

Políticas sociais em xeque: impactos da crise sobre as finanças municipais

SOCIAL POLICIES AT STAKE: IMPACTS OF THE CRISIS ON MUNICIPAL FINANCES ABSTRACT

Resumo:

O Município é o ente federativo que no Brasil responde por 40% dos gastos sociais, constituindo-se em provedor de serviços públicos. A descentralização na execução destas políticas compete com o financiamento das despesas urbanas em contexto de mudança na morfologia das cidades e emergência de aglomerados urbanos. O federalismo simétrico trata os 5.570 municípios como juridicamente iguais, mas da perspectiva econômico-financeira prevalece forte heterogeneidade, o que poderia ser mitigado pelas transferências intergovernamentais. O objetivo do artigo é analisar se a crise afetou mais os municípios que dependem de tais transferências ou aqueles que contam com receitas derivadas de sua dinâmica econômica. A evolução destas receitas, ao longo do período 2010-2016, sugere que a crise impactou mais negativamente nestes últimos. Uma eventual retomada do crescimento pode resolver a crise nas cidades com economia mais dinâmica, mas não na maioria, de pequeno porte, suscitando maior urgência na articulação interfederativa para que sigam protagonizando políticas sociais, aí incluídas as políticas territoriais urbanas.

Palavras-chave: finanças municipais; crise financeira; relações interfederativas

Abstract:

Municipalities are federative entities that account for 40% of social spending in Brazil, becoming public service providers. Decentralization in the implementation of these policies competes with the financing of urban expenditure within the context of changes in the city morphology and the emergence of urban communities. Symmetrical federalism considers the 5,570 municipalities as legally equivalent, but from the economic-financial perspective strong heterogeneity predominates, which could be reduced by intergovernmental transfers. This paper aims at examining whether the crisis has most affected municipalities that depend on those transfers or the ones that rely on revenues from their economic dynamics. The growth of these revenues throughout the 2010-2016 period indicates that the crisis has had a more negative impact on the latter. An eventual return to growth may solve the crisis in cities with more dynamic economies, but not in most of them, of small size, raising more urgency in the interfederative articulation so that social policies, including urban territorial policies, may continue to play a leading role.

Keywords: municipal finances; financial crisis; interfederative relations

Angela Moulin S. Penalva Santos

Economista e Professora dos Programas de Pós-Graduação em Economia e Direito à Cidade, ambos da UERJ, Brasil
Contato: angelapenalva@terra.com.br
Telefone: (21) 999814970
Endereço: Avenida Delfim Moreira, 350/102, Leblon, Rio de Janeiro
CEP: 22441-000

Introdução

Na primeira década do século XXI, a economia brasileira experimentou o crescimento do Produto Interno Bruto PIB combinado com a diminuição de sua secular desigualdade social. Esta conquista esteve baseada no aumento da renda monetária, para a qual contribuíram os programas sociais de transferência de renda e a política de aumento real do salário mínimo. Neste cenário positivo, as manifestações de massa ocorridas em 2013 desafiaram os analistas a explicar sua origem. Ainda que não se possa afirmar que houve um consenso sobre as razões do fenômeno, muitos identificaram a precariedade da infraestrutura social nas grandes cidades como a principal motivação (Rolnik, 2013; Ricci & Arley, 2013; Gohn, 2014). Afinal, o estopim das manifestações foi o aumento da passagem dos ônibus urbanos, logo acompanhado por cartazes que pediam melhorias nas condições de vida que deveriam ser materializadas por políticas "padrão FIFA" na mobilidade urbana, no saneamento ambiental e no acesso à moradia

adequada. As referências ao "padrão FIFA" decorrem do fato de que as manifestações ocorreram no mesmo mês em que o País receberia a Copa das Confederações, a um ano da Copa FIFA de futebol. Sedar esse evento envolveu mudanças na legislação e tratamento tributário especial em favor da FIFA.

A crescente polarização da população em grandes cidades tornou sua gestão uma dimensão estratégica das políticas sociais num contexto em que tais cidades se tornavam "máquinas de crescimento" (Molotch, 1976). A desigualdade social não seria apenas identificada como distribuição regressiva da renda monetária, mas também da renda real. Esta, como entendida por Harvey (1973), corresponde à renda monetária ponderada pelo acesso aos serviços urbanos. Mas estes estão mais disponíveis nas áreas centrais, valorizando a terra urbana, o que torna o acesso à moradia urbanisticamente regularizada um bem econômico, somente acessível à população, que constitui

demanda solvável. Aos demais, resta a terra mais barata justamente pela inadequação da infraestrutura urbana. Em tais condições, a demanda por regularização urbanística destas áreas implicou investimentos em serviços públicos, levando os governos a buscar fontes para seu financiamento.

A política urbana é matéria de competência dos governos municipais, conforme estabelecido no artigo 182 da Constituição Federal. A regulação do uso do solo é uma dimensão desta política que não implica alocação orçamentária. Este, no entanto, não é o caso dos investimentos que permitem a oferta de equipamentos que dão acesso aos serviços públicos, como mobilidade e saneamento urbanos. Mas os municípios enfrentam grande dificuldade em financiá-los, dado que apenas poucos têm condições de sustentar esses recursos na arrecadação própria de suas receitas. Como no plano jurídico todos os municípios têm as mesmas responsabilidades pelas políticas públicas, as transferências intergovernamentais são utilizadas para mitigar as diferenças de suas autonomias

financeiras, em particular aquelas de efeito redistributivo.

O objetivo deste estudo é discutir o impacto da crise econômica eclodida em 2014 sobre as finanças municipais com o foco nas diferenças que podem existir entre os municípios mais e menos dependentes de arrecadação de tributos da sua competência. Está estruturado em três seções, além desta introdução e das conclusões. Na primeira, situa-se a inserção do ente Município na estrutura federativa brasileira; na segunda, analisa-se a heterogeneidade entre os municípios que têm distintos pesos demográficos e econômicos, além de desigual inserção na rede urbana; na terceira, apresentam-se dados que sugerem que a crise afetou mais negativamente os municípios com maior grau de dependência de dinamismo local e da receita compensatória do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços ICMS, em relação àqueles mais dependentes das transferências redistributivas, suscitando desafios em relação ao federalismo fiscal vigente no País

O município no federalismo brasileiro

A elevação do Município à condição de ente federativo tem sido analisada sob diferentes prismas. Na perspectiva política, tratava-se de um processo de redemocratização das estruturas de poder, de modo a transferir até a esfera local de governo as políticas sociais, onde elas poderiam ser mais bem submetidas ao controle social (Arretche, 2000; Holfmeister, 2001; Fleury, 2006).

Na perspectiva dominante entre economistas, tal fortalecimento dos municípios alimentou a ingovernabilidade, devido à perda de receitas da esfera federal de poder, à incapacidade técnica destes para assumir as novas responsabilidades políticas, além dos problemas derivados da insuficiência de escala que a maioria apresenta no que tange a várias políticas públicas (Affonso, Silva, 1995; Mendes, 2004; Affonso, 2004; Resende, 2007). Desde então, tem prevalecido esta segunda perspectiva, de tal sorte que, ao longo dos últimos 24 anos, passamos da defesa das virtudes da descentralização ao processo de recentralização do poder público.

No entanto, não houve recentralização nas políticas, cuja execução fora transferida para os municípios. Ao contrário, houve obrigatoriedade crescente de os municípios assumirem parte do financiamento das políticas públicas. Os municípios "respondem por 38,5% dos gastos sociais universais, desconsiderando-se os benefícios de proteção social. A participação relativa dos municípios chega a 40,2% na educação; 46,7% na saúde; 53,8% na habitação; e 79,7% no saneamento" (Afonso, 2018, slide 11). Na verdade, o Município tornou-se o instrumento de redistribuição espacial de condições mínimas de direitos de cidadania; nesse sentido, manteve-se o espírito do pacto federativo de 1988.

O princípio geral que delinea a repartição de competências entre as entidades componentes do

Estado Federal é o da "predominância do interesse", que se manifesta nas afirmações de que à União caberão as matérias de "interesse geral"; aos estados, as de "predominante interesse regional"; e, aos municípios, aqueles "assuntos de interesse local".

Com base nesse princípio geral, a Constituição estabelece as regras para a divisão das competências administrativas e legislativas, definindo as reservas de campos específicos. Concede à União competências exclusivas e comuns, conforme os poderes enumerados nos Artigos 21 e 22; destina aos estados os poderes remanescentes previstos no Artigo 25, parágrafo 1; aos municípios, transfere os poderes enumerados no Artigo 30.

As responsabilidades de competência dos municípios que estão explícitas na Constituição Federal abrangem: a) organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse local, incluído transporte coletivo, que tem caráter essencial; b) manter e prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e dos estados, os programas de Educação Infantil e de Ensino Fundamental; c) os serviços de atendimento à saúde; d) promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; e) promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local.

Muito mais numerosas são as responsabilidades compartilhadas com os âmbitos federal e estadual de governo, que incluem: a) cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; b) proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; c) proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; d) proteger o meio ambiente e combater

a poluição em qualquer de suas formas; e) preservar as florestas, a fauna e a flora; f) fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; g) promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais; h) promover programas de saneamento básico; i) combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; j) registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; e l) estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Os constituintes de 1988 acreditavam na ideia da cooperação entre os entes federativos, mas definiram que a descentralização deveria reger a distribuição de competências administrativas, sustentada no princípio da subsidiariedade. Esse princípio estabelece que as esferas estadual e federal devem prevalecer sobre os governos municipais somente quando esses não estiverem aptos a executar eficientemente as políticas governamentais.

A subsidiariedade escalona as atribuições em função da complexidade do atendimento dos interesses da sociedade. No entanto, ao criar uma terceira esfera de poder em um contexto de enorme heterogeneidade entre os municípios, favoreceu grande fragmentação nas políticas públicas. O resultado foi que aqueles poucos municípios de maior peso demográfico e econômico puderam beneficiar-se de maior autonomia orçamentária do que a grande maioria, já que têm na arrecadação própria uma importante fonte de receitas. Os demais, que compõem aquela grande maioria de municípios, são mais dependentes das receitas das transferências.

Transferências intergovernamentais são fontes de receitas utilizadas para promover maior equilíbrio orçamentário entre os entes com distintas capacidades de arrecadação tributária. Tais fontes tornaram-se ainda mais necessárias após o fortalecimento do Município promovido pela Constituição, instituindo ainda a descentralização das políticas sociais.

Neste contexto, o federalismo fiscal em vigor após 1988 aumentou os valores das transferências constitucionais em favor dos governos municipais. As mais importantes dentre elas são o Fundo de Participação dos Municípios - FPM e a cota-parte do ICMS, ambas já existentes anteriormente, mas que tiveram elevação nos seus percentuais: o FPM passou de 18% para 22,5%, enquanto o ICMS passou de 20% para 25% a parcela transferida aos municípios.

Além dessas, foram instituídas também transferências voluntárias, que o artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal define como "a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou destinada ao Sistema Único de Saúde".

A principal diferença entre as transferências constitucionais e as voluntárias é que as primeiras são consideradas recursos livres que os municípios alocam como queiram. Já as voluntárias são "receitas carimbadas", isto é, que só podem ser utilizadas para financiar despesas

previamente estabelecidas.

Na literatura sobre federalismo fiscal (Asensio, 2000; Mendes, 2004; Rodden, 2005, 2016), o recurso à utilização das transferências intergovernamentais é considerado necessário, especialmente em países onde prevalecem disparidades socioeconômicas, caso do Brasil. No entanto, há muitos estudos resenhados por Rodden (2016) que sugerem que governos mais dependentes de receitas de transferências, vis à vis à arrecadação própria, tendem a apresentar "preguiça fiscal". Isto porque o acesso a transferências permite evitar a imposição de maior carga tributária à população, sobretudo no que tange ao impopular imposto sobre patrimônio imobiliário.

Este também é o caso dos recursos captados de atividades extrativistas, como os royalties e participações especiais sobre a extração de petróleo no Brasil. Nunca é demais sublinhar que tais recursos não são passíveis de gerar um fluxo regular de receitas, uma vez que não há controle sobre o volume da extração nem, sobretudo, em relação aos valores de comercialização do produto, uma commodity, cujo preço é arbitrado no mercado internacional. Assim, é possível entender o forte impacto nas finanças do governo estadual do Rio de Janeiro e de vários municípios fluminenses quando ocorreu a queda do preço do petróleo de aproximadamente US\$ 100,00, em 2014, para cerca de US\$ 40,00 nos dois anos seguintes (Santos & Nazareth, 2017).

Em ambos os casos, dependência de transferências intergovernamentais e atividades extrativistas, o afluxo de receitas pode afastar o contribuinte do controle sobre os gastos públicos. Como resultado, gera-se a tendência de que tais fontes de receitas levem a um aumento das despesas em ritmo mais intenso do que o crescimento da economia local e, portanto, da capacidade contributiva local da população. Esse fenômeno suscita crise fiscal de difícil enfrentamento, já que até as despesas correntes podem ser afetadas, como ocorreu no Estado do Rio de Janeiro, que, por meio do Decreto n. 45.692/16, acabou por declarar "o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira" (Santos & Nazareth, 2017; Sobral, 2017).

As principais fontes de arrecadação própria municipal são o Imposto Sobre Serviços - ISS, um imposto indireto, e o Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, imposto direto incidente sobre a propriedade imobiliária urbana. Ao longo do período 2003/2007/2011, o peso do ISS passou de 30% para 49,3% e depois chegou a 41%, em média, na receita orçamentária dos municípios brasileiros. Nestes mesmos anos, a participação percentual do IPTU caiu de 33,2% para 25,8%, atingindo 19,3% em 2014 (Santos, 2017, p.157). De acordo com Marengo et al. (2017, p.7), "os 1,3% de tributos patrimoniais arrecadados no Brasil distam dos valores registrados em economias de mercado, como os EUA (2,8%), Canadá (3,2%), França (3,8%) ou o Reino Unido (4,1%)". Os principais motivos que explicam a baixa tributação brasileira repousam em dois aspectos: i) trata-se de um imposto impopular por ser direto e administrado por autoridade municipal eleita; e ii) demanda uma administração complexa, implicando a

necessidade de manter atualizados o perímetro urbano, o cadastro imobiliário e a planta genérica de valores. Como resultado, muitos estudos apontam o grande potencial para explorar essa importante fonte de receitas que, ademais, pode ter função extrafiscal como instrumento de política urbana (Santos, 2017, Santos & Castro, 2017, Carvalho Jr, 2017, Afonso, 2018). Assim, se o ISS tende a crescer com a eventual retomada de uma economia crescentemente baseada em serviços, o IPTU ainda depende de maior empenho governamental para ampliar seu peso na receita municipal.

A fonte mais segura para o financiamento público é a arrecadação própria mais as transferências constitucionais: despesas correntes devem ser financiadas por fluxos regulares de receitas correntes. Ainda assim, Rodden (2016) reconhece que não há evidência empírica que sustente que a tributação local induza à melhor governança. E

acrescenta: “é provável que a mobilização de receita bem-sucedida seja um efeito, e não uma causa, do alto nível de confiança, responsabilização local e prestação eficiente de bens públicos” (Rodden, 2016, p. 21).

Esse conjunto de receitas regulares, a arrecadação própria e as duas principais transferências intergovernamentais constitucionais no Brasil, está apresentado no quadro 1, extraído de outro estudo realizado pela autora (Santos, 2017). Nele, é apresentado o peso percentual das principais fontes de receitas municipais, evidenciando a forte heterogeneidade vigente entre os municípios divididos por classes de tamanho de sua população. Em face do persistente protagonismo da União nas políticas públicas, os dados foram organizados de modo a ser possível comparar o ano inicial e o final dos três últimos mandatos presidenciais concluídos (2003-2006; 2007-2010; e 2011-2014).

QUADRO 1. RECEITAS MUNICIPAIS: PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS PRINCIPAIS ITENS EM 2003 E 2014 (%)

Municípios por classes de tamanho da população (hab.)	Receitas tributárias (A)		Fundo de Participação dos Municípios (B)		Quota-parte do ICMS (C)		Soma (A + B + C)	
	2003	2014	2003	2014	2003	2014	2003	2014
Até 20 mil	4,64	4,55	49,16	38,33	20,60	16,87	74,39	59,74
20 – 100 mil	8,43	8,42	32,61	22,67	20,67	17,54	61,70	48,63
100 – 200 mil	14,98	15,29	18,21	15,26	24,82	17,33	58,01	47,87
200 – 500 mil	19,57	19,48	14,27	10,58	24,34	18,22	58,18	48,28
500 – 2 milhões	23,87	24,23	9,54	7,13	27,36	17,82	60,78	49,18
Mais de 2 milhões	33,05	32,63	7,39	6,30	18,46	15,00	58,90	53,93

Fonte: Elaboração própria com base nos dados STN/FINBRA. Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios, 2003-2014.

Para a maior parte dos municípios, a principal fonte de receitas são as transferências intergovernamentais, mas, à medida que se eleva a classe de tamanho dos municípios, sobe o peso da arrecadação própria. O ICMS, ao contrário, tem elevada participação nas receitas de municípios de todos os portes demográficos. Juntos, as receitas tributárias e as duas principais transferências constitucionais compõem grande parte das receitas correntes municipais, como indica a última coluna da tabela.

Ao longo do período 2003-2014, houve uma significativa perda de autonomia orçamentária entre todos os grupos de municípios brasileiros, como sugere a última coluna da tabela acima. A principal hipótese é a de que tenha se elevado a participação das transferências voluntárias. De acordo com Marenco et al. (2017, p. 4), “desde 2003, as transferências voluntárias para municípios ultrapassaram a cota destinada aos estados, revelando

oportunidades crescentes para obtenção de receitas por meio de convênios e programas conjuntos com a União (Faletti, 2005), além do fato de terem-se tornado recursos atraentes e cobiçados enquanto fonte de implementação adicional para outras políticas no nível local (Soares, 2012)”. Estas são fontes de financiamento que podem ter caráter redistributivista, com o objetivo de mitigar as diferenças de autonomia orçamentária entre os municípios.

Entre estas, destacamos as transferências de capital, cuja elevação beneficiou mais a média dos municípios brasileiros do que as capitais e outros municípios de porte demográfico superior a 200 mil habitantes, como indicado no citado estudo. Nestas condições, estas fontes de receita atuam para atenuar os desequilíbrios orçamentários entre os municípios maiores e os demais, que experimentam menor autonomia financeira. Resultado que mereceria ser comemorado, mas que também pode ser interpretado como contrário à pretendida descentralização promovida

pela Constituição de 1988.

Cabe destacar, entretanto, o melhor desempenho da arrecadação própria, que experimentou um pequeno aumento do seu peso nas receitas dos municípios com população entre 100 mil e 2 milhões de habitantes. As duas espécies de transferências, ao contrário, declinaram sua participação nas receitas municipais. Trata-se de resultado que atinge mais negativamente os menores, para os quais o FPM representa o principal item das receitas municipais em função do seu critério redistributivista. E mesmo tendo sido elevado em 1 ponto percentual, atingindo 24,5% a partir de 2015 (em duas parcelas anuais de 0,5%), pode ter baixo impacto no curto prazo em função do esvaziamento da arrecadação tributária devido à queda do PIB.

Verifica-se, assim, que a maior parte dos municípios

já estava enfrentando perda de autonomia orçamentária, especialmente os de menor porte demográfico. Este é um resultado que preocupa, pois a crise eclodida desde então tornaria ainda mais dramática a gestão municipal com o aumento de demanda por mais políticas públicas que mitigassem a desigualdade social que a crise econômica tornou mais aguda. Em tal contexto, caberia aos governos locais ampliar a oferta de infraestrutura social e urbanística visando ampliar o acesso da população aos serviços públicos, o que permitiria elevar a renda real, como na referida estratégia sugerida por Harvey (1973). Trata-se de um desafio para as prefeituras em face de suas limitações orçamentárias, agravadas em conjuntura de crise econômica, a exemplo do ocorrido entre os municípios fluminenses (Santos & Nazareth, 2017).

Heterogeneidade municipal: aspectos demográficos, econômicos e funcionalidade na rede urbana brasileira

Nesta seção, o objetivo é ilustrar as diferenças existentes entre os 5.570 municípios brasileiros, destacando a relação entre o maior peso econômico à capacidade de arrecadar mais tributos próprios. A possibilidade de desfrutar de maior carga impositiva é considerada fonte de maior autonomia orçamentária, permitindo que esses governos municipais assumam maior protagonismo nas políticas públicas. A grande maioria, no entanto, depende intensamente de transferências intergovernamentais, cujos valores flutuam ao sabor do desempenho da economia do País.

Em fins de 2017, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE divulgou as contas regionais de 2015, constatando que "pela primeira vez na série histórica iniciada em 2002, houve queda no volume do PIB de todas as Unidades da Federação" (IBGE, 2017). De acordo com o mesmo informe, o IBGE calculou que, em 2015, o declínio do PIB foi da ordem de -3,5%. Nesse ano, as Unidades da Federação que menos perderam foram Mato Grosso do Sul e Roraima; ambos experimentaram queda de -0,3%, além

de Tocantins, com -0,4%. Trata-se de estados de ocupação recente e que sustentam suas economias nas atividades primárias (Almeida, 1992).

Essa conexão entre evolução econômica e setor primário também pode ser inferida pela constatação de que "entre 2002 e 2015, os maiores crescimentos acumulados são de Tocantins (112,1%), Mato Grosso (101,8%), Piauí (84,4%), Acre (81,2%) e Rondônia (79,4%)". É possível, assim, que o fenômeno da reprimarização econômica no continente também esteja sendo experimentado no Brasil. Nestas condições, a indústria, que tinha sido o setor responsável pelo crescimento e pela transformação da economia brasileira, na segunda metade do século XX, perdeu dinamismo, ainda que tenha impulsionado a formação de um complexo industrial e atividades terciárias que sustentam a economia das Regiões Sudeste e Sul. O quadro abaixo sintetiza a participação das macrorregiões no PIB do País, no ano de 2015, indicando, adicionalmente, o peso das capitais estaduais.

QUADRO 2. PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DAS MACRORREGIÕES E DAS CAPITAIS ESTADUAIS NO PIB BRASILEIRO, 2015, EM %

Regiões	Participação no PIB (%)	Participação das Capitais no PIB (%)
Norte	5,3	2,4
Nordeste	14,2	4,7
Sudeste	54,1	18,0
Sul	16,9	2,0
Centro-Oeste	9,7	5,1
Total	100,2	32,2

A estrutura regional do PIB brasileiro sugere uma divisão entre regiões pobres (Norte e Nordeste) e ricas (Sudeste e Sul). O Norte, de enorme território e densa floresta, tem ocupação econômica mais recente, pois era considerada "fronteira econômica" até a década de 1960 (Almeida, 1992). O Nordeste tem ocupação consolidada e, junto com a Região Sudeste, concentra a maior parte da população brasileira, mas seu PIB per capita é muito mais baixo, o que pode caracterizar a pobreza regional frente às Regiões Sudeste e Sul, onde a atividade industrial dinamizou suas economias (Cano, 2007).

As capitais estaduais constituem o núcleo de aglomerados urbanos, onde se concentra grande parte do PIB brasileiro. Cabe destacar que "sete municípios (São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre e Manaus) concentravam cerca de 25% do PIB do País. Juntos, eles abrigavam 14,3% da população". Vale dizer, contam com um PIB per capita muito superior ao que prevalece nos demais municípios e, em particular, naqueles localizados nas regiões pobres.

Observa-se, ainda, que uma terça parte do PIB brasileiro é produzido apenas em suas capitais, sendo 18% apenas nas 4 capitais da Região Sudeste. Tal concentração produz economias de escalas que atraem atividades econômicas, especialmente no caso das regiões ricas, mais industrializadas. A indústria, no entanto, tem se transferido dos núcleos metropolitanos para se instalar no seu entorno e/ou em cidades de médio porte, fugindo dos custos de aglomeração (Cano, 2007, Valladares & Petreccille, 1990). As atividades terciárias, contudo, são pouco sensíveis a esse fenômeno e dependem da proximidade de demanda de mais alta renda, o que tem transformado as capitais estaduais (e as grandes cidades, em geral) em "economias de serviços" (Benko, 1996) e "máquinas de crescimento", na pertinente expressão de Molotch (1976).

Os municípios de pequeno porte, no entanto, constituem a grande maioria no País. Aqueles com menos de 20 mil habitantes somam 3.914 dentre 5.565 municípios existentes em 2010, participando com apenas 17,10% da população brasileira apurada naquele ano. Esse dado contrasta fortemente com o peso de 29,3% dos 38 municípios com mais de 500 mil habitantes (Santos, 2017).

Esta grande maioria de pequenos municípios depende de atividades de base primária, voltadas para demanda

meramente local. Ao avaliar o PIB dos municípios, o IBGE (2017) apontou que "em 2015, os 1.353 municípios do País com os menores PIB responderam por aproximadamente 1% do PIB nacional e concentraram 3,2% da população. Nesta faixa estavam 73,2% dos municípios do Piauí, 59,6% dos municípios da Paraíba, 51,8% dos municípios de Tocantins e 48,5% dos municípios do Rio Grande do Norte". Isto é, estados localizados nas regiões pobres, do Norte e Nordeste brasileiros. Nas regiões ricas, prevalece uma melhor distribuição da rede urbana, particularmente no caso do Sul, onde a ocupação foi marcada pela imigração europeia, o que gerou uma estrutura fundiária menos concentrada e permitiu a fundação de um maior número de cidades (Singer, 1974).

Cabe destacar que foi a grande transformação induzida pelo processo de industrialização brasileiro, na segunda metade do século XX, a responsável pela formação das grandes metrópoles, principalmente as mais importantes, São Paulo e Rio de Janeiro (Santos, 1996; Cano, 2007; Santos, 2003). À medida que seu crescimento extravasava para o entorno territorial, foram sendo formadas regiões metropolitanas pela aglomeração de novos municípios, criando uma "cidade estendida" para além das fronteiras municipais. E é esse o motivo pelo qual devemos avaliar o desempenho dos municípios que sejam capital e mais aqueles situados em suas regiões metropolitanas, pois não é razoável planejar políticas públicas e suas necessidades de financiamento sem reconhecer a interconexão existente em seu território.

Em face do fortalecimento institucional do ente federativo Município, bem como considerando a fragmentação territorial em 5.565 municípios existentes em 2010, este estudo classificou os municípios segundo sejam: a) capitais estaduais; b) parte de uma região metropolitana nucleada por capitais; e c) demais municípios. Adicionalmente, os municípios brasileiros são distribuídos entre aqueles localizados nas regiões mais ricas (Sudeste e Sul), nas de renda crescente (Centro-Oeste) e nas mais pobres (Norte e Nordeste), uma vez que o maior dinamismo da região onde se insere é parte importante das perspectivas de experimentar maior autonomia orçamentária. O quadro 3 apresenta a distribuição da população dos municípios brasileiros segundo estes parâmetros.

QUADRO 3. NÚMERO DE MUNICÍPIOS E SEU PESO DEMOGRÁFICO SEGUNDO SUA CONDIÇÃO DE CAPITAL ESTADUAL OU INSERIDOS NUMA REGIÃO METROPOLITANA E LOCALIZAÇÃO REGIONAL

RM/Regiões	N. de Municípios (com capitais)	População das RMs (em milhões) (a)	População regional (b)	(a)/(b)=%
Norte*	46	6,9	15,8	43,7
Nordeste	109	19,8	53,6	36,9
Centro-Oeste**	47	7,6	14,0	54,3
Sudeste	101	41,2	80,3	51,3
Sul	72	8,83	27,4	32,2
Total	375	84,3	191,1	44,1

(*) No Estado do Acre, não há região metropolitana e no Estado do Piauí, sua capital é o núcleo de uma Região Integrada de Desenvolvimento Econômico RIDE (aqui comparada à RM para efeito deste estudo) formada por municípios piauienses mais um (Timon) do Estado vizinho do Maranhão.

(**) No Estado do Mato Grosso do Sul, não há região metropolitana, e o Distrito Federal é o núcleo de uma RIDE (envolvendo municípios de outros municípios dos Estados de Goiás e Minas Gerais).

Como indicado no quadro acima, Sudeste e Nordeste são as de maior população, pois são as regiões de ocupação mais antiga e consolidada. Mas, em todas, é elevada a participação da população das regiões metropolitanas em relação à população total, até mesmo nas áreas de ocupação mais recente. Tal polarização espacial suscita o questionamento sobre o impacto da crise econômica sobre suas finanças,

mais dependentes de arrecadação própria e da cota-parte do ICMS, receitas que refletem seu dinamismo. De todo modo, a grande maioria dos municípios também está experimentando os efeitos da crise, mas cabe pesquisar se estes se manifestam mais sobre as receitas próprias ou as de transferências. Afinal, municípios tão diferentes demográfica e economicamente sentem os efeitos da crise também de forma distinta?

Crise econômica e impacto nas finanças públicas municipais

O federalismo brasileiro trata os 5.570 municípios atualmente instalados como entes igualmente responsáveis por executar políticas que, mesmo quando criadas e financiadas pela União, em âmbito nacional, cobram cofinanciamento das prefeituras.

Se da perspectiva jurídico-institucional os municípios são tratados como iguais, da econômico-financeira impera forte heterogeneidade entre eles. Municípios de maior porte demográfico e localizados em regiões economicamente mais dinâmicas podem se beneficiar de maior autonomia orçamentária devido à capacidade da população de suportar maior carga tributária. Aqueles localizados em regiões menos dinâmicas devem se beneficiar de maiores transferências intergovernamentais de modo a diminuir a diferença de autonomia frente aos primeiros. Assim está estruturado o federalismo fiscal brasileiro, buscando mitigar estas diferenças, que a primeira seção evidenciou.

Na pesquisa realizada, investigou-se a evolução das receitas municipais oriundas de duas fontes principais: a) receitas tributárias próprias, acrescidas da cota-parte do ICMS que os estados transferem aos municípios porque se trata de receitas compensatórias pela arrecadação no município deste tributo; e b) receitas de transferências intergovernamentais de caráter redistributivista, caso do Fundo de Participação dos Municípios, além das transferências de capital, que também podem ser de natureza redistributivista.

Os municípios brasileiros foram distribuídos entre aqueles localizados em regiões ricas (Sudeste e Sul), nas de renda crescente (Centro-Oeste) e nas mais pobres (Norte e Nordeste). Adicionalmente, outra divisão foi feita para distinguir os municípios segundo sua inserção na rede urbana: a) capitais estaduais; b) municípios que fazem parte de uma região metropolitana, cujo núcleo seja uma capital estadual e c) demais municípios.

A pesquisa Regiões de Influência das Cidades, REGIC/IBGE

(2007), classifica os municípios em 5 graus de centralidade, que não se confundem com a definição das três categorias aqui consideradas. No entanto, todas as capitais estaduais são núcleos de alguma área de concentração populacional, assim como grande parte dos municípios localizados no entorno das capitais tem sua dinâmica demográfica e econômica associada à capital. Dentre os demais municípios, alguns apresentam importantes centralidades, em particular cidades de médio porte, que cumprem funções de articuladoras de territórios sub-regionais, mas foram incluídas entre a grande maioria de municípios de pequeno porte e que são considerados apenas como centros locais. O objetivo foi comparar o impacto da crise sobre municípios que compõem territórios que concentram população e PIB em relação à média dos demais municípios brasileiros.

A fonte dos dados é a Secretaria do Tesouro Nacional (STN/FINBRA) e o período considerado foi 2010-2016, para que fosse possível comparar a situação financeira vigente antes e depois da eclosão da crise. Os dados foram deflacionados para os valores de 2016.

Nem todos os municípios apresentaram dados para todos os anos em análise, mas a ausência mais destacada foi a da capital federal, Brasília, ente federativo que não apresentou dados até o ano de 2012, inclusive. Assim, as informações de receitas do Distrito Federal passaram a ser incluídas em 2013, o que resultou em um grande salto do grupo das capitais da região Centro-Oeste. Nessas condições, não é possível comparar esse grupo de municípios com as demais capitais das regiões ricas (Sudeste e Sul) e das regiões pobres (Norte e Nordeste), ainda que o sentido da evolução das finanças das capitais do Centro-Oeste possa ser observado a partir de 2013.

As figuras a seguir apresentam a evolução das 4 fontes de receitas municipais, distinguindo-se as capitais dos outros dois grupos de município devido à grande diferença de escala de valores de suas receitas.

Consulte as edições anteriores do

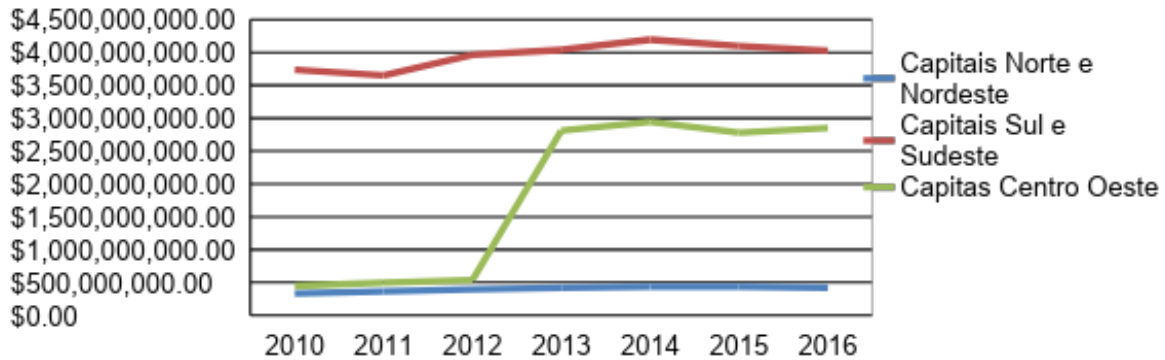
Boletim Petróleo, Royalties e Região

www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br

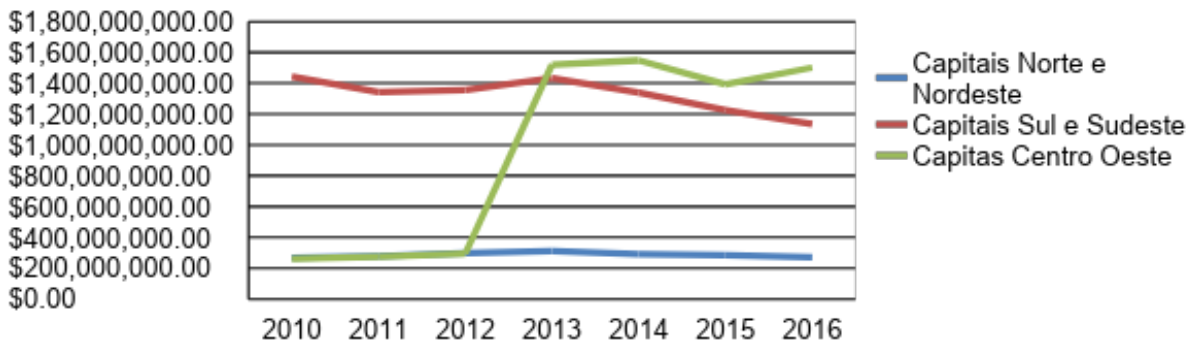


FIGURA 1. EVOLUÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS, DO ICMS, DO FPM E TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL DAS CAPITAIS ESTADUAIS NA RECEITA TOTAL, 2010-2016, EM VALORES DE 2016

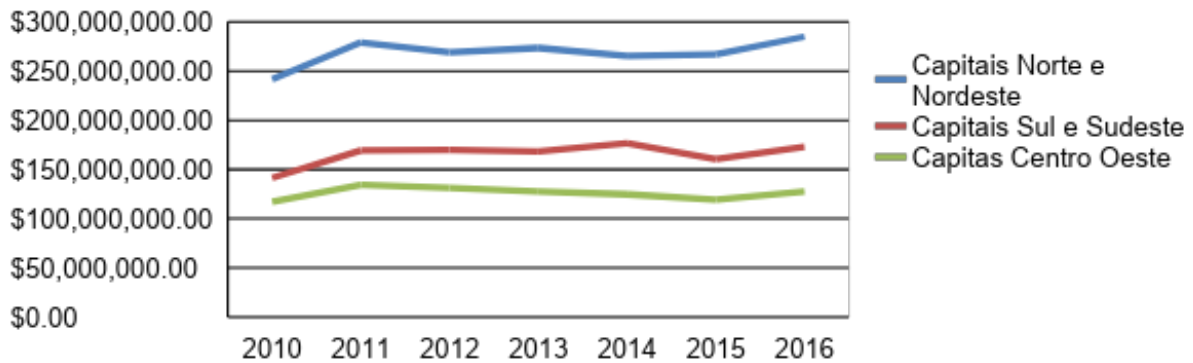
Evolução das Receitas Tributárias Capitais (2010 = 100)



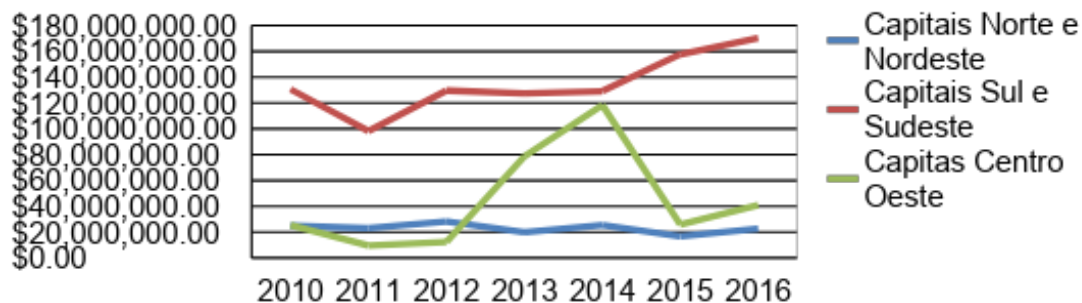
Evolução das Receitas do ICMS - Capitais (2010 = 100)



Evolução das Receitas do FPM - Capitais (2010 = 100)



Evolução das Transferências de Capital - Capitais (2010 = 100)



A evolução destas fontes de receitas municipais sugere a manutenção das receitas tributárias, mesmo em contexto de crise, a partir de 2014, enquanto que as transferências de capital e do FPM experimentaram crescimento. As transferências compensatórias do ICMS, no entanto, foram atingidas, duramente atingidas no caso das capitais estaduais nas regiões ricas, Sudeste e Sul.

As receitas tributárias e a cota-parte do ICMS são muito maiores entre as regiões ricas do que entre as pobres, com o Centro-Oeste aproximando-se do melhor desempenho do Sul e Sudeste. É muito significativa a distância com os valores apurados pelas capitais das Regiões Norte e Nordeste. Mas, nos três grupos de regiões, as capitais contam com recursos muito maiores do que as cidades metropolitanas e os demais municípios.

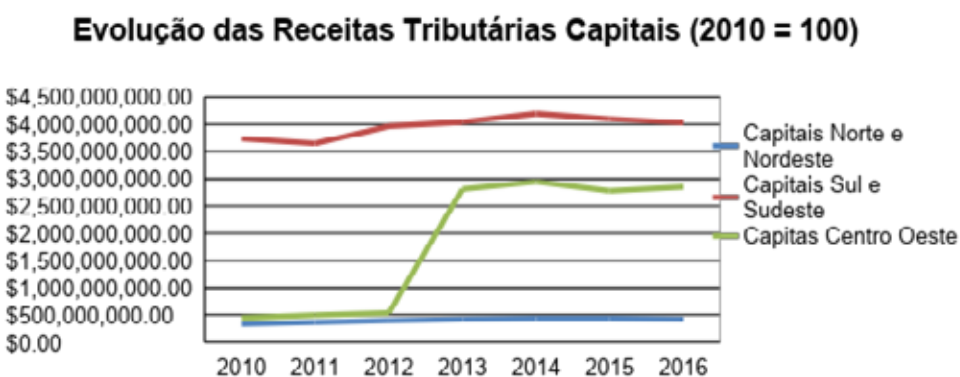
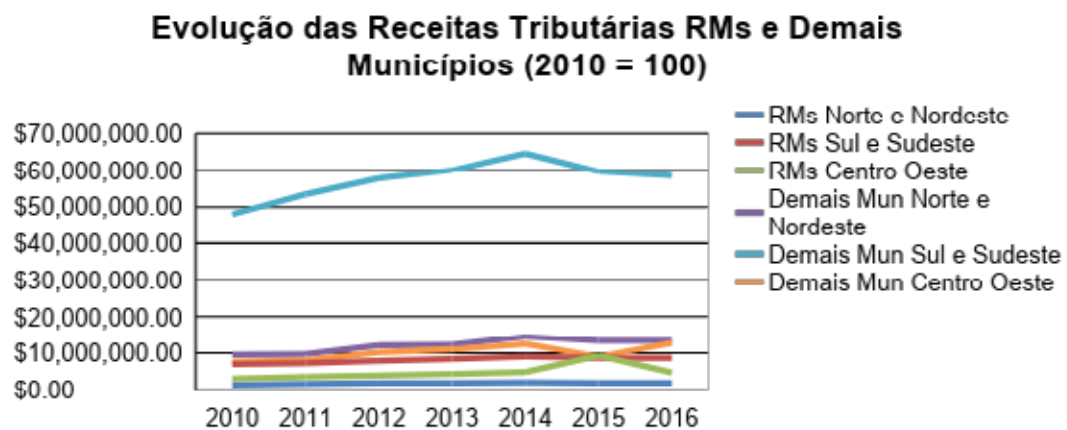
As receitas dos "demais municípios" correspondem a uma fração daquelas apuradas nas capitais: nas regiões pobres, menos de 2% ao longo do período considerado; nas regiões mais ricas, meros 0,5%; enquanto no Centro-Oeste, menos de 1%. Ou seja, trata-se de orçamentos municipais que, em média, refletem a disparidade econômica e a falta de autonomia orçamentária destes municípios frente às capitais

estaduais, verdadeiras "máquinas de crescimento" (Molotch, 1976).

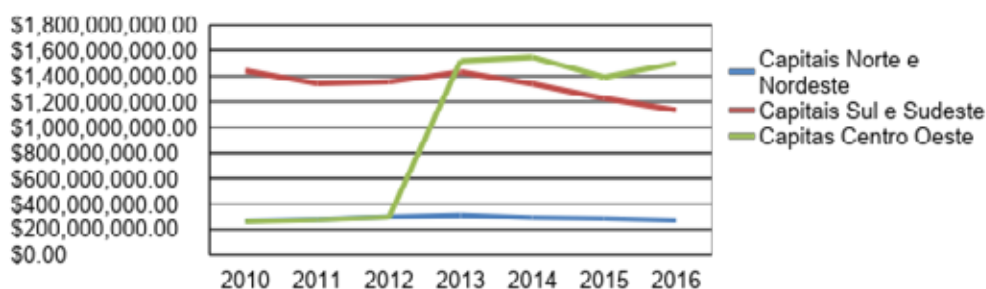
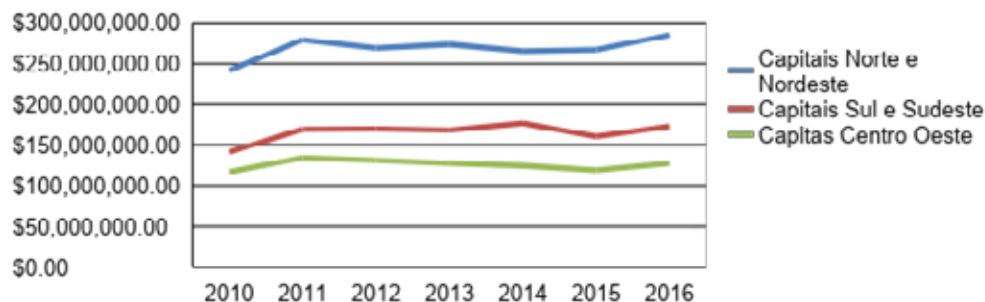
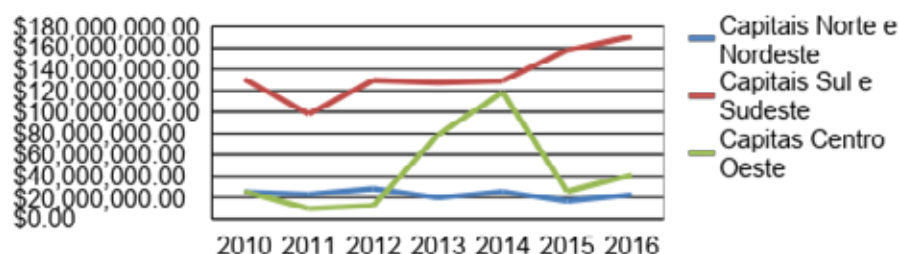
Trata-se de um resultado já esperado, uma vez que as capitais concentram parcela maior do PIB, o que permite que sua população suporte maior carga tributária em comparação aos demais municípios. E, evidentemente, o grupo de municípios que compõem as regiões metropolitanas também apresentaram resultado melhor comparativamente aos demais, já que as atividades econômicas das capitais tendem a transbordar para seu entorno territorial.

No que tange às receitas de transferências, aquela de caráter indiscutivelmente redistributivista, FPM, favorece muito mais as capitais das regiões pobres, o que está em linha com o que pretende a estrutura federativa, isto é, mitigar os desequilíbrios regionais. Não é o que se verifica a respeito das transferências de capital, que, ao privilegiar as regiões ricas, contribuiu para aumentar os desequilíbrios regionais. Cabe destacar, entretanto, que ambas as transferências experimentaram uma elevação nos dois últimos anos, marcados pela intensa crise econômica, o que pode ter contribuído para mitigar o declínio do ICMS, ainda que sejam valores muito menores do que a transferência estadual.

FIGURA 2. EVOLUÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS, DO ICMS, DO FPM E TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL DOS MUNICÍPIOS METROPOLITANOS E DEMAIS MUNICÍPIOS NA RECEITA TOTAL, 2010-2016, EM VALORES DE 2016



Evolução das Receitas do ICMS - Capitais (2010 = 100)

Evolução das Receitas do ICMS - Capitais (2010 = 100)**Evolução das Receitas do FPM - Capitais (2010 = 100)****Evolução das Transferências de Capital - Capitais (2010 = 100)**

A evolução dos itens selecionados de receitas para os municípios que se inserem em regiões metropolitanas e demais municípios sugere que as receitas tributárias e ICMS estão também fortemente concentradas nas regiões mais ricas. No entanto, a crise abateu significativamente estas receitas no último biênio, à exceção dos municípios metropolitanos da Região Centro-Oeste. Esta parece mesmo estar experimentando um processo de enriquecimento que a distância das regiões pobres e a aproxima das ricas.

O FPM subiu no período de crise, sendo que aqueles municípios localizados em regiões metropolitanas recebem valores bem superiores aos dos demais municípios. Dada a concentração populacional nas regiões metropolitanas com sua acentuada desigualdade socioespacial em favor das áreas centrais, este foi um resultado que deve ser comemorado. Mas nunca é demais lembrar que houve elevação do percentual do fundo distribuído aos municípios. Este aumento pode ser entendido como resultado das pressões dos governos locais por ampliar suas fontes de financiamento em contexto, no qual as prefeituras se responsabilizam por grande parte das políticas sociais. Essas pressões se manifestam de distintas formas, em particular, pelas "marchas dos prefeitos", anualmente realizadas em maio, desde o ano de 1998.

As transferências de capital, outra receita que poderia ter caráter redistributivo, não corresponderam a esta

expectativa, já que cresceram muito mais significativamente nos municípios das regiões ricas e do Centro-Oeste. Mas também evoluíram positivamente no biênio 2015/2016.

Conclui-se, assim, que, apesar de apurar valores muito maiores, os municípios das regiões ricas, principalmente suas capitais e os metropolitanos, sofreram mais intensamente os efeitos da crise. Mas cabe reconhecer que se trata de uma situação também mais facilmente reversível, bastando que o ciclo de retomada do crescimento se manifeste, independentemente de qualquer alteração no federalismo fiscal brasileiro.

Os resultados do estudo sugerem que a crise foi sentida de forma mais intensa nos orçamentos municipais de municípios que fazem parte dos territórios metropolitanos nucleados por capitais estaduais. A queda do PIB impactou mais negativamente as finanças dos municípios com maior peso na economia e na demografia do País. Os demais municípios também sofreram, mas a elevação do percentual do FPM diminuiu os impactos da crise financeira. Mas cabe reconhecer a perda de participação percentual das fontes de financiamento municipal consideradas neste estudo, sugerindo que outras fontes que não sejam receitas correntes tenham crescido ao longo do tempo. No restrito âmbito deste estudo, não foi possível identificar sua origem, mas aponta para a possibilidade de que tenham sido receitas que não sejam

regulares. Provavelmente sejam transferências voluntárias, objeto de convênios de cooperação com outros entes, principalmente a União, que passa a exercer uma espécie de coordenação federativa visando superar a fragmentação

da governança territorial (Marengo et al., 2017). Caso novos estudos venham a confirmar tal hipótese, ficará explícita uma importante transformação em curso no federalismo fiscal brasileiro pactuado pelos constituintes de 1988.

Considerações Finais

A eclosão da crise financeira mundial de 2008 gerou medidas defensivas em vários países, inclusive no Brasil. Inicialmente, o impacto foi pequeno e medidas anticíclicas foram acionadas (Afonso & Melo, 2017). Este quadro mudou em 2014, com o declínio acentuado das receitas públicas sem que os benefícios fiscais e o crédito subsidiado compensassem a queda do PIB.

O forte impacto nas finanças municipais levou à compressão dos investimentos num contexto em que as esferas subnacionais (sobretudo os municípios) tornaram-se os responsáveis pelos gastos sociais, que envolvem investimentos que geram despesas correntes com pagamento de pessoal ao longo de 3 ou até 4 décadas.

Os gastos sociais tendem a se elevar ao longo do tempo em função da crescente expectativa de vida, bem como pela elevada urbanização da população e polarização espacial em grandes cidades, suscitando mais gastos com segurança pública, mobilidade, saneamento e habitação. Quais destes gastos poderão contar com mais aporte de recursos da União e/ou dos Estados? Quais tendem a ser cobrados – e sub financiados – pelos Municípios?

Esta crise tem sido denunciada pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2017), para quem "os Municípios a cada dia têm suas competências ampliadas sem que os recursos a eles destinados caminhem na mesma velocidade". De acordo com uma pesquisa realizada pela CNM, referente ao ano de 2015, e cujas respostas abrangeram 73% dos 5.570 municípios brasileiros, apenas 1,4% alegaram não sentir nenhum efeito da crise federativa. Entre os demais, 70% tiveram os primeiros sintomas da crise com problemas no custeio da Educação, mas foi na Saúde que a crise se abateu de forma mais severa, atingindo 83% deles. Outra área destacada foi a do Desenvolvimento Urbano, que depende de investimentos em infraestrutura urbana, mas seu prolongamento ao longo dos anos torna improvável que possam ser financiados por transferências de capital, negociadas em lei orçamentária ano a ano.

A crise econômica, entretanto, torna urgente a retomada dos investimentos, em particular daqueles em serviços urbanos que respondam às demandas que eclodiram nas manifestações de massa em 2013. Caso haja crescimento do PIB, o impacto do crescimento do ICMS e do ISS pode surtir efeito positivo no orçamento das capitais e suas regiões metropolitanas. Mas, ainda assim, os demais municípios seguem na dependência das transferências intergovernamentais. Entretanto, há pouca probabilidade de que as marchas de prefeitos consigam aumentar o percentual do FPM para além dos atuais 24,5% da arrecadação federal de impostos. Ademais, as transferências de capital, mesmo se redistribuídas entre os municípios menos autônomos financeiramente, têm pouco peso nas receitas orçamentárias. Nestas condições, o protagonismo do Município nas políticas sociais demanda maior cooperação interfederativa para ofertar serviços públicos de modo mais equilibrado

territorialmente

Este parece o caminho que já está sendo empreendido desde a criação do Ministério das Cidades, a partir de quando uma era de planos vem sendo implementada: os planos de habitação social; de saneamento ambiental ou de mobilidade urbana (Santos, 2017). Tais planos são formulados pelo governo federal, atraindo a adesão dos governos municipais por meio de financiamento, mas também obrigatoriedade de cofinanciamento das prefeituras. A hipótese de que as transferências voluntárias estejam aumentando seu peso nos orçamentos municipais pode ser um indicativo deste fenômeno.

Mas, para além dessa relação interfederativa vertical, entre os governos federal e municipais, cabe explorar as relações entre Estados e Municípios e, principalmente, aquelas horizontais, entre Municípios. A evidência de que existam aglomerações urbanas, modificando a morfologia das cidades para além das fronteiras municipais, levou a um importante avanço normativo com a edição do Estatuto da Metrópole. A Lei n. 13.089/2015 estabeleceu critérios para a governança destes territórios que não são considerados entes federativos, tornando obrigatório que os planos diretores urbanos de cada município considerem a inserção no aglomerado e sejam reelaborados como plano diretor urbano integrado. E, no caso das metrópoles, que seja criada uma autoridade metropolitana para a gestão plena daqueles territórios, com participação dos governos estaduais e dos municípios. Foi proposta também a criação de um fundo, vetado pela presidência, o que demanda ainda mais cooperação entre os entes, desafiando uma prática de caráter competitivo, menos cooperativo (Santos e Vasques, 2015).

Em tal contexto, e considerando que os municípios são responsáveis por quase 40% dos gastos sociais (Afonso, 2018), a superação da crise não poderá prescindir dos dispêndios das prefeituras. Como a grande maioria delas é de pequeno porte e muito dependente de transferências, isso só será possível mediante:

- i) sustentação do crescimento do agronegócio, com reprimarização da economia brasileira, cuja espacialidade é mais aberta e menos polarizada nos grandes centros;
- ii) maior coordenação federativa em que os governos estaduais também participem, o que está em linha com a normatividade do Estatuto da Metrópole; e
- iii) melhor administração dos tributos municipais, em particular, a exploração do potencial dos tributos incidentes sobre patrimônio imobiliário.

Estas são proposições que também se aplicam aos municípios de grande porte e que contam com maior autonomia orçamentária. Menos dependentes de relações interfederativas, as capitais e seus entornos territoriais já vêm sustentando sua arrecadação própria, o que deve ser comemorado, ainda que estudos sobre a administração do IPTU apontem espaços para explorar essa importante fonte de receitas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afonso, J. R. & Melo, L. (2017) The global crisis and Brazilian federalism: effects and perspectives. In Eckleston, R. & Krever, R (Eds.), *The future of federalism: Studies in fiscal federalism and state-local finance series* (pp. 291-313). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Afonso, J. R. (2018). O Financiamento da Infraestrutura Urbana. Painel 21: Como Financiar a Infraestrutura Urbana? Smart City Business America Congress & Expo, São Paulo, Brasil. Recuperado de www.joserobertoafonso.com.br
- Afonso, J. R. (2004) Brasil, um caso à parte. XVI Regional Seminar of Fiscal Policy. CEPAL/ILPES, Santiago do Chile. Recuperado de www.federativo.gov.br
- Afonso, R.B.A e Silva, P.L.B. (Eds.) (1995). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP.
- Almeida, A.L.O. (1992). *Colonização Dirigida na Amazônia*. Rio de Janeiro: IPEA, 135.
- Arretche, M. (2000). *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan/São Paulo/FAPESP.
- Asensio, M. A. (2000). *Federalismo fiscal: fundamentos, análisis comparado y el caso argentino*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Benko, G. (1996). *Economia, Espaço e Globalização na aurora do Século XXI*. São Paulo/Hucitec.
- Cano, W. (2007). *Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970-2005*. São Paulo: Ed. Saraiva.
- Carvalho Jr, P.H. (2017). *Property Tax Performance and Potential in Brazil* (Tese de doutorado). University of Pretoria, UP, África do Sul.
- Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Nota técnica n. 14. A crise pela ótica dos municípios brasileiros. Estudos técnicos, CNM, vol. 8. Recuperado de www.cnm.org.
- Fleury, S. (Ed). (2006). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: FGV.
- Gohn, M. G. (2014). *Manifestações de Junho de 2013 no Brasil e Praças dos Indignados no Mundo*. São Paulo: Editora Cortez.
- Holfmeister, W. & E Carneiro, J.M.B. (Eds.). (2001) *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, v.1, n. 22, abril.
- Marenco, A; Strohschoen, M.T.B. & Joner, J. (2017) *Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros*. (pp. 3-21) *Revista de Sociologia e Política*.
- Mendes, J. (2004) *Federalismo fiscal*. In Biderman, C. & Arvate, P. (Eds.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Molotch, H. (1976). *The city as a growth machine: toward a political economy of place*. (pp. 309-32) *American Journal of Sociology*, v.82, n.2.
- Resende, F. (Ed). (2007). *Desafios do federalismo fiscal*. Rio de Janeiro: FGV.
- Ricci, R. & Arley, P. *Nas Ruas. A outra política que emergiu em Junho de 2013*. Belo Horizonte: Editora Letramento.
- Rodden, J. (2005). *Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas*. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24. Curitiba: Editora da UFPR.
- _____ (2016). *Decentralized Rule and Revenue*. Paper prepared for USAID, June 14.
- Rolnik, R. et al. (2013). *Cidades Rebeldes*. São Paulo: Boitempo.
- Santos, Angela M. S. P. (2017). *Política Urbana no Contexto Federativo Brasileiro. Aspectos institucionais e financeiros*. Rio de Janeiro: EDUERJ.
- Santos, A. & Vasques, P (2015). *Política urbana no contexto federativo brasileiro: um avanço normativo na gestão dos aglomerados urbanos*. *Revista Direito da Cidade*, v.7, n. 4.
- Santos, A. & Nazareth, P. (2017). *Crise fiscal e seus impactos nas relações interfederativas: o caso dos municípios fluminenses*. *Revista Geo UERJ*, n. 31.
- Santos, A. & Castro, K. (2017) *Estimando o potencial de arrecadação do IPTU no Estado do Rio de Janeiro a partir da análise envoltória de dados*. *Conference XV ENABER*, São Paulo.
- Santos, M. (2003). *Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV.
- _____. M. (1993). *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: Hucitec.
- Singer, P. (1974). *Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana*. São Paulo: Editora Nacional.
- Sobral, B. L. (2017). *A crise no Estado do Rio de Janeiro entendida não apenas como uma questão financeira*. Rio de Janeiro: *Revista Geo UERJ*, n. 31.
- Valladares, L. & Preteceille, E. (1990). *Reestruturação Urbana. Tendências e Desafios*. Nobel: IUPERJ.

SELEÇÃO PARA TURMA 2019

Programa de Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade

Saiba mais em:
CIDADES.UCAM-CAMPOS.BR OU 22 2726.2405