity of the municipalities of Metropolitan Region of Goiânia, added to the lack of cooperative public policies, have impacted the spatial organization of the region. To achieve this goal the following methodological steps were adopted: literature review with focus on the analyze of the fiscal federative issue of Brazilian municipalities (the distribution of tributary competencies in the Federation, the fiscal and administrative decentralization after the 80s and the consequences of the 1988 constitution for the current municipal fiscal framework) and the metropolitan regions (institutional and metropolitan management issues, and specifically, about the Metropolitan Region of Goiânia); primary and secondary data collection; documentary analysis and mapping of public spending of the Metropolitan Region of Goiânia. The hypothesis of the research is that “The fiscal diversity found in the municipalities of the Metropolitan Region of Goiânia (RMG), added to the lack of cooperative public policies of metropolitan management, reinforce the polarization and the centrality of the metropolis, and consequently, it does not promote the lateral integration between the municipalities of the RMG”.

Keywords: Metropolitan Environments. Metropolization. Public Policies. Revenue and Spending Metropolitan Region of Goiânia.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICOS

Gráfico 1. Receita tributária total da RMG.....	76
Gráfico 2. Receita tributária total da RMG, com valores abaixo de 1,5 milhões de reais.....	76
Gráfico 3. Receita de transferências (federais e estaduais) da RMG.....	79
Gráfico 4. Despesas com a função Educação na RMG.....	92
Gráfico 5. Despesas com a função Saúde na RMG.....	94
Gráfico 6. Despesas com a função Transporte na RMG.....	99
Gráfico 7. Comparação entre as maiores despesas totais na RMG.....	104

MAPAS

Mapa 1. RMs e Rides brasileiras em 2016.....	46
Mapa 2. Composição Municipal da RMG em 2010.....	54
Mapa 3. Receita total da RMG.....	82
Mapa 4. Despesas com a função Administração na RMG em 2014.....	88
Mapa 5. Despesas com a função Educação na RMG em 2014.....	91
Mapa 6. Despesas com a função Saúde na RMG em 2014.....	93
Mapa 7. Despesas com a função Transporte na RMG em 2014.....	98

Mapa 8. Despesas com a função Urbanismo na RMG em 2014.....101

Mapa 9. Mapa-síntese das despesas das funções urbanismo, educação, administração, saúde e transporte na RMG em 2014.....103

QUADROS

Quadro 1. Documentos legislativos consultados.....18

Quadro 2. Competências tributárias federais: 1824 a 1988.....31

Quadro 3. Competências tributárias estaduais: 1824 a 1988.....32

Quadro 4. Competências tributárias municipais: 1824 a 1988.....33

Quadro 5. Propostas parlamentares para a Constituição de 1988 sobre o tema Região Metropolitana.....47

Quadro 6. Caracterização institucional das RMs no Brasil.....48

Quadro 7. População da RMG em 2014.....54

Quadro 8. Estrutura institucional do estado de Goiás acerca da RMG.....56

Quadro 9. Funções públicas de interesse comum do Aglug e da RMG.....57

Quadro 10. Estabelecimentos industriais, de comércio e serviços nos municípios da RMG, em 201266

Quadro 11. Principais receitas públicas municipais da RMG72

Quadro 12. Classificação dos municípios da RMG em grupos.....75

Quadro 13. Consórcios públicos na RMG, em 2015.....	109
---	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Fundo de Participação dos Municípios (FPM): evolução dos valores de porcentagem e vigência.....	39
Tabela 2. Valores pagos (em programas e ações do governo) voltados à RMG em 2012.....	59
Tabela 3. Valores pagos (em programas e ações do governo) voltados à RMG em 2013.....	61
Tabela 4. Valores pagos (em programas e ações do governo) voltados à RMG em 2014.....	62
Tabela 5. Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios da RMG, em 2012 e 2013.....	64
Tabela 6. Estabelecimentos de ensino municipais na RMG.....	68
Tabela 7. Receita tributária na RMG em 2012.....	73
Tabela 8. Receita tributária na RMG em 2014.....	74
Tabela 9. Receita de transferências (federais e estaduais) na RMG em 2012.....	78
Tabela 10. Receita de transferências (federais e estaduais) na RMG em 2014.....	79
Tabela 11. Receita de transferências (federais e estaduais) na RMG, de 2012 a 2014.....	80
Tabela 12. Receita <i>per capita</i> na RMG, de 2012 a 2014.....	83
Tabela 13. Classificação do valor total e da média <i>per capita</i> na RMG: função Administração.....	86
Tabela 14. Classificação do valor total e da média <i>per capita</i> na RMG: função Educação.....	89
Tabela 15. Classificação do valor total e da média <i>per capita</i> na RMG: função Saúde.....	94

Tabela 16. Classificação do valor total e da média <i>per capita</i> na RMG: função Transporte.....	99
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGLUG	Aglomerado Urbano de Goiânia
AU	Aglomeramentos Urbanos
Cide	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CMTC	Companhia Metropolitana de Transporte Coletivo
CODEMETRO	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia
EUA	Estados Unidos da América
FMS	Fundo Municipal de Saúde
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEMETRO	Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Goiânia
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IMB	Instituto Mauro Borges
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre Propriedade Predial Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor
IR	Imposto de Renda
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ITR	Imposto sobre Propriedade Territorial Rural
LOA	Lei de Orçamento Anual
MTE	Ministerio do Trabalho e Emprego
MTO	Manual Técnico Orçamentário
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RDIG	Região de Desenvolvimento Integrado de Goiânia
RMG	Região Metropolitana de Goiânia
RM	Regiões Metropolitanas

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES	9
LISTA DE TABELAS	12
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	14
INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1. AUTONOMIA MUNICIPAL E FINANÇAS PÚBLICAS	21
1.1 A autonomia municipal no Brasil.....	22
1.2 Município: percurso histórico e sistema político.....	26
1.3 Competências tributárias e constituição de 1988.....	30
1.4 Descentralização fiscal e administrativa após os anos 1980.....	37
CAPÍTULO 2. A ESCALA GEOGRÁFICA METROPOLITANA: CONCEITOS, MARCOS LEGAIS E INSTITUIÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL	42
2.1 Metrópole e metropolização	43
2.2 Regiões metropolitanas: normatização e instituição.....	45
2.3 Região metropolitana de Goiânia: formação, instituição e políticas públicas.....	53
CAPÍTULO 3. ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA	63
3.1 Polarização e Centralidade na Região Metropolitana de Goiânia.....	64
3.2 Análise das Receitas Públicas Municipais.....	71
3.3 Análise das Despesas Públicas Municipais.....	84
3.4 Gestão Metropolitana.....	104
CONSIDERAÇÕES FINAIS	112
REFERENCIAS	116

INTRODUÇÃO

Regiões Metropolitanas são ambientes complexos e carentes de políticas públicas urbanas. É uma administração que pressupõe uma gestão cooperativa entre seus municípios, visto que as manchas urbanas extrapolam os limites municipais, e a demanda por serviços públicos básicos, como saúde e educação, torna-se uma questão regional, como salienta Firkowski (2013).

A administração de receitas e despesas públicas em municípios metropolitanos é um desafio que ultrapassa os limites políticos municipais. Trata-se de um tema importante que deve fazer parte da agenda de pesquisa da geografia política, o que se deve não só à relevância dos atores políticos nessa administração fiscal, mas também à importância da escala municipal nas análises em geografia política. A escala municipal, no atual sistema político brasileiro, é comandada por diversos atores sociais, e o universo municipal tornou-se uma arena de disputas de poder e decisões. A esse respeito assim se refere Castro (2005, p. 135):

O debate sobre o município no Brasil é oportuno e necessário para levantar alguns pontos importantes para uma agenda atualizada das discussões sobre ele. Em primeiro lugar, este é um recorte federativo, com importante grau de autonomia – o que significa atribuições e recursos próprios –; em segundo lugar, trata-se de uma escala política, ou seja, um território político por excelência, e constitui um distrito eleitoral formal para vereadores e prefeitos e informal para todas as outras eleições, com conseqüências importantes para a sociedade local e para o território; em terceiro, é no município que todos habitamos e exercemos nossos direitos, e deveres, da cidadania, onde buscamos os serviços a que temos direito como cidadãos; onde votamos e candidatos são votados. Também é nele que são concretizadas as políticas públicas.

Compreender a autonomia fiscal que foi dada ao município como ente federativo após a Constituição Federal de 1988 é imprescindível para a análise da gestão de receitas e despesas na escala municipal e, a partir daí, para a assimilação do quanto tal autonomia reverbera na escala metropolitana. Para Garson (2009), a gestão fiscal metropolitana deveria ser integrada e cooperativa em municípios metropolitanos.

Oliveira e Santana (2010) assinalam que, nas relações federativas municipais, as questões relativas à descentralização tributária, assim como à atribuição de novos encargos aos municípios, à ampliação das transferências de recursos e ao novo regime de garantias financeiras de atendimento aos direitos sociais, após a Constituição de 1988, são também

importantes para a compreensão do atual comportamento das receitas e despesas públicas em escala municipal.

Castro (2005) ressalta que é necessária uma atenção especial da geografia política às transformações ocorridas no município institucionalizado após a Constituição de 1988. Isso porque, embora todo município esteja subjugado aos princípios da constituição federal e estadual, é por meio da Lei Orgânica Municipal que cada um deles passou a ter o direito de legislar sobre seus princípios fundamentais, no que diz respeito à organização de seus poderes, seus tributos municipais e suas políticas públicas municipais.

Na análise de finanças públicas em ambientes metropolitanos, é crucial que a geografia política adote as escalas municipal e metropolitana como ferramentas de pesquisa, uma vez que nessas duas escalas há um complexo contexto socioeconômico que não pode ser considerado de forma fragmentada.

Assim, o objetivo central desta pesquisa é compreender a atual organização espacial da Região Metropolitana de Goiânia (RMG), a par de suas finanças públicas municipais (receitas e despesas). Esse aglomerado urbano é composto por vinte municípios e forma a principal região do estado de Goiás, concentrando 35,7% da população estadual e cuja taxa de urbanização é de 98,12%.³

O presente estudo tem por objetivos específicos: a) traçar a relação existente entre a autonomia municipal do atual sistema federativo e a estrutura fiscal municipal após a década de 1980 e a Constituição de 1988; b) compreender a estrutura fiscal de municípios metropolitanos e relacioná-la à atual gestão metropolitana brasileira; c) evidenciar a afetação da centralidade e da polarização que a capital exerce na RMG, consoante a composição das receitas e despesas públicas dessa região.

O desafio proposto nesta reflexão é problematizar como a diversidade fiscal existente nos municípios da RMG, somada à falta de políticas públicas de gestão metropolitana, reforça a polarização e a centralidade exercida por Goiânia, que já concentra os principais equipamentos urbanos/serviços de interesse público e, conseqüentemente, não provoca a integração lateral entre seus municípios, excetuando a metrópole. O recorte temporal escolhido para a pesquisa é de 2012 a 2014, buscando avaliar oscilações nas contas públicas do período.

Para o desenvolvimento da pesquisa, em primeiro lugar, valeu-se de revisão bibliográfica acerca dos seguintes temas: autonomia municipal, descentralização fiscal,

³ IBGE (2014).

competência tributária e finanças públicas; gestão metropolitana, metropolização, instituição de regiões metropolitanas, finanças públicas em ambientes metropolitanos; formação da metrópole, aspectos normativos/institucionais e dinâmicas territoriais derivadas de receitas e despesas públicas.

Em seguida, procedeu-se à análise bibliográfica, com a finalidade de: a) elencar as competências tributárias promulgadas pelas constituições brasileiras (de 1824 a 1988 – atual); b) compreender as principais características do Código Tributário Nacional; c) conhecer as instituições normativas que tratam da RMG e das demais regiões metropolitanas. O Quadro 1, a seguir, apresenta os documentos legislativos brasileiros consultados.

Quadro 1 - Documentos legislativos consultados

Tipo Documental	Documento	Ano	Disponível em:
Constituição	Constituição Política do Império do Brasil	1824	http://www.planalto.gov.br
Constituição	Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil	1891	http://www.planalto.gov.br
Constituição	Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil	1934	http://www.planalto.gov.br
Constituição	Constituição dos Estados Unidos do Brasil	1937	http://www.planalto.gov.br
Constituição	Constituição dos Estados Unidos do Brasil	1946	http://www.planalto.gov.br
Lei	Lei nº 5.172 - Código Tributário Nacional	1966	https://www2.senado.leg.br
Constituição	Constituição da República Federativa do Brasil de 1967	1967	http://www.planalto.gov.br
Constituição	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	1988	http://www.planalto.gov.br
Lei	Lei Complementar nº 27 - Criação da RMG	1999	www.gabinetecivil.go.gov.br/
Decreto	Decreto nº 5.192 - Constituição do FUNDEMETRO	2000	www.gabinetecivil.go.gov.br/
Lei	Lei Complementar nº 78	2010	www.gabinetecivil.go.gov.br/
Lei	Lei nº 13.089 - Estatuto da Metrópole	2015	www.planalto.gov.br/ccivil

FONTE: BRASIL, 1824; BRASIL, 1891; BRASIL 1934; BRASIL, 1937; BRASIL, 1946; BRASIL, 1967 e BRASIL, 1988, da lei federal nº 5.172/66, das leis estaduais nº 27/99, nº 13.089/15 e nº 78/10, além do decreto estadual nº 5.192/00.

Também se coletaram dados secundários nas seguintes fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Portal do Cidadão – Tribunal de Contas do Município (TCM), Secretaria de Estado da Fazenda de Goiás (Sefaz), Banco de Dados Estatísticos do Estado de Goiás (BDE) e do Instituto Mauro Borges (IMB) e Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Além disso, coletaram-se dados primários junto às secretarias executivas da RMG. Para tanto, o instrumento empregado foi a entrevista, norteada por um roteiro semiestruturado, cujo objetivo era o melhor detalhamento do diagnóstico da diversidade fiscal encontrada nos municípios da RMG.

Por último, elaborou-se mapeamento de dados de receitas e despesas públicas dos municípios da RMG, com o intuito de revelar as discrepâncias encontradas na determinação dos gastos e no recebimento das receitas desses municípios.

Desses passos metodológicos resultou o texto que ora se apresenta, constituído dos seguintes capítulos: 1. “Autonomia municipal e finanças públicas”; 2. “A escala geográfica metropolitana: conceitos, marcos legais e instituição de regiões metropolitanas no Brasil”; 3. “Análise das receitas e despesas públicas municipais da Região Metropolitana de Goiânia”; além da Conclusão e das Referências.

No conjunto, esses capítulos tratam de alguns fatores que influenciaram as atuais características das receitas e despesas públicas na escala municipal. Elementos como o percurso histórico municipal, sua federalização com a Constituição de 1988, bem como algumas contribuições dessa Carta Magna para as finanças municipais, suas competências tributárias e suas relações federativas dentro do atual sistema político (federalismo), foram explorados. A contribuição da abordagem para a reflexão proposta, que é a análise das receitas e despesas públicas numa escala metropolitana, consiste no fato de que os municípios que circundam uma metrópole (no caso específico desta pesquisa, o município de Goiânia) são a base para a constituição de uma região metropolitana.

Refere-se também aos conceitos de urbanização, metrópoles e metropolização, apontando dilemas relacionados às questões normativas e institucionais das regiões metropolitanas. Para exemplificar a falta de aparatos institucionais e de políticas públicas voltados para ambientes metropolitanos, apontam-se os valores orçamentários e de execução financeira de políticas públicas urbanas dessa região.

E buscando fundamentar a produção desse espaço metropolitano, relacionam-se os processos espaciais (polarização, centralidade, mobilidade e integração) ao atual modo de produção capitalista, porém não perdendo de vista as especificidades dessa região, no sentido de valorização de seu contexto. Para tanto, analisa-se a composição das receitas e despesas públicas na RMG por meio de gráficos, cálculos e mapas. O tema gestão metropolitana é retomado discorrendo-se sobre como ela se dá na RMG.

Cabe o registro de que houve dificuldade na execução do trabalho no que diz respeito à interpretação dos dados referentes às despesas públicas dos municípios da RMG. Por meio das entrevistas realizadas com os gestores públicos das secretarias executivas, notou-se que aspectos contábeis, como os valores das despesas, não são lançados de forma fidedigna à rubrica estabelecida pela União. Por conta disso, a análise da composição das despesas públicas da RMG foi prejudicada, senão comprometida parte dela.

Nos dois primeiros capítulos, as reflexões são feitas sob o olhar de duas escalas diferentes: a municipal e a metropolitana. Sobre a primeira escala, buscou-se compreender aspectos da autonomia e finanças públicas. Tal compreensão foi refinada com dados empíricos apresentados no terceiro capítulo. Para a segunda escala, buscou-se ressaltar os principais debates da questão conceitual, de marcos legais e institucional de regiões/ambientes metropolitanos.

CAPÍTULO 1

AUTONOMIA MUNICIPAL E FINANÇAS PÚBLICAS

Neste capítulo são apresentados os marcos legislativos que orientam a organização político-administrativa dos municípios brasileiros, o percurso histórico da atual estrutura federativa do país, a distribuição das competências tributárias entre os entes federativos ao longo das constituições brasileiras (1824 a 1988), as consequências da descentralização fiscal/administrativa para o município após a década de 1980 e um lacônico debate sobre a atual autonomia dos municípios brasileiros. Com apoio na contribuição de autores das Ciências Econômicas, Contábeis, Sociais e também da Geografia, buscou-se compreender como o município brasileiro colabora na análise da organização de um espaço metropolitano, no que tange à gestão/administração de suas receitas e despesas públicas.

1.1 AUTONOMIA MUNICIPAL NO BRASIL

País continental, o Brasil atualmente tem 5.570 municípios,⁴ cada um deles gerido conforme dispositivos das leis orgânicas municipais, instrumento administrativo obrigatório desde a promulgação da Constituição brasileira de 1988 (BRASIL, 1988). A Lei Orgânica Municipal é uma espécie de constituição municipal que, em termos legais, deu autonomia política, administrativa, financeira e organizativa aos municípios brasileiros, embora tal lei esteja subjugada aos princípios das constituições federal e estadual.

Vale registrar que a palavra “autonomia” é polissêmica e, no que diz respeito à literatura acadêmica, tem sido utilizada com um sentido que está intrinsecamente ligado à ideia de poder. Como afirma Martins (2002, p. 208), o conceito está “vinculado à idéia de ampliação da participação política no que tange à descentralização e desconcentração do poder”. E fato é que, historicamente, o Brasil é marcado por um processo cíclico de (des)centralização de poder definido por uma minoria, ora nas formas de Estado, ora nas de governo, na formação do povo e do território brasileiro, como se verá no capítulo ulterior, em que se tratará da formação do município brasileiro.

Acerca da instituição do Estado moderno italiano, o autor Norberto Bobbio já afirmara o valor sociológico da descentralização do poder para o estabelecimento da vontade do povo, dentro de uma visão orgânica de Estado, e da importância da existência de estruturas autônomas e descentralizadas. Diz Bobbio, Matteucci e Pasquino (1992, p. 95):

Na avaliação da essência do Estado moderno adquire, evidentemente, valor a necessidade de considerar, além do aspecto jurídico-formal, também o substancial ou sociológico da distribuição do poder no âmbito da comunidade, adotando uma concepção orgânica do Estado, que valorize as organizações comunitárias destinadas a ampliar os interesses individuais. Aos ordenamentos do passado, baseados na falsa certeza que o povo permanece unido em torno de interesses apenas gerais e indiferenciados e, por isso, centralizados e apoiados no aparelho do Estado, substituem-se ordenamentos nos quais, com os interesses nacionais, se alinha uma série de interesses próprios das comunidades menores, para cuja obtenção predispõem-se estruturas autônomas e descentralizadas. Assim sendo, a Descentralização parece constituir o meio jurídico mais apropriado para a afirmação do pluralismo dos centros de poder.

Na Ciência Política, a autonomia de um governo ou de uma região pressupõe a elaboração de suas próprias leis e regras, sem interferência de um governo central na tomada

⁴ Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

de decisões. E para o conceito de autonomia usado neste trabalho, utiliza-se a definição pragmática contida no *Manual do Prefeito* (2009), elaborada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam). Na definição, o Ibam elenca tipos de autonomia municipal e concatena-os para revelar um município verdadeiramente autônomo. Por meio desse conceito é possível compreender a complexidade do debate sobre a autonomia municipal. Diz o *Manual do Prefeito* (INSTITUTO BRASILEIRO..., 2009, p. 10):

Em que consiste [...] a autonomia do Município? Primeiro, na eleição direta do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores (autonomia política). Segundo, na organização dos serviços públicos de interesse local (autonomia administrativa). Terceiro, na instituição e arrecadação de seus tributos, bem como na aplicação de sua receita (autonomia financeira). Quarto, na competência para legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual no que lhe interessar e for possível (autonomia legislativa). Quinto, por fim, na capacidade para elaborar a sua lei orgânica (autonomia organizativa).

É importante ressaltar as controvérsias sobre a autonomia municipal para autores como Abrucio (1998), por exemplo, para quem a autonomia municipal é manifesta na política local e vai além do sistema eleitoral de eleição direta para os cargos municipais, estando implicitamente ligada à questão de quem detém o poder local. Para o referido autor, salvo o período da ditadura militar, a autonomia local esteve, preponderantemente, nas mãos dos governos estaduais, em função do poder de veto dos “barões da federação”. De maneira análoga, o autor denomina os governadores dos estados de “barões da federação” e “coronéis”, assim como chama o poder dos governos estaduais exercido sobre a realidade municipal e também sobre a União de “ultrapresidencialismo”.

Para Abrucio (1998), mesmo com o aspecto descentralizador da Constituição de 1988, os municípios não conquistaram uma autonomia política. E explica que um dos lados bastante perversos do ultrapresidencialismo está no fato de o governador ter controle sobre as lideranças políticas municipais. Segundo o autor, muitos prefeitos, com medo de não sobreviverem politicamente ou até mesmo para avançarem na carreira, decidem por seguir a mesma estrutura oligárquica do governo estadual (ABRUCIO, 1998).

O engessamento da autonomia municipal brasileira estaria ligado a determinadas características do atual sistema político brasileiro, definidas pelo comportamento da atual classe política tradicional brasileira, que, pelo bom desempenho de seus distritos eleitorais “formais” (para vereadores e prefeitos) e “informais” (para deputados estaduais e federais) e pelo financiamento de suas eleições, se sujeita ao poder de financiamento e distribuição de

recursos para benfeitorias, todos emanados do poder executivo estadual. Segundo Abrucio (1988), o governador de Estado é quem tem o controle das bases eleitorais dos deputados, que sequer criam o fortalecimento dessas bases sobre o Poder Legislativo (poder não considerado como um patamar importante) ou por meio dos partidos políticos.

Abrucio (1988) afirma que existe controle dos governadores em relação às bancadas da Câmara dos Deputados (“a casa do povo”) e a consequente falta de representatividade na vontade política nacional. Acerca disso, Lobo (2006, p. 48) diz que “nos aspectos formais e legais poucos autores ainda resistem à concessão plena do *status* de ente federativo aos municípios, operada pela CF/88 [...], apenas por lhes faltar representação no Senado Federal”.⁵ Fato é que o comprometimento do Congresso Nacional perante os “barões da Federação” reverbera nos municípios, como, por exemplo, na aprovação ou não de alterações, na criação e na revisão de projetos de lei que deságuam em políticas públicas municipais sociais ou, propriamente, políticas fiscais, como as do Plano Plurianual de Investimentos e o Orçamento Geral da União (ABRUCIO, 1998).

Machado (2009) discorda de Abrucio e enfatiza que o Brasil é o único país do mundo a dar tamanha autonomia municipal. Citando Paranhos (2005), Machado (2009, p. 146) afirma que a “autonomia política é um fato, já que as autoridades locais são todas elas eleitas por sufrágio universal”. Ainda segundo esse autor, as leis federais e as estaduais não valem mais nem menos que as leis municipais aprovadas por sua Câmara Municipal. Além do que, apesar de a autonomia financeira dos municípios ser questionável, e isso porque muitos deles dependem dos repasses da União e dos estados, os municípios têm o poder de elaborar sua Lei Orgânica sem a necessidade de consultar os entes federativos superiores.

Conceitualmente, Mello (1991) relaciona o conceito de autonomia municipal somente à possibilidade de se governar financeiramente e subjugua autonomia política à autonomia financeira. Ainda segundo o autor, um município, para ser autônomo, necessita de “receitas suficientes para que os governos locais possam desempenhar um papel efetivo no processo governamental. Essas receitas costumam ser de duas naturezas: próprias [...] e transferidas ou partilhadas pelas esferas superiores” (MELLO, 1991, p. 203).

⁵ Na definição do Ibam sobre a autonomia legislativa, a falta de representação do município, na condição de ente federativo, no Senado Federal pode se revelar comprometedor. Afinal, como o município torna-se autônomo e legislar sobre assuntos locais, suplementando seus interesses diante do estado ao qual pertence e à União, quando não é participante do Poder Legislativo no Congresso Nacional como os estados o são? Outro ponto apontado por juristas no que diz respeito à falta de federalização municipal e a consequente falta de autonomia é o fato de o município não representar o Poder Judiciário.

De acordo com Mello (1991), no atual sistema federativo, é imperiosa a concessão de autonomia financeira aos Estados-membros, pois os outros tipos de autonomia – política, administrativa, legislativa e organizativa – só existem se a autonomia financeira se sobrepuser às demais. Já Lobo (2006) afirma que a falta de autonomia política municipal se dá, sobretudo, pela falta de representação municipal no Senado Federal. Nas palavras de Dória (1972), citado por Lobo (2006, p. 66),

[...] o poder político, distribuído pelas camadas da federação, encontra seu necessário embasamento na simultânea atribuição de poder financeiro, sem o qual de pouco vale: autonomia na percepção, gestão e dispêndio das rendas próprias.

Para Lobo (2006, p. 75), estados-membros da federação autônomos, sem receita correspondente, “é o mesmo que reduzir a nada essa autonomia, pois os tornaria totalmente dependentes da União quanto ao recebimento de receitas. É inviável o desempenho de suas funções específicas”. Lobo (2006) trata aqui de algo extremamente importante ao sistema federativo e também para a gestão de ambientes metropolitanos, o que, de acordo com Machado (2009), refere-se à dependência de muitos municípios (metropolitanos ou não) de recursos financeiros oriundos da União.⁶

Ferreira (2004) vai além, ao tratar da falência da autonomia. Para o autor, essa falência pode ser compreendida pelo viés institucional, alegando que o funcionamento das instituições públicas se dá em função dos interesses próprios de governantes e não dos governos. Ou seja, na visão do autor, o poder público é alimentado pelo poder privado, mediante interesses individuais, conforme analisa:

O grande problema é institucional [por conta da] incompatibilidade entre a Federação e o sistema político-eleitoral, na medida em que esse faz do presidente da República prisioneiro dos privatismos representados pelos governadores de Estados, que influem (ajudando ou negando auxílio) poderosamente na eleição de deputados federais, quando não de senadores. Em outras palavras [...] o chefe de Estado não pode desenvolver uma política de governo na medida em que se deve conformar às flutuações de humor dos governadores que controlam as bancadas mais numerosas e que se unem em função de interesses locais, e nunca [...] em função de políticas partidárias ou nacionais de governo. (FERREIRA, 2004, p. 19).

Para Castro (2005), o município é uma escala e território autônomo e político por excelência. A grande questão da autonomia municipal está na política e esta deve ser tratada

⁶ Esse assunto será aprofundado no Capítulo 3 desta dissertação.

como uma questão institucional. Para a autora, a política é uma instituição e os municípios brasileiros são territórios políticos, são palcos de conflitos de interesses porque, “na realidade, em toda sociedade organizada há interesses diferenciados, e a vontade de realizá-los gera conflitos” (CASTRO, 2005, p. 41). Ainda diz a autora:

As questões e os conflitos de interesses surgem das relações sociais e se territorializam, ou seja, materializam-se em disputas entre esses grupos e classes sociais para organizar o território da maneira mais adequada aos objetivos de cada um, ou seja, do modo mais adequado aos seus interesses. (CASTRO, 2005, p. 41).

No âmbito deste trabalho, parte-se da compreensão de que a autonomia municipal é questionável, pois deve ser analisada dentro de seus “tipos” (se legislativa, organizativa, administrativa, política e financeira) e na realidade de cada município, em seus aspectos financeiros, políticos, administrativos e organizativos. Assim, é importante e necessário o debate sobre a real autonomia dos municípios brasileiros.

O que tem sobressaído na atual produção acadêmica/científica é que os municípios, em sua maioria, são detentores de autonomia política em seus territórios, pelo menos aqueles que possuem o caráter de aderirem ou não a políticas de cooperação e mesmo quando a não adesão gera danos ao próprio município e à sua população. Excetua-se aqui, é claro, a adesão involuntária àquelas políticas que são reguladas e impostas pela União, via Constituição.

Para avançar na questão municipal, busca-se compreender, no próximo subcapítulo, as principais características do processo cíclico de (des)centralização de poder municipal nas relações monárquicas e federativas no território brasileiro, a distribuição das competências tributárias entre cada ente federativo (União, estados e municípios) ao longo das constituições brasileiras e as consequências municipais ocasionadas do processo de descentralização fiscal/administrativa após a década de 1980 no Brasil.

1.2 MUNICÍPIO: PERCURSO HISTÓRICO E SISTEMA POLÍTICO

Etimologicamente, a palavra município tem origem latina, *municipium*; composição do substantivo *muneris* (dever, obrigação) e do verbo *capere* (tomar, receber), que remete a lócus de deveres e de obrigações. Segundo Ferreira (2004, p. 88), o município é “uma

circunscrição territorial em que exerce a jurisdição de uma vereação, já uma cidade é a sede de município brasileiro, independentemente do número de habitantes”.

Embora seja questionada a autonomia municipal atual, em termos legais o município brasileiro é reconhecido como uma unidade político-administrativa autônoma, o que significa que foi equiparado à União e aos estados federativamente. É o que se pode depreender do Art. 18 da atual Constituição Federal, *in verbis*: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Como unidade político-administrativa, o município existe desde os tempos do imperador romano Júlio César, que no século II d.C. organizou seus territórios conquistados na Península Ibérica (onde atualmente se localizam Espanha e Portugal). Na Antiguidade, os municípios detinham certa autonomia política municipal graças a barganhas efetuadas, os romanos faziam trocas variadas para manter o controle sobre as áreas conquistadas e sobre os povos vencidos, cambiavam fidelidade e obediência a Roma por alguns privilégios, como o direito à eleição dos governantes de suas cidades.

No tempo das capitâneas hereditárias no Brasil, o poder local era forte, mas se enfraqueceu com a descoberta e produção extrativista do ouro. A partir daí, as capitâneas foram dissolvidas aos poucos pela monarquia portuguesa. Todo poder de decisão centralizou-se nas mãos do rei e toda autonomia foi retirada dos líderes locais, para um controle maior da produção extrativista. Prado Júnior (1969, p. 51-52), em estudo sobre as municipalidades no Brasil Colônia, discorre sobre a transição desse poderio e da autonomia política-administrativa que existia nas câmaras municipais, e assim escreve:

Grande parte dos negócios públicos, inclusive matérias relevantes de caráter geral, eram tratados e resolvidos nas Câmaras, que chegaram num momento a legislar sobre quase todos os assuntos governamentais [...] mas a partir de fins do século XVII, o desenvolvimento local e a descoberta de minas levaram à centralização e ao fortalecimento do poder real. Os representantes do poder real irão, aos poucos, reivindicando para si toda a autoridade, e acabam transformando as Câmaras em simples executoras de ordens deles emanadas. Um dos maiores golpes desferidos nas franquias locais foi a introdução dos juizes-de-fora no Brasil em substituição aos juizes ordinários de eleição popular. Além de suas funções jurisdicionais, cabia aos juizes a presidência das Câmaras.

O país esteve por mais de sessenta anos regido por um Estado unitário e centralizador no Brasil Império, e até mesmo em 1824, ano em que foi promulgada a primeira Constituição, diante dos anseios de uma maioria pela constitucionalização do Estado

brasileiro e por uma nova forma de Estado. Foi somente com a proclamação da República em 1889 e a Constituição de 1891 que o federalismo apareceu como alternativa à descentralização de poder no território brasileiro (SANTOS; ANDRADE, 2012). A implantação de um novo sistema político presumia a descentralização de poder em todo o território brasileiro. Kugelmas e Sola (1999, p. 63) resumem bem as formas de Estado e as de governo des(centralizados) mediante seus marcos legais e instrumentos jurídicos que são as constituições brasileiras:

Assim, à monarquia de formato unitário seguiu-se a “Primeira República” (1889-1930), quando se institucionalizou o regime federativo no país, sendo a Constituição de 1891 seu primeiro marco institucional. A Revolução de 1930 e a ascensão de Vargas abrem um período centralizador que culmina com o Estado Novo (1937-1945). O período democrático da Constituição de 1946 é interrompido pelo regime militar de 1964 que se estende até 1985. Neste momento, a centralização autoritária atinge seu ponto máximo, na década de 70, com os governos Médici e Geisel. A transição democrática tem como momento emblemático a Constituição de 1988, considerada um marco de descentralização federativa.

Mas o que realmente mudou na escala municipal com a proclamação da República Federativa do Brasil e o estabelecimento do novo sistema político, o federalismo?

Originada do latim *foedus*, *foedera*, a palavra federação significa união política, aliança entre países ou estados-membros de uma nação. Mas tal união não é revelada na literatura acadêmica. Ao menos, para o federalismo brasileiro há fortes indícios de que não há alianças, parcerias e cooperações entre seus membros.

Segundo Abrucio (1998) e Arretche (2002), entre o federalismo brasileiro, fortemente influenciado pela mesma forma de governo instituído nos Estados Unidos da América, e o estadunidense há enormes diferenças, e uma delas é que, nos Estados Unidos, o federalismo se tornou um alvo para a união e o fortalecimento de seu território. A existência de um poder central para eles promoveria a estabilização da independência, a construção de uma nação, de leis e direitos próprios, diferentemente do Brasil, onde a questão da centralidade política nunca foi encarada como uma saída para a promoção de uma nação, de um território forte e coeso. Ao contrário disso, dependendo do momento histórico brasileiro, a centralidade era tida como um fracasso político, econômico e conjuntural, resultado de um embate de forças com vitória de uma minoria. Fernandes, Lebarcky e Fonseca (2011) definem as distâncias estabelecidas entre a autonomia municipal brasileira e a norte-americana, seja ela

política ou financeira, em função do estabelecimento de federalismos diferentes nesses espaços, um do tipo centrípeto (EUA) e outro do tipo centrífugo (Brasil).

O federalismo brasileiro, desejado desde a primeira constituição federal, em 1824, para dar autonomia às províncias da época, foi legalmente estabelecido na Constituição de 1891, mas não promoveu a autonomia e a capacidade governativa esperada pelos municípios brasileiros, mesmo após sua equiparação aos demais entes federados na Constituição de 1988. Para Arretche (2002, p. 30), o federalismo municipal trouxe restrições quanto a inovações e reformas políticas nos governos locais, como explica:

A literatura sobre federalismo dos anos de 1980 e 1990 dedicou-se a analisar o impacto do federalismo sobre a autoridade dos governos centrais, particularmente sua capacidade de mudar o *status quo*, isto é, produzir inovações e implementar reformas de políticas. Teoricamente, essa literatura apresenta um razoável grau de consenso em torno da seguinte proposição: Estados federativos tendem a restringir as possibilidades de mudança, porque a autonomia dos governos locais opera no sentido de dispensar o exercício da autoridade política, aumentando o poder de veto das minorias (Lijphart, 1984) ou, ainda, porque a presença de um maior número de *veto players* institucionalizados nas arenas decisórias aumenta o potencial de estabilidade das políticas existentes (Tsbellis, 1997).

Importante ressaltar que o federalismo municipal também é tratado por muitos autores como o promotor, e ao mesmo o resultado, do processo de descentralização ocorrido no Brasil após os anos 1980 (esse assunto será tratado no último item deste capítulo), embora, como dito anteriormente, não há concordância, entre autores, acerca da definição de “autonomia municipal”. Fato é que o federalismo, mesmo antes da federalização do município, é tido como uma das maiores manifestações democráticas construídas socialmente e ao longo da História. Entre os autores que concebem o federalismo municipal como uma parte de um sistema político de grande abertura e conquista nacional à razão democrática, estão: Almeida e Carneiro (2003), Arretche (2004), Bonavides (2004), Diegues (2012), Santin e Flores (2006), Santos e Andrade (2012), Souza (2001) e Viana, Lima e Oliveira (2007).

Moreira (2014), em análise das bases do sistema federalista, delinea as relações de poder existentes dentro desse sistema político, desde o período colonial do Brasil até o atual período republicano. Contribui, assim, para a geografia política e aponta a estrutura hierarquizada que, também atualmente, detém o poder sobre o Estado e realiza a sua gestão. Desse modo, o autor traz elementos essenciais ao debate deste trabalho, apresentando-se inicialmente a seguinte explicação:

[...] a forma de gestão que a atual classe oligárquica encontra é a do embrião de um pacto federalista, mediante o qual ela se mantém no domínio sobre a máquina do Estado, admitindo em cada contexto rural-regional a presença da classe dos comerciantes e outras frações urbanas na composição do bloco histórico e do poder do Estado-nação constituído. O modo desse federalismo assim instituído é uma estrutura hierarquizada de gestão cuja base é o tripé cidade-câmara-município da geografia política do período colonial, mantida e reiterada pelo período monárquico e, em seguida, passada e rearrumada para o período republicano. (MOREIRA, 2014, p. 291).

Como se nota de sua exposição, para Moreira (2014), é a classe dos comerciantes, junto a outras frações da sociedade, compondo um bloco de poder e assim formando uma classe oligárquica, que domina o Estado brasileiro. Esse bloco traça um caminho para a realidade municipal e o faz ligando-se a elementos políticos, apresentando-se unidos em torno da detenção do poder por uma minoria.

Para Moreira (2014), algumas características do município brasileiro, tais como sua participação no federalismo e particularidades na implantação e desenvolvimento desse sistema político, também interferem na atual realidade municipal, sobretudo na implantação de políticas públicas municipais. Está se referindo aqui à construção das relações federativas, aspecto essencial a ser considerado para a compreensão da atual administração administrativa e fiscal do município, que é a gestão oligárquica do Estado pautada no tripé cidade-câmara-município (MOREIRA, 2014). Por conseguinte, no próximo subcapítulo, ver-se-á como as finanças públicas municipais mudaram após a Constituição de 1988 e também a distribuição das competências tributárias entre os entes federativos.

1.3 COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição é um documento jurídico que consubstancia uma ordem jurídica comum, unindo várias coletividades. Segundo Conti (2001, p. 16), a Constituição estabelece as regras que “darão ordem e coesão ao sistema de organização da sociedade”, sistema esse que, no quadro político brasileiro atual, é o federalismo. Nas constituições federais são estabelecidas as competências tributárias dos entes federativos (União, estados e municípios), uma divisão na tarefa de tributar, criada para amenizar distorções na alocação de recursos e que procura garantir “a compatibilidade entre responsabilidades por gasto e capacidade de arrecadar recursos para seu financiamento” (GARSON, 2009, p. 36).

Nos Quadros 2, 3 e 4, a seguir, apresentam-se competências extraídas das Constituições federais brasileiras dos anos de 1824 a 1988 (atual). O intuito é facilitar a compreensão sobre a relação existente entre a atual autonomia financeira municipal e a distribuição das competências tributárias. As competências foram separadas por entes federados e por ano de promulgação das constituições.

Quadro 2 - Competências tributárias federais: 1824 a 1988

Impostos Federais	Constituições						
	1824*	1891	1934	1937	1946	1967	1988
Importação de mercadoria de procedência estrangeira.		X	X	X	X	X	X
Taxas telegráficas, correios, postais e outros serviços federais; entrada/saída/estadia de navios e aeronaves.		X	X	X			
Consumo de mercadoria e Transferência de fundos para o exterior			X	X	X		
Renda e proventos de qualquer natureza.			X	X	X	X	X
Atos do Governo, negócios de sua economia, instrumentos de contratos ou atos regulados por lei.			X	X	X	X	
Propriedade territorial rural.					X		X
Exportação para o estrangeiro, de produtos nacionais e nacionalizados; Produtos Industrializados e Operações de crédito, câmbio, seguro, ou relativas a títulos e valores imobiliários e Taxas, contribuições de melhoria.						X	X
Serviços de transporte e telecomunicações, salvo os de natureza estritamente municipal; Produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos ; Produção, importação, distribuição ou consumo de energia elétrica; Extração, circulação, distribuição ou consumo de minerais do País e No caso de guerra, instituir impostos extraordinários.						X	
Produção, comércio, distribuição e consumo, e bem assim como, importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se esse regime, no que for aplicável, aos minerais do País e à energia elétrica.					X		
Grandes fortunas; Empréstimo compulsório; Contribuições sociais; Intervenção no domínio econômico; Interesse das categorias profissionais ou econômicas e Impostos extraordinários e residuais.							X

FONTE: BRASIL, 1824; BRASIL, 1891; BRASIL 1934; BRASIL, 1937; BRASIL, 1946; BRASIL, 1967 e BRASIL, 1988.

NOTA: * Todos os impostos são decretados pela Câmara dos Deputados, com sanção do Imperador. Toda a receita e despesa a cargo do “Thesouro Nacional”

Independente das formas de Estado ou de governo, até mesmo com a promulgação da primeira Constituição em 1824 (BRASIL, 1824), é notório que a maior parte dos impostos esteve concentrada nas mãos da União. Quantitativamente, ao longo das constituições promulgadas, totalizam 46 impostos federais, 35 estaduais e 24 municipais. Mas ressalve-se que esses impostos também devem ser analisados quanto à sua expressividade e contexto

histórico de arrecadação, visto que os principais impostos não estiveram sempre sob o domínio da União. Cabe assinalar que impostos com grande volume de arrecadação, como os oriundos da distribuição, comércio e exportação de produtos, por exemplo, estiveram ora sob a responsabilidade da União, ora sob a dos estados (vejam-se os Quadros 2 e 3).

Foi durante o regime militar, período de promulgação da Constituição federal de 1967, que a União alcançou sua capacidade extrativa máxima da carga tributária nacional e levou os estados menos desenvolvidos a dependerem de uma maior parcela de transferências do Fundo de Participação dos Estados⁷ e, também, os municípios, do Fundo de Participação do Municípios (KUGELMAS; SOLA, 1999).

Durante a centralização do poder político, econômico, administrativo e organizativo nas mãos dos militares, os fundos de participação dos estados e dos municípios colaboraram para amenizar a concentração das receitas em favor da União. Esses mecanismos de transferências devem então ser levados em conta na balança da Federação, para se saber quem tributa mais, quem arrecada mais e quem tem maior receita. Afinal, não necessariamente quem tem o número maior de impostos tem maior receita.

Quadro 3 - Competências tributárias estaduais: 1824 A 1988

Impostos Estaduais	Constituições						
	1824*	1891	1934	1937	1946	1967	1988
Exportação de mercadoria de bens próprios; Imóveis rurais e urbanos e Indústrias e profissões e Taxas de selo, correios e telégrafos		X					
Transmissão de propriedade de causa mortis		X	X	X	X		
Propriedade territorial, exceto a urbana; Taxas e Contribuições de melhoria por qualquer serviço prestado; Atos do governo, negócios de sua economia, instrumentos de contratos ou atos regulados por lei; Indústrias e profissões e Transmissão de propriedade imobiliária inter vivos			X	X			
Consumo de combustíveis de motor a explosão; Vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, inclusive os industriais e Exportação das mercadorias de sua produção;			X	X	X		
Consumo de combustíveis de motor a explosão e Vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores			X				
Transmissão, a qualquer título de bens imóveis por natureza e acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto de garantia, bem como sobre direitos à aquisição de imóveis e Operações relativas à circulação de mercadorias, realizadas por produtores,						X	

⁷ Os fundos de participação foram mecanismos fiscais criados na Constituição de 1967 para uma melhor repartição financeira entre União, estados e municípios. Conti (2001, p. 76) denomina fundo de participação o “conjunto de recursos utilizados como instrumento de distribuição de riqueza, cujas fontes de receita lhe são destinadas para uma finalidade determinada ou para serem redistribuídas segundo critérios pré-estabelecidos”.

industriais e comerciantes e 5% ao FPE sobre o imposto de rendas e proventos de qualquer natureza, salvo ajuda de custo e diárias pagas pelos cofres públicos e de produtos industrializados							
Quaisquer bens ou direitos; Transmissão de causa mortis e doação; Operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação e Propriedade de veículos automotores							X

FONTE: BRASIL, 1824; BRASIL, 1891; BRASIL 1934; BRASIL, 1937; BRASIL, 1946; BRASIL, 1967 e BRASIL, 1988.

NOTA: * Todos os impostos são decretados pela Câmara dos Deputados, com sanção do Imperador. Toda a receita e despesa a cargo do “Thesouro Nacional”

Sobre os impostos estaduais, nota-se que, diferentemente dos municípios, com a Constituição federal de 1891 os estados já detinham a arrecadação de importantes impostos, como os de exportação de mercadorias de bens próprios e os tributos sobre imóveis rurais e urbanos. Mas foi com a Constituição federal de 1934, no período da República Velha, que os estados deram um salto nas competências tributárias e ficaram com a responsabilidade de importantes impostos (considerando a economia exportadora de produtos primários da época, como o café), como é o caso dos tributos sobre “vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores” e “consumo de combustíveis de motor a explosão”.

Dentre os impostos estaduais mais importantes da Constituição federal de 1934 e que na Constituição federal de 1946 (primeiro momento democrático e descentralizador de poder após o golpe de Estado) são destinados aos municípios, estão os impostos sobre a “transmissão de propriedade imobiliária intervivos” e os “impostos sobre propriedade territorial”.

Quadro 4 - Competências Tributárias Municipais: 1824 A 1988

Impostos Municipais	Constituições						
	1824*	1891*	1934	1937	1946	1967	1988
Licenças; Diversões públicas			X	X	X		
Propriedade predial e territorial urbano			X	X	X	X	X
Renda de imóveis rurais			X				
Taxas: serviços municipais			X	X			
Indústrias e profissões			X		X		
Transmissão de propriedade imobiliária inter vivos					X		X
Atos de sua economia ou assuntos de sua competência ; Taxas e Contribuições de Melhoria; Propriedade predial					X		
Serviços de qualquer natureza						X	X
Transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição							X

FONTE: Extraído das seguintes constituições brasileiras: BRASIL, 1824; BRASIL, 1891; BRASIL 1934; BRASIL, 1937; BRASIL, 1946; BRASIL, 1967 e BRASIL, 1988.

NOTA: * Nenhuma competência tributária estabelecida nesta Constituição.

Sobre os municípios, como se pode verificar, a despeito do contexto histórico, desde os tempos do Brasil Colônia e mesmo depois da independência do país, a tributação municipal ora inexistiu, ora foi reduzida. Não houve competências tributárias destinadas aos municípios nas Constituições de 1824 e 1891. Prado Júnior (1942 apud LEAL, 1975, p. 135) explica o porquê da falta de tributação na história do município desde o Brasil Colônia. Segundo o autor, a questão tributária não teve muito sucesso, muito espaço. A receita dos municípios coloniais era escassa e, resumidamente, os tributos municipais recaíam sobre “as reses entradas nos açougues, carne abatida, taxa de balanças em que se pesavam todos os gêneros de primeira necessidade, taxa do celeiro público”. Ainda segundo Leal (1975, p. 136), “nem a Coroa primava pelo comeditamento fiscal [...] nem o sistema econômico do latifúndio escravista era favorável ao enriquecimento do erário das comunas, porque os senhores de terras teriam de se tributar a si mesmos”.

Em seu estudo, Afonso et al. (1998) relatam que foi somente na Constituição de 1934 que os municípios passaram a ter competências para a institucionalização de tributos. Nessa Constituição, os “impostos sobre indústrias e profissões” e o “imposto predial” foram os mais importantes para a esfera municipal, considerando-se que em 1937 não houve importantes mudanças para os municípios, além da inclusão de se tributar a renda das propriedades rurais.

No entanto, a partir da Constituição de 1946 importantes alterações ocorreram. Conforme Giambiagi e Além (2001), nessa Carta Magna, há um viés no sentido de aumentar as receitas dos municípios, mediante o acréscimo dos impostos sobre o selo municipal e sobre indústrias e profissões.

Retomam-se Afonso et al. (1998, p. 130) para trazer um resumo sobre a importância das Constituições de 1934 e 1988 para a escala municipal:

A federação brasileira adotou desde sua origem, na Constituição Federal de 1891, o regime de separação de fontes tributárias, discriminando impostos de competência exclusiva dos estados e da União. Os municípios só passaram a ter competência exclusiva para decretar tributos a partir da Constituição de 1934. A partir de então, a evolução histórica da estrutura tributária nacional caracterizou-se por mudanças lentas e graduais, sendo as maiores rupturas operadas pela centralização da Reforma Tributária (1965-8) do regime militar e, no período seguinte, a descentralização fiscal da Constituição de 1988.

Dentre as alterações no texto da Constituição Federal de 1988 que colaboraram para modificar as atuais estruturas de receitas e despesas dos municípios brasileiros –desde suas composições até suas aplicações, além da descentralização fiscal – está a descentralização de encargos, que aqui se chamará, também, de descentralização administrativa (assunto do próximo subcapítulo). Teoricamente, para um bom funcionamento, o atual sistema político tem necessidade de uma divisão territorial do poder e deveria assim funcionar. Tal divisão deve existir para que seja mais eficiente a provisão de bens e serviços públicos nas diferentes esferas da administração (CONTI, 2001).

Mas, afinal, quais foram as principais mudanças da Carta Magna de 1988 em relação às finanças públicas municipais? Nazareth e Porto (2002, p. 4) apresentam tais mudanças:

a) Reconheceu a capacidade de auto-organização dos governos municipais mediante carta própria – a Lei Orgânica Municipal, uma espécie de constituição do Município; b) Ampliou a competência tributária da esfera municipal de governo, conferindo-lhe o poder exclusivo de instituir e cobrar os impostos sobre a propriedade territorial e urbana (IPTU), sobre a transmissão inter-vivos de bens imóveis – ITBI e sobre serviços de qualquer natureza (ISS), prevendo ainda a possibilidade de delegação de competências da União e dos estados e a ampliação das chamadas competências concorrentes, conferidas em comum aos três níveis de governo; e, c) Complementou a repartição da competência tributária com o aprofundamento do sistema de quotas de participação, aumentando as transferências intergovernamentais de receitas com o objetivo de equalizar os recursos disponíveis para os municípios, fundamentais para o desempenho de suas atribuições.

A Constituição Federal de 1988 nasce em um momento de instabilidade política do país, de alta inflação econômica e, nas questões fiscais, com uma alta carga tributária a favor da União (sedimentada pelo regime militar iniciado em 1964). Para Souza (2001), após a Constituição de 1988, o Brasil abriu-se a uma nova ordem institucional e federativa. Uma das ações dos constituintes que mais revelam este fato é a descentralização tributária para os estados e municípios. Outros autores também concordam que houve uma grande descentralização fiscal entre os entes federados. Para Nazareth e Porto (2002), a referida Constituição atendeu às demandas dos estados e municípios no que diz respeito à autonomia financeira. Já para Abrucio e Couto (1996), ainda que o poder local tenha obtido um aumento de seus recursos com a reforma tributária de 1988 e com o incremento de seus recursos próprios (IPTU, ITBI, ISS), a maioria deles ainda depende bastante dos estados e da ajuda da União.

Segundo Nazareth e Porto (2002, p. 8), além de a Constituição de 1988 ser um dos fatores responsáveis pela descentralização fiscal, política e administrativa no país, ela

também acarretou a “permanência, ou até mesmo agravamento, das desigualdades provocadas pelos desequilíbrios horizontais (intraestados e intramunicípios), em virtude da má repartição dos encargos”.⁸ Segundo Camargo (1992 apud ABRUCIO, 1998), é fato que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um regime de divisão de competência tributária rígida, mas foi acompanhada por uma má repartição de encargos entre as unidades que compõem a Federação. Ainda para Camargo (apud ABRUCIO, 1998), apesar de a Constituição de 1988 aumentar as receitas municipais e tratar dos novos encargos, em seu inciso V, ela não deixa claros os desdobramentos desses deveres, o que vem provocando danos até os dias atuais. Acerca disso, assim refere o autor:

Aumentou os recursos das unidades subnacionais mas não definiu claramente a distribuição das competências entre os entes federativos. O artigo 23 da Constituição definiu uma série de competências comuns dos três níveis de governo, deixando, no entanto, a regulamentação sobre o que cada um dos níveis deveria fazer para a legislação complementar, até hoje não confeccionada. Além disso, a Carta constitucional estabeleceu trinta funções concorrentes sem delimitar qual deveria ser a hierarquia federativa entre os níveis de governo. (CAMARGO, 1992 apud ABRUCIO, 1998, p. 83).

Nazareth e Porto (2002, p. 12) completam a reflexão de Abrucio (1998) sobre as dificuldades municipais encontradas após a Constituição federal de 1988 em função da divisão dos encargos. Para os autores, um dos problemas da atual Constituição é que, aos municípios, há “a possibilidade de delegação de competências da União e dos estados e a ampliação das chamadas competências concorrentes, conferidas em comum aos três níveis de governo”. E essa seria uma “faca de dois gumes” dada ao município na condição de ente federativo, porque o aumento das receitas veio acompanhado do aumento dos deveres.

Um fator reconhecido como benéfico, tratando-se das bases do municipalismo após a Constituição federal de 1988, é que os municípios brasileiros atuam mais na área social, justamente em função do aumento de recursos e competências. O município chega a ser visto, por especialistas que debatem acerca do federalismo e da Constituição federal de 1988, como o principal beneficiário dessa reforma. Por exemplo, para Almeida e Carneiro (2003, p. 129),

⁸ Sobre a nova divisão de encargos, novas responsabilidades dadas ao município em favor da sociedade para a prestação de serviços e oferta de bens na CF/88, assim prevê o inciso V: “É dever do município: Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial. VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; e VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população” (BRASIL, 1988).

“o município recebeu a parcela maior do aumento das transferências constitucionais e foi o principal destinatário da descentralização de competências e atribuições na área social”.

Souza (2001), ao discorrer sobre as alterações da Constituição federal de 1988, aponta os desequilíbrios “intermunicípios”, oriundos dos problemas enfrentados pelos municípios brasileiros com relação aos seus gastos sociais após o federalismo e a descentralização da gestão administrativa, política e fiscal de 1988. Assim a autora explica:

A segunda tensão se relaciona com os altos níveis de heterogeneidade inter e intra-regional. Devido a essa alta heterogeneidade, os resultados da descentralização e a capacidade dos governos subnacionais de prover serviços sociais é altamente desigual. Esse fato é agravado porque a descentralização não foi precedida de um consenso social sobre seus objetivos. (SOUZA, 2001, p. 19).

O presente subcapítulo tratou da distribuição das competências tributárias entre os entes federados desde a Constituição federal de 1824 até a de 1988. Também abarcou algumas alterações da Constituição federal de 1988 que afetam diretamente a realidade municipal para sua administração fiscal e implantação de políticas públicas. A concepção de muitos autores que tratam das consequências da Constituição federal de 1988 para os municípios brasileiros é extremamente dividida entre seus benefícios e malefícios. Fato é que ela aumentou o volume de receitas municipais, mas também as tarefas, as responsabilidades do município. É desse assunto que se tratará no próximo subcapítulo, sobretudo acerca do papel da descentralização fiscal/administrativa ocorrida no Brasil após a década de 1980, para o atual comportamento das finanças públicas municipais.

1.4. DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL E ADMINISTRATIVA PÓS-1980

A palavra descentralizar vem do sentido de repartir, dividir, desassociar, tirar do centro. Atualmente, o que se conhece como fenômeno de “descentralização no Brasil” foi o processo que teve início no final dos anos 1970, com o desmoronar da ditadura militar, e início dos anos 1980. A Constituição federal de 1988 também contribuiu bastante para o processo de descentralização no país, mas não é a única responsável por tal processo. Assim, neste subcapítulo abordar-se-á acerca da descentralização com o foco nas descentralizações administrativas e de recursos financeiros buscando compreender suas interferências na realidade municipal atual. Giambiagi e Além (2001, p. 318) retratam o início e a maneira

como o processo de descentralização se deu no território brasileiro, apontando alguns de seus desdobramentos, como segue:

[...] o processo de descentralização do Brasil, iniciado nos anos 1980 e aprofundado com a Constituição de 1988, teve basicamente uma motivação política. O objetivo era o fortalecimento financeiro e político de estados e municípios em detrimento do governo central, visto como essencial ao movimento de redemocratização do país. Ou seja, a descentralização brasileira não foi conduzida pelo governo central, mas sim pelos estados e, principalmente, pelos municípios, através de seus representantes no legislativo federal. Sendo assim, não houve um plano nacional para a descentralização, o que resultou em um processo marcado por descoordenação, distorções e conflitos.

O padrão de descentralização que ocorreu no país após a Constituição federal de 1988 é tido como um dos mais elevados dentre os países que adotaram o sistema federativo. Para Kugelmas e Sola (1999, p. 74), “a questão de reforma do Estado, objeto de tantas discussões e propostas e que foi até o campo de atuação de um ministério específico, possui uma fortíssima dimensão federativa”. Afinal, o sistema federal é concebido, conceitualmente, como um sistema que produz uma repartição mais igualitária e funcional de encargos e recursos a todos os entes federados (KUGELMAS; SOLA, 1999).

Castro (2005) afirma que a Constituição federal de 1988, e sua essência descentralizadora, revela o efeito mais visível e profundo do modo como a sociedade civil pode ser afetada por mudanças infraestruturais e como ela influencia o aparato institucional do Estado para obter respostas às suas demandas.

E, afinal, o que a descentralização e as novas estruturas que surgiram sobretudo após os anos 1980 significam hoje para os municípios? Além do que afirma a grande produção acadêmica, que foi a chegada da democratização aos municípios brasileiros, foi estabelecida na Constituição federal de 1988 (BRASIL, 1988) a necessidade de cooperações técnicas e financeiras com a União e os estados para a prestação de serviços nas áreas de saúde e educação. E esse é um aspecto importantíssimo da descentralização para se compreender o atual comportamento das finanças públicas municipais no Brasil. Tais cooperações são extremamente necessárias, porque, além da má divisão de encargos efetuada pela descentralização administrativa, a Constituição federal de 1988 assegurou, a todos os cidadãos brasileiros, o acesso às políticas públicas sociais.

Com a descentralização fiscal, a União, além de criar um sistema de repartição de receitas tributárias, também aumentou os valores das quotas de participação dos municípios.

Esse sistema de repartição de receitas tem sua maior representatividade com os Fundos de Participação⁹, como apontam Nazareth e Porto (2002, p. 4):

A repartição da competência tributária foi complementada com o aprofundamento do sistema de quotas de participação, aumentando as transferências intergovernamentais de receitas com o objetivo de equalizar os recursos disponíveis para os municípios, fundamentais para o desempenho de suas atribuições.

Para compreendermos melhor a descentralização fiscal mediante um dos mecanismos de repartição tributária destinada aos municípios, o principal dos quais é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), segue a Tabela 1, que trata das alterações de valores no Fundo. Transcreve-se um quadro evolutivo e sintético da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2013), referente a todos os anos em que os valores foram alterados, os dispositivos legais a que deram origem e os anos de alteração.

TABELA 1 - Fundo de participação dos municípios (fpm): evolução dos valores de porcentagem e vigência

DISPOSITIVO LEGAL	FPM (%)	VIGÊNCIA
Código Tributário Nacional (1966)	10,0	De 1967 até 1968
Ato Complementar nº 40 de 1968	5,0	De 1969 até 1975
Emenda Constitucional nº 5 de 1975	6,0	1976
	7,0	1977
	8,0	1978
	9,0	De 1979 até 1980
Emenda Constitucional nº 17 de 1980	10,0	1981
	10,5	De 1982 até 1983
Emenda Constitucional nº 23 de 1983	13,5	1984
	16,0	1985
Emenda Constitucional nº 27 de 1985	17,0	De 1985 até 1988
Constituição Federal de 1988	20,0	1988 *
	20,5	1989
	21,0	1990
	21,5	1991
	22,0	1992
	22,5	A partir de 1993
Emenda Constitucional nº 55 de 2007	+ 1,0	A partir de 2007**

FONTE: Cartilha da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda sobre o Fundo de Participação do Município, 2012.

⁹ Os Fundos de Participação são um sistema de transferência criado em 1967, durante o governo ditatorial, após o estabelecimento do Sistema Tributário Nacional. Ele é intergovernamental e foi criado com o fim de distribuir recursos. É composto de um percentual sobre a arrecadação federal do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), contrabalaneando as competências tributárias entre as esferas de governo. Esses fundos movimentam cerca de 20% do total da receita administrada pela União. Para Nazareth e Porto (2002), o papel dos Fundos de Participação é diminuir as discrepâncias das competências tributárias entre as esferas de governo.

NOTA: *A partir da promulgação da Constituição; **em 2007, a partir da arrecadação do mês de setembro.

Com a descentralização fiscal e administrativa os municípios passaram a receber receitas de transferências da União, sendo as principais o FPM, a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) e o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR). Dos estados, principalmente o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Além do que, com a Lei Orgânica Municipal, que foi mais um reflexo da descentralização administrativa, provocada pela federalização do município, este passou também a ter a capacidade de extrair um maior volume de receitas por conta própria.

Para Santos Filho (1996), há uma correlação entre a descentralização, iniciada no final dos anos 1970, e o atual endividamento dos estados e municípios. Isso porque tal endividamento decorre do financiamento de políticas públicas locais, com a Constituição Federal de 1988, o que se agravou dada a transferência da responsabilidade dessas políticas sociais aos municípios. Segundo esse autor, a União passou por uma deterioração de sua capacidade financeira a partir de 1982 e, em 1988, o Congresso Nacional teve de tomar decisões por políticas de ajustamentos:

Políticas de ajustamento adotadas desde então (ortodoxas e heterodoxas) foram ineficientes no ajustamento das contas dos governos subnacionais, derivando do fato de que os recursos oriundos de transferências constitucionais (FPM, ICMS, IPVA e outros), assim como as receitas próprias destas entidades governamentais, cresceram em menor proporção do que os gastos. Isso refletiu diretamente na capacidade de legitimação desses governos. (SANTOS FILHO, 1996, p. 26).

Verdadeiramente, um dos vilões da descentralização fiscal e administrativa é, para os municípios, a nova divisão de encargos, e isso porque, com a nova administração com que se deparou o município, suas finanças públicas (receitas e despesas) tornaram-se o principal fator responsável pela decisão e implementação de políticas públicas sociais (ARRETCHE, 2002). E sua má aplicação tem reflexos diretos na organização de seus territórios, tornando-os cada vez mais desiguais. O fato se agrava quando se trata de municípios participantes de regiões metropolitanas.

Para Souza (2001), o sistema tributário brasileiro passou a ser o mais descentralizado entre os países em desenvolvimento, com desdobramentos diretos nas regiões metropolitanas. Capobianco (2004) assinala que a descentralização aumentou as funções e os serviços à tutela

dos municípios, mas também reduziu o repasse de recursos federais às RMs. Para o autor, esse cenário se agravou “com a crise fiscal que perdurou nos anos 90, que levou a um esvaziamento progressivo da coordenação intermunicipal, ao aniquilamento das políticas e ao quase imobilismo das agências metropolitanas” (CAPOBIANCO, 2004, p. 27). O cenário revela que as receitas e despesas públicas de ambientes metropolitanos devem ser alvos de planejamento e de políticas públicas de integração e cooperação que amenizem as diversidades fiscais. Afinal, é a situação fiscal de cada município, em sua capacidade de arrecadação e gasto, que atende, juntamente com os investimentos de estados e União, às demandas da população.

Sobre a questão fiscal, segundo Bird e Slack (2003 apud GARSON, 2009, p. 35), trata-se do seguinte:

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

Diante do exposto, busca-se, no próximo capítulo, compreender a estrutura das instituições e os aspectos normativos que tratam das regiões metropolitanas. Entende-se que são justamente esses instrumentos que devem auxiliar na gestão dos ambientes metropolitanos e promover a integração de seus municípios, por meio do planejamento orçamentário e da execução das políticas públicas voltados para esse ambiente.

CAPÍTULO 2

A ESCALA GEOGRÁFICA METROPOLITANA: CONCEITOS, MARCOS LEGAIS E INSTITUIÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL

Neste capítulo aborda-se a respeito das características das metrópoles brasileiras e do processo de metropolização. O objetivo é apresentar sucintamente alguns conceitos necessários ao debate aqui proposto, com foco nos dilemas das questões institucionais e normativas de ambientes metropolitanos. Entende-se que esses instrumentos são essenciais às políticas públicas de gestão metropolitana, e a hipótese deste trabalho é que essas mesmas políticas faltam às regiões metropolitanas.

2.1. METRÓPOLE E METROPOLIZAÇÃO

A palavra metrópole origina-se da palavra grega *metropolis*, que significa “cidade-mãe”, originada da junção de *meter*, cuja tradução é “mãe”, e *polis*, que significa “cidade”. Ao usar a palavra metrópole, na Grécia Antiga, os gregos estavam referindo-se a uma cidade-mãe, que, por causa de suas funções, levava outras cidades a dependerem. A palavra metrópole também está relacionada ao domínio de um território, à oferta de bens e serviços diferenciados para uma região. Para Gottdiener (1997), as metrópoles são espaços formados pela intensificação do processo de urbanização nas cidades, que é o processo de metropolização.

As metrópoles são centros funcionais de determinada região, polos que detêm uma maior oferta de bens e serviços de interesse comum à sociedade. Sobre o processo de metropolização no Brasil, Arrais (2013, p. 11) o atribui a dois motivos:

O primeiro foi a própria dinâmica urbana brasileira, relacionada, sobretudo, ao processo de urbanização do território a partir da década de 1940. É nesse período que o processo de industrialização, imbuído de características regionais e associado à migração inter-regional, acelerou a integração do território nacional. Desde então, o substantivo “metrópole” passou a indicar certa ordem hierárquica sustentada na interpretação da rede urbana brasileira. O segundo fator foi a institucionalização das regiões metropolitanas para fins de planejamento territorial.

Para Arrais (2013, p. 145-146), ao serem formadas pelo processo de metropolização, as cidades sofrem um processo de extensão, “uma atração, um exercício de força sobre determinado território [...] a metrópole é transformada em sujeito, que exerce força centrípeta, influenciando, quanto não determinando, as relações econômicas e sociais no território nacional”.

Santos (1993) explica que as regiões metropolitanas brasileiras têm dois pontos comuns essenciais. O primeiro deles é o fato de serem formadas por mais de um município, somando-se ao município-núcleo. E o outro é que as regiões metropolitanas são objeto de programas especiais, cuidados por organismos regionais e regidos por normas que, largamente, se utilizam de recursos federais para suas políticas. Santos (1993, p. 47) afirma que, embora as regiões metropolitanas sejam alvos de ações de planejamento, “o feito não atende à problemática geral da área, limitando-se a aspectos setoriais”. Refere Santos (1993, p. 53):

A socialização capitalista favorecida pelo poder público nessas áreas metropolitanas é acompanhada por uma expansão periférica, que inclui a criação de direitos industriais explícitos e implícitos, e pela concentração geográfica dos serviços de interesse coletivo.

Ainda segundo Santos (1993), as metrópoles possuem especificidades que variam de acordo com a história do país e sua história local. Elas originam-se no mesmo processo, que é a urbanização, e apresentam em sua evolução as mesmas estruturas e problemas sociais que acompanham a intensificação dessa urbanização, que é a metropolização. Além da polarização e da centralidade metropolitana, acompanham essas cidades (metrópoles) sem fronteiras o déficit habitacional, a falta de saneamento básico e a precariedade nas funções saúde e educação.

Pesquisa do IBGE estimou uma população total no Brasil em 2016 de 206,08 milhões de habitantes.¹⁰ Mais de 30% dessa população, cerca de 62 milhões, reside nas dez regiões metropolitanas mais povoadas do país, o que torna os ambientes metropolitanos imprescindíveis de planejamento territorial e de políticas públicas urbanas. Garson (2009) assinala a importância das regiões metropolitanas para o país e aponta suas duas faces – desenvolvimentista e perversa –, visto que se trata de um complexo sistema urbano-metropolitano. Afirma a autora:

De um lado, constitui-se em importante ativo para o nosso desenvolvimento, em razão das conhecidas sinergias entre a urbanização e o crescimento econômico em países que atingiram certos patamares de industrialização, como é o caso brasileiro. A outra face decorre da concentração nas grandes metrópoles brasileiras da questão social na forma de inúmeras e extremas desigualdades, carências de bens e serviços básicos e fundamentais à vida urbana, crescimento da taxa de habitação precária, etc. (GARSON, 2009, p. 36).

Em virtude da importância das regiões metropolitanas, interessa compreender os aspectos que envolvem seu planejamento territorial, como a organização de suas instituições e normas, aspecto considerado essencial à análise das finanças públicas em ambientes metropolitanos.

¹⁰ Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

2.2 REGIÕES METROPOLITANAS: NORMATIZAÇÃO E INSTITUIÇÃO

A partir da Constituição de 1988¹¹ a criação de Regiões Metropolitanas (RMs) ficou sob a responsabilidade dos estados, e a partir daí os governos estaduais passaram a instituir, organizar e produzir o território metropolitano, embora a instituição das primeiras regiões metropolitanas se deu na década de 1970, pela União, durante o regime da ditadura militar. Segundo Capobianco (2004, p. 3), as regiões criadas nesse momento foram

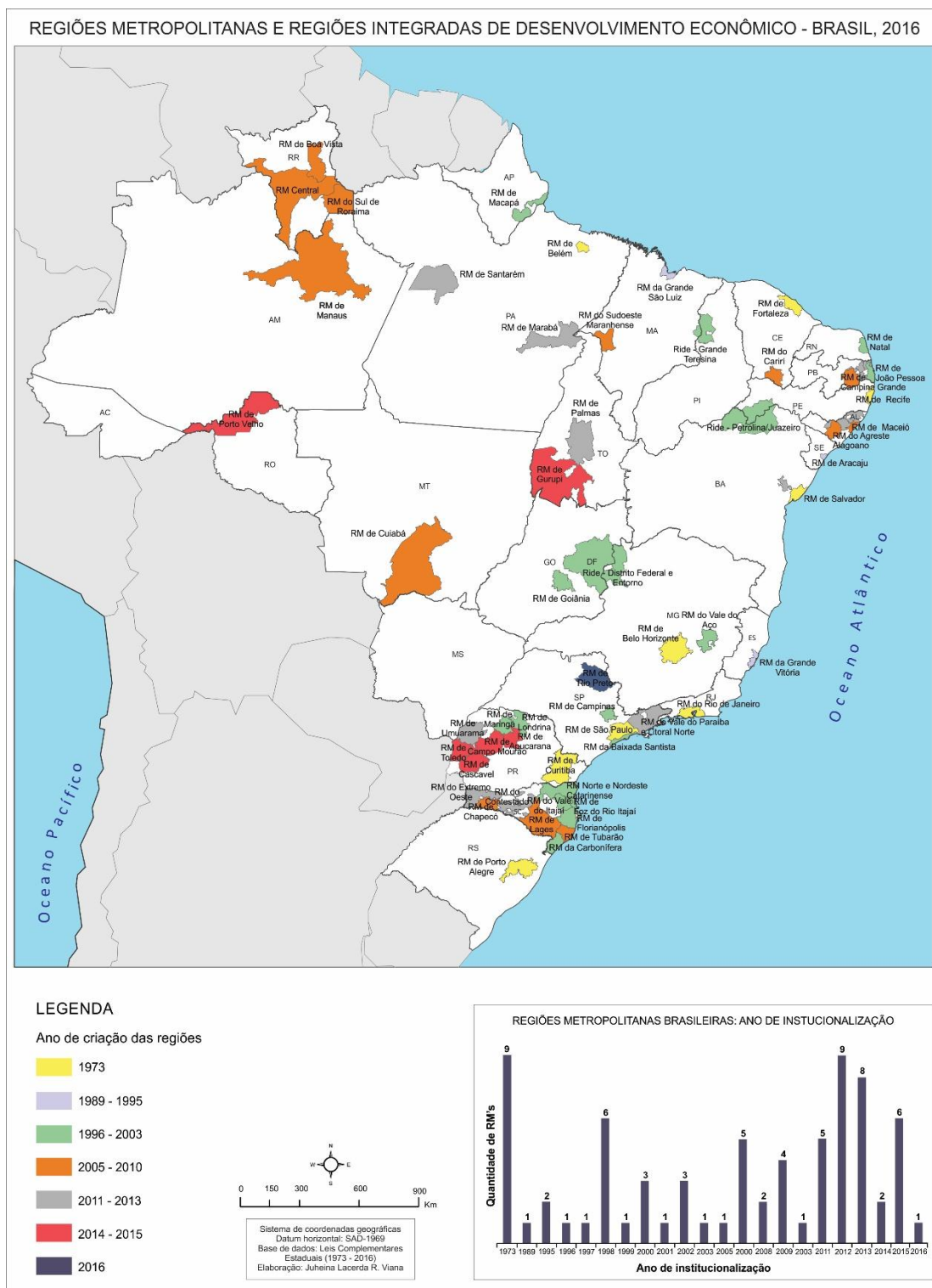
[carregando] a marca de um modelo centralizador e autoritário que visava precipuamente o controle político, pela União, das regiões mais importantes do país. O modelo impingido implicava menor autonomia dos entes sub-nacionais, estado e municípios.

As primeiras RMs brasileiras instituídas pelo governo federal foram São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. O percurso histórico e a questão institucional das primeiras regiões metropolitanas fizeram parte de debates ocorridos antes da década de 1970. Outros temas, como os relacionados à questão metropolitana, “aglomerados urbanos”,¹² “legislação metropolitana” e “gestão metropolitana”, são assuntos facilmente encontrados. Autores como Araújo Filho (1996), Chiappini e Coutinho (2005) e Garson (2009) por exemplo, dedicaram-se ao estudo sobre o surgimento das primeiras regiões metropolitanas, de aglomerados urbanos (seus antecedentes jurídicos na Constituição de 1937), e sobre os formatos dos primeiros debates sobre reformas urbanas, concentração urbana e administração metropolitana.

O Mapa 1, a seguir, permite visualizar as RMs brasileiras e Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (Rides) constituídas até 2016 a partir de leis complementares estaduais.

¹¹ A atual Constituição, Art. 25, traz a seguinte redação: “Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 1988).

¹² Para aglomerados urbanos utiliza-se neste estudo o conceito de Garson (2009, p. 34): “Aglomerados urbanos são espaços urbanos que se caracterizam pela forte densidade de pessoas e concentração de atividades econômicas, cujos limites não coincidem com os das jurisdições que as constituem”.



MAPA 1 - RMS E RIDES BRASILEIRAS EM 2016
FONTE: Leis complementares estaduais (1973 a 2016)

Entre 1970 e 2014 foram criadas mais de cinquenta RMs no Brasil, com maior número em 2012, com nove RMs (VIANA, 2016). Em 2015, mais quatro RMs foram criadas, todas no estado do Paraná (Toledo, Cascavel, Apucarana e Campo Mourão), contabilizando o total nacional de 44,9% da população brasileira residindo em RMs,

segundo a estimativa do IBGE em 1º de julho de 2015. Importante ressaltar que o valor da porcentagem que representa a população total das RMs brasileiras diminuiu de 2010 para 2015 somente em função do fenômeno da instituição de metrópoles.

Após os estados passarem a instituir as RMs, o número dessas regiões aumentou, assim como suas discrepâncias também. E isso porque a mesma Constituição que deu a competência aos estados de instituírem as RMs¹³ desvalorizou o planejamento regional, atribuindo-o somente a uma esfera federativa. Coube à União “a competência pela elaboração e execução dos planos regionais de gestão do território” (CASTRO, 2005, p. 28). A Constituição federal de 1988 também deixou à mercê dos estados a legislação complementar sobre RMs, passando a normatizar a integração, a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum dos municípios de uma RM, de maneira totalmente independente, por meio de instituições e normas próprias. Além disso, federalizou o município, dando-lhe auto-organização. Enfim, fragmentou o território das “regiões metropolitanas”, sobrepôs tarefas e distribuiu mal as competências entre os entes federativos.

Exemplo de falha na regulamentação/normatização das RMs está na ausência, na Constituição federal de 1988, por meio de emenda constitucional ou lei complementar, de algum aparato e/ou instrumento jurídico que defina aos estados e municípios quais são os instrumentos de gestão metropolitana que devem, obrigatoriamente, ser criados para uma governança. Também, quais órgãos e conselhos (se consultivo, se deliberativo) devem auxiliar nessa gestão. No entanto, a esse respeito, cabe o registro de que muitos parlamentares elaboraram propostas de inclusão na Constituição federal de 1988 acerca da questão institucional de RMs, como se pode acompanhar no Quadro 5.

Quadro 5 - Propostas parlamentares para a constituição de 1988 sobre o tema região metropolitana

Constituinte	Partido	Estado	Emenda
A. Feitosa	PMDB	BA	Os estados devem instituir regiões metropolitanas
A. Neves	PMDB	MG	Os estados deve instituir regiões metropolitanas
A. Brito	PMDB	RS	Expansão dos poderes e funções das regiões metropolitanas

¹³ A redação da atual Constituição (BRASIL, 1988) é como se segue: “Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

A. Brito	PMDB	RS	Estados e municípios poderão instituir regiões além das metropolitanas
C. Maia	PDT	RJ	Toda região metropolitana com mais de 5 milhões de habitantes deve ser transformada em estado
D. Arneiro	PMDB	RJ	Criação de regiões metropolitanas
H. Rosas	PMDB	SP	Definição de funções metropolitanas
J. Grecco	PMDB	SP	Regulamentação das regiões metropolitanas
L. Freire	PMDB	PE	As regiões metropolitanas devem ter representação política própria
M. Fruet	PMDB	PR	As regiões metropolitanas devem ter representação política própria
N. Friedrich	PMDB	PR	As regiões metropolitanas devem ter representação política própria
S. Sessím	PFL	RJ	Criação de regiões metropolitanas e de regiões urbanas
W. Ornelas	PFL	BA	Criação de regiões metropolitanas como instâncias administrativas

FONTE: <<http://www.senado.gov.br>>

Em seu estudo, Lima et.al (2013) alude que, na Assembleia Constituinte de 1988, vários deputados apresentaram emendas constitucionais para que fosse debatida a questão metropolitana, incluindo o dever dos estados de criação dessas unidades político-administrativas regionais, a necessidade de normatização delas e até os critérios para tal criação e financiamento. Porém, segundo o autor, o momento político não era propício, e por esse motivo as discussões não tiveram seguimento (LIMA, 2012).

Para melhor compreensão do quadro institucional da questão metropolitana no território brasileiro, no que diz respeito à falta de critérios e à diversidade na regulamentação, segue o Quadro 6, que caracteriza como as atuais RMs estão estabelecidas jurídica e institucionalmente.

Quadro 6 - Caracterização institucional das RMs no Brasil

Regiões Metropolitanas	Instrumento legal e Data de criação	Nº Mun*	Lei específica que trata da gestão metropolitana
Região Norte – 3 RMs e 15 municípios			
RM de Belém (PA)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	5	LCE nº 27, de 19 de outubro de 1995 (institui a RM e cria conselho e fundo)
RM de Manaus (AM)	LCE nº 52, de 30 de maio de 2007	8	LCE nº 52, de 30 de maio de 2007, complementada pelas LCEs nº 60, de fevereiro de 2008, e nº 61, de abril de

			2008
RM de Macapá (AP)	LCE nº 21, de 26 de fev. de 2003	2	Não há lei específica. Sequer a LCE trata da questão metropolitana
Região Nordeste – 13 RMs, 2 Rides e 172 municípios			
RM do Recife (PE)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	14	LCE nº 10, de 6 de janeiro de 1994
RM de Salvador (BA)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	13	Não foi encontrada LCE relativa à gestão metropolitana
RM de Feira de Santana (BA)	LCE nº 35, de 6 de julho de 2011	6	Não foi encontrada LCE relativa à gestão metropolitana
RM de Fortaleza (CE)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	15	LCE nº 18, de 29 de dezembro de 1999, alterada pela LCE no 34, de maio de 2003
RM do Cariri (CE)	LCE nº 78, de 26 de junho de 2009	9	LCE nº 78, de 26 de junho de 2009
RM da Grande São Luís (MA)	LCE nº 38, de 12 de janeiro de 1998	5	LCE nº 69, de 23 de dezembro de 2003
RM do sudoeste maranhense (MA)	LCE nº 89, de 17 de nov. de 2005	8	LCE nº 89, de 17 de novembro de 2005
RM de Natal (RN)	LC nº 152, de 16 de janeiro de 1997	10	LCE nº 152 de 16 de janeiro de 1997, e alterações posteriores
RM de João Pessoa (PB)	LCE nº 59, de 30 de dez. de 2003	13	LCE de 30 de dezembro de 2003
RM de Campina Grande (PB)	LCE nº 92, de 15 de dez. de 2009	23	LCE nº 92, de 15 de dezembro de 2009
RM de Maceió (AL)	LCE nº 18, de 19 de nov. de 1998	11	LCE nº 18, de 19 de novembro de 1998
RM do Agreste (AL)	LCE nº 27, de 30 de nov. de 2009	20	LCE nº 27, de 30 de novembro de 2009
RM de Aracaju (SE)	LCE nº 25, de 29 de dez. de 1995	4	LCE nº 25, de 29 de dezembro de 1995 (lista as funções públicas comuns)
Ride do Polo Petrolina e Juazeiro (PE/BA)	LCF nº 113, de 19 de set. de 2001	8	A LCE nº 113 remete à gestão da Ride à regulação posterior
Ride da Grande Teresina (PI/MA)	LCF nº 112, de 19 de set. de 2001	13	A LCE nº 112 remete à gestão da Ride à regulação posterior

Região Sudeste – 7 RMs e 129 municípios			
RM de São Paulo (SP)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	39	LCE nº 94, de 29 de maio de 1974, complementada pela LCE nº 760, de agosto de 1994
RM da Baixada Santista(SP)	LCE nº 815, de 30 de julho de 1996	9	LCE nº 815, 30 de julho de 1996, e 853, dezembro de 1998 – cria a Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM)
RM de Campinas (SP)	LCE nº 870, de 19 de junho de 2000	19	LCE nº 870, de 19 de junho de 2000, e LCE nº 946, de setembro de 2003 (cria a AGEMCAMP)
RM do Rio de Janeiro (RJ)	LCF nº 20, de 1º de julho de 1974	17	LCE nº 87 de 16 de dezembro de 1997, e alterações posteriores
RM de Belo Horizonte (MG)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	34	LCEs nºs 88 e 89, de 12 de janeiro de 2006, e LCE nº 107, de janeiro de 2009 (Agência)
RM do Vale do Aço (MG)	LCE nº 90, de 12 de jan. de 2006	4	LCE nº 88, de 12 de janeiro de 2006 (gestão RMs em MG), e LCE nº 90, de janeiro de 2006
RM da Grande Vitória (ES)	LCE nº 58, de 21 de fev. de 1995	7	LCE nº 318, de 17 de janeiro de 2005, alterada pela LCE nº 325, de janeiro de 2005
Região Sul – 12 RMs e 127 municípios			
RM de Porto Alegre (RS)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	31	LCE nº 11.740, de 13 de janeiro de 2002
RM de Curitiba (PR)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	26	LCE nº 111 (gestão das RMs no PR) de 11 de agosto de 2005
RM de Londrina (PR)	LCE nº 81, de 17 de junho de 1998	8	LCE nº 81, de 17 de junho de 1998, e LCE nº 111, de agosto de 2005 (gestão das RMs no PR)
RM de Maringá (PR)	LCE nº 83, de 17 de julho de 1998	13	LCE nº 83, de 17 de julho de 1998, e LCE nº 111, de agosto de 2005 (gestão RMs no PR)
RM da Grande Florianópolis (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	9	LCE nº 104 (ênfase nas funções públicas) de 14 de janeiro de 1994
RM de Chapecó (SC)	LCE nº 377, de 17 de abril de 2007	16	LCE nº 104 (ênfase nas funções públicas), de 14 de janeiro de 1994
RM do Vale do Itajaí (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	5	LCE nº 104 (ênfase nas funções públicas), de 14 de janeiro de 1994

RM do Norte/Nordeste Catarinense (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	2	LCE nº 104 (ênfase nas funções públicas), de 14 de janeiro de 1994
RM de Lages (SC)	LCE nº 495, de janeiro de 2010	3	LCE nº 104 (ênfase nas funções públicas), de 14 de janeiro de 1994
RM da Foz do Rio Itajaí (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	5	LCE nº 104 (ênfase nas funções públicas), de 14 de janeiro de 1994
RM Carbonífera (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	7	LCE nº 104 (ênfase nas funções públicas) de 14 de janeiro de 1994
RM de Tubarão (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	3	LCE nº 104 (ênfase nas funções públicas), de 14 de janeiro de 1994
Região Centro-Oeste – 2 RMs, 1 Ride e 39 municípios, além do DF			
RM de Goiânia (GO)	LCE nº 27, de 30 de dez. de 1999	13	LCE nº 27, de 30 de dezembro de 1999, e alterações posteriores
RM do Vale do Rio Cuiabá (MT)	LCE nº 359, de 27 de maio de 2009	4	LCE nº 340, de 17 de dezembro de 2008 (gestão das RMs no MT), e LCE nº 359, de maio de 2009
RIDE do DF e Entorno (DF/GO/MG)	LCF nº 94, de 19 de fev. de 1998	22 e o DF	A LCF nº 94 remete à gestão da Ride à regulação posterior

FONTE: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Comunicado 116 (2011)

NOTA: *Número de Municípios até 31/01/2010

A diversidade de soluções e arranjos verificados no diagnóstico institucional, referente às legislações estaduais, dá uma amostra do embaraço que os estados têm para instituir as RMs. Algumas dessas regiões sequer dispõem de leis específicas sobre o tema, outras não criaram fundos de financiamento, secretarias e/ou conselhos e algumas apenas replicaram o texto da Constituição para suas próprias constituições, ressaltando apenas seu poderio e decisão política para criá-las, sem regras, sem critérios.

Um dos estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), realizado em 2010, cita os critérios que têm sido estabelecidos nas constituições dos estados quando o assunto é a criação e a delimitação de regiões metropolitanas. Além dos fatores demográficos – o volume, o ritmo de crescimento populacional e a densidade demográfica –, aparecem os seguintes itens como critérios de criação de regiões metropolitanas criadas até o final de 2010:

[...] a ocorrência ou a tendência à conurbação; a necessidade de organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum; e as atividades econômicas regionais e seu grau de integração [...] em alguns estados, os fatores de polarização. (INSTITUTO DE PESQUISA..., 2011, p. 10).

Alencar (2014), ao analisar as constituições estaduais acerca do referido tema, ressalta que o objetivo de promover um desenvolvimento integrado entre os municípios que formam uma RM é o único que aparece em todas as constituições estaduais, desde 1988. Fato é que, nessas constituições, não foram estabelecidos instrumentos de gestão, ao menos no aparato jurídico, que, na prática, deem conta da dinâmica territorial dos ambientes metropolitanos.

Em 2015, na tentativa de suprir a normatização/regulamentação na questão metropolitana, a União promulgou o Estatuto da Metrópole, que ameniza a situação, mas não retira a autonomia dos estados de continuarem a instituir regiões metropolitanas sem regras nacionais. Sequer o Estatuto da Metrópole define as funções públicas de interesse comum para uma região metropolitana. Assim, não há parâmetros e similaridades para todas as RMs brasileiras. As assimetrias são grandes, nos aspectos demográficos. Por exemplo, a região metropolitana de São Paulo (criada em 1973) possui mais de 20 milhões de habitantes, e a RM de Tubarão (criada em 2009), pouco mais de 120 mil habitantes. Independentemente do ano de criação, a similaridade entre as duas regiões deveria ser maior, ou ao menos regiões metropolitanas deveriam ser cidades milionárias (SANTOS, 2009).

O Ipea trata desse assunto e aponta que o tamanho médio das cidades que compõem as RMs – a população dividida pelo número de municípios – apresenta ainda maiores dissonâncias. Senão vejamos os casos das cidades das RMs de Rio de Janeiro, São Paulo e Belém, com respectivamente 679.427, 507.106 e 421.124 habitantes, e das RMs de Agreste, Campina Grande e Chapecó, com respectivamente 30.253, 29.893 e 13.913 habitantes. A relação entre a maior delas (Rio de Janeiro) e a menor (Chapecó) é de quase 49 vezes (INSTITUTO DE PESQUISA..., 2011). À origem dessas inconsonâncias territoriais Arrais (2012) atribui o deslocamento existente entre o processo de metropolização e o de instituição de região metropolitana, fenômenos esses denominados metropolização e metropolização institucional pelo Ipea (2011).

Para Firkowski (2013), as estruturas legais e administrativas não acompanham o desenvolvimento da realidade urbano-metropolitana e, por isso, a gestão das cidades ficou “parada” no tempo, prejudicando ambientes metropolitanos.

Por conseguinte, apresentado o diagnóstico das estruturas normativas e institucionais das RMs brasileiras, passa-se ao estudo da Região Metropolitana de Goiânia (RMG), no próximo subcapítulo, a fim de revelá-la como um exemplo prático da fragilidade e do vazio institucional dessas estruturas metropolitanas. Uma vez que a hipótese afirmada neste trabalho é de que faltam políticas públicas de gestão para a RMG no período de 2012 a 2014, far-se-ão essa verificação e análise consultando a exequibilidade das propostas orçamentárias criadas pelo atual órgão responsável pela gestão de políticas públicas voltadas para a questão metropolitana do estado de Goiás, que abriga a RM objeto deste estudo.

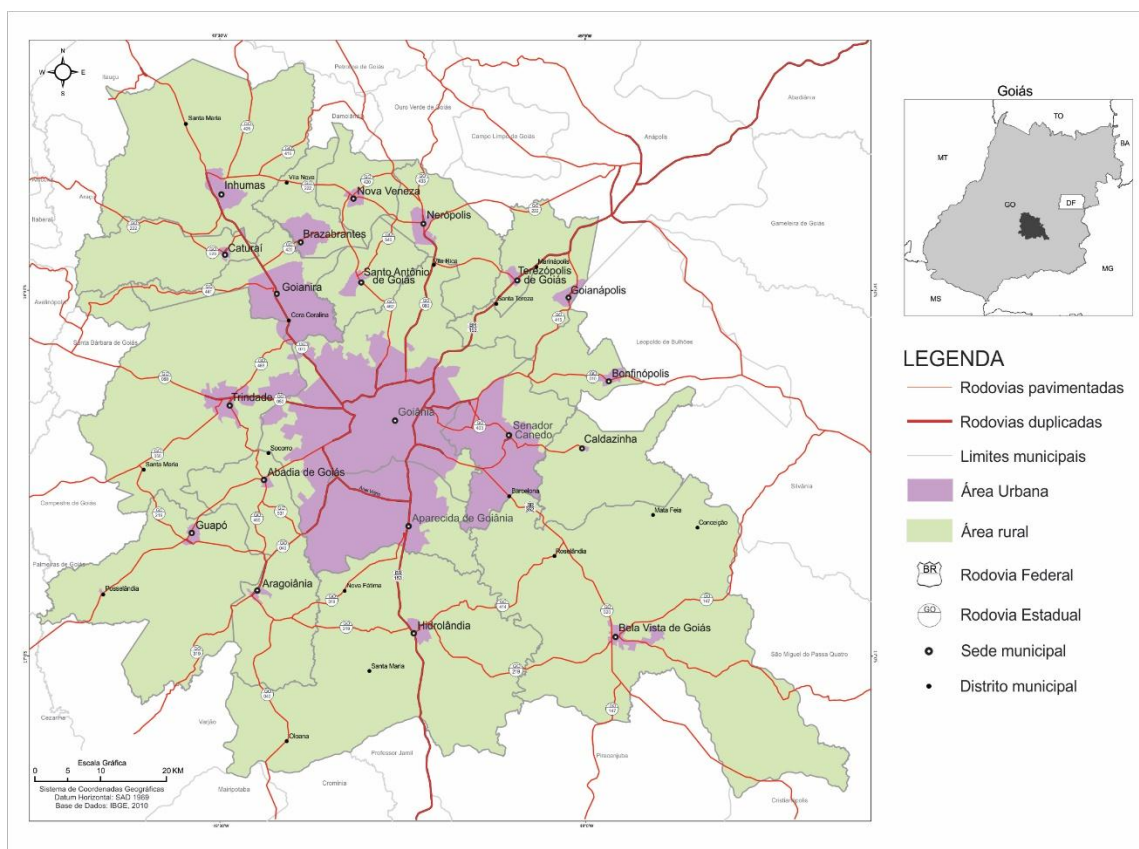
2.3 REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA (FORMAÇÃO, INSTITUIÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS)

A RMG foi criada pela Lei Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999, com onze municípios: Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Goianápolis, Goianira, Goiânia, Hidrolândia, Nerópolis, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo, e Trindade. Essa mesma lei estabeleceu a Região de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (RDIG), composta pelos municípios de Bela Vista, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caturai, Inhumas, Nova Veneza e Terezópolis de Goiás (sete municípios). Em 9 de dezembro de 2004, a Lei Complementar nº 48 retira o município de Bela Vista de Goiás da RDIG e o inclui na RMG. Em 23 de maio de 2005 a Lei Complementar nº 54 inclui o município de Guapó na RMG e, finalmente, em 25 de março de 2010, a Lei Complementar nº 78 fecha o quadro atual dos vinte municípios da RMG, inserindo Caldazinha e incorporando os municípios da RDIG à RMG.

Mas a primeira institucionalização de grande parte do atual território metropolitano ocorreu em 1980, com a criação do Aglomerado Urbano de Goiânia – Aglug. O Aglug foi instituído pela Lei Ordinária nº 8.956, em 27 de novembro de 1980, com a seguinte composição municipal: Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Goianápolis, Goiânia, Goianira, Guapó, Leopoldo de Bulhões, Nerópolis e Trindade. Somente o município de Leopoldo de Bulhões foi excluído em 1991. Todos os municípios do Aglug atualmente fazem parte da RMG.

O Mapa 2 revela a composição municipal da RMG em 2010 e, juntamente com o Quadro 7, com a população da região em 2014, nos ajuda a compreender a dinâmica

territorial da RMG, revelando sua área urbana, a diferença de população entre seus municípios, expressam a expansão urbana a partir dessa cidade polo-núcleo, além da forte conurbação com o município de Aparecida de Goiânia, com avanço em direção a municípios como Senador Canedo, Goianira e Trindade. E assim, suscita-se nesse território, cada vez mais, a necessidade de um planejamento territorial adequado, tendo em vista que a conturbação entre os municípios torna frágeis as divisões político-administrativas, de modo que a demanda de um serviço público, como educação e saúde, não fica mais restrita a esses limites, configurando-se, portanto, em uma questão regional. Além disso, em função da diferença entre o número de habitantes dos municípios da RMG, exceto Goiânia, e o número do número de habitantes da capital, faz-se necessário o uso de políticas públicas que promovam uma total integração desse território, utilizando as capacidades administrativas e funcionais de cada município não somente para atender as demandas da metrópole.



MAPA 2 – COMPOSIÇÃO MUNICIPAL DA RMG EM 2010

FONTE: Atlas das Receitas Públicas Municipais da Região Metropolitana de Goiânia (2013).

Quadro 7 – População da RMG em 2014

Município	População Estimada	Município	População estimada
Abadia de Goiás	7.733	Goianira	38.607

Aparecida de Goiânia	511.323	Guapó	14.419
Aragoiânia	9.278	Hidrolândia	19.392
Bela Vista de Goiás	27.112	Inhumas	51.144
Bonfinópolis	8.508	Nerópolis	26.857
Brazabrantes	3.485	Nova Veneza	8.957
Caldazinha	3.582	Santo Antônio de Goiás	5.391
Caturai	4.944	Senador Canedo	97.719
Goianápolis	11.013	Terezópolis de Goiás	7.262
Goiânia	1.412.364	Trindade	115.470

FONTE: IBGE (2016).

O crescimento acelerado do município de Goiânia deu-se, sobretudo, entre as décadas de 1960 e 1970. Desse modo, além do reconhecimento do Aglug, os municípios limítrofes à capital passaram a receber boa parcela da população entre essas décadas, em função da especulação imobiliária na capital, posto que a população vai em busca de maiores estoques de terras, a preços bem mais baratos.¹⁴

Segundo Azevedo e Guia (2000), a RMG dispõe de um aparato legal (institucional e normativo) bem estruturado para uma gestão metropolitana, no que se refere à realização de planejamento de políticas urbanas adequados. Para os autores, ao menos sua legislação, a Constituição do Estado de Goiás, apresenta fatores que determinam a instituição de novas RMs, sendo eles: população e crescimento demográfico, com projeção quinquenal; grau de conurbação e fluxos migratórios; atividade econômica, perspectivas de desenvolvimento e fatores da polarização; deficiência dos serviços públicos, em um ou mais municípios, com implicação no desenvolvimento da região. Além do que, estabelece a necessidade de se garantir a autonomia (financeira, política e administrativa) de todos os municípios que a compõem (GOIÁS, 1989).

¹⁴ O relatório do Ipea (2015, p. 31) retrata da seguinte maneira o uso e a ocupação do solo nos municípios de Goiânia e Aparecida de Goiânia (que é o município que apresenta a maior conturbação com a capital): “A aprovação da Lei Municipal nº. 4.526, de 1971 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano de Goiânia), que impedia a aprovação de loteamentos sem infraestrutura mínima para fins urbanos em Goiânia, fez com que as terras dos municípios limítrofes de Goiânia passassem a representar uma opção de parcelamento menos onerosa. Após 1972, o número de novos loteamentos abertos em Goiânia reduziu-se consideravelmente – e a problemática da moradia em Aparecida de Goiânia agravou-se, contribuindo para a ação dos incorporadores imobiliários no município”. Conforme apontamentos da pesquisa realizada por Santos (2008), “[...] setenta por cento (70%) dos loteamentos existentes em Aparecida de Goiânia foram lançados nos anos 1970, atribuindo essa situação à política habitacional de Goiânia, onde o governo do Estado e até mesmo da Prefeitura de Goiânia promoveram assentamentos naquele município”. Situação que se agravou como resultado da migração da população de outros municípios e também da migração interna.

A Lei Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999 (GOIÁS, 2000a), além de criar a RMG, autorizou o Poder Executivo a expandir instrumentos e instituições de planejamento para facilitar a gestão da RMG. Na mesma lei de criação da RMG foram instituídos o Conselho de Desenvolvimento – Codemetro – da RMG, a Secretaria Executiva, atual Secima, e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Goiânia – Fundemetro. De maneira resumida, o Quadro 8 traz as funções das principais entidades ligadas à gestão da RMG.

Quadro 8 - Estrutura institucional do estado de goiás acerca da RMG

Entidades	Funções
Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (CODEMETRO)	Administrar as questões metropolitanas e supervisionar a execução das funções públicas de interesse comum entre o Estado de Goiás e os municípios dela integrantes.
Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Goiânia	Dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas dele decorrentes, no que se refere às funções públicas de interesse comum do Estado e dos Municípios integrantes da Região Metropolitana.
Secretaria de Estado de Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (SECIMA ¹⁵) - A lei nº 18.286, de 30 de dezembro de 2013 extinguiu a Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia e mesclou três secretarias, sendo elas: De infra-estrutura, de cidades e de assuntos metropolitanos	Formular a política estadual de desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia e sua execução, direta ou indiretamente, especialmente no que diz respeito aos serviços de transporte coletivo urbano de passageiros, inclusive acompanhamento, controle e fiscalização da sua qualidade;

Fonte: < www.gabinetecivil.go.gov.br>

Para se ter uma ideia da composição/representação das instituições de assuntos metropolitanos em relação à sociedade civil e demais entidades, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana é composto por 42 membros, sendo um representante de cada município metropolitano, vinte no total; quinze representantes do Poder Executivo de Goiás, dois representantes do Poder Legislativo estadual, três representantes das instituições UFG, UEG e PUC-GO, um secretário de planejamento de Goiânia e um secretário de planejamento de Aparecida de Goiânia (GOIÁS, 2000b).

E com esse aparato (conselho, fundo e secretaria executiva), os órgãos normativos e institucionais da RMG têm sido apreendidos como meros instrumentos

¹⁵ Em menos de 15 anos, a SECIMA é a terceira formação do órgão responsável por formular e executar a política estadual de desenvolvimento da RMG (as duas primeiras secretarias foram SEPLAM- Secretaria de Planejamento e SEDRMG – Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia) Para Garson (2005) essas mudanças são um entrave a gestão metropolitana, o autor diz que a mudança de uma secretaria à outra com alguma frequência, “dificulta a constituição de uma burocracia especializada, tal como requerida para o trato das matérias complexas envolvidas no planejamento urbano. Embora esta burocracia possa estar lotada em órgão específico – uma autarquia, por exemplo- a mudança de subordinação deste órgão provavelmente requer adaptação a novas orientações, o que, de forma frequente, implica em descontinuidade e pode revelar desprestígio. (GARSON, 2005, p. 110)

fictícios de planejamento de políticas públicas urbanas. O relatório do Ipea (2015, p. 29) resume bem a gestão metropolitana de Goiânia:

Não há registros de realização de reuniões e deliberações do Codemetro e/ou atividades relacionadas ao planejamento das funções de interesse comum entre o estado e os municípios da RM de Goiânia, entretanto, o Conselho realizou, no período de 2000 a 2012, duas cerimônias para posse de seus membros designados nos respectivos Decretos nº 5.193/2000 e nº 7.640/2011. Também não há registros de recursos financeiros e movimentação do Fundemetro. O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RM de Goiânia ainda não foi elaborado. A região ainda não possui o plano diretor metropolitano. [...] o transporte é a única função pública de interesse comum executada no âmbito da RM de Goiânia, desde a década de 80, contando inclusive com o PDSTC [Plano Diretor de Transporte Coletivo] da RM de Goiânia – elaborado em 2004, atualizado e aprovado em 2006, pela CDTC¹⁶ e definido como instrumento executivo orientador da política de transporte coletivo para toda a RMTM [Rede Metropolitana de Transportes Coletivos] (Goiânia e mais dezessete municípios) da RM [...].

Desde que o Aglug foi criado, um conjunto de atividades e serviços foi definido para ser compartilhado pela população desse aglomerado. Trata-se das chamadas “funções de interesse comum”,¹⁷ citadas no relatório do Ipea. Essa definição legal é necessária porque, em aglomerados urbanos ou em RMs, as demandas e necessidades de uma população extrapolam os limites municipais, em função das manchas urbanas, das conturbações, de sorte que a demanda por serviços públicos básicos da população de determinados municípios, como saúde e educação, torna-se uma questão regional.

Vejam-se quais são as funções públicas de interesse comum que foram definidas na década de 1980 para o Aglug e quais são as funções definidas para a RMG (Quadro 9).

Quadro 9 - Funções públicas de interesse comum do AGLUG e da RMG

AGLUG – Aglomerado Urbano de Goiânia	RMG – Constituição do estado de Goiás
<ol style="list-style-type: none"> 1. Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; 2. Saneamento básico e ambiental, notadamente o abastecimento de água, rede de esgoto e controle da poluição; 3. Transporte e sistema viário; 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Transportes e sistema viário; 2. Segurança pública; 3. Saneamento básico; 4. Ocupação e uso do solo, 5. Abertura e conservação de estradas vicinais;

¹⁶ A Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos (CDTC) foi criada pela Lei Complementar nº 27/99 e a Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (RMTM) pela Lei Complementar nº 34/01, como unidade sistêmica regional, composta por todas as linhas e serviços de transportes coletivos que servem ou que venham a servir a Goiânia e aos demais municípios da RMG (exceto Inhumas e Caturama).

¹⁷ Atualmente, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, ou Estatuto da Metrôpole, traz a seguinte definição de função pública de interesse comum em seu Art. 2º, inciso II: “[...] função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (BRASIL, 2015, p. 2).

<p>4. Regulamentação de uso do solo regional</p> <p>5. Utilização dos recursos hídricos;</p> <p>6. Promoção de ações que visem a geração de empregos e melhoria do nível de renda da população;</p> <p>7. Habitação popular;</p> <p>8. Desenvolvimento social (educação, saúde, segurança e outros);</p> <p>9. Outras obras, atividades e serviços de interesse do AGLUG, a critério do Conselho de Desenvolvimento Integrado do Aglomerado Urbano de Goiânia</p>	<p>6. Aproveitamento dos recursos hídricos;</p> <p>7. Distribuição de gás canalizado;</p> <p>8. Cartografia e informações básica;</p> <p>9. Aperfeiçoamento administrativo e solução de problemas jurídicos comuns;</p> <p>10. Planejamento;</p> <p>11. Política de habitação e meio-ambiente;</p> <p>12. Desenvolvimento econômico;</p> <p>13. Promoção social;</p> <p>14. Modernização institucional</p>
---	--

Fonte: < www.gabinetecivil.go.gov.br>

O Quadro 9, somado a um dos estudos recentes do Ipea, realizado em 2013, auxilia a compreender que, apesar de a atual legislação da RMG expandir as funções públicas de interesse comum desde a constituição do Aglug, há uma grande distância entre a determinação normativa e a efetivação de políticas públicas em território metropolitano. O Ipea tratou da falácia orçamentária na RMG (entre 2000 e o início de 2012) e da execução físico-financeira pouco representativa nas metas e nos programas de planejamento propostos para o desenvolvimento da região.

Nenhuma ação de governo de estado pode se dar sem estar prevista no Plano Plurianual (PPA). Esse instrumento, previsto no Art. 165 da Constituição Federal, destina-se a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Por meio do PPA é declarado “o conjunto das políticas públicas do governo para um período de quatro anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas”.¹⁸ Sobre a questão orçamentária do estado de Goiás, voltada para a administração metropolitana, o Ipea (2015, p. 24) assim registra:

Uma leitura que se faz, considerando o período de 2000 a 2015, é que o governo do estado de Goiás planejou, por meio de seus PPAs, programas e ações que atendessem à RM de Goiânia, considerando as funções de interesse comum, com intuito de implantar uma gestão compartilhada para atender a desigualdades e conflitos presentes no território metropolitano. Ao longo do período considerado, percebe-se que o planejamento para as questões metropolitanas foi sendo direcionado especificamente para uma função – o transporte urbano [...].

O relatório do Ipea (2015) apresenta um breve histórico da execução financeira (que são as despesas pagas¹⁹) referentes aos programas²⁰ e metas destinados à

¹⁸ Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/plano-plurianual-ppa/o-que-e-o-ppa>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

¹⁹ O pagamento refere-se ao terceiro estágio da despesa orçamentária e será processada pela Unidade Gestora Executora no momento da emissão do documento Ordem Bancária (OB) e documentos relativos

gestão da RMG desde o ano 2000, fixados nos PPAs. Assim, antes de se avaliar as despesas pagas referentes à execução de políticas públicas voltadas para a RMG, no período de 2012 a 2014, dedica-se aqui à apresentação de um breve histórico feito pelo Ipea acerca da realidade metropolitana. Diz o Instituto:

A execução financeira dos programas que envolvem ações para RM de Goiânia, presentes nos PPAs de 2000 a 2015, está exposta na tabela 1. Em resumo, dos quatro períodos considerados, observa-se que, inicialmente, em 2000-2003 e 2004-2007 foram integradas ações de interesse comum, envolvendo vários órgãos e fundos, o que possibilitou uma maior execução das metas programadas, 40,2% e 20,9% cada, respectivamente. No período seguinte (2008-2011), a execução orçamentária ficou abaixo de 0,5% [...] o PPA 2012-2015 já registra uma execução financeira de 2% do valor orçado, envolvendo ações relacionadas à saúde e ao transporte. (INSTITUTO DE PESQUISA..., 2015, p. 24).

O relatório do Ipea não traz informações das políticas públicas voltadas para a RMG de todo o período aqui estudado (2012 a 2014). As Tabelas 2, 3 e 4 apresentam as despesas pagas por meio de programas e ações criados para a RMG. Importante ressaltar que as despesas de 2012 e 2013, embora se apresentem em outras pastas, foram executadas pelo órgão responsável diretamente pelas políticas públicas da RMG, que é a atual Secretaria de Estado de Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (Secima).

Tabela 2 - Valores pagos (em programas e ações do governo) voltados à RMG em 2012

ÓRGÃO	PROGRAMA	AÇÃO	VALOR PAGO (R\$)
Gab. do sec. das cidades	Programa de transporte e mobilidade da Região Metropolitana de Goiânia	Subsídio ao valor da passagem aos usuários das linhas semiurbanas da Região Metropolitana de Goiânia	11.558.333,34
Gab.do sec.de infra-estrutura	Programa de transporte e mobilidade da Região Metropolitana de Goiânia	Subsídio ao valor da passagem aos usuários da linha do eixo anhanguera da Região metropolitana de Goiânia	2.500.000,00
Gab.do sec.de infra-estrutura	Programa de Implantação do VLT – Veículo Leve sobre Trilhos	Estudos e projetos de viabilidade - implantação de Veículo Leve sobre Trilhos	0,00

FONTE: Ferramenta de informática Business Objects (B.O) – Secretaria de Estado da Fazenda, 2016

a retenções de tributos, quando for o caso. O pagamento consiste na entrega de numerário ao credor e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa (Portal da Transparência – Governo Federal).

²⁰ A Lei nº 17.543, de 11 de janeiro de 2012 do estado de Goiás, Art. 3, entende por Programa: “[...] o instrumento de organização da atuação governamental, que articula um conjunto de ações as quais concorrem para um objetivo comum preestabelecido, visando à solução de um problema ou ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade” (GOIÁS, 2012, p. 17). Os programas do Estado podem ser: “Finalísticos (resulta em bens e serviços de interesse direto e imediato da sociedade) de Gestão de Políticas Públicas (aqueles que abrangem as ações de gestão de governo) e de Apoio Administrativo (aqueles que correspondem ao conjunto de despesas de natureza administrativa e outras naturezas que venham garantir a execução de programas finalísticos)” (GOIÁS, 2012, p. 18).

A Tabela 2 mostra dois programas. Um deles, o “Programa de Implantação do VLT – Veículo Leve Sobre Trilhos”, prevê a implantação de um sistema de transporte coletivo com tecnologia ferroviária urbana tipo VLT – Veículo Leve Sobre Trilhos.²¹ Seu objetivo é promover “a melhoria das atuais condições de Mobilidade Urbana e dos Serviços de transporte coletivo, de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável na Região Metropolitana de Goiânia” (GOIÁS, 2012, p. 172). O outro, “Subsídio ao valor da passagem aos usuários das linhas semiurbanas da Região Metropolitana de Goiânia”, objetiva, segundo o PPA (GOIÁS, 2012, p. 177), promover “inclusão social melhorando o acesso ao transporte coletivo público”. Contudo, apresenta repasse financeiro somente para subsidiar o transporte coletivo da RMG num valor de mais de 14 milhões de reais.

Para 2012, o PPA estabeleceu uma meta de gastos com o VLT de 2,062 milhões de reais (total), sendo 1,460 milhão de recursos de convênio e 602 mil de recursos do estado. Mas o fato é que, para esse mesmo ano, sequer aparecem gastos ligados ao gabinete da Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (SEDRMG), atual Secima. No total são dezessete ações planejadas para a RMG, sendo que quatorze delas se referem ao transporte coletivo, e somente despesas com a ação de subsídio de passagem aos passageiros do Eixo Anhanguera.

De acordo com a Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento (Segplan) de Goiás, o PPA estabeleceu doze ações que são ligadas ao transporte coletivo do Programa Transporte e Mobilidade, sendo elas: “Cartão Transporte Cidadão”; “Execução e Obras Rodoviárias na Região Metropolitana de Goiânia”; “Expansão e Melhoramento e Terminais de Passageiros e Estações de Embarque”; “Expansão e Melhoramento do Corredor Eixo Anhanguera”; “Implantação do Passe Livre Estudantil na Região Metropolitana de Goiânia”; “Implantação do Sistema de Informações aos Usuários do Eixo Anhanguera”; “Implantação do Sistema Eletrônico de Controle Operacional e Gerenciamento de Frota do Eixo Anhanguera”; “Infraestrutura para Mobilidade nos Corredores de Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Goiânia”; “Manutenção e Conservação das Estações, Terminais; Pavimento e Estrutura de Segregação do Eixo Anhanguera”; “Subsídio ao Valor da Passagem aos Usuários da Linha do Eixo Anhanguera da Região Metropolitana de Goiânia”; “Subsídio ao Valor da Passagem aos Usuários das linhas Semiurbanas da Região Metropolitana de Goiânia” e “Estudos e

²¹ O VLT também visa “[m]elhorar o acesso ao transporte coletivo, facilitando o deslocamento de pessoas residentes nos municípios que compõem a Região Metropolitana de Goiânia” (GOIÁS, 2012, p. 172).

Implementação do Metrô Leve do Eixo Anhanguera e Pesquisa de Origem e Destino na Região Metropolitana de Goiânia”. Importante destacar que somente as despesas com transportes apresentam valores significativos.

As Tabelas 2, 3 e 4 também trazem os valores pagos a fornecedores e prestadores de serviços. Mostram, por conseguinte, a execução financeira das políticas públicas que tiveram seus programas/ações fixados no PPA de Goiás no período de 2012 a 2015 e voltados para a RMG. Nota-se que, quando se trata de valores orçamentários e despesas pagas, as discrepâncias são enormes.

Tabela 3 - Valores pagos (em programas e ações do governo) voltados à RMG em 2013

ÓRGÃO	PROGRAMA	AÇÃO	VALOR PAGO (R\$)
Gab. sec.desenv. Região Metro. Goiânia	Programa de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia	Desenvolvimento institucional e fortalecimento da gestão metropolitana	15.000,00
Gab. sec.desenv. Região Metro. Goiânia	Programa de Implantação do VLT - Veículo Leve sobre Trilhos	Estudos e implementação do metrô leve do eixo anhanguera	140.000,00
Gab. sec.desenv. Região Metro. Goiânia	Programa de apoio administrativo	Apoio administrativo	6.232.652,11
Gab.do sec.de infraestrutura	Programa de transporte e mobilidade da Região Metropolitana de Goiânia	Subsídio ao valor da passagem aos usuários da linha do eixo anhanguera da Região Metropolitana de Goiânia	15.033.328,67

Fonte: Ferramenta de informática Business Objects (B.O) – Secretaria de Estado da Fazenda, 2016.

A Tabela 3 traz gastos ligados ao Gabinete da Secretaria de Desenvolvimento da RMG. A ação “Desenvolvimento Institucional e Fortalecimento da Gestão Metropolitana” apresentou despesas de 15 mil reais em 2013, sendo mais de 3 milhões orçados para o período 2012-2015. Os gastos com apoio administrativo são relevantes, mas não são programas finalísticos, ou seja, não têm impacto direto na sociedade da RMG. As despesas com subsídio ao valor da passagem ainda são relevantes, e não aparecem despesas com as demais ações constantes do PPA 2012-2015 ligadas a essa Secretaria, que são: “Coordenação da Elaboração do Plano Diretor da Região Metropolitana de Goiânia” (3,698 milhões de reais); “Divulgação Institucional” (3,120 milhões de reais); “Fortalecimento da Capacidade Técnica dos Municípios da Região Metropolitana de Goiânia” (2,963 milhões de reais).

Tabela 4 - Valores pagos (em programas e ações do governo) voltados à RMG em 2014

ÓRGÃO	PROGRAMA	AÇÃO	VALOR PAGO (R\$)
Gab.secretário de Infra, Cid., Ass. Met.	Programa de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia	Coordenação da elaboração do Plano Diretor da Região Metropolitana de Goiânia – PDRMG	4.095,00
Gab.secretário de Infra, Cid., Ass. Met.	Programa apoio administrativo	Programa apoio administrativo	22.716.313,48

FONTE: Business Objects (B.O) – Secretaria de Estado da Fazenda, 2016.

Em 2014, a Secima apresentou despesas com a ação “Coordenação da elaboração do Plano Diretor da RMG”, cujo valor é pequeno, em relação aos mais de 3 milhões de reais que constam no orçamento do Estado, e novamente são despesas relacionadas a programas não finalísticos.

Os aspectos normativos e institucionais estudados não têm colaborado para o desenvolvimento do planejamento integrado da RMG. Dadas as deficiências financeira e orçamentária das políticas públicas de gestão da RMG, em tese, uma integração lateral entre os municípios que compõem essa região poderia ser promovida, em face da polarização e centralidade de Goiânia, cidade-núcleo. E as discrepâncias fiscais, especificamente as encontradas nas receitas e despesas públicas dos municípios dessa região, agravam esse quadro, o que será tratado no Capítulo 3.

CAPÍTULO III**ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DA
REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA**

Neste capítulo, analisamos a dinâmica fiscal da RMG e como esta influencia a produção de um território polarizado e diferenciado, fragmentado administrativamente mas integrado funcionalmente. Buscamos compreender a organização desse espaço e a centralidade da capital Goiânia na atual gestão de finanças públicas do território.

3.1 POLARIZAÇÃO E CENTRALIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA

A atual organização territorial da RMG pode ser compreendida por meio do processo de formação, expansão urbana e integração funcional dos municípios que a compõem, mas também, principalmente, do processo de metropolização ocorrido nesse espaço.

Arrais (2012) cita dois elementos importantes relacionados ao processo de metropolização, a saber, a polarização e a centralização, a primeira promovendo a segunda para a oferta de bens e serviços públicos na metrópole. No estudo de Arrais, é fácil perceber que Goiânia apresenta a polarização e a centralização como elementos marcantes em relação aos demais municípios da RMG, constituindo o chamado município polo-núcleo. Em 2016, a capital goiana tinha 1.448.639 habitantes e sua taxa de urbanização em 2010 já era de 99,62%.²² Foi após a década de 1960 que Goiânia apresentou um crescimento demográfico acelerado, em razão, principalmente, das migrações interestaduais. Em 1950, a capital tinha 53.389 habitantes, em 1960, 153.505 habitantes, em 1970, 389.784 habitantes, em 1980, 738.117 habitantes, em 1991, 920.840 habitantes, em 2000, 1.090.737 habitantes, e em 2010, 1.302.001 habitantes, segundo censos demográficos do IBGE (1950-2010).

Goiânia apresenta uma forte polarização econômica que concentra boa parte do Produto Interno Bruto (PIB) estadual. Em 2012 e 2013, enquanto o PIB do estado de Goiás era de cerca de 101 e 111 bilhões de reais, respectivamente, como medida de valor de bens e serviços produzidos na agropecuária, na indústria e nos serviços, o PIB de Goiânia era de 37 e 40 bilhões de reais para o mesmo período, o que representa mais de 36% do valor total do estado nos dois anos consecutivos. A Tabela 5 auxilia-nos na análise do PIB da região:

Tabela 5 - Produto interno bruto (PIB) dos municípios da RMG, em 2012 e 2013

ANO					
Municípios	2012		Municípios	2013	
	A Preços Correntes (1.000 R\$)	Per Capita (R\$)		A Preços Correntes (1.000 R\$)	Per capita (R\$)
Goiânia	37.803.085	28.343	Goiânia	40.461.354	29.034

²² Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

Aparecida de Goiânia	8.615.375	18.167	Aparecida de Goiânia	9.899.254	19.774
Senador Canedo	1.668.975	18.715	Senador Canedo	2.324.055	24.459
Trindade	1.286.283	11.913	Trindade	1.443.747	12.726
Inhumas	646.385	13.217	Bela Vista de Goiás	730.083	27.403
Bela Vista de Goiás	523.409	20.638	Inhumas	727.848	14.346
Nerópolis	521.389	20.804	Nerópolis	596.037	22.608
Goianira	466.754	13.104	Goianira	525.065	13.923
Hidrolândia	322.045	17.841	Hidrolândia	409.806	21.552
Guapó	140.417	10.034	Abadia de Goiás	153.299	20.259
Abadia de Goiás	137.861	19.243	Guapó	152.826	10.615
Terezópolis de Goiás	133.349	19.653	Goianápolis	146.365	13.305
Nova Veneza	127.740	15.228	Nova Veneza	144.267	16.383
Goianápolis	114.562	10.707	Terezópolis de Goiás	142.409	19.968
Santo Antônio de Goiás	84.991	17.187	Santo Antônio de Goiás	105.209	20.028
Aragoiânia	66.147	7.639	Aragoiânia	77.169	8.473
Bonfinópolis	60.737	7.721	Brazabrantés	65.181	18.926
Caturai	46.264	9.760	Bonfinópolis	64.465	7.749
Brazabrantés	38.067	11.528	Caturai	52.808	10.755
Caldazinha	30.313	8.926	Caldazinha	35.243	9.956

FONTE: IBGE (2016).

NOTA: Dados trabalhados pela autora.

Notamos que os valores são ainda mais expressivos quando comparamos Goiânia aos demais municípios da RMG; excetuando-se a capital, a soma do PIB desses municípios variou entre 15 e 17 bilhões de reais entre 2012 e 2013. Contudo, Goiânia detinha 251% e 227% para o mesmo período, ou seja, duas vezes mais que o valor do PIB dos demais dezenove municípios da região.

A polarização econômica de Goiânia é notória na medida dos valores representados. O conceito de polarização adotado aqui é assim definido por Arrais (2014, p. 6): “A polarização responde pelo movimento da economia, demonstrada pela concentração de firmas de diversos segmentos (indústria de transformação, serviços, comércio etc.) com reflexo direto na oferta de empregos”. Goiânia apresenta um número de firmas bem superior ao dos demais municípios da RMG, situação que o Quadro 10 nos ajuda a compreender.

Quadro 10 - Estabelecimentos industriais, de comércio e serviços nos municípios da rmg, em 2012

RMG	Extrativa Mineral	Indústria de Transformação	Serviços Industriais de Utilidade Pública	Construção Civil	Comércio	Serviços	Adm. Pública	Agropecuária, Extração Vegetal, Caça/Pesca	TOTAL
Abadia de Goiás	0	31	0	30	49	60	2	45	217
Aparecida de Goiânia	9	1201	17	737	2592	1857	7	86	6506
Aragoiânia	0	17	1	10	34	17	1	78	158
Bela Vista de Goiás	1	45	1	16	181	112	3	415	774
Bonfinópolis	0	11	1	8	32	28	2	30	112
Brazabrantes	0	11	0	0	9	10	1	26	57
Caldazinha	0	9	0	1	15	10	2	37	74
Caturai	0	7	0	1	16	5	4	55	88
Goianópolis	3	18	2	1	35	27	3	40	129
Goiânia	18	5321	74	3161	18743	16978	105	1006	45406
Goianira	3	90	1	37	194	128	4	93	550
Guapó	2	25	3	9	57	36	5	85	222
Hidrolândia	2	34	3	10	112	90	2	263	516
Inhumas	2	181	3	46	442	301	1	195	1171
Nerópolis	0	63	3	35	221	171	3	86	582
Nova Veneza	1	18	1	9	38	62	2	38	169
Santo Antônio de Goiás	0	23	1	61	39	82	2	28	236
Senador Canedo	1	108	2	124	402	253	4	90	984
Terezópolis de Goiás	0	20	0	6	34	20	2	31	113
Trindade	0	224	2	53	489	269	5	190	1232

Fonte: MTE/RAIS (2016).

De acordo com o Quadro 10, a polarização econômica que Goiânia exerce na RMG pode ser observada no número total de estabelecimentos. Enquanto Goiânia apresenta 45.406 estabelecimentos, desde lojas e fábricas a estabelecimentos para a prestação de serviços mais especializados, como atividades paisagísticas, Brazabrantes conta com 57 estabelecimentos para os mesmos segmentos. O contraste é grande e ocorre até mesmo em Aparecida de Goiânia. Com uma população de aproximadamente um terço da população total da capital, o município registrou, em 2012, 6.506 estabelecimentos, que, apesar de comporem um número representativo, não suprem a demanda desse município limítrofe à capital.²³ Os estabelecimentos de serviços/comércio de Aparecida de Goiânia não chegam a 15% do número total de estabelecimentos de Goiânia.

²³ Disponível em: <<http://www.imb.go.gov.br/bde>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

Dentre os estabelecimentos oferecidos por Goiânia, que não podem ser considerados especializados e que sintetizam bem a polarização exacerbada da metrópole, estão aqueles relacionados a agropecuária, extração vegetal, caça e pesca. Enquanto Goiânia apresenta 1.006 estabelecimentos, o município de Bela Vista é o que chega mais perto, com 415 estabelecimentos (pouco mais da metade do total de Goiânia), seguido de Hidrolândia, com 263 (menos de um terço do total da capital); todos os demais municípios, exceto Trindade e Inhumas, apresentam menos de cem estabelecimentos. Em se tratando de estabelecimentos relacionados a comércio e serviços, Goiânia apresenta uma centralização ainda maior, com 18.743 estabelecimentos comerciais e 16.978 estabelecimentos prestadores de serviços, contrastando com os respectivos nove e dez de Brazabrantes no mesmo ano.

Dos vinte municípios da RMG, dezesseis apresentam menos de mil estabelecimentos de comércio e prestação de serviços, além de fábricas; apenas Bela Vista de Goiás, Nerópolis, Goianira e Hidrolândia têm mais de quinhentos estabelecimentos, mas o total de qualquer um dos diferentes tipos não ultrapassa a casa dos setecentos. E a discrepância é ainda maior quando verificamos que oito municípios da RMG (Nova Veneza, Aragoiânia, Goianópolis, Terezópolis de Goiás, Bonfinópolis, Caturai, Caldazinha e Brazabrantes) têm menos de 170 estabelecimentos.

O setor terciário é o mais representativo em Goiânia, fato atribuído por Arrais et al. (2013, p. 39) a dois motivos:

Nas economias metropolitanas, notadamente nos espaços polarizados por capitais, o setor de serviços é o que mais gera emprego e renda. Isso decorre, de um lado, da reduzida produção e processamento de produtos agropecuários e, de outro, do forte peso do setor de serviços públicos e privados e da territorialização da administração pública (estadual e federal) nas capitais. A metrópole é, por excelência, um espaço de serviços consolidados.

A polarização econômica de Goiânia, cidade que concentra o maior número de firmas, gera sua centralização na prestação de serviços de quaisquer naturezas. Segundo Arrais (2014, p. 6), a centralização “é compreendida a partir do protagonismo do Estado na distribuição dos serviços públicos e equipamentos de consumo coletivo”. A Tabela 6 exemplifica a centralização de estabelecimentos de ensino municipais em Goiânia.

Tabela 6 - Estabelecimentos de ensino municipais na RMG

MUNICÍPIOS	2012	%	2013	%	2014	%
Abadia de Goiás	6	1,16	6	1,15	6	1,13
Aparecida de Goiânia	65	12,57	67	12,84	70	13,18
Aragoiânia	5	0,97	5	0,96	5	0,94
Bela Vista de Goiás	7	1,35	7	1,34	8	1,51
Bonfinópolis	4	0,77	4	0,77	4	0,75
Brazabrantes	3	0,58	3	0,57	3	0,56
Caldazinha	2	0,39	2	0,38	2	0,38
Caturai	1	0,19	1	0,19	1	0,19
Goianópolis	5	0,97	5	0,96	5	0,94
Goiânia	284	54,93	285	54,60	289	54,43
Goianira	9	1,74	10	1,92	10	1,88
Guapó	5	0,97	6	1,15	6	1,13
Hidrolândia	17	3,29	17	3,26	16	3,01
Inhumas	23	4,45	23	4,41	22	4,14
Nerópolis	8	1,55	8	1,53	8	1,51
Nova Veneza	2	0,39	2	0,38	2	0,38
Santo Antônio de Goiás	2	0,39	2	0,38	2	0,38
Senador Canedo	39	7,54	40	7,66	41	7,72
Terezópolis de Goiás	6	1,16	6	1,15	6	1,13
Trindade	24	4,64	25	4,79	25	4,71
TOTAL	517	100%	522	100%	531	100%

FONTE: BDE/IMB (2016).

NOTA: Dados trabalhados pela autora.

Goiânia deteve 54,4% da oferta de estabelecimentos municipais de ensino em relação à RMG em 2014. Essa centralização ocorre porque o Estado, conceituado aqui como o promotor do desenvolvimento da região metropolitana, deveria, junto com os municípios, oferecer de maneira mais bem distribuída, através de políticas públicas, todo e qualquer serviço público prestado à sociedade, como saúde, educação e habitação. Mas a dinâmica socioespacial da RMG tem revelado um ambiente metropolitano carente de políticas fiscais com esse fim.

Além da centralização na oferta do ensino, outro exemplo desse fenômeno é a oferta de leitos para internação. Segundo o IBGE, em 2010, Goiânia contava com 6.496 leitos e Aragoiânia, somente dezesseis. Soma-se a isso o número de unidades básicas de saúde: em 2013, Goiânia apresentava 91 unidades, ao passo que quinze dos vinte municípios da RMG tinham de uma a nove unidades. Quando tratamos de hospitais gerais, a discrepância é maior ainda: Goiânia tinha 52 hospitais em 2012, enquanto municípios como Brazabrantes, Goianira, Terezópolis de Goiás, Senador Canedo,

Caldazinha, Guapó e Abadia de Goiás não contavam com nenhum (ARRAIS et al., 2013). Outro dado relevante é a concentração dos serviços bancários da RMG: em 2011, a capital detinha 216 das 272 agências bancárias da região.²⁴

Quanto maior a centralidade e polarização de um município, mais pessoas deslocam-se para lá a fim de satisfazer suas necessidades, ou seja, maior é a mobilidade naquele município.²⁵ Essa relação entre objetos fixos (estabelecimentos – prédios, construções etc.) e deslocamentos/movimentos, como de energia, de transportes, de informações, de comunicações e de pessoas é chamada por Santos (1988) de fixos e fluxos. Para o autor, as transformações que ocorreram em países subdesenvolvidos, até o final do século XX, permitiram uma intensificação dos fluxos; no caso de pessoas, os deslocamentos foram possibilitados pelo ônibus e pelo automóvel (SANTOS, 1988).

Em relação às receitas públicas em ambientes metropolitanos, não só a polarização e a centralização, mas também a mobilidade, isto é, o deslocamento de pessoas pelo território, exercem impacto direto. Segundo Arrais et al. (2013, p. 78).

[...] quando habitante de um município periférico desloca-se para o polo metropolitano, uma série de serviços privados e públicos são acionados, o que impacta positivamente na economia e, por consequência, na receita orçamentária do município-polo.

Um aumento considerável nas receitas tributárias de Goiânia (município-polo) é percebido em função desse deslocamento, mas essas receitas não são necessariamente suficientes para arcar com outras demandas dos habitantes dos demais municípios, como aquelas referentes aos serviços de saúde.

A centralidade de uma cidade, na interpretação de Castells (1999, p. 78), pode ser compreendida como “a combinação, em determinado momento, das atividades econômicas, das funções políticas e administrativas, da prática social, da representação coletiva, que contribui para o controle e a regulação do conjunto da estrutura da cidade”.

Ao tratar da centralidade urbana, Sposito (1997) traz uma redefinição do conceito, indicando a centralidade intraurbana e a centralidade da rede urbana. Segundo a autora, uma nova abordagem é a melhor forma de se compreender a gestão do território urbano. Tal redefinição e debate foram suscitados à época por Sposito em

²⁴ Disponível em: <<http://www.imb.go.gov.br/bde>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

²⁵ Para Arrais (2014, p. 45), “*mobilidade* é o resultado do padrão de dispersão espacial da polarização e da centralização, em detrimento da oferta de moradia”. A mobilidade na RMG também é tratada por Alencar (2014).

função das crescentes mudanças urbanas provocadas por decisões locais e extralocais por parte de grupos econômicos ligados à produção e à comercialização de mercadorias e serviços. De acordo com Bessa (2012), as metrópoles revelam centralidades e têm se apresentado sob uma nova dinâmica, interligada ao modo de produção capitalista e ao Estado na oferta de serviços, ou até mesmo quando este último age em favor de interesses capitalistas ao delimitar políticas públicas. Segundo a autora, essas cidades devem ser consideradas centros urbanos que

passaram a desempenhar papéis crescentemente diferenciados, com base nas “funções centrais” e na magnitude de suas relações econômicas e políticas, bem como na condição, maior ou menor, como centro de decisão e de comando do próprio processo em curso, como resultado da ação de capitalistas, industriais e instituições políticas. Essas ações implicaram o estabelecimento de interações espaciais assimétricas também entre as cidades, e não apenas entre estas e o campo, de modo a constituir uma divisão territorial do trabalho em escala interurbana. (BESSA, 2012, p. 149).

Segundo Lacoste (2003 apud BARRETO, 2010, p. 37), ao tratar da centralidade urbana, “a centralidade é a propriedade do que está no centro de um espaço ou de um território e, sobretudo, do que é considerado centro”; o centro, por sua vez, está associado à “ideia de convergência ou de irradiação de actividades e à ideia de lugar a partir do qual se exerce o poder sobre territórios [...] é o lugar teórico do poder, o lugar de onde parte a dominação do poder sobre a periferia”. Nessa perspectiva, a cidade polo-núcleo, no caso de uma RM, têm em si mesma um lócus do poder, em razão da centralidade que exerce sobre os demais municípios.

A centralidade e a polarização de Goiânia são tratadas neste capítulo a fim de revelar que, apesar desses fenômenos existirem em todo e qualquer ambiente metropolitano, sua exacerbação, somada às discrepâncias fiscais encontradas nas finanças públicas dos municípios da RMG – assunto da próxima seção –, só pode agravá-las. Uma metrópole não pode ser organizada nem compreendida como um lugar teórico do poder, uma cidade de onde parte a dominação do poder sobre a periferia. Afinal, as RMs devem apresentar planejamento integrado e ações conjuntas a fim de oferecer à população políticas públicas urbanas.

3.2 ANÁLISE DAS RECEITAS PÚBLICAS

A questão fiscal municipal é um tema cuja abordagem tem crescido desde o final do século passado, quando o sistema tributário brasileiro começou a dar sinais de desgaste e a descentralização fiscal e de encargos ganhou espaço também no Poder Legislativo. Embora as despesas públicas metropolitanas sejam pouco abordadas na literatura, a análise das receitas públicas municipais, bem como de sua importância e dinâmica espacial em ambientes metropolitanos, não é nova na Geografia e já foi tratada por Aragão e Arrais (2013), Arrais (2008, 2011, 2012, 2013, 2014), Arrais et al. (2013), Carneiro (2015), Viana e Arrais (2012) e diversos autores ligados às ciências econômicas e contábeis.

De acordo com o *Manual Técnico de Orçamento* elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a receita pública constitui um instrumento “por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, [sendo] fonte de recursos utilizada pelo Estado [...] cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade” (BRASIL, 2014, p. 15).

Além da definição elaborada sob o ponto de vista do planejamento, os sentidos contábilístico e financeiro também nos interessam neste trabalho. Para o Tesouro Nacional (2017), a perspectiva contábilística define receitas públicas como “entradas de fundos nos cofres do Estado, independentemente de sua origem ou fim”, enquanto a perspectiva financeira as considera

entradas de fundos nos cofres do Estado que representem um aumento do seu patrimônio. Outra maneira de se ver o problema é considerar que, para que exista uma receita pública, é necessário que a soma de dinheiro arrecadada seja efetivamente disponível, isto é, que possa em qualquer momento ser objeto dentro das regras políticas e jurídicas de gestão financeira, de uma alocação e cobertura de despesas públicas.

O sentido financeiro da definição de receitas públicas coloca-as como a soma arrecadada de dinheiro para a cobertura de despesas públicas. No sentido do planejamento, essas receitas viabilizam as políticas públicas para atender às necessidades e demandas da sociedade, ou seja, concatenando os conceitos apresentados, o papel de toda e qualquer receita é estar disponível para suprir as demandas sociais através de políticas públicas. Esse fator é agravado em ambientes metropolitanos onde há assimetrias nas receitas dos municípios que os compõem.

Arrais (2014, p. 21), ao tratar de assimetrias em receitas públicas, revela que, “do ponto de vista absoluto, as assimetrias em relação ao conjunto de receitas públicas

municipais são mais expressivas nos ambientes metropolitanos”. A não cooperação entre municípios metropolitanos e a falta de políticas públicas voltadas para as RMs, conforme abordamos no Capítulo 2, equacionam e aprofundam as discrepâncias existentes. Na RMG, em função da existência de uma cidade-núcleo, boa parte da população de outros municípios tende a se deslocar para lá a fim de suprir suas demandas. O Quadro 11 informa a origem das principais receitas públicas da RMG e a incidência de cada uma delas:

Quadro 11 - Principais receitas públicas municipais da RMG

Receitas de Transferência	<i>Federais</i>	Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	O Fundo é composto pela arrecadação total do IR e do IPI, descontados os valores das restituições e dos incentivos fiscais. Da receita líquida, 23,5% destinam-se à composição do Fundo. Do valor total destinado, 10% são distribuídos entre as capitais, 86,4% entre os demais municípios do interior e 3,6% entre os municípios com população superior a 156.216 habitantes.
		Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)	Imposto que incide sobre a importação e comercialização de combustíveis (gasolina, diesel, querosene, óleos combustíveis etc).
		Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR)	Tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano.
	<i>Estaduais</i>	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	Imposto que tem por fato gerador a circulação de mercadorias e serviços.
		Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotivos (IPVA)	Imposto que incide sobre a propriedade de veículo automotor (aéreo, aquático ou terrestre).
Receitas Tributárias	Imposto sobre Propriedade Predial Territorial Urbana (IPTU)	Imposto que incide sobre as propriedades predial ou territorial localizadas no perímetro urbano municipal.	
	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)	Imposto que incide sobre a comercialização de bens imóveis.	
	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN)	Imposto de competência municipal, que tem como fato gerador a prestação de serviços, ainda que estes não constituam atividades preponderantes do prestador.	
Fundos	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)	Fundo contábil que tem por objetivo reduzir as desigualdades educacionais no Brasil. Os municípios recebem os recursos com base no número de alunos matriculados na educação infantil e no ensino fundamental, e os estados, com base nos alunos matriculados no ensino fundamental e médio. O Fundo é composto, em sua quase totalidade, por recursos dos próprios estados, do Distrito Federal e dos municípios.	
	Fundo Municipal da Saúde (FMS)	Fundo vinculado ao Fundo Nacional da Saúde, coordenado pelo Ministério da Saúde. Para o estabelecimento de valores a serem transferidos a estados, municípios e ao Distrito Federal, adota-se a combinação dos seguintes critérios, segundo análise técnica de programas e projetos: I - perfil demográfico da região;	

Fonte: ARRAIS et al. (2013).

Para facilitar nossa análise, utilizaremos as seguintes variáveis: receita tributária (soma de impostos, taxas e contribuições de melhoria); receita de transferência (transferências estaduais e federais); receita total e receita *per capita*.

Arrais et al. (2013, p. 87) chamam a atenção para a análise da estrutura de receitas públicas municipais. Duas características devem ser levadas em consideração, principalmente em ambientes metropolitanos. São elas:

A primeira é que o conjunto de receitas correntes que compõe o orçamento municipal é resultado de uma integração sistêmica que envolve atividades econômicas, volume populacional, demanda por serviços públicos – especialmente na área de educação e saúde, além do processo de burocratização administrativa municipal. Com isso se quer salientar que o volume de receitas pode variar ao longo de períodos distintos. A segunda característica passa pela consideração das relações institucionais com outros entes da federação, como a União e os estados. As relações entre esses entes federativos ou, dito de outra maneira, entre essas esferas de governo, influenciam o montante das receitas financeiras municipais, caso exemplar daquelas receitas provenientes de convênios com os ministérios ou da seletividade dos investimentos governamentais em dado município, seja por decisão do Estado federal e/ou estadual ou mesmo pelas chamadas transferências voluntárias.

Como cita Arrais (2013) em relação às atividades econômicas, podemos correlacionar a polarização econômica exercida por Goiânia na RMG (especialmente no setor terciário) e o volume populacional com a arrecadação de receitas tributárias. As Tabelas 7 e 8 nos ajudam a compreender essa questão por meio de cálculos de porcentagens que fizemos da participação da receita tributária em relação à receita total (PTRB).

Receitas tributárias

Tabela 7 - Receita tributária na RMG em 2012

MUN.	POP.	REC. TRIBUTÁRIA	PTRB	MUN.	POP.	REC. TRIBUTÁRIA	PTRB
Goiânia	1.333.767	885.785.881	30,3%	Goianápolis	10.699	1.152.600	5,3%
Aparecida de Goiânia	474.219	122.258.512	18,4%	Aragoiânia	8.659	1.436.362	8,5%
Trindade	107.966	9.739.725	7,0%	Nova Veneza	8.388	2.065.482	11%
Senador Canedo	89.176	20.981.473	6,5%	Bonfinópolis	7.866	603.920	4,7%
Inhumas	48.903	8.049.784	9,2%	Abadia de Goiás	7.164	2.070.591	10,0%
Goianira	35.617	7.652.045	13,1%	Terezópolis de Goiás	6.785	982.826	6,5%
Bela Vista de Goiás	25.361	4.449.327	8,8%	Santo Antônio de Goiás	4.945	1.039.538	7,8%

Nerópolis	25.061	6.974.284	10,6%	Caturai	4.740	500.860	4,2%
Hidrolândia	18.050	4.620.869	11,1%	Caldazinha	3.396	180.586	1,7%
Guapó	13.994	2.846.221	10%	Brazabrant	3.302	965.331	9,0%

FONTE: TCM-GO (2015).

NOTA: Dados trabalhados pela autora.

PTRB: Participação da Receita Tributária em relação à Receita Total

Tabela 8 - Receita tributária na RMG em 2014

MUN.	POP.	REC. TRIBUTÁRIA (R\$)	PTRB	MUN.	POP.	REC. TRIBUTÁRIA (R\$)	PTRB
Goiânia	1.412.364	1.083.940.763,11	35%	Goianópolis	11.013	1.530.605,09	6,9%
Aparecida de Goiânia	511.323	190.986.285,50	24%	Aragoiânia	9.278	1.920.820,73	11%
Trindade	115.470	23.826.695,41	17%	Nova Veneza	8.957	1.754.369,04	9,5%
Senador Canedo	97.719	32.846.521,65	9,4%	Bonfinópolis	8.508	543.122,00	5,4%
Inhumas	51.144	11.475.034,68	12%	Abadia de Goiás	7.733	2.966.197,43	15%
Goianira	38.607	10.011.138,48	14%	Terezópolis de Goiás	7.262	1.351.087,79	8,7%
Bela Vista de Goiás	27.112	8.201.401,20	15%	Santo Antônio de Goiás	5.391	2.151.570,05	13%
Nerópolis	26.857	11.270.848,00	15%	Caturai	4.944	532.937,09	4,3%
Hidrolândia	19.392	7.094.856,59	15%	Caldazinha	3.582	514.748,03	4,1%
Guapó	14.419	3.119.710,13	10%	Brazabrant	3.485	553.737,62	4,5%

FONTE: TCM-GO (2015).

NOTA: Dados trabalhados pela autora.

PTRB: Participação da Receita Tributária em relação à Receita Total

Os valores da Tabela 8 revelam a discrepância entre Goiânia e os municípios Caldazinha, Brazabrant e Caturai na participação da receita tributária na receita total: a capital detinha 35% da participação, ao passo que os demais municípios sequer alcançaram os 5%. Na RMG, metade dos municípios apresentam valores entre 10% e 15%, e a variação na arrecadação tributária de 2012 a 2014 é pouca; destacam-se Aparecida de Goiânia, Trindade e Bela Vista de Goiás, que ultrapassam os 5%, ao passo que Nova Veneza decaiu aproximadamente 1,5%. O incremento nos valores acompanha o volume populacional; no caso de Nova Veneza, o crescimento populacional é praticamente inexpressivo há dois anos.

Para facilitar a análise referente à população, dividimos o número total dos municípios da RMG em quatro grupos, de acordo com a população dada pelo IBGE, como mostra o Quadro 12:

Quadro 12 - Classificação dos municípios da RMG em grupos:

População		Municípios
Grupo 1	acima de 50 mil habitantes	Goiânia, Aparecida de Goiânia, Trindade e Senador Canedo
Grupo 2	entre 10 e 50 mil habitantes	Goianira, Bela Vista de Goiás, Nerópolis, Hidrolândia, Inhumas, Guapó e Goianápolis
Grupo 3	entre 5 e 10 mil habitantes	Aragoiânia, Nova Veneza, Bonfinópolis, Abadia de Goiás e Terezópolis de Goiás
Grupo 4	abaixo de 5 mil habitantes	Santo Antônio de Goiás, Caturai, Caldazinha e Brazabrantes

FONTE: IBGE (2017).

NOTA: Elaborado pela autora.

Embora as receitas tributárias sejam compostas por impostos, taxas e contribuições de melhoria, são impostos como o IPTU, o ITBI e o ISSQN os maiores responsáveis pelo volume de arrecadação municipal tributária. Aragão e Arrais (2013) tratam dos critérios para a incidência do IPTU em domicílios na RMG. Para eles, a arrecadação desse imposto revela o uso de solo urbano diferenciado na região, e sua regularização poderia promover um incremento nas receitas municipais, principalmente dos municípios periféricos, e, conseqüentemente, distribuir “o ônus da urbanização por meio da tributação diferencial do solo urbano (edificado ou não)” (ARAGÃO; ARRAIS, 2013, p. 76).

Conforme as Tabelas 7 e 8, o Grupo 1 é o que apresenta maior destaque nesse tipo de arrecadação, sobretudo os municípios de Goiânia e Aparecida de Goiânia. O IPTU é um imposto que apresenta diferença na base de cálculo; Goiânia, por exemplo, apresenta uma variação da alíquota por zonas e maior valorização imobiliária em relação aos demais municípios. Contudo, “do ponto de vista global, tal destaque se dá em função do número de propriedades prediais urbanas” (ARRAIS et al., 2013), ou seja, do volume do imposto ligado ao volume populacional. O Gráfico 1 compara a receita tributária de Goiânia com a dos demais municípios.

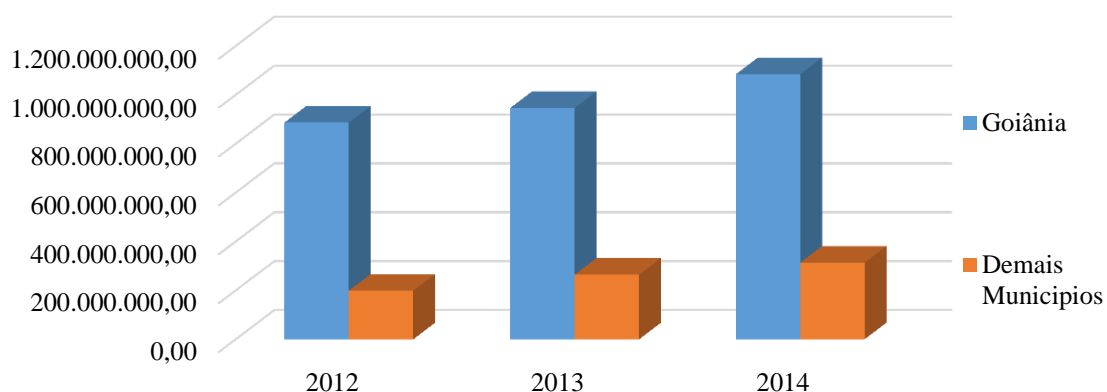


GRÁFICO 1 - RECEITA TRIBUTÁRIA TOTAL DA RMG

FONTE: TCM-GO (2015).

NOTA: Dados trabalhados pela autora.

Há também discrepâncias em relação ao ISSQN quando comparamos a capital de Goiás com os demais municípios da RMG. Quanto maior o volume populacional e o deslocamento de pessoas para satisfazer suas necessidades no setor de serviços, maior será a arrecadação do imposto naquela cidade. Em 2010, a população que se deslocava por motivo de trabalho e/ou estudo a outro município da RMG era de Senador Canedo (32%), Goianira (28%), Aparecida de Goiânia (28%), Trindade (26%), Abadia de Goiás (21%) e Brazabantes (21%). Uma vez que Goiânia polariza e concentra a maior parte dos equipamentos de infraestrutura e de serviços, certamente o deslocamento mais significativo é para lá. Outros fatores que também influenciam a arrecadação do ISSQN são a renda, o emprego e o comércio varejista, que podem gerar consumo. Segundo Arrais (2013), trata-se do imposto que apresenta a maior concentração. Goiânia concentra 85% do total arrecadado com o ISSQN na RMG, seguida de Aparecida de Goiânia, com 7,64%. O Gráfico 2 apresenta municípios dos Grupos 3 e 4, ou seja, todos com menos de dez mil habitantes.

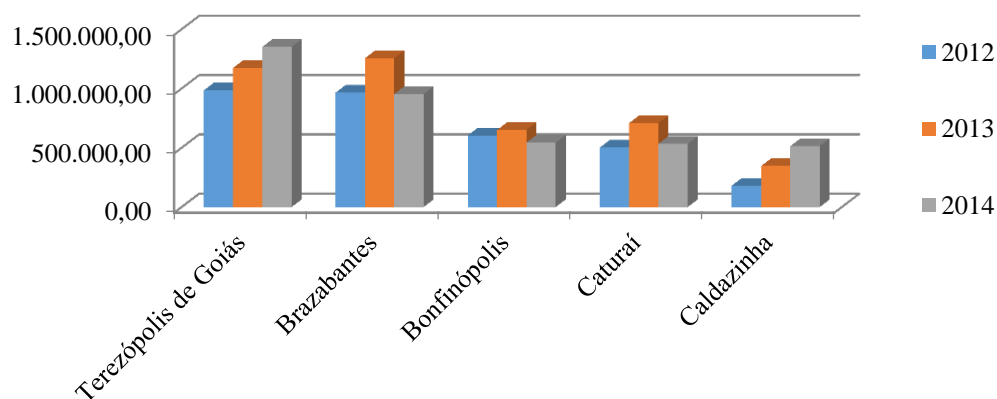


GRÁFICO 2 - RECEITA TRIBUTÁRIA TOTAL DA RMG, COM VALORES ABAIXO DE 1,5 MILHÃO DE REAIS

FONTE: TMC-GO (2015)

NOTA: Dados trabalhados pela autora.

Com base nos Gráficos 1 e 2, observamos que, enquanto Goiânia arrecadou mais de 1 bilhão de reais de receita tributária em 2014, cinco dos vinte municípios da RMG arrecadaram menos de 1,5 milhão de reais entre 2012 e 2014. Outro imposto tributário importante que Goiânia concentra é o ITBI, o qual, juntamente com o IPTU, expõe o processo de valorização fundiária. Carneiro (2015) ressalta que, com o aumento do ITBI, ocorre o aumento da “comercialização de imóveis na RMG decorrente da incorporação de novos loteamentos imobiliários, em parte oriundos de áreas notadamente rurais, além do contínuo processo de verticalização não apenas na capital, mas também em Aparecida de Goiânia”. Para o autor, Goiânia reteve mais de 70% do imposto em 2013.

Goiânia arrecadou 2,9 bilhões de reais de 2012 a 2014, e os demais municípios somaram aproximadamente 775 milhões de reais no mesmo período. Tal discrepância revela a falta de planejamento integrado e de políticas públicas para compensar o menor volume populacional fora da metrópole. Aparecida de Goiânia é o único município que mais se aproxima da capital em termos de arrecadação, somando 476 milhões de reais entre 2012 e 2014; isso se deu em função da maior conurbação e da conseqüente maior oferta de bens e serviços para a RMG, levando muitos habitantes de Aparecida de Goiânia a suprir suas necessidades no próprio município e a gerar uma maior receita. Municípios como Senador Canedo e Trindade apresentam valores abaixo de 35 milhões de reais, mesmo que sua população seja superior a cinquenta mil habitantes. Contudo, Trindade destacou-se na arrecadação tributária no período em questão, apresentando um acréscimo na PTRB de aproximadamente 10% sobre sua receita total. Os Grupos 3 e 4 apresentaram decréscimos na arrecadação de seus tributos, em especial os municípios de Nova Veneza, Caturai e Brazabranes, com uma variação negativa de 0,8% a 1,61% no valor total da receita.

Receitas de transferências

A principal receita pública municipal originada por transferências é a que compõe o Fundo de Participação dos Municípios (FPM),²⁶ de responsabilidade da

²⁶ Conforme já foi exposto no Capítulo 1, a distribuição do Fundo é feita da seguinte forma: do valor total destinado ao FPM, 10% são distribuídos entre as capitais, 86,4% entre os demais municípios do interior e 3,6% entre os municípios com população superior a 156.216 habitantes (ARRAIS et al., 2013).

União. Os fundos de participação criados ainda na ditadura militar são, até hoje, a principal fonte de receita dos municípios brasileiros.

Rezende (2003) confirma que os municípios com população abaixo de dez mil habitantes (considerados municípios pequenos) dependem majoritariamente de recursos de transferências, principalmente do FPM. No caso da RMG, todos os municípios dos Grupos 3 e 4 estão nessa faixa populacional. Essa dependência foi comprovada em Aragoiânia (8.659 habitantes), em entrevista com o gestor de finanças (contador) ligado à prefeitura, o qual revelou que praticamente 100% dos recursos do município decorrem desse tipo de transferência.²⁷ Arrais et al. (2012, p. 144) ressaltam que o FPM é a transferência mais “representativa em onze municípios da RMG, sobretudo aqueles com população inferior a 13.977 habitantes”, ampliando a margem. Tal fato, segundo os autores, deve-se não somente à ineficiência dos municípios de gerar recursos próprios mas também à própria política de distribuição do Fundo. As Tabelas 9 e 10 trazem dados da receita de transferências da RMG.

Tabela 9 - Receita de transferências (federais e estaduais) da RMG em 2012

MUN.	REC. DE TRANSFERÊNCIA (R\$)	PTRA	MUN.	REC. DE TRANSFERÊNCIA (R\$)	PTRA
Goiânia	840.492.459	29%	Goianápolis	13.617.383	63%
Aparecida de Goiânia	208.901.336	32%	Aragoiânia	8.717.019	52%
Trindade	58.085.210	42%	Nova Veneza	13.855.128	76%
Senador Canedo	170.952.098	54%	Bonfinópolis	10.144.291	63%
Inhumas	50.346.057	58%	Abadia de Goiás	9.216.109	48%
Goianira	24.494.928	42%	Terezópolis de Goiás	10.892.765	73%
Bela Vista de Goiás	28.084.024	56%	Santo Antônio de Goiás	8.443.814	64%
Nerópolis	30.837.063	47%	Caturai	9.572.565	81%
Hidrolândia	21.116.755	51%	Caldazinha	7.103.713	70%
Guapó	13.460.021	49%	Brazabrantés	8.793.426	83%

FONTE: TCM-GO (2015)

NOTA: Dados trabalhados pela autora.

PTRA: Participação da Receita de Transferência em relação à Receita Total

²⁷ Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

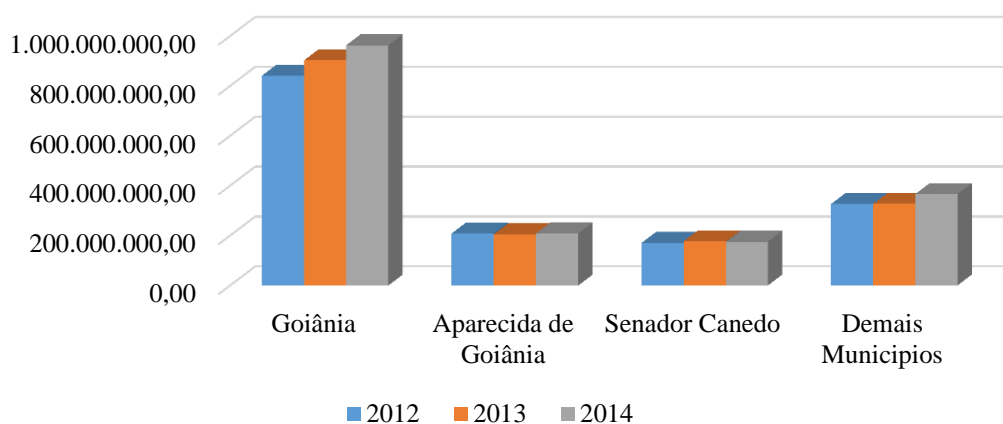
Tabela 10 - Receita de transferências (federais e estaduais) da RMG em 2014

MUN.	REC. DE TRANSFERÊNCIA (R\$)	PTRA	MUN.	REC. DE TRANSFERÊNCIA (R\$)	PTRA
Goiânia	963.009.006	31%	Goianópolis	15.836.247	71%
Aparecida de Goiânia	209.119.316	27%	Aragoiânia	10.257.078	61%
Trindade	62.627.283	45%	Nova Veneza	11.276.456	61%
Senador Canedo	175.253.000	50%	Bonfinópolis	9.809.446	61%
Inhumas	44.633.420	47%	Abadia de Goiás	13.320.264	68%
Goianira	32.612.975	48%	Terezópolis de Goiás	12.067.321	78%
Bela Vista de Goiás	36.101.468	67%	Santo Antônio de Goiás	9.768.620	61%
Nerópolis	37.321.425	50%	Caturaí	10.119.702	78%
Hidrolândia	25.842.467	57%	Caldazinha	9.396.512	80%
Guaporé	16.367.323	56%	Brazabrantés	9.296.745	79%

FONTE: TCM-GO (2015)

NOTA: Dados trabalhados pela autora.

De acordo com as Tabelas 9 e 10, a PTRA – que é o cálculo da porcentagem da participação da receita de transferência em relação à receita total – demonstra que, entre 2012 e 2014, o valor de repasse do FPM caiu em seis dos vinte municípios da RMG, mas, principalmente, nos municípios do Grupo 1. Destacam-se os municípios do grupo 02, exceto Inhumas, os demais apresentaram aumento na PTRA. O Gráfico 3 compara o repasse das receitas entre os municípios da RMG, o município que mais arrecada (Goiânia) seguido no ranking pelos municípios de Aparecida de Goiânia e Senador Canedo.

**GRÁFICO 3** - RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS (FEDERAIS E ESTADUAIS) DA RMG

FONTE: TCM-GO (2015)

NOTA: Dados trabalhados pela autora.

Quando somados os valores referentes ao período de 2012 a 2014, observamos que Goiânia recebeu mais de 2 bilhões de reais em recursos transferidos, Aparecida de Goiânia, 623 milhões, e Senador Canedo, 523 milhões. Apenas três municípios receberam mais de três bilhões de reais no período, contrastando com os outros dezessete que, juntos, receberam pouco mais de 1 bilhão de reais, conforme mostra a Tabela 11.

Tabela 11 - Receita de transferências (federais e estaduais) da rmg, de 2012 a 2014

MUNICÍPIOS	RECEITA DE TRANSFERÊNCIA		
	2012	2013	2014
	VALOR (R\$)	VALOR (R\$)	VALOR (R\$)
Goiânia	840.492.459	902.393.566	963.009.006
Aparecida de Goiânia	208.901.336	205.529.031	209.119.316
Trindade	58.085.210	44.803.331	62.627.282
Senador Canedo	170.952.098	177.474.101	175.252.999
Inhumas	50.346.057	58.365.694	44.633.420
Goianira	24.494.928	27.277.549	32.612.975
Bela Vista de Goiás	28.084.024	32.138.890	36.101.468
Nerópolis	30.837.063	27.565.903	37.321.424
Hidrolândia	21.116.755	22.450.752	25.842.466
Guapó	13.460.021	16.274.040	16.367.323
Goianápolis	13.617.383	13.617.383	15.836.246
Aragoiânia	8.717.019	9.702.173	10.257.078
Nova Veneza	13.855.128	11.092.088	11.276.455
Bonfinópolis	10.144.291	9.627.910	9.809.445
Abadia de Goiás	9.216.109	8.082.516	13.320.263
Terezópolis de Goiás	10.892.765	9.776.580	12.067.321
Santo Antônio de Goiás	8.443.814	9.125.925	9.768.620
Caturai	9.572.565	9.281.915	10.119.702
Caldazinha	7.103.713	9.018.846	9.396.512
Brazabrantes	8.793.426	8.962.466	9.296.745

FONTE: TCM/GO (2015)

NOTA: Dados trabalhados pela autora.

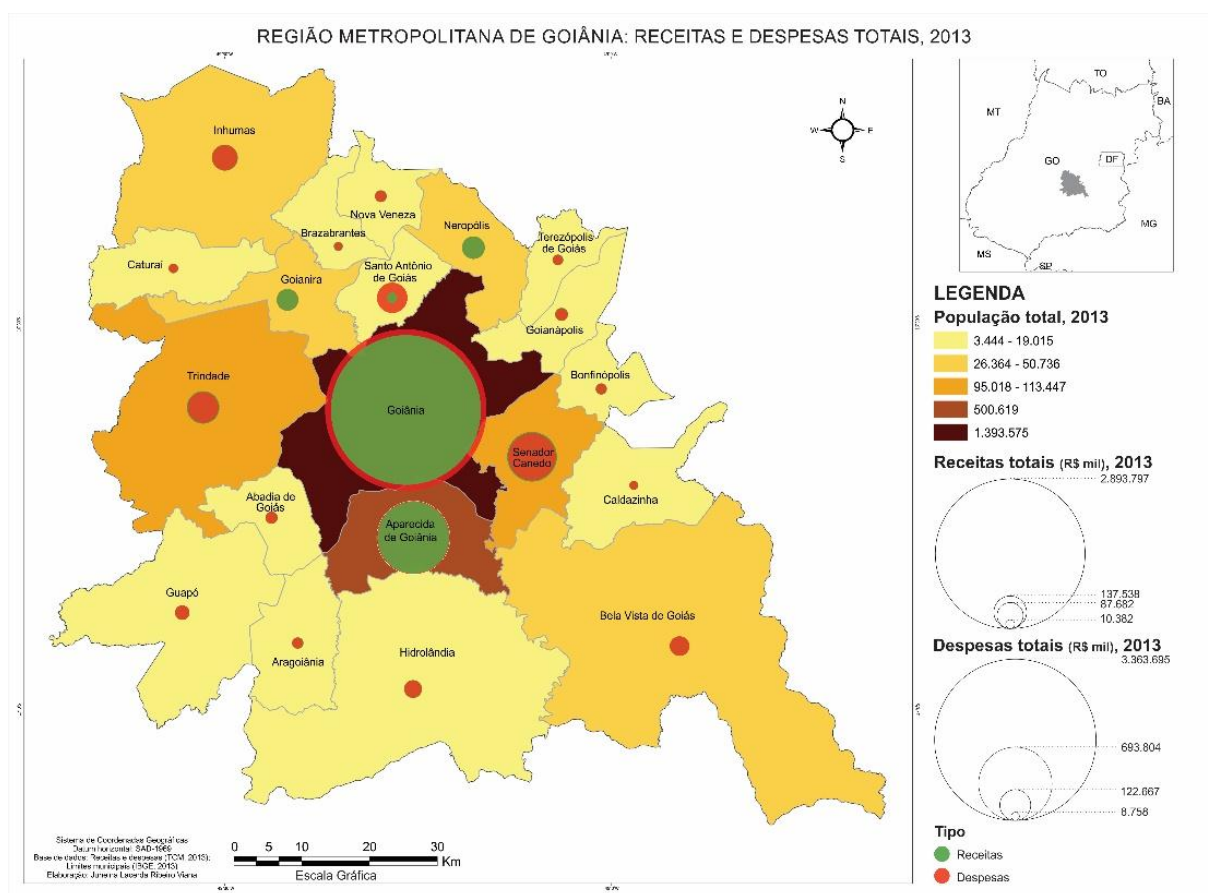
Das receitas transferidas pelos estados, a de maior destaque é a que incide sobre mercadorias e serviços, ou seja, o ICMS.²⁸ Segundo Arrais (2013, p. 91), este “está ligado ao perfil econômico de cada município e à centralização de certas atividades”. Goiânia dispara no recebimento de ICMS, novamente por centralizar

²⁸ Imposto que tem por fato gerador a circulação de mercadorias e serviços (ARRAIS et. al., 2013).

serviços importantes como a distribuição de energia elétrica e telecomunicações, seguida de Senador Canedo, que centraliza a distribuição de combustíveis. Por outro lado, municípios como Brazabrantes e Caturai dependem majoritariamente do ICMS repassado pelo estado de Goiás; por exemplo, a relação entre ICMS repassado e arrecadado no município de Caturai em 2012 foi de cinco para um, respectivamente (ARRAIS, 2013).

Os recursos originados do Fundeb e do FMS também são importantes para a composição das receitas públicas da RMG. Arrais et al. (2012, p. 144) revelam que essas receitas são mais representativas nos municípios do Grupo 1, mas “70,01% desses recursos encontram-se concentrados no núcleo metropolitano, fato que decorre da concentração de equipamentos de educação e saúde, e também da melhor estruturação dos mesmos”. Goiânia também concentra recursos voltados a políticas essenciais, como saúde e educação, fator que ameniza a demanda dos municípios vizinhos por tais políticas.

Na composição da receita total dos municípios da RMG, além das receitas de capital, encontramos: receitas patrimoniais, de contribuição, valores originados da cobrança de multas, restituições, dívidas ativas referentes a assuntos variados, indenizações etc. O mapa 3 ilustra a importância de Goiânia e de Aparecida de Goiânia para as receitas públicas dos municípios da RMG.



MAPA 3 - RECEITA TOTAL DA RMG

FONTE: TMC/GO (2016)

NOTA: Dados trabalhados pela autora.

Ao compararmos as receitas totais de Goiânia, Aparecida de Goiânia e dos demais municípios da RMG no período analisado, Aparecida de Goiânia é o município que mais arrecada depois de Goiânia, mas não chega a um quarto do valor total gerado pela capital. O valor arrecadado por Aparecida de Goiânia aproxima-se do valor total arrecadado por todos os municípios da RMG. Ao somarmos as receitas totais do período 2012 a 2014, Goiânia apresenta mais de 9 bilhões de reais; 2,2 bilhões para Aparecida de Goiânia e 2,8 bilhões para os demais municípios.

Nas receitas públicas da RMG, é previsível que Goiânia, por abrigar um contingente populacional maior que o dos demais municípios da região, polarize as atividades econômicas e centralize os serviços prestados, favorecendo seu sistema de arrecadação de receitas. Esse fato permite que a receita total da capital seja muito superior à dos demais municípios, embora a distribuição dessa receita entre a população

(receita *per capita*) não seja tão desigual em comparação com a dos demais, conforme mostra a Tabela 12.

Tabela 12 - Receita *per capita* na RMG de 2012 a 2014

MUNICÍPIOS	2012	2013	2014
	VALOR (R\$)	VALOR (R\$)	VALOR (R\$)
Abadia de Goiás	2.688	2.453	2.515
Aparecida de Goiânia	1.396	1.584	1.508
Aragoiânia	1.932	1.691	1.807
Bela Vista de Goiás	1.971	1.839	1.971
Bonfinópolis	2.061	1.750	1.866
Brazabrantes	3.219	2.543	3.376
Caldazinha	2.976	2.733	3.258
Caturai	2.497	2.231	2.593
Goianópolis	2.026	1.752	2.014
Goiânia	2.169	2.402	2.145
Goianira	1.637	1.623	1.743
Guapó	1.957	1.859	1.993
Hidrolândia	2.291	2.069	2.310
Inhumas	1.787	1.614	1.856
Nerópolis	2.621	2.525	2.751
Nova Veneza	2.172	1.913	2.063
Santo Antônio de Goiás	2.688	2.693	2.939
Senador Canedo	3.574	3.072	3.559
Terezópolis de Goiás	2.211	1.801	2.125
Trindade	1.271	1.362	1.181

FONTE: BDE/IMB (2016)

NOTA: Dados trabalhados pela autora.

As assimetrias entre o volume das receitas públicas e a disposição destas para a infraestrutura e os serviços urbanos dos municípios da RMG são abordadas por Arrais et al. (2013). Os autores, após realizar um minucioso levantamento da origem das principais receitas municipais da RMG, enfatizam a necessidade de um estudo detalhado “sobre o quadro geral de despesas do Executivo municipal, que qualifique e equacione os gastos com as prioridades municipais” (ARRAIS et al., 2013, p. 121). Quando consideramos a receita *per capita* na RMG, não há tanta disparidade entre municípios como Caldazinha e Brazabrantes e a capital, que concentra as principais receitas. Assim, faz-se necessário analisar a composição das despesas públicas municipais da RMG.

3.3 ANÁLISE DAS DESPESAS PÚBLICAS

Despesa pública é toda saída de recursos ou pagamento efetuado, a qualquer título, pelos agentes pagadores para saldar gastos fixados na etapa de planejamento e voltados à execução de serviços demandados pela sociedade (ANDRADE, 2007). Segundo manual elaborado pelo Tesouro Nacional, “[é] o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade”.²⁹ Em função da condicionalidade existente entre finanças públicas (receitas e despesas) e o oferecimento de serviços públicos demandados pela sociedade (como saúde, transporte e educação) é que as despesas devem ser bem geridas.

A abordagem da verificação das assimetrias nas despesas correntes,³⁰ mais especificamente nas despesas de custeio dos municípios da RMG, deu-se em função da constatação de duas questões. A primeira é que a situação fiscal do município implica diretamente sua capacidade de atender às necessidades da população, e a segunda é que RMs são ambientes complexos, visto que, embora formadas por unidades federativas dotadas de autonomia administrativa, são espaços integrados com a metrópole. Portanto, as questões referentes ao uso de equipamentos urbanos e serviços financiados pelas receitas públicas deixam de ser problemas locais e passam a ser regionais, já que a falta de atendimento de uma demanda em um município gera sobrecarga em outro.

Furtado, Mation e Monasterio (2013) estão entre os autores que recentemente trataram das despesas públicas em ambientes metropolitanos. Eles compararam as estruturas fiscais das sedes metropolitanas, dos municípios periféricos metropolitanos e não metropolitanos no período 2000-2010 e chegaram às seguintes conclusões: os gastos com habitação e urbanismo das sedes metropolitanas são superiores aos dos demais municípios de uma RM; os gastos com administração são muito menores nas sedes metropolitanas, fato atribuído pelos autores à hipótese de que estas possuem uma máquina administrativa mais eficiente para operá-las, liberando mais recursos; os gastos

²⁹ Disponível em: <<https://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/pdf/>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

³⁰ Segundo a Secretaria de Orçamento Federal do MPOG, as despesas correntes referem-se ao custeio da manutenção de atividades dos órgãos da administração pública, como despesas com pessoal, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefone etc. Estão nessa categoria as despesas que não concorrem para a ampliação dos serviços prestados pelo órgão nem para a expansão das suas atividades. Não estão incluídas as despesas de capital.

com saúde e saneamento são crescentes nas sedes metropolitanas, muito superiores aos dos demais municípios de uma RM.

As despesas públicas aqui tratadas são despesas já realizadas, ou seja, pagas. São valores estabelecidos na etapa do planejamento no PPA, na LDO e na LOA e que já foram empenhados e liquidados. Para facilitar a análise das despesas públicas, optamos por diferenciá-las no que tange à função. A Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, que classifica as despesas públicas para toda esfera de governo, define função como “o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público” (BRASIL, 1999) e estabelece as seguintes funções para a discriminação de gasto municipal: legislativa, judiciária, essencial à justiça, administração, defesa nacional, segurança pública, relações exteriores, assistência social, previdência social, saúde, trabalho, educação, cultura, direitos da cidadania, urbanismo, habitação, saneamento, gestão ambiental, ciência e tecnologia, agricultura, organização agrária, indústria, comércio e serviços, comunicações, energia, transporte, desporto e lazer e encargos especiais.

Para a classificação dos municípios de acordo com a população nas despesas públicas municipais, retomamos os mesmos critérios usados na análise das receitas municipais.

Função Administração

A principal variável nessa função é a população, como podemos observar na Tabela 13. Os municípios que detêm os maiores valores das receitas da RMG também são os que apresentam as maiores despesas, mas podem ser encontrados entre as últimas colocações na classificação de média *per capita*. Entre 2012 e 2014, por exemplo, o município de Trindade encontra-se na terceira colocação de despesa *per capita* quando somamos todas as despesas nessa função, mas está em 19º lugar quando dividimos esse valor pelo número de habitantes. Ao contrário, o município de Caldazinha aparece em 19º lugar quando tratamos de volume de despesas na função Administração, mas é o segundo colocado no que se refere às despesas *per capita*. São discrepâncias que poderiam ser amenizadas com políticas públicas fiscais voltadas a essa região.

Tabela 13 - Classificação do valor total e da média *per capita* na RMG – função Administração

MUNICÍPIOS	ORDEM	MUNICÍPIOS	VALOR (R\$)
Goiânia	1º	Abadia de Goiás	442,00
Aparecida de Goiânia	2º	Caldazinha	415,00
Senador Canedo	3º	Aparecida de Goiânia	404,00
Trindade	4º	Caturai	401,00
Bela Vista de Goiás	5º	Brazabrantés	385,00
Inhumas	6º	Goiânia	370,00
Goianira	7º	Senador Canedo	343,00
Nerópolis	8º	Guapó	323,00
Guapó	9º	Bela Vista de Goiás	306,00
Hidrolândia	10º	Santo Antônio de Goiás	281,00
Abadia de Goiás	11º	Terezópolis de Goiás	259,00
Goianópolis	12º	Nova Veneza	245,00
Nova Veneza	13º	Hidrolândia	231,00
Aragoiânia	14º	Nerópolis	221,00
Caturai	15º	Aragoiânia	217,00
Terezópolis de Goiás	16º	Goianópolis	206,00
Bonfinópolis	17º	Bonfinópolis	201,00
Santo Antônio de Goiás	18º	Goianira	164,00
Caldazinha	19º	Trindade	151,00
Brazabrantés	20º	Inhumas	140,00

FONTE: BDE/IMB (2016)

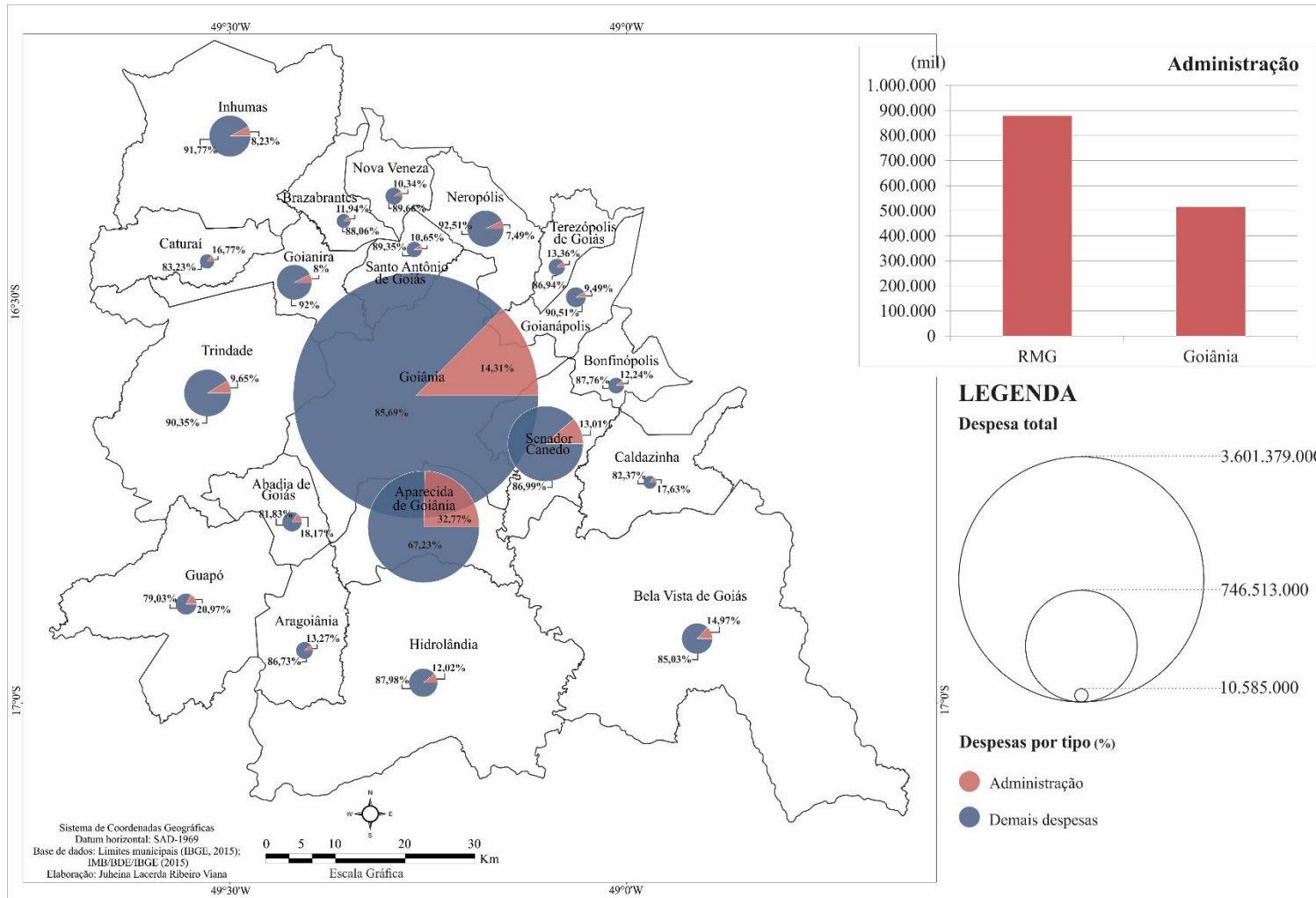
NOTA: Dados trabalhados pela autora.

Todas as despesas do Grupo 1 são superiores a dezesseis milhões de reais, com destaque para Goiânia, que teve 549 milhões de reais em despesas em 2013, e para Aparecida de Goiânia, com 244 milhões de reais em 2014. No Grupo 2, os valores variam entre dois e oito milhões de reais. No Grupo 3, os valores variam entre 1,5 milhão e 3,5 milhões de reais, aproximadamente. E no Grupo 4, todos os municípios apresentam valores abaixo de dois milhões de reais, destacando-se Caldazinha, com 1,4 milhão em 2013.

A concentração das despesas nessa função na capital pode ser observada no Mapa 4. Há registros de gastos com o gabinete do prefeito, com controle interno, administração geral, informática e contratos, dentre outros, porém, em alguns municípios, encontramos despesas com dívida nessa função, embora o registro

adequado seja o de encargos especiais. Na metrópole surgiram gastos mais específicos, como aqueles com a formação de recursos humanos.

MAPA 4 - DESPESAS COM A FUNÇÃO ADMINISTRAÇÃO NA RMG EM 2014



Ao contrário das considerações de Furtado, Mation e Monasterio (2013), encontramos os maiores gastos na função Administração na capital e nos municípios que apresentam maior contingente populacional (Grupo 1). Atribuímos esse dado ao fato de que a manutenção da máquina administrativa (gastos com telefonia, contratos, empresas prestadoras de serviços, pavimentação, transportes, gás, luz, água, tecnologia da informação etc.) e, principalmente, a folha de pagamento de servidores administrativos compõem essa função, mas é importante ressaltar que não são registrados nessa função gastos com a folha de pagamento dos servidores da saúde e da educação. Observamos que, em municípios com menor volume populacional, gastos maiores e mais diversos são pagos a empresas de calçados e esportes, papelarias, supermercados, restaurantes, empresas de assessoria e consultoria e até de instrumentos musicais.

Função Educação

Na função Educação, no âmbito do Grupo 1, os maiores valores em 2014 pertenceram a Goiânia, com 758 milhões de reais, seguida de Aparecida de Goiânia, com 147 milhões, Senador Canedo, com 85,9 milhões, e Trindade, com mais de quarenta milhões. Segundo Alencar (2014, p. 90),

na RMG, 60,34% dos estabelecimentos de ensino se localizavam em Goiânia. Ao somar os estabelecimentos do núcleo metropolitano com Aparecida de Goiânia, se observa uma centralização de 75,75% dos estabelecimentos de ensino.

Tabela 14 - Classificação do valor total e da média *per capita* na RMG – função educação

MUNICÍPIOS	ORDEM	MUNICÍPIOS	VALOR (R\$)
Goiânia	1º	Abadia de Goiás	922,34
Aparecida de Goiânia	2º	Senador Canedo	849,03
Senador Canedo	3º	Caldazinha	761,64
Trindade	4º	Santo Antônio de Goiás	729,79
Inhumas	5º	Terezópolis de Goiás	713,01
Goianira	6º	Nerópolis	692,08
Nerópolis	7º	Brazabrantes	655,8
Bela Vista de Goiás	8º	Caturaí	647,51
Hidrolândia	9º	Hidrolândia	624,72

Guapó	10°	Goianira	612,44
Abadia de Goiás	11°	Aragoiânia	572,11
Goianópolis	12°	Goianópolis	570,7
Aragoiânia	13°	Bonfinópolis	507,43
Terezópolis de Goiás	14°	Guapó	498,55
Bonfinópolis	15°	Nova Veneza	494,82
Nova Veneza	16°	Goiânia	489,43
Santo Antônio de Goiás	17°	Inhumas	482,07
Caturai	18°	Bela Vista de Goiás	479,08
Caldazinha	19°	Trindade	326,67
Brazabrantes	20°	Aparecida de Goiânia	265,56

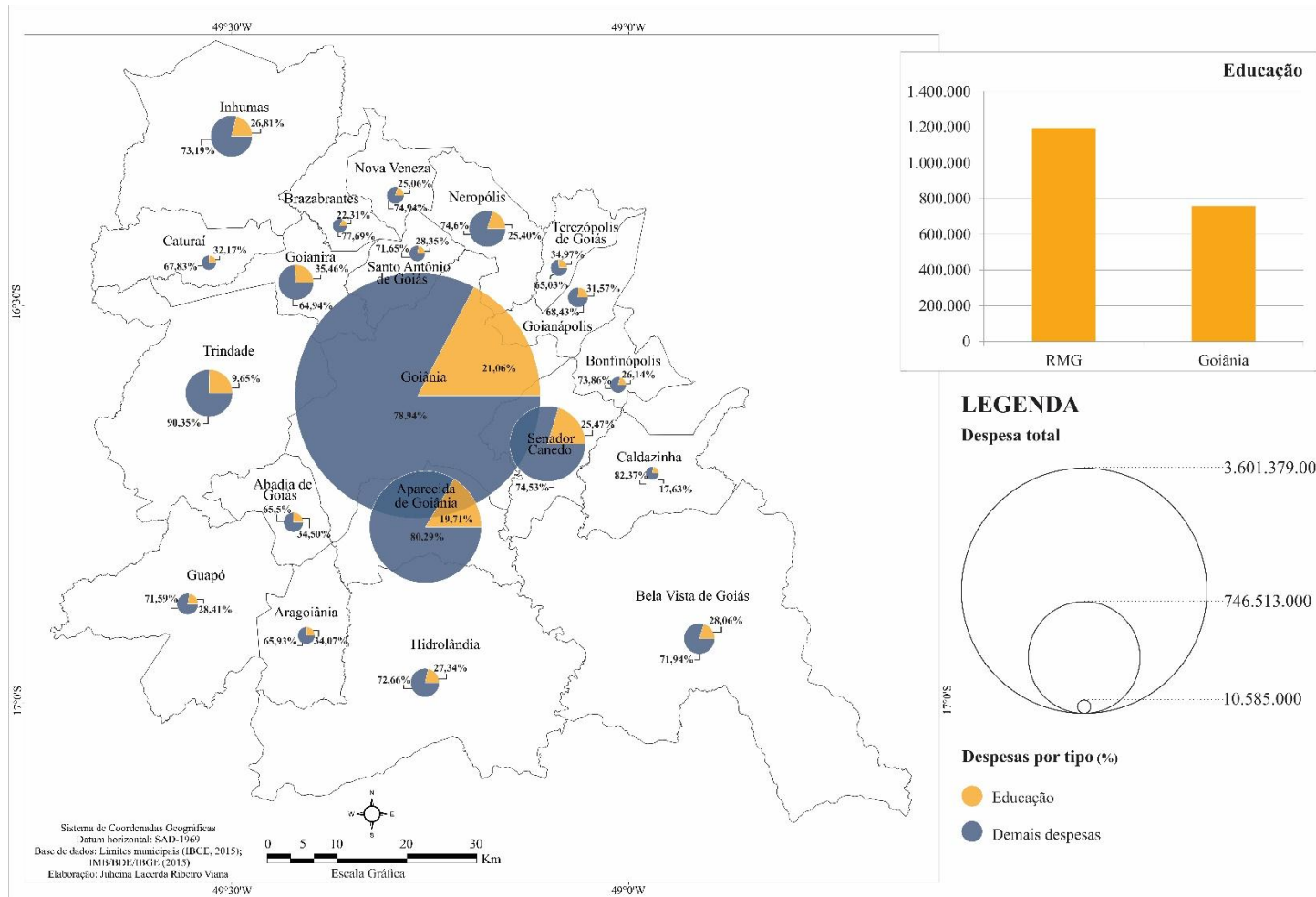
FONTE: BDE/IMB (2016)

NOTA: Dados trabalhados pela autora.

O número de estabelecimentos de ensino reverbera diretamente nas despesas com a função Educação nos municípios da RMG, afinal, todo o valor transferido pelo Fundeb aos municípios brasileiros guarda relação direta com a quantidade de alunos matriculados na rede pública de ensino e, conseqüentemente, com os gastos para atender a essa demanda. Tendo em vista a conurbação que há entre Goiânia, Trindade, Aparecida de Goiânia e Senador Canedo, dependendo do trajeto de deslocamento do indivíduo, do setor onde reside, é mais fácil que se desloque para a capital para estudar.

No Grupo 2, os valores variam entre sete e 27 milhões de reais, no Grupo 3, entre quatro e seis milhões, e no Grupo 4, entre 2,5 e 4,5 milhões. Arrais (2013) ressalta que os municípios que menos receberam recursos do Fundeb em 2012 foram Brazabrantes, Caldazinha e Caturai, o que confirma as três médias mais baixas de despesas na função Educação, mas não justifica a terceira posição de Caldazinha no *ranking* de despesas *per capita* com educação.

As despesas representadas no Mapa 5 são diversas, referentes a transporte escolar, supermercado, metalúrgica, material de construção, restaurantes, luz, telefone e vários pagamentos a empresários individuais, entre os quais encontramos empresas baixadas por omissão contumaz. Ressalta-se que o registro de despesas com essa função inclui a folha de pagamento dos servidores da educação, que, segundo os gestores municipais, compromete praticamente todo o recurso do Fundeb.



MAPA 5 - DESPESAS COM A FUNÇÃO EDUCAÇÃO NA RMG EM 2014

O gráfico 4 revela as discrepâncias nos gastos com Educação, abaixo temos os municípios que apresentam os maiores gastos com a função na RMG:

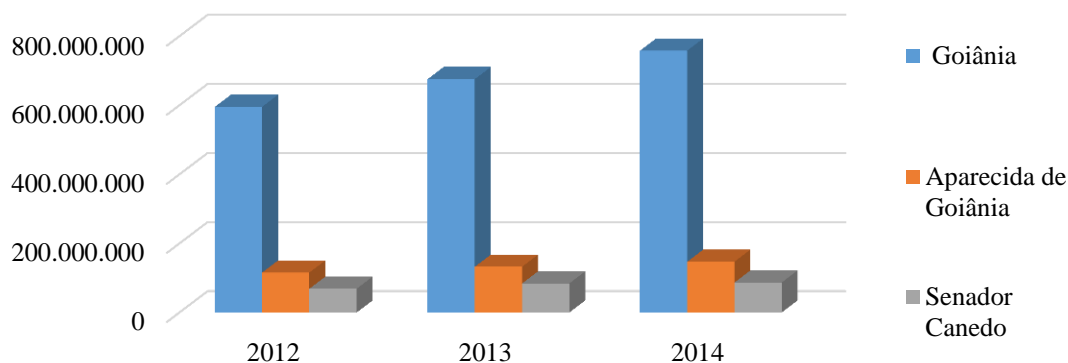
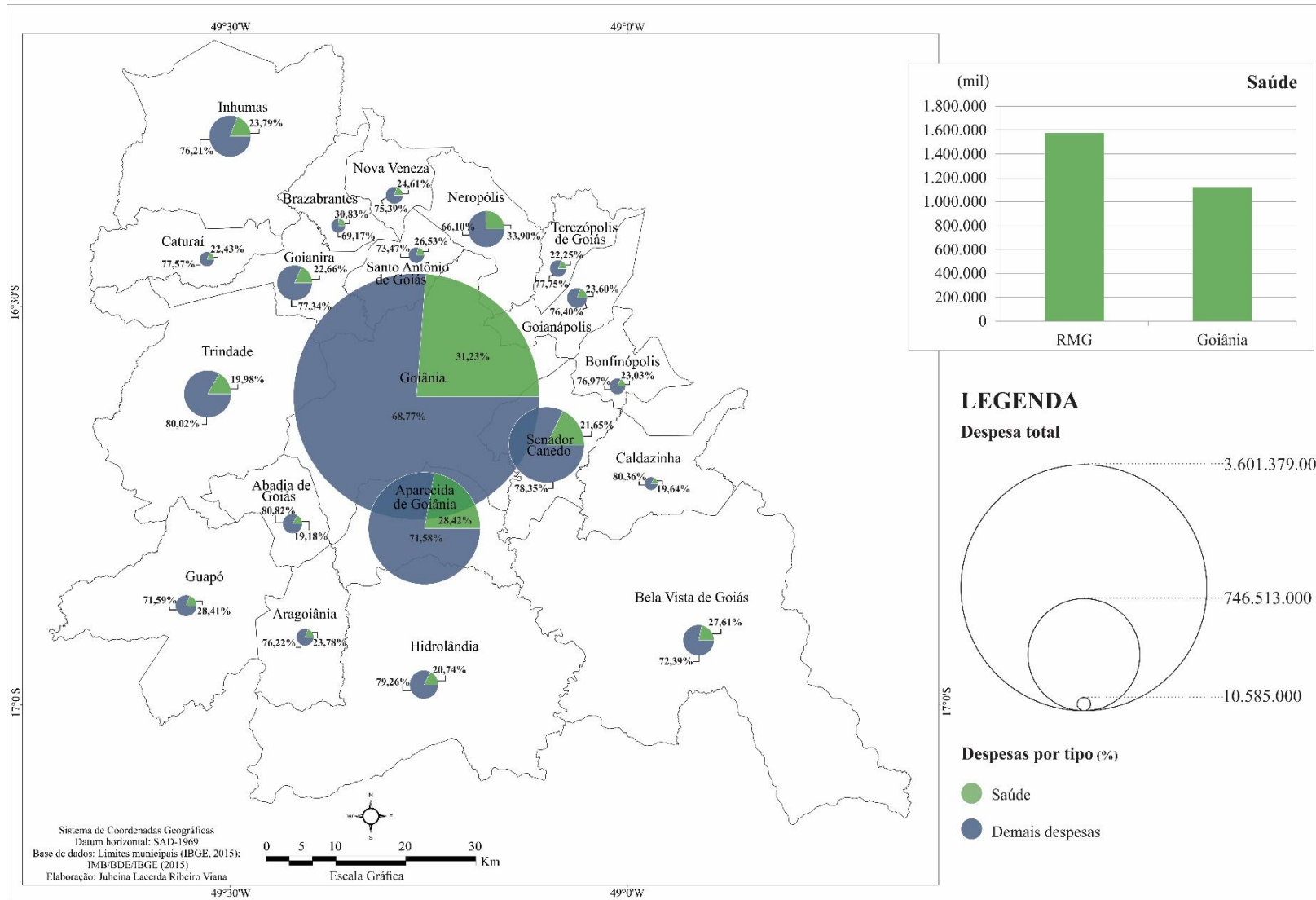


GRÁFICO 4 – DESPESAS COM A FUNÇÃO EDUCAÇÃO NA RMG
 FONTE: BDE/IMB

Função Saúde

Na função Saúde, todos os municípios do Grupo 1 apresentam despesas acima de 25 milhões de reais como média para o período (Senador Canedo – acima de cinquenta milhões, Aparecida de Goiânia – acima de 180 milhões e Trindade – 27 milhões), mas Goiânia, que concentra 70,36% da demanda de serviços/equipamentos públicos na área da saúde na RMG, tem uma média de 1,06 bilhão de reais para o período. A capital também conta com a oferta de equipamentos públicos vinculados ao estado de Goiás – lá centralizados –, que atendem à população da RMG (ARRAIS, 2013).

No Grupo 2, todos os municípios apresentam despesas entre cinco e 25 milhões de reais e, no Grupo 3, entre três e cinco milhões. Em entrevista durante a coleta de dados primários, os gestores municipais desse grupo revelaram que volumes consideráveis de despesas com medicamentos de alto custo e farmácia básica são registrados, chegando a 10% ou 15%. Os gastos com ambulâncias também são consideráveis. Somente Nerópolis tem despesas que visam descentralizar Goiânia na prestação de serviços, com a construção de um hospital geral. Por fim, no Grupo 4, os valores variam entre dois e cinco milhões de reais. Ao todo, doze dos vinte municípios da RMG, ou seja, mais da metade, têm gastos inferiores a dez milhões de reais com a função Saúde.



MAPA 6 - DESPESAS COM A FUNÇÃO SAÚDE NA RMG EM 2014

FONTE: BDE/IMB

O Mapa 6 revela que praticamente 25% das despesas municipais são destinadas a essa função. Registram-se aqui gastos com atenção básica, assistência hospitalar e ambulatorial, suporte profilático e terapêutico, vigilância sanitária, vigilância epidemiológica e alimentação e nutrição.

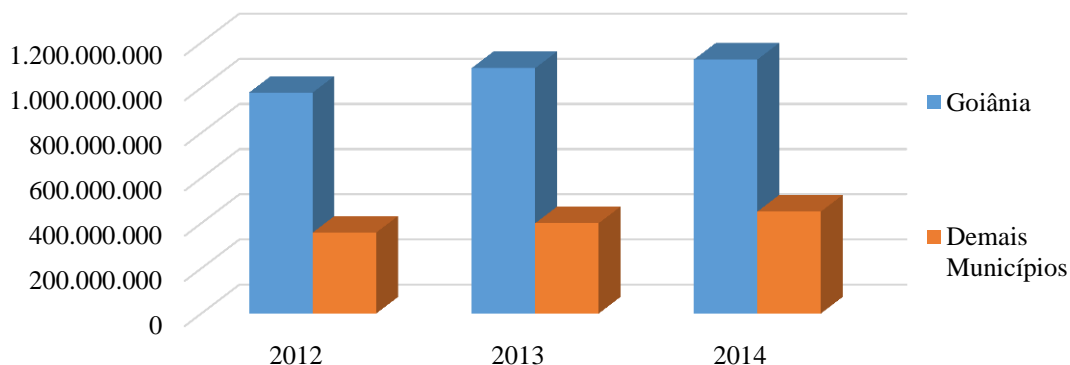


GRÁFICO 5 - DESPESAS COM A FUNÇÃO SAÚDE NA RMG

FONTE: BDE/IMB

NOTA: Dados trabalhados pela autora.

Somente o município de Trindade teve seus gastos com a função Saúde reduzidos, o que atribuímos ao aumento da população do município nesse período. Ao calcularmos o crescimento demográfico dos municípios da RMG, notamos que aqueles limítrofes à capital, como Abadia de Goiás, Goianira, Trindade, Senador Canedo, Aparecida de Goiânia e Nerópolis, exceto Goianópolis, apresentaram altas taxas de crescimento no período de 2012 a 2014. Senador Canedo foi o município que apresentou a maior taxa (9,5%), seguido de Santo Antônio de Goiás (9,0%), Goianira (8,3%) e Trindade (6,9%); essas taxas de crescimento contrastam com as de municípios como Caturai (4,3%), Guapó (3%) e Inhumas (4,5). A Tabela 15 auxilia na interpretação dos dados relacionados à função Saúde:

Tabela 15 - Classificação do valor total e da média *per capita* na RMG – função saúde

MUNICÍPIOS	ORDEM	MUNICÍPIOS	VALOR (R\$)
Goiânia	1º	Brazabrantés	793,62
Aparecida de Goiânia	2º	Nerópolis	790,01
Senador Canedo	3º	Goiânia	769,89
Trindade	4º	Senador Canedo	721,79
Inhumas	5º	Santo Antônio de Goiás	677,04
Nerópolis	6º	Caldazinha	558,5
Bela Vista de Goiás	7º	Caturai	546,11

Goianira	8°	Bela Vista de Goiás	526,74
Hidrolândia	9°	Abadia de Goiás	499,49
Guapó	10°	Hidrolândia	478,9
Goianápolis	11°	Nova Veneza	474,25
Nova Veneza	12°	Aragoiânia	454,31
Aragoiânia	13°	Goianápolis	453,65
Abadia de Goiás	14°	Inhumas	437,43
Santo Antônio de Goiás	15°	Terezópolis de Goiás	419,34
Bonfinópolis	16°	Guapó	403,32
Terezópolis de Goiás	17°	Bonfinópolis	402,07
Brazabrantes	18°	Aparecida de Goiânia	381,79
Caturai	19°	Goianira	330,93
Caldazinha	20°	Trindade	248,68

FONTE: BDE/IMB (2016)

NOTA: Dados trabalhados pela autora.

Como mostra a Tabela 15, Trindade apresenta uma classificação bastante diferenciada no que tange ao volume de despesas e à média de despesas *per capita*; somado ao aumento populacional do município, atribuímos esse fenômeno à hipótese de que essa variação é uma tendência nos municípios limítrofes à capital. Comportam-se de maneira semelhante Aparecida de Goiânia e Goianira. Isso acontece porque há uma busca por lotes mais baratos para moradia nos municípios limítrofes, embora grande parte das necessidades dos habitantes desses municípios seja satisfeitas em Goiânia, onde a oferta de terra é reduzida e o valor, alto.

Nesse contexto, a centralização dos serviços é reforçada em Goiânia, porque quem migra diariamente para lá despense valores com os serviços oferecidos, promovendo diretamente uma maior arrecadação de receitas tributárias para o município. A mesma lógica aplica-se aos gastos com administração e educação quando comparamos valores totais e receitas *per capita*, ou seja, quanto mais próximo um indivíduo estiver da metrópole, menores serão os gastos *per capita* com funções essenciais como saúde e educação. Estabelece-se, assim, um padrão espacial de gastos na RMG.

Função Habitação

Na função Habitação, há uma grande discrepância entre os membros do Grupo 1, enquanto Goiânia apresenta uma média de 203 mil reais, Aparecida de Goiânia, Trindade e Senador Canedo não registram valores para essa função. Os municípios do

Grupo 2: Goianira, Bela Vista de Goiás e Nerópolis apresentam despesas de vinte a oitenta mil reais, aproximadamente, mas Hidrolândia, Guapó e Goianópolis não as registram. No Grupo 3, as discrepâncias encontradas são semelhantes às dos grupos anteriores. Enquanto Abadia de Goiás apresenta valores mais elevados do que Goiânia (dois milhões de reais), a capital dispende pouco mais de duzentos mil reais, ou seja, 0,01% do gasto daquele município, cuja população é cerca de 180 vezes menor que a da metrópole.

Os dados nos levaram a questionar os gestores públicos, e a resposta que obtivemos das secretarias executivas é a de que muitos lançamentos orçamentários podem ter sido feitos em rubricas incorretas. Por exemplo, em Aragoiânia, município do Grupo 3, os gastos com infraestrutura (meio-fio, limpeza urbana etc.) são lançados na função Habitação. Em Abadia de Goiás, que também apresenta uma média alta nessa função, não tem registro de gastos na função Urbanismo. No Grupo 4, somente o município de Caturai registrou suas despesas, 149 reais.

Goiânia, com população de 1.333.767 mil habitantes (IBGE, 2016), apresentou despesa média de R\$ 190 mil na função entre 2012 e 2014, enquanto Terezópolis de Goiás, apresenta uma média semelhante, R\$ 112 mil e uma população com pouco mais de 6.785 mil habitantes (IBGE, 2016). Nessa função também são registrados recursos de convênios (incluindo-se as contrapartidas), alguns gestores apontam registros com despesas referentes a cheque-moradia e infra-estrutura para os bairros (exigência de Programas Federais de Habitação – como o Minha Casa Minha Vida).

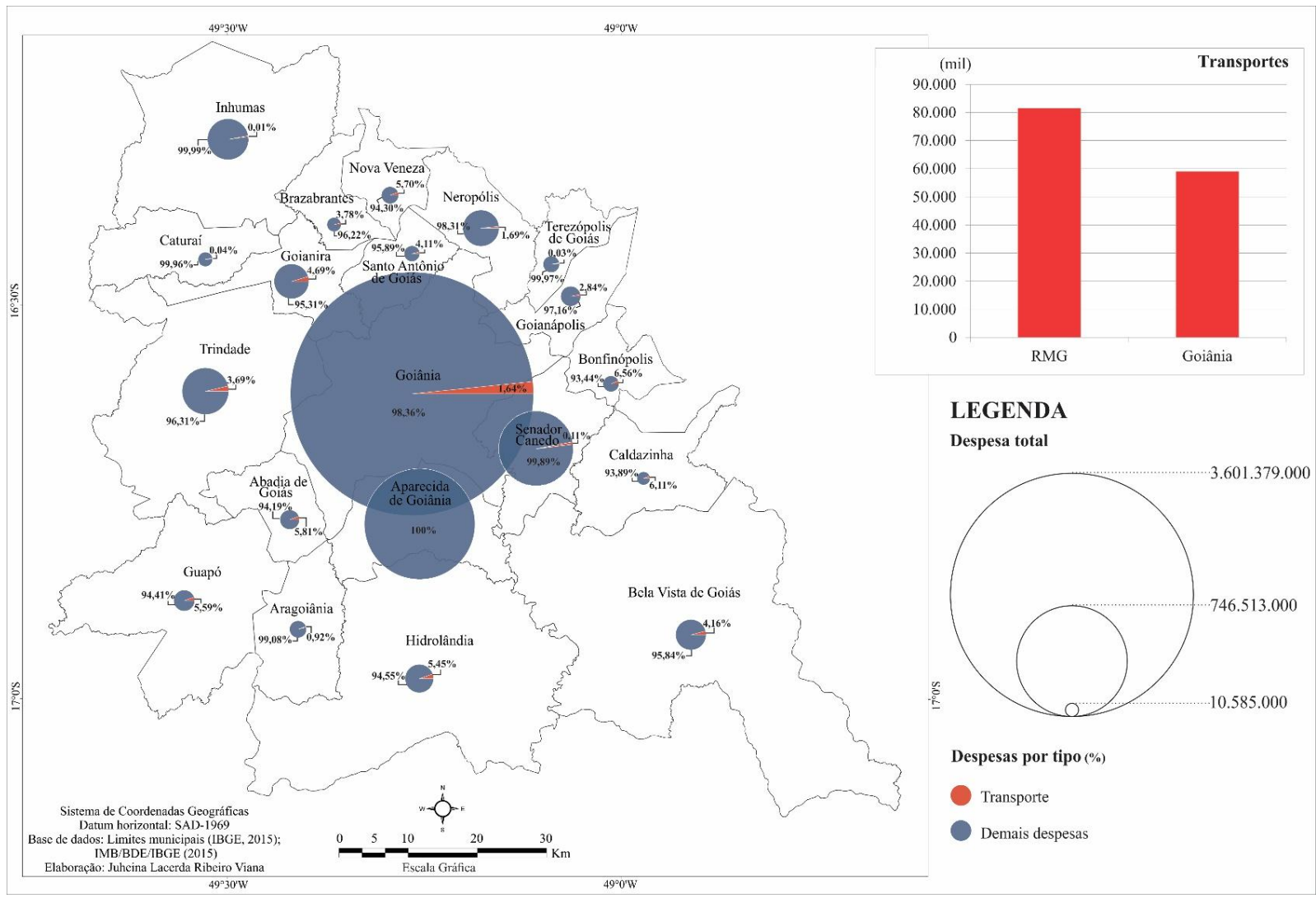
Função Transporte

A função Transporte revela inconsistências mais significativas. No Grupo 1, enquanto Goiânia apresenta despesa média de mais de 63 milhões de reais, Aparecida de Goiânia não registra dispêndio algum. Em Trindade, o valor é de aproximadamente quatro milhões de reais, e, em Senador Canedo, de cerca de duzentos mil reais. No Grupo 2, com exceção de Inhumas, que registrou 34,8 mil reais, e de Nerópolis, com 1,2 milhão de reais, os demais municípios apresentam despesas que variam entre três e cinco milhões.

Os municípios do Grupo 3 têm despesas que variam entre quatrocentos e oitocentos mil reais, com exceção de Terezópolis de Goiás, que apresenta 56,3 mil reais. Em entrevista, um dos gestores de Bela Vista de Goiás nos informou que grande parte das despesas nessa função se deve ao fato de o município arcar com despesas de

manutenção de veículos, combustível, licenciamento, compra de peças etc., todas relacionadas ao transporte de moradores de seus municípios para Goiânia, aonde vão para receber tratamentos especializados ou não.

Oliveira (1999) chama esse comportamento de *free rider*, ou “carona”, em que entes federativos desfrutam de determinados benefícios de outros entes/entidades enquanto forem gratuitos. O comportamento *free rider*, além de contabilizar despesas na função Transporte, também onera as despesas com a função Saúde dos municípios que recebem esses pacientes. Além de Goiânia e de sua alta concentração de bens/equipamentos de saúde pública, Trindade – que recebe pacientes em função de atendimentos especializados na Vila São Cottolengo – e Aparecida de Goiânia também recebem pacientes de municípios como Hidrolândia. O Mapa 7 revela bem as discrepâncias entre os valores gastos com transporte nos municípios da RMG.



MAPA 7 - DESPESAS COM A FUNÇÃO TRANSPORTE NA RMG EM 2014

Nessa função encontramos gastos lançados com transporte terrestre, empresas de mobilidade urbana, transporte de cargas e peças, manutenção de automóveis, aquisição de reboques/carrocerias e de combustíveis para transporte (este surge entre os principais valores encontrados). Contudo, verificamos valores destinados a agências de turismo, casas de carne, estabelecimentos que comercializam espetinhos e bebidas e fábricas de farinha de mandioca e derivados. Em 2014, Trindade apresentou percentuais maiores que Goiânia, conforme mostra o Mapa 7, e, entre os demais municípios da RMG, os valores também oscilam ao longo dos anos, com redução considerável em 2014 (Gráfico 6).

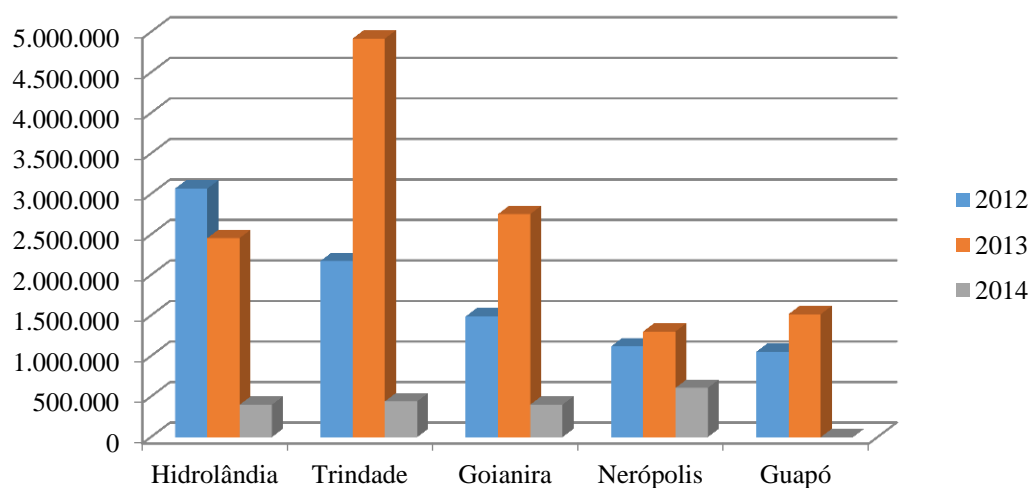


GRÁFICO 6 - DESPESAS COM A FUNÇÃO TRANSPORTE NA RMG

FONTE: TCM/GO (2015).

NOTA: Dados trabalhados pela autora.

Goiânia e Caldazinha são exemplos dessa diversidade de gastos, pois chama a atenção o fato de que aparecem em primeiro e vigésimo lugares, respectivamente, na classificação da média *per capita* (Tabela 16). Não importa o quanto se recebe, constatamos que há gastos indevidamente registrados nessa função.

Tabela 16 - Classificação do valor total e da média *per capita* na RMG – função transporte

MUNICÍPIOS	ORDEM	MUNICÍPIOS	VALOR (R\$)
Goiânia	1º	Caldazinha	176,94
Trindade	2º	Hidrolândia	145,63
Hidrolândia	3º	Brazabrantes	139,57
Goianira	4º	Santo Antônio de Goiás	110,50

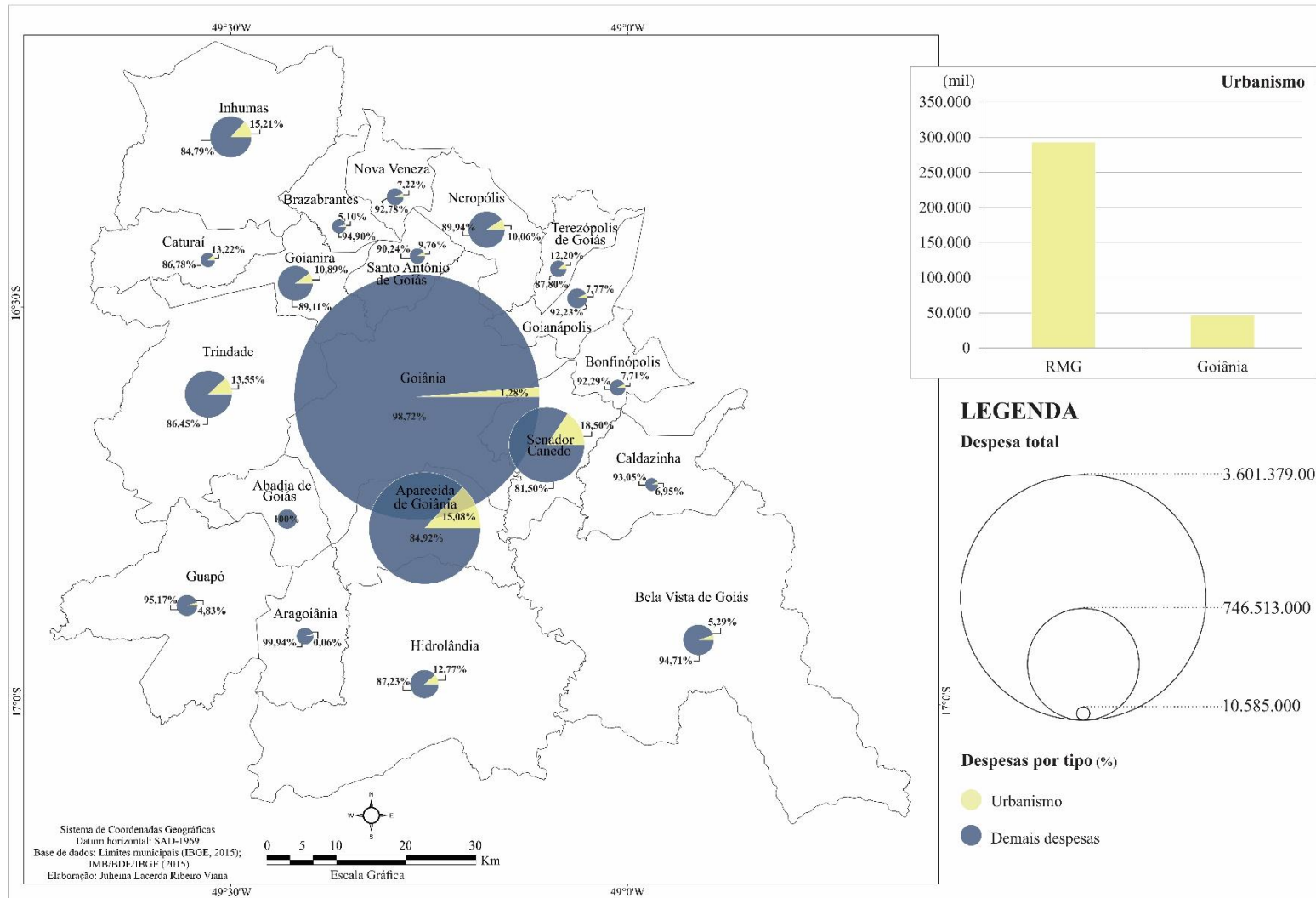
Guapó	5°	Abadia de Goiás	108,65
Bela Vista de Goiás	6°	Bonfinópolis	103,86
Nerópolis	7°	Guapó	94,88
Bonfinópolis	8°	Nova Veneza	91,05
Abadia de Goiás	9°	Goianira	68,07
Nova Veneza	10°	Goianópolis	55,18
Caldazinha	11°	Nerópolis	48,09
Goianópolis	12°	Bela Vista de Goiás	47,23
Santo Antônio de Goiás	13°	Goiânia	45,99
Brazabrantes	14°	Aragoiânia	42,97
Aragoiânia	15°	Trindade	35,26
Senador Canedo	16°	Caturai	18,05
Caturai	17°	Terezópolis de Goiás	8,29
Terezópolis de Goiás	18°	Senador Canedo	1,96
Inhumas	19°	Inhumas	0,71
Aparecida de Goiânia	20°	Aparecida de Goiânia	0,00

FONTE: BDE/IMB

Função Urbanismo

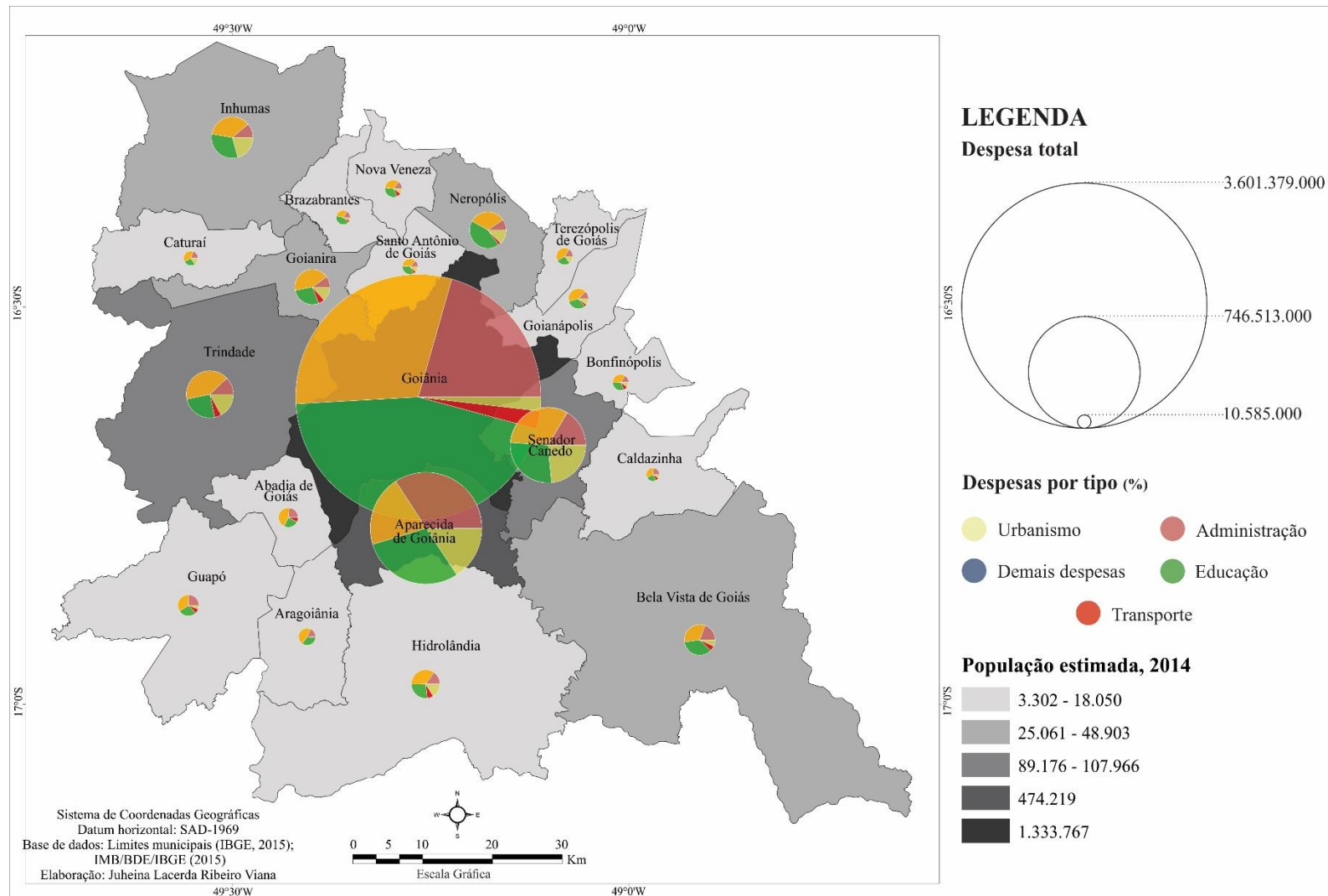
Os gastos com a função Urbanismo na RMG referem-se a infraestrutura, serviços e transporte coletivo urbanos, mais especificamente a gastos com construtoras (meio-fio, calçadas e bueiros), empresas de serviços ambientais e de pavimentação, entre outros. Encontramos também gastos com papelaria, confecção de roupas, artigos esportivos etc

Os municípios de Senador Canedo e de Aparecida de Goiânia apresentam maior volume de gastos nessa função. Embora esses municípios tenham tido um crescimento demográfico considerável, ou seja, embora sejam populosos quando comparados aos outros que compõem a RMG – exceto a capital – e limítrofes à metrópole, os gastos com essa função foram elevados. Aparecida de Goiânia lidera o *ranking* com 364 milhões de reais entre 2012 e 2014, seguida de Senador Canedo, com 164 milhões, e de Goiânia, com 98 milhões. As despesas de Goiânia aparecem em terceiro lugar no total de gastos em uma classificação geral na RMG, já os municípios de Aparecida de Goiânia e Senador Canedo, que estão em expansão urbana em função de novos loteamentos e preços reduzidos de terras (em comparação com a capital), aparecem em primeiro e segundo lugares, respectivamente, nos maiores volumes de gastos desses municípios nessa função, conforme podemos visualizar no Mapa 8.



MAPA 8 - DESPESAS COM A FUNÇÃO URBANISMO NA RMG EM 2014

As funções analisadas (Administração, Saúde, Educação, Habitação, Transporte e Urbanismo), somadas à função Assistência Social, representam mais de 70% dos gastos dos municípios da RMG. As funções Saúde e Educação representam cerca de 40% dos gastos na maioria dos municípios da RMG; contudo, ressaltamos que nos gastos com essas funções estão contabilizados recursos dos fundos constitucionais (FMS e Fundeb), além do fato de que os municípios brasileiros deveriam, até o fim de 2016, gastar 25% de suas receitas com saúde e educação, o que chamamos de gastos constitucionalmente vinculados, todavia, com a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC-55), essa realidade muda totalmente, e nos próximos vinte anos. E para finalizarmos com os dados que revelam as discrepâncias nos dados referente a despesas totais nos municípios da RMG, segue também o gráfico 8.



MAPA 9 - MAPA-SÍNTESE DAS DESPESAS DAS FUNÇÕES URBANISMO, EDUCAÇÃO, ADMINISTRAÇÃO, SAÚDE E TRANSPORTE NA RMG EM 2014

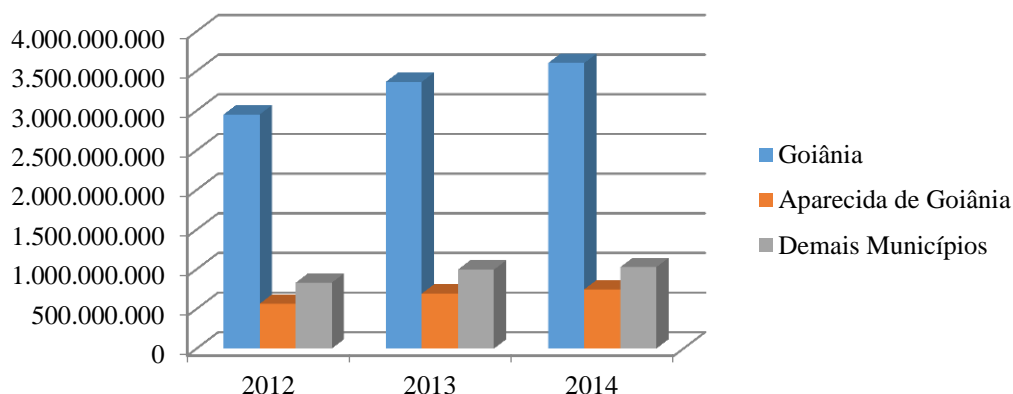


GRÁFICO 7 - COMPARAÇÃO ENTRE AS MAIORES DESPESAS TOTAIS NA RMG

FONTE: IMB/BDE (2016)

Nota: Dados trabalhados pela autora.

3.3 GESTÃO METROPOLITANA

No Capítulo 2 citamos várias estruturas legais e administrativas que foram criadas para a gestão dos ambientes metropolitanos, e constatamos que uma gestão metropolitana precisa da colaboração de seus aparatos e instituições; afinal, a cooperação dos entes federados é imprescindível para a resolução de problemas que extrapolam os limites político-administrativos. Como exemplo desse tipo de problema, exploramos as discrepâncias fiscais dos municípios da RMG, para as quais os estudiosos do tema têm sugerido alternativas.

Capobianco (2004, p. 2) ressalta que, “sem reformas inovadoras na estrutura federativa serão de ténue efeito as reorganizações metropolitanas, a reformatação de conselhos e agências e [...] os planos de desenvolvimento e políticas públicas metropolitanas”. Autores como Balbim et al. (2011), Garson (2009) e Ribeiro (2004) revelam que, mediante a realidade brasileira de governabilidade das RMs, é irrefutável a necessidade de um novo arranjo institucional para tais regiões.

Ribeiro (2004, p. 22) chega a dizer que estamos diante de uma situação de ingovernabilidade das metrópoles brasileiras, em virtude dos seguintes fatores: “a) tamanho e complexidade dos problemas que se avolumaram, b) quadro de fragmentação institucional e desinteresse político e c) a inexistência de valores que impulsionem ações coletivas”. Rolnik e Somekh (2000) acreditam que a solução para a questão institucional

metropolitana está no estabelecimento de um parlamento metropolitano porque, desde a década de 1970, as RMs foram instituídas num vazio político que desaguou em um quadro institucional também vazio, numa visão tecnocrática cuja expressão máxima eram agências regionais de planejamento sem ações decisórias, que não diminuíram as desigualdades regionais. Para as autoras, essa visão

só poderá ser superada se efetivamente for incorporada a variável política. Neste sentido deverá ser criado, em primeiro lugar, um espaço institucional de negociação e acordo político, em que as representações municipais estejam contempladas, respeitando proporcionalidades numéricas e político-partidárias e articulações territoriais. (ROLNIK; SOMEKH, 2000, p. 89).

Para as autoras, um modelo ideal de gestão deve ser horizontal e não hierarquizado, bem como incluir a participação da sociedade através de suas representações. Uma governança metropolitana deve ser entendida “como um processo de gestão que supera o âmbito restrito ao poder público e que envolve os diversos atores de forma compartilhada” (ROLNIK; SOMEKH, 2000, p. 89).

Capobianco (2004), em um de seus estudos pelo Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (USP), cita que, em 2002, o então ministro-chefe da Casa Civil José Dirceu pediu à pesquisadora Aspásia Camargo³¹ uma proposta sobre um novo pacto federativo, e ela defendeu também a criação de um ente administrativo não federativo. Camargo (2003 apud CAPOBIANCO, 2004, p. 5) também concebe a necessidade de um novo pacto federativo, inspirado nos moldes dos condados alemães e americanos:

Existe um vácuo no Brasil entre Estados e municípios. Muitas vezes, os municípios, cujos prefeitos não são do mesmo partido do presidente ou do governador têm dificuldades em obter recursos. Os condados permitem juntar os esforços da União com os Estados e os Municípios de determinada área para projetos de micro ou meso-regiões.

Assim como Rolnik e Somekh (2000), Camargo acredita que esse novo modelo federativo supriria o vazio institucional da questão metropolitana. Para fins de financiamento, teria que ter fundo próprio, mas com recursos da União, dos estados e municípios participantes da região institucionalizada. Tal fundo custearia planos estratégicos voltados para toda a área metropolitana. Ribeiro (2004), embasado nos

³¹ Cientista social e professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Camargo pesquisa o novo pacto federativo desde 1992, um estudo principalmente voltado para as regiões pobres do país. É também ambientalista e, atualmente, deputada pelo Partido Verde.

estudos de Carneiro (2001) sobre a realidade alemã dos *kreise*³² (condados ou similares), revela que o necessário a uma adequada gestão metropolitana seria uma quarta instância federativa, com legislação, Poder Executivo e recursos próprios (fundo metropolitano), além de um conselho composto por membros de todos os municípios da RMG, com poder decisório equivalente aos do Executivo estadual.

Segundo Capobianco (2004, p. 7), um quarto nível de poder federativo seria “um problema gravíssimo, do ponto de vista das relações entre a região e o Estado. O Governador teria uma imensa perda de poder, tornando-se até mais frágil que o prefeito metropolitano, em termos políticos”. Para o autor, nenhum governador permitiria uma situação como essa e, por isso, nenhum constituinte fez tal proposta. Nesse contexto, também é importante lembrar a contribuição de Abrucio (1998) sobre os “barões da federação” e sua manipulação tanto no Legislativo quanto no Executivo municipal através dos municípios eleitorais.

Para Garson (2009, p. 95), os estados são frágeis para legislar sobre aspectos metropolitanos e, para estimular “a ação coletiva nas diversas funções de governo praticamente não tem espaço, dada a pouca legitimidade [...] para ditar normas aos governos locais”. Isso ocorre em virtude de suas competências residuais estabelecidas na CF/88, além da força “do movimento municipalista e a associação entre autonomia e democracia a partir da década de 80 [que] reforçaram a postura autárquica dos municípios” (p. 95).

Uma dificuldade na gestão das RMs está na carência da legitimidade política. Segundo Garson (2009, p. 90):

[f]alta-lhes autonomia frente aos governos locais e frente ao governo central. As diversas formas de arranjo metropolitano têm dificuldade de definir e executar suas próprias políticas, ficando ora à mercê do governo central, ora dependente dos governos locais. Além disto, o peso das cidades-núcleo pode implicar em desequilíbrio nas estruturas decisórias.

Por esse motivo é que os modelos de organização voluntária de cooperação têm surgido entre os municípios de uma RM, no desejo de gerir seus territórios. O debate sobre a melhor maneira de se governar uma RM gira em torno de dois modelos, um

³² Carneiro (2001, p. 72-73) define os *kreise* como “unidades político-administrativas criadas regionalmente, que reúnem e vinculam várias Administrações Municipais [e existem] para resolver os problemas que ultrapassam a capacidade administrativa ou financeira dos municípios [...] Todas as políticas públicas que merecem um tratamento microrregional, tanto de caráter social como econômico, são elevadas a esse nível”. Trata-se de uma instância de poder intermediária entre municípios e Estados.

vertical e outro horizontal: o vertical-compulsório, como o próprio nome já diz, pressupõe uma organização criada “por meio de uma legislação emitida por ente federado acima dos municípios, independentemente da anuência destes; por voluntária, entende-se uma organização [...] fundada na livre associação entre os governos locais”, a exemplo dos consórcios (REZENDE, 2003, p. 78).

Kornin e Moura (2004, p. 24) definem consórcios como uma opção de gestão que vai na contramão dos formatos institucionais, como “ações articuladas entre segmentos da sociedade e/ou municípios, identificadas como movimentos em direção à recentralização, no que tange à organização para gestão”. Ou seja, os consórcios públicos têm como base a auto-organização entre municípios de uma região, não formando uma instituição, mas celebrando acordos para a resolução e/ou melhoramento de questões em comum. As autoras acrescentam que essas ações articuladas também se apresentam

nas formas de [...] comitês ou associações supramunicipais, setoriais e/ou temáticos, representativos de subespaços da aglomeração, como esforço consistente, porém enfraquecidos por não deterem o poder de controle dos organismos institucionais e por não possuírem recursos financeiros necessários à implementação das suas decisões. (KORNIN; MOURA, 2004, p. 25).

Mas esses formatos enfraquecidos, por não deterem o poder de controle dos organismos institucionais e por não terem recursos financeiros, conforme explicitam Kornin e Moura (2004), estão timidamente presentes na RMG. Representam um esforço de resolver os problemas metropolitanos mas não revelam poder para qualquer mudança, como veremos a seguir. Um dos estudos do Ipea (2015, p. 30-31) revela:

Conforme conclusão da pesquisa do Ministério das Cidades (MCidades), RPDP, “a única política com sinergia suficiente para articular os municípios metropolitanos está relacionado à Rede Metropolitana de Transporte”. Além desta, o Plano Diretor de Goiânia destaca uma iniciativa na área ambiental, no âmbito do Consórcio Intermunicipal do Rio Meia Ponte, que, embora inclua outros municípios que não pertencem à RM, estabelece “uma pactuação ambiental com o município de Goianira que pode ser considerada como inserida numa política metropolitana”. Há que se mencionar ainda o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Meia Ponte (CBMP), de caráter consultivo e deliberativo, que embora não tenha caráter metropolitano [...] dos 38 municípios goianos dezesseis são metropolitanos [...]. [...] No que concerne ao uso e ocupação do solo e à política habitacional (vale frisar que, embora o Codemetro tenha instituído uma câmara temática de uso e ocupação do solo, esta nunca funcionou ativamente), observa-se que a falta de moradia constitui-se num dos mais graves problemas sociais na RM de Goiânia, sendo mais evidente no núcleo metropolitano. Todos os representantes dos municípios pesquisados (Trindade, Senador Canedo, Goiânia e Aparecida de Goiânia) afirmam “existir em seus municípios áreas de posses ou áreas a serem regularizadas ou em processo de regularização.

No entanto, esta situação se agrava no município de Goiânia, onde o número de posses é mais significativo”.

Para o Ipea, quinze dos vinte municípios da RMG que elaboraram seus planos diretores não consideraram seus contextos metropolitanos e expressaram preocupação com a gestão local. Essa é a situação real da gestão metropolitana na RMG, e o Quadro 13 oferece informações complementares acerca da pouca representatividade dos consórcios públicos na região. Tomemos as funções Educação, Saúde, Habitação, Transporte, Saneamento e Desenvolvimento Urbano como exemplo:

Quadro 13 – Consórcios públicos na RMG, em 2015

MUNICÍPIO	Educação	M			Saúde			Habitação			Transporte			Saneamento			Desen. Urbano	M			E			U		
		M	E	U	M	E	U	M	E	U	M	E	U	M	E	U		M	E	U	M	E	U			
Abadia de Goiás	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não	-	-	-		
Aparecida de Goiânia	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-		
Aragoiânia	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-		
Bela Vista de Goiás	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-		
Bonfinópolis	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-		
Brazabrantes	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-		
Caldazinha	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Sim	Sim	Não	Não	Não	-	-	-		
Caturai	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-		
Goianápolis	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-		
Goiânia	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Sim	Sim	Não	Não	Não	-	-	-	Não	-	-	-		
Goianira	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-		
Guapó	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-		
Hidrolândia	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-		
Inhumas	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-		
Nerópolis	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-		
Nova Veneza	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-		
Santo Antônio de Goiás	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-		
Senador Canedo	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-		
Terezópolis de Goiás	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-		
Trindade	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-	Não	-	-	-		

FONTE: IBGE (2015).

NOTA: *M – Município; E – Estado; U – União

É curioso que na RMG os consórcios municipais ainda não ganharam espaço. Santos (2008) aponta, dentre os principais problemas relacionados à RMG, a falta de soluções para os entraves metropolitanos. Segundo o autor, que também entrevistou gestores municipais, todos os entrevistados afirmaram que o orçamento de seus municípios não destina verba alguma a políticas públicas voltadas para a RMG, muito menos políticas que proponham uma gestão metropolitana de caráter integrado. Embora a produção acadêmica mais recente, da década de 1990 até os dias atuais, tenha apontado a cooperação ente os entes federativos como fator primordial para a melhoria da gestão em ambientes metropolitanos,³³

[...] a gestão da questão metropolitana, com todas as suas ambivalências e paradoxos, passa a depender, fundamentalmente, da cooperação de entes municipais pouco estimulados ao estabelecimento de soluções cooperativas e pouco habituados a estas práticas que, em tese, pretendem, em alguma medida, superar os condicionantes político-partidários. (INSTITUTO DE PESQUISA..., 2011, p. 19).

As condicionantes político-partidárias já foram apontadas por Abrucio (1998) como um dos entraves para o desenvolvimento local, conforme vimos no Capítulo 1, e também são consideradas pelo Ipea como empecilho à gestão de municípios metropolitanos. Para Maricato (2014, p. 23), o tratamento dado à atual governabilidade metropolitana “revela o desinteresse de todas as instâncias da federação na cooperação administrativa das metrópoles de cujo conjunto fazem parte algumas das maiores e mais problemáticas aglomerações do mundo”. Por último, Machado (2009, p. 1) atribui o problema da governança metropolitana mais a uma questão de organização territorial do poder:

³³ Para o Ipea, essa fragmentação na gestão também ocorre porque não há legislação específica, no plano federal, que oriente e regule a questão metropolitana. O atual Estatuto da Metrópole, em sua redação, apenas retira o poder dos estados de instituir microrregiões e acrescenta: os municípios “inclusos em região metropolitana ou em aglomeração urbana formalizada e delimitada [...] deverão promover a governança interfederativa” (BRASIL, 2015). Mas o Estatuto não especifica como a promoção dessa governança deve acontecer. Para Maricato (2014), o problema está nas atribuições previstas na Constituição federal de 1988 – a fragmentação e a falta de gestão metropolitana atuais também decorrem do fato de que as competências metropolitanas são definidas por legislação estadual e esta, por sua vez, tem sido um tema praticamente ignorado desde os anos 1980. É preciso lembrar que, na CF/88, aos estados-membros da Federação couberam as responsabilidades pelos encargos residuais, ou seja, aqueles que sobraram das tarefas atribuídas à União e aos municípios (MARICATO, 2014). Fato é que, após a CF/88, as atribuições dos estados nunca foram definidas por constituição ou emenda complementar, o que os deixou à mercê da boa vontade no cumprimento de obrigações públicas.

Também a questão metropolitana guarda estreita relação com os debates em torno da organização territorial do poder. Afinal, o atributo principal, que a define, é exatamente o hiato existente entre a organização do território na forma de municípios e a cidade-metrópole real que extrapola esses limites institucionais.

A análise das discrepâncias municipais por meio das receitas e despesas públicas em ambientes metropolitanos é importante para compreendermos a organização espacial desse território ambivalente. São vários os fatores que influenciam a formação e o desenvolvimento dessas regiões, mas os fatores políticos necessitam ser mais bem analisados. As metrópoles apresentam demandas diferentes por polarizar e, conseqüentemente, centralizar diversos serviços e bens, por isso compreender como o Estado se responsabiliza por isso e sua atuação na resolução desses problemas é importante nesse contexto, principalmente quando esse mesmo Estado é responsável por legislar e criar instituições que regularizem a gestão metropolitana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, é inegável que, excluindo-se aqueles municípios que têm a capacidade de extrair renda própria por meio de mecanismos de arrecadação de receita tributária, o que normalmente acontece em municípios de médio a grande porte (como as metrópoles e capitais de estados), a grande maioria enfrenta dificuldades com a gestão fiscal, pois são dependentes de transferências estaduais e federais.

Após 1988, com a promulgação da nova Constituição federal e com a emergência de um novo viés autônomo municipal, a situação de dependência financeira dos municípios agrava-se com a descentralização de encargos no território brasileiro, afinal, políticas públicas sociais importantes ficaram a cargo desse ente federativo (ARRETCHE, 2001). Já nos ambientes metropolitanos, a autonomia tem servido somente para revelar um planejamento desintegrado, isso porque a autonomia organizativa não tem produzido políticas que promovam a cooperação e integração necessárias nesses espaços importantes no contexto nacional, seja por sua estrutura econômica e política, seja, ainda mais, por abrigarem a maior parte da população brasileira. As RMs têm sido palco da carência de políticas públicas sociais e, uma vez que a autonomia dos municípios federativos é questionável, relativa e fragmentada, ou seja, dependente de fatores políticos e financeiros diversos, a administração fiscal de municípios metropolitanos tem sido dificultada, sendo estes concatenados e polarizados por um centro metropolitano que exerce uma ação centrípeta.

A designação “metrópole” tem se mantido, em grande parte, pelo valor emblemático que adquiriu, seja como representação de problemáticas econômicas e sociais, seja pelas posições mais elevadas na hierarquia urbana, seja pela dominação política e polarização que exerce sobre lugares de dado território. Todavia, é fato que a maioria das RMs têm sido criadas por decisões ligadas à questão de poder e não pelo processo de metropolização e de urbanização – muitos estados criaram regiões visando à maior destinação de recursos federais para seus territórios. Firkowski (2013) revela que o tema das metrópoles no Brasil é colocado em debate e que vários autores concordam que há um divórcio entre a questão metropolitana e a criação de RMs. Para Firkowski, a separação de tais questões decorre do hiato entre proposição técnica e viabilidade política.

Esta pesquisa teve por objetivo analisar as receitas e despesas públicas na RMG tendo em vista a organização espacial existente. Nossa hipótese de que a diversidade fiscal encontrada nos municípios da RMG reforça a polarização/centralidade da metrópole, prejudicando a integração lateral entre eles, foi, aos poucos, confirmada na construção de cada capítulo.

A polarização e a centralidade foram os fenômenos tratados nesta pesquisa. A primeira exerce uma força centrípeta orgânica e funcional, que concentra bens/produtos e serviços dispostos a toda uma região, como destaca Arrais (2014). A segunda integra-se à metrópole, em função não somente da oferta de políticas públicas (saúde, educação etc.) e de serviços privados, mas também do acesso à moradia. Em busca de preços mais baixos para suprir tal demanda, as pessoas efetuam intenso deslocamento em ambientes metropolitanos, gerando, a partir daí, mobilidade. Santos (1988) já afirmara que os fluxos estão em função dos fixos.

Verificou-se que a complexidade da escala metropolitana aumenta em virtude da ausência de políticas públicas territoriais que a considerem um espaço integrado, que ofereçam auxílio no suprimento de demandas, por assim dizer, conjuntas. Portanto, a RMG é, ao mesmo tempo, um espaço integrado e fragmentado. Integrado por se tratar de um ambiente de fluxos de pessoas, mercadorias e capitais que utilizam da mobilidade para confirmar esse fenômeno. Contudo, em uma região que tem por aspecto normativo-institucional a necessidade de um planejamento integrado através de funções públicas de interesse comum, demonstramos por meio de dados de execução orçamentária/financeira o funcionamento de uma única função de interesse público, a de um transporte coletivo radial que converge uma população metropolitana para a capital para satisfazer suas demandas, fenômeno facilitado pela centralização de serviços já existente.

Segundo Sposito (1997, p. 12), a análise da centralidade urbana é importante para a compreensão “do papel da cidade central exercido por um núcleo [...] no processo de gestão do território da cidade [...] mas também da centralidade intra-urbana de outras cidades”. Nosso ângulo de análise, a partir do estudo da estrutura fiscal da RMG, revela que a polarização e a centralidade de Goiânia somente aprofundam e reforçam esses fenômenos. A polarização de Goiânia é resultado das multicentralidades na escala intraurbana, sendo exemplos de centralidades na capital o Aeroporto Internacional Santa Genoveva, a Universidade Federal de Goiás e as lojas da Rua 44, no

Setor Norte Ferroviário. Com o aprofundamento de seus estudos sobre a rede urbana brasileira, Sposito (1997) considera necessário redefinir o objetivo da formação de redes urbanas no país, por se tornarem cada dia mais complexas e não estritamente hierárquicas, e isso em função da conformação de novas redes estruturadas por relações horizontais entre centros urbanos complementares, similares ou não.

Mas a complexidade dos ambientes metropolitanos é diretamente proporcional à complexidade encontrada na gestão das receitas e despesas públicas desses ambientes. Se a gestão envolve as características do atual sistema político brasileiro, como as relações federativas entre seus entes, ela envolve também a escolha dos gestores municipais no momento da alocação das despesas orçamentárias.

A institucionalização de RMs com fins políticos está longe de contemplar uma gestão de território metropolitano que atenda, ao máximo, às demandas urbanas e amenize os conflitos de interesse dos variados atores sociais. A gestão de territórios metropolitanos, que parte do Estado, vai além dos aparatos institucionais, pois vimos que a complexidade da gestão desses ambientes está no fato das “manchas urbanas ultrapassarem os limites de um município. Conformando cidades cuja dinâmica não está circunscrita a uma única esfera de decisão” (FIRKOWSKI, 2013, p. 41).

Firkowski (2013) aborda as estruturas legais e administrativas que deveriam dar conta de “descomplexificar” os ambientes metropolitanos, as quais não acompanham o desenvolvimento da realidade urbano-metropolitana e, por isso, fazem com que a gestão das cidades tenha ficado “parada” no tempo, prejudicando os ambientes metropolitanos. Segundo Ferreira (2004), a questão institucional é falida no Brasil, pois o que temos são várias estruturas legais e administrativas, criadas – como o Estatuto da Metrópole, promulgado em 2015 – para a gestão de ambientes metropolitanos, mas sem efeitos jurídicos e práticos. Uma gestão metropolitana precisa de aparatos e instituições que colaborem entre si, afinal, a cooperação de entes federados é imprescindível para a resolução dos problemas que extrapolam os limites político-administrativos.

Sposito (2011) ajuda-nos a compreender o que tem ocorrido com a gestão do território metropolitano a partir da centralidade intraurbana de Goiânia, o que envolve uma reflexão sobre suas formas comerciais, os deslocamentos dos cidadãos, a diversificação e polarização interna dos nódulos centrais. Com base nos trabalhos de Sposito e de Capobianco (2004), concluímos que a metrópole não somente polariza e centraliza a RMG, mas também, mesmo de maneira fragmentada, define as atuais políticas públicas que interferem em toda a região. Goiânia converge e, ao mesmo

tempo, irradia atividades a partir do lugar de onde se exerce o poder sobre esse território metropolitano. Segundo Capobianco (2004), é o lugar teórico do poder, o lugar de onde parte a dominação do poder sobre a periferia, considerando aqui os demais municípios da RMG.

Não podemos enxergar como não intencionais, então, o vazio político institucional ou a fragmentação político-partidária para a não execução das políticas públicas de cooperação destinadas à RMG, por parte do governo estadual ou dos governos municipais, pois, como afirma Castro (2005, p. 130), “as formas de organização política do território são importantes por revelar o processo histórico de formação dos interesses territorializados, bem como, para acomodar as suas assimetrias.” Este, contudo, é assunto para uma próxima pesquisa.

As assimetrias e discrepâncias na destinação de receitas públicas revelam um comodismo do Estado, aqui referindo-o como uma entidade soberana, com poder de governo. “O conjunto de normas e organizações que caracterizam o sistema político e administrativo dos Estados” (CASTRO, 2005, p. 145) permitiu ao Estado acomodar conflitos e estabelecer alianças sem que perdesse sua prerrogativa de centralidade política para todo o território. Abrucio (1998) considera os governadores dos estados como os principais agentes da centralização de poder no território nacional.

Com base no estudo realizado, podemos afirmar que a metrópole Goiânia tem centralizado e polarizado a RMG, mesmo de forma fragmentada, o que se expressa pelo fato de a RMG não apresentar políticas públicas favoráveis ao desenvolvimento integrado lateral entre seus municípios. Somente a função de interesse comum, a dos transportes, tem se sobressaído diante dos interesses controversos. Nesse contexto, Arrais (2012) revela que a reverberação da integração territorial é pouco debatida quando o assunto é o processo de metropolização, e esse debate estenderia o raio de ação dos atores e demandaria a valorização da dimensão política nesse processo.

Em suma, concluímos que se faz necessário elaborar novos estudos que detalhem a ação política na adoção de políticas públicas fiscais municipais, uma vez que tais políticas reverberam no processo de metropolização e na integração territorial lateral em ambientes metropolitanos. O tema é ainda mais escuso quando a pesquisa trata da gestão de despesas públicas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Unitec, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio G. O impasse da federação brasileira: o cenário político-financeiro e as suas conseqüências para o processo de descentralização. *Cadernos Cedec*, São Paulo, n. 58, 1996.

AFONSO, Rui. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFONSO, Rui; SILVA, Pedro Luiz B. (Org.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995. p. 57-75.

AFONSO, José Roberto R. et al. Tributação no Brasil: características marcantes e diretrizes para a reforma. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, p. 25-50, jun. 1998.

ALENCAR, Diego P. *Metropolização e mobilidade: análise dos deslocamentos intrametropolitanos de estudantes na Região Metropolitana de Goiânia, 2010 a 2013*. 2014. 128 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2014.

ALMEIDA, Maria Hermínia T.; CARNEIRO, Leandro P. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, p. 124-147, 2003.

ANDRADE, Nilton A. *Contabilidade pública na gestão municipal*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ANJOS, Antônio F. *A dinâmica intraurbana de Goianira no contexto da Região Metropolitana de Goiânia*. 2009. 167 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2009.

ARAGÃO, Ana Luísa S.; ARRAIS, Tadeu A. Uso e regulação do solo em ambientes metropolitanos: impacto do IPTU nas finanças dos municípios da Região Metropolitana de Goiânia. *Boletim Geográfico*, Maringá, v. 31, n. 1, p. 67-78, jan.-abr. 2013.

ARAÚJO FILHO, Valdemar F. Antecedentes político-institucionais da questão metropolitana no Brasil. In: CARDOSO, Elizabeth D.; ZVEIBIL, Victor Z. (Org.). *Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas*. Rio de Janeiro: Ibm, 1996. p. 49-70.

ARRAIS, Tadeu A. A escala de análise metropolitana em questão: considerações sobre o processo de metropolização. *Revista do Departamento de Geografia – USP*, v. 24, p. 4-23, 2012.

ARRAIS, Tadeu A. *A produção do território goiano: economia, urbanização, metropolização*. Goiânia: Ed. UFG, 2013.

ARRAIS, Tadeu A. As receitas públicas municipais e a funcionalidade da integração espacial em ambientes metropolitanos. *Sociedade e Natureza*, Uberlândia, p. 201-221, 2014.

ARRAIS, Tadeu A. et al. *Atlas das receitas públicas municipais da Região Metropolitana de Goiânia*. Goiânia: Funape: Iesa, 2013.

ARRAIS, Tadeu A. et al. Economia metropolitana pela ótica das receitas municipais: o caso da Região Metropolitana de Goiânia. In: ALMEIDA, Maria Geralda; TEIXEIRA, Karla A.; ARRAIS, Tadeu A. (Org). *Metrópoles: teoria e pesquisa sobre a dinâmica metropolitana*. Goiânia: Cãnone Editorial, 2012. p. 129-146.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004.

ARRETCHE, Marta. Financiamento federal e gestão local de políticas públicas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

AZEVEDO, Sérgio; GUIA, Virgínia R. M. Reforma do Estado e gestão metropolitana no Brasil: o caso de Belo Horizonte. *Cadernos de Textos*, Belo Horizonte, n. 2, p. 103-120, ago. 2000.

BALBIM, Renato N. et al. Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 120, p. 149-176, jan./jun. 2011.

BARRETO, Rogério. O centro e a centralidade urbana: aproximações teóricas a um espaço em mutações. In: Caderno de Cursos de doutoramento em Geografia FLUP, 2010

BESSA, Kelly. Estudos sobre a rede urbana: os precursores da teoria das localidades centrais. *GeoTextos*, Salvador, v. 8, n. 1, p. 147-165, jul. 2012.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução de Carmen C. Varriale et al. Brasília: Ed. UnB, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. *Constituição Federal de 1824*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 abr. 2016.

BRASIL. *Constituição Federal de 1891*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 abr. 2016.

BRASIL. *Constituição Federal de 1934*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 abr. 2016.

BRASIL. *Constituição Federal de 1937*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 abr. 2016.

BRASIL. *Constituição Federal de 1946*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 abr. 2016.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 abr. 2016.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 15 abr. 1999.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais: Fundo de Participação dos Municípios – FPM*. 2013. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). *Manual Técnico de Orçamento – MTO 2015*. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Presidência da República. 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, Seção 1, p. 2, 13 jan. 2015.

CAPOBIANCO, Marcos Antônio. Relações intergovernamentais na metrópole: adequação institucional para a ação. *Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo*, 2004. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/capobiancometropole.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

CARNEIRO, José Mário B. Consórcios, *Kreise* e relações intergovernamentais. *Informativo CEPAM*, São Paulo, Ano 1, v. 1, n. 2, p. 68-89, jan. 2001.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Tradução de Roneide Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

- CASTRO, Iná E. *Geografia e política: território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- CHIAPPINI, Priscila; COUTINHO, Vitor. Região Metropolitana de Goiânia e Brasília: uma análise sobre a geografia do planejamento que exclui. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005, São Paulo. *Anais...* São Paulo, 2005. p. 1608-1617.
- CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: J. de Oliveira, 2001.
- CORRÊA, Roberto L. *Estudos sobre a rede urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- CORRÊA, Roberto L. *A rede urbana*. São Paulo: Ática, 1989.
- FERNANDES, Aline R.; LEBARCKY, Fernanda V.; FONSECA, José Alexandre. Investir em áreas sociais é sinônimo de desenvolvimento local?: um estudo em um município de pequeno porte no Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 3, n. 4, p. 484-503, 2011.
- FIRKOWSKI, Olga L. C. F. Metrôpoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio? In: FURTADO, Bernardo A.; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla C. B. (Ed.). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília, DF: Ipea, 2013. p. 21-51.
- FURTADO, Bernardo A.; MATION, Lucas F.; MONASTERIO, Leonardo. Fatos estilizados das finanças públicas municipais metropolitanas brasileiras entre 2000 e 2010. In: FURTADO, Bernardo A.; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla C. B. (Ed.). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília, DF: Ipea, 2013. p. 291-311.
- GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: PUC Minas, 2009.
- GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2001.
- GOIÁS. *Constituição Estadual de 1989*. Goiás, 1989. Disponível em: <<http://www.portaldoservidor.go.gov.br>> Acesso em: 10 abr. 2016.
- GOIÁS. Lei Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999. Cria a Região Metropolitana de Goiânia, autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, a Secretaria Executiva e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Goiânia e dá outras providências correlatas. *Diário Oficial [do] Estado de Goiás*, Goiânia, 20 jan. 2000a.
- GOIÁS. Decreto nº 5.193, de 17 de março de 2000. Institui o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, dispõe sobre sua competência e composição e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Estado de Goiás*, Goiânia, 22 mar. 2000b.

GOIÁS. Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento. *Plano Plurianual 2012-2015*. Goiânia: Diário Oficial [do] Estado de Goiás, 13 jan. 2012.

GOTTDIENER, Mark. *A Produção Social do Espaço Urbano*. São Paulo: Edusp, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). *Manual do Prefeito*. 13. ed. Rio de Janeiro: Ibam, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas*. Rio de Janeiro, 2011. (Comunicados do Ipea, 116).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1) – Região Metropolitana de Goiânia*. Rio de Janeiro, 2015. Relatório de Pesquisa.

KORNIN, Thaís; MOURA, Rosa. Metropolização e governança urbana: relações transescalares em oposição a práticas municipalistas. *GEOUSP – Espaço e Tempo*, São Paulo, n. 16, p. 17-30, 2004.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-81, 1999.

LEAL, Vitor N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice. *A Gênese do Texto da Constituição de 1988*, Vol. I, Senado Federal, Brasília, 2013.

LIMA, Luciana Dias de; VIANA, Ana Luiza d'Avila; *Regionalização e acesso à saúde nos estados brasileiros: condicionantes históricos e político-institucionais*, Revista Ciência e Saúde Coletiva. Universidade de São Paulo, 2012.

LOBO, Rogério L. *Federalismo fiscal brasileiro: discriminação das rendas tributárias e centralidade normativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MACHADO, Gustavo G. *Gestão metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2009.

MARICATO, Erminia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MARTINS, Angela Maria. *Autonomia e Educação: A trajetória de um conceito*. Cadernos de Pesquisa. Fundação Carlos Chagas, Rio de Janeiro. 2002.

MELLO, Diogo L. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 4, p. 199-217, out./dez. 1991.

NAZARETH, Paula A.; PORTO, Luiz Fernando L. *As finanças públicas dos municípios brasileiros: o caso do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Gabinete do Conselheiro do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, 2002.

OLIVEIRA, Roberto G. Economia do meio ambiente. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JUNIOR, Rudinei (Org.). *Manual de economia*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

PRADO JR, Caio. *Dialética do conhecimento*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1969. tomos I e II.

REZENDE, Fernando. *Finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 2003.

RIBEIRO, Luiz César Q. A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In: _____ (Org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 17-40.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 14, n. 4, out./dez. 2000.

SANTIN, Janaina R.; FLORES, Deborah H. A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade. *Justiça do Direito*, Passo Fundo, v. 20, p. 56-69, 2006.

SANTOS, Milton. *Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teórico e metodológico da geografia*. São Paulo: Hucitec, 1988.

SANTOS, Milton. *Metrópole corporativa fragmentada*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2009.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Sandra S. R. *Relações institucionais na gestão do espaço metropolitano: o caso do município de Goiânia*. 2008. 142 f. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciências Econômicas, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2008.

SANTOS FILHO, Milton (Org.). *Finanças locais e regionais*. São Paulo: Hucitec; Salvador: Edufba, 1996.

SANTOS, Ronaldo A.; ANDRADE, Priscilla L. A evolução histórica do federalismo brasileiro: uma análise histórico-sociológica a partir das Constituições Federais. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 21., 2012, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. v. XXI.

SOUZA, Celina. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 52, p. 5-28, 2001.

SPOSITO, Maria Encarnação B. A gestão do território e as diferentes escalas da centralidade urbana. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE, 2., 1997, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 1997. p. 27-37.

SPOSITO, Maria Encarnação B. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, Ana Fani A.; SOUZA, Marcelo L.; SPOSITO, Maria Encarnação B. (Org.). *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2011. p. 123-145.

TESOURO NACIONAL. Glossário de termos. [2017?]. Disponível em: <<http://www.tesouro.gov.br/pt/-/glossario;jsessionid=nFASnRnbHm+FCC6RfRFjXea0.1>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

VIANA, Juheina L. R. *Espacialização da infraestrutura urbana em ambientes metropolitanos – o caso de Trindade, entre 2010 e 2015*. 2016. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

VIANA, Juheina L. R.; ARRAIS, Tadeu A. Integração espacial e gestão de recursos em ambientes metropolitanos – análise e espacialização dos convênios com o Ministério das Cidades na Região Metropolitana de Goiânia. *Geo UERJ*, Rio de Janeiro, Ano 14, v. 1