

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC**

Carolina Lacerda dos Santos

**PLANEJAMENTO E *FUNDING* DA METRÓPOLE**

**EM TEMPOS DE AUSTERIDADE FISCAL:**

**o caso da Região Metropolitana de Salvador**

Orientador: Jeroen Klink

Bacharelado em Planejamento Territorial

Novembro de 2021

São Bernardo do Campo

Agradeço, especialmente, ao Prof. Dr. Jeroen Klink pela orientação que recebi ao longo do processo de elaboração deste Trabalho de Conclusão de Curso, pelo suporte teórico e encorajamento no desenvolvimento do tema escolhido, sem os quais a construção do presente documento não seria possível.

Aos queridos amigos Clóvis Girard, Fernanda Alves e Thayná Holanda, que me acompanharam no desenvolvimento do trabalho sobre a proposta de reconfiguração da Região Metropolitana de Salvador, no âmbito da disciplina Oficina de Planejamento e Governança Metropolitana, que me fez conhecer a RMS e posteriormente escolhê-la como objeto de estudo para o TCC.

Também agradeço o apoio dos amigos Ana Carolina Ribeiro, Marília Leite, Rafael Costa e Silva e Pedro Ribaneto, sem os quais não teria chegado a este momento especial.

À Universidade Federal do ABC, os professores do Bacharelado em Planejamento Territorial e todos aqueles que participaram da minha formação acadêmica e processo de aprendizagem.

À minha família que ofereceu todo suporte necessário, sem o qual não poderia ter concluído este trabalho.

Ao meu companheiro de vida, Gabriel Machado Maretti, que me acompanhou neste longo processo de formação acadêmica e pessoal, agradeço a parceria que se tornou essencial para chegar a este momento.

Meus agradecimentos a todos que contribuíram direta ou indiretamente para este trabalho.

## **Planejamento e *funding* da metrópole em tempos de austeridade fiscal: o caso da Região Metropolitana de Salvador**

**Carolina Lacerda dos Santos**

Trabalho de Conclusão de Curso –  
Bacharelado em Planejamento Territorial

Orientação

Prof. Dr. Jeroen Klink

### **Resumo**

À medida que se ampliam os desafios nos territórios metropolitanos, aumentam a complexidade do planejamento urbano-regional e as dificuldades dos governos no desenho e implementação de mecanismos de financiamento eficazes para enfrentar os déficits sócio-espaciais, a falta de infraestrutura urbana e promover o desenvolvimento metropolitano com justiça social. Soma-se a este cenário um contexto de austeridade fiscal e de avanço do processo de neoliberalização no contexto internacional, que afeta particularmente as grandes metrópoles e agudiza os problemas urbanos preexistentes nesses territórios.

A partir desse contexto mais amplo, iremos analisar o estudo de caso da Região Metropolitana de Salvador, investigando de que forma o gargalo do financiamento afeta o planejamento e a gestão metropolitana, considerando suas particularidades institucionais, políticas e fiscais.

**Palavras-chave:** planejamento metropolitano, desenvolvimento metropolitano, mecanismos de financiamento, *funding*-planejamento.

## SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO .....	4
2. O DILEMA DO FINANCIAMENTO NAS ÁREAS METROPOLITANAS .....	6
2.1.1. As áreas metropolitanas como espaços privilegiados do nacional-desenvolvimentismo .....	7
2.1.2. Esgotamento do nacional-desenvolvimentismo técnico-burocrático e esvaziamento da agenda metropolitana .....	8
2.1.3. A retomada (truncada) da agenda metropolitana: recursos financeiros em ambientes institucionais incompletos .....	10
2.1.4. A fuga institucional para frente e o agravamento do impasse do financiamento .....	11
2.2. Agravamento da questão do <i>funding</i> em um cenário de austeridade fiscal .....	14
2.3. Os entraves para o estabelecimento de um padrão de financiamento .....	17
3. EXPLORANDO O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR .....	20
3.1. Contexto: a trajetória da Região Metropolitana de Salvador .....	21
3.2. Governança Metropolitana na RMS .....	25
3.3. Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) .....	29
4. MECANISMOS, INSTRUMENTOS E DIMENSÕES DO FINANCIAMENTO NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR .....	31
4.1. A dimensão do espaço fiscal para o financiamento na Região Metropolitana de Salvador .....	36
4.2. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o limite de endividamento dos entes subnacionais .....	42
4.3. A dimensão institucional para o financiamento na Região Metropolitana de Salvador .....	46
4.4. A dimensão política para o financiamento na Região Metropolitana de Salvador .....	48
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	49
6. REFERÊNCIAS .....	52

## 1. APRESENTAÇÃO

Se a pobreza no Brasil é majoritariamente urbana, o déficit de infraestrutura urbana é, por sua vez, preponderantemente metropolitano. As regiões metropolitanas, nesse contexto, representam um paradoxo. Enquanto espaços marcados pelo dinamismo econômico e pela capacidade de gerar renda, emprego, inovação social e tecnológica, concentram também os principais déficits socioespaciais do País. Isso configura esses territórios com altas taxas de densidade demográfica, que, em razão de seus contextos históricos de crescimento desordenado, resultam em áreas com os maiores déficits em termos de moradia e serviços de infraestrutura urbana, como o saneamento básico, a mobilidade e a oferta de equipamentos públicos.

No período de 2006 a 2014, houve um aumento significativo no volume de recursos voltados para o investimento em desenvolvimento urbano. Essa retomada se concentrou nas principais regiões metropolitanas do País. No entanto, além de não abarcar amplamente os territórios metropolitanos, essa recente retomada de investimentos em infraestrutura urbana demonstrou ser insuficiente para sanar o déficit histórico da precariedade urbana.

Ao longo deste período recente, se por um lado houve melhora de alguns indicadores socioeconômicos e aumento do investimento público, por outro lado, quando analisamos os índices relacionados com o déficit de infraestrutura urbana, nota-se que não houve melhoria proporcional na qualidade de vida nas principais regiões metropolitanas. Segundo Costa (2018, p. 139), ao comparar a evolução, entre 2000 e 2010, do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) com o Índice de Vulnerabilidade Social de Infraestrutura (IVS Infraestrutura), referente às dez principais áreas metropolitanas do País, foi possível observar como o IVS dessas RMs apresentaram uma retração mais expressiva do que o subíndice de vulnerabilidade associado ao acesso à infraestrutura urbana.

Esse cenário revela que o desenho das fontes de financiamento, ou o padrão de financiamento, desempenha papel central no planejamento e na gestão do território metropolitano. Na ausência de mecanismos institucionais e financeiros adequados para reduzir as disparidades intrametropolitanas, não é possível solucionar os problemas estruturais das metrópoles nas dimensões econômica, social e urbana. O tema assume também um papel estratégico no debate à luz do volume de recursos necessários e da natureza de longo prazo que esse tipo de investimento exige.

O financiamento, portanto, tornou-se um gargalo para as metrópoles brasileiras no que concerne à agenda pública de desenvolvimento urbano e segue como um elemento fundamental a ser solucionado para interromper o aprofundamento das desigualdades intrametropolitanas e da segregação socioespacial nas esferas locais. Também é importante considerar o que isso significa no âmbito de uma economia competitiva globalizada, como reforça Marco Aurélio Costa:

Mais que isso, considerando a estruturação do espaço global como algo hierarquizado, no qual as cidades desempenham diferentes papéis, dotá-las de determinadas infraestruturas significa inseri-las, sobretudo as cidades metropolitanas, em circuitos que ampliam as possibilidades de proporcionar recursos e oportunidades de desenvolvimento para as suas populações e sua economia (COSTA, 2018, p. 137).

O planejamento é, de acordo com Savini *et al.* (2015), a “arte” de articular as dimensões do *funding*, da regulação e da intervenção física no ambiente urbano construído em parceria com os agentes públicos, da sociedade civil e do mercado. Considerando essa concepção, o financiamento na gestão dos territórios metropolitanos deve desencadear a promoção de intervenções com o objetivo de proporcionar cidades mais justas e sustentáveis. Para atingir esse objetivo, os mecanismos de financiamento devem ser desenhados de modo a equacionar, com transparência e previsibilidade, os investimentos voluminosos de longo prazo que serão necessários para melhorar a qualidade de vida nas metrópoles.

Os problemas relacionados ao financiamento metropolitano no Brasil também estão vinculados à ausência institucional de uma autoridade regional com responsabilidades e recursos para colocar em prática diretrizes e ações de promoção do desenvolvimento regional. Tal ausência implica na agudização da fragmentação política e institucional. Este quadro se mostra presente no âmbito da governança metropolitana por meio de relações antagônicas entre os entes federativos que pertencem à região metropolitana. Em alguns casos, como o saneamento ambiental, os conflitos geraram processos de judicialização.

Nos cinco últimos anos, o desafio do financiamento metropolitano apenas se agravou. Pois cabe lembrar que, mesmo num cenário marcado pelo crescimento econômico e pelo aumento dos recursos financeiros, o arranjo institucional que norteou o planejamento e gestão das metrópoles se demonstrou insuficiente para sanar o déficit de infraestrutura urbana, as desigualdades sociais e as disparidades entre a cidade-polo e as periferias. Considerando o contexto pós-2015 de crise econômica e austeridade fiscal, com restrições nos gastos públicos e nos investimentos, os entraves são ainda maiores. Este é o cenário atual, que impõe um desafio ainda maior às suas metrópoles na busca pelo desenvolvimento.

O presente trabalho de conclusão de curso delimitou a Região Metropolitana de Salvador como objeto de estudo. A partir desse recorte regional buscamos investigar de que forma esse território metropolitano enfrenta os entraves existentes no binômio *funding*-investimento, considerando suas particularidades históricas, políticas, institucionais, econômicas e sociais e o cenário contemporâneo de austeridade fiscal. Compreende-se neste caso, o *funding*, como o padrão de financiamento, como conceitua:

Na literatura de finanças públicas, referido conceito se relaciona ao quadro institucional-jurídico que define um conjunto de critérios e normas, de caráter transparente e previsível, que garantem uma base elástica de recursos (tributários e não tributários) para gerar políticas públicas (metropolitanas) efetivas, eficientes e equitativas, com capacidade redistributiva (KLINK; STROHER, 2018, p. 234).

Dessa forma, procuramos contribuir para a articulação do tema do *funding* com o campo do planejamento urbano-regional, assim como com a elaboração de recomendações para uma agenda de pesquisa sobre o tema de financiamento metropolitano que contemple critérios como a eficiência e a equidade. Além disso, vincula a superação dos entraves com sugestões para o desenho de uma política nacional de desenvolvimento urbano, com ênfase nas dinâmicas metropolitanas, dotada de mecanismos de cooperação de natureza institucional, política e fiscal.

## **2. O DILEMA DO FINANCIAMENTO NAS ÁREAS METROPOLITANAS**

Para compreender as dinâmicas do binômio *funding*-investimento no âmbito do nosso objeto de estudo, ou seja, a Região Metropolitana de Salvador, é preciso retomar os momentos históricos que marcaram as fases do planejamento, gestão e financiamento dos territórios metropolitanos, desde a criação das Regiões Metropolitanas no começo da década de 1970, até o momento presente.

A primeira abordagem deste capítulo se dedica a caracterizar os quatro momentos históricos que fazem parte da trajetória da política metropolitana brasileira, identificando por meio das dimensões econômica, política e institucional, como se estabelece a relação dinâmica do binômio *funding*-planejamento e de que forma isso afeta a produção dos territórios metropolitanos. Para fins de sistematização, apresentaremos ao final desta seção um quadro síntese.

O segundo tópico investiga o cenário atual de crise econômica e austeridade fiscal, procurando compreender o quanto esse contexto interfere na estabilidade de um padrão de financiamento metropolitano, enquanto uma agenda de desenvolvimento urbano-regional. A terceira seção busca delimitar a natureza dos entraves existentes e que se constituem como empecilhos para o estabelecimento de um padrão de financiamento metropolitano no Brasil.

### **2.1.1. As áreas metropolitanas como espaços privilegiados do nacional-desenvolvimento**

Foi durante o Regime Militar que foram criadas as primeiras regiões metropolitanas no Brasil, via Lei Complementar nº 14, de 8 junho de 1973, que regulamentou o Artigo 164 da Emenda Constitucional nº 1 de 17, de Outubro de 1969, e dessa forma, institucionalizou compulsoriamente a criação das regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

Nesse período, a atuação da União exercia um papel central sobre o planejamento, gestão e financiamento dos territórios metropolitanos, relegando aos governos estaduais uma função tecnocrática sob o comando de autarquias e secretarias de planejamento metropolitano, instâncias essas que deveriam realizar a coleta de informação e elaborar planos diretores compreensivos, cuja elaboração estava vinculado ao acesso aos recursos da União.

Os governos locais, nesse contexto centralizador e autoritário, não possuíam nenhum papel definido, permanecendo à margem das orientações do governo federal. Além disso, é válido ressaltar que tanto os governos locais, quanto os estaduais eram nomeados pelo chefe do executivo em nível federal, fator que corroborava ainda mais para o controle da União sobre o planejamento urbano e metropolitano.

A orientação do planejamento urbano-regional no Brasil, durante a Ditadura Militar, seguia uma lógica funcionalista, sob a qual a integração entre o planejamento e o desenvolvimento econômico e social, bem como os serviços referentes à infraestrutura urbana, como transportes e saneamento, deveriam estar orientados a fim de promover intervenções no ambiente urbano, especialmente nas áreas metropolitanas e cidades-polo mais dinâmicas, de modo a favorecer o processo de industrialização e o fortalecimento das economias de aglomeração.



O mecanismo de financiamento adotado pela União, para estimular esse modelo de planejamento nacional-desenvolvimentista, se deu por meio da coordenação de macrofinanciamentos setoriais (KLINK, 2013) destinados para intervenções em áreas temáticas, como a habitação, transporte e mobilidade e saneamento ambiental, entre os exemplos mais importantes. A combinação de políticas setoriais desconectadas, fragilidade dos espaços institucionais e de representação específicos para os territórios metropolitanos e locais sem capacidade de atuação autônoma, aliado a concentração dos recursos investidos nas cidades e regiões economicamente mais dinâmicas do país, e para a população de classe média, contribuíram para um agravamento do déficit habitacional e de infraestrutura urbana, ou seja, propiciou a consolidação de espaços urbanos mais desiguais, com piores indicadores socioambientais e conseqüentemente baixa qualidade de vida.

### **2.1.2. Esgotamento do nacional-desenvolvimentismo técnico-burocrático e esvaziamento da agenda metropolitana**

Ao longo da década de 1980 ocorreu uma série de transformações no ambiente institucional, político, econômico e social que acarretaram uma mudança significativa do modelo de desenvolvimento até então adotado pela União. Marcada no âmbito econômico pela crise do nacional-desenvolvimentismo e da base de expansão econômica, no âmbito político pelos processos de democratização e emergência de novos atores locais, os quais passaram a reivindicar mais espaços de representação, e no âmbito institucional em consequência da descentralização das responsabilidades dos entes federativos e dos recursos tributários da União.

A Constituição Federal aprovada em 1988 apresentou mudanças significativas para a agenda do planejamento dos territórios urbanos e metropolitanos, referentes às demandas do movimento pela reforma urbana, a qual avançou no sentido da institucionalização ao ser incluída em um capítulo da CF dedicado a essa temática e posteriormente consolidado em lei complementar por meio da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, que definiu importantes instrumentos urbanísticos.

No âmbito econômico, ocorreu um intenso processo de reestruturação produtiva do modelo de desenvolvimento, que ocorreu durante a década de 1990, e que foi impulsionado pelo movimento de globalização dos sistemas produtivos. Provocou uma abertura comercial

do país conduzida por estratégias de desregulamentação e privatizações sem presença de políticas industriais e tecnológicas compensatórias. O governo federal nesse momento enfrentava uma crise dupla, tanto em função do crescimento descontrolado da dívida externa, quanto da perda de recursos tributários repassados aos governos subnacionais por conta da descentralização. Isso levou a União a adotar um ajuste fiscal, assim como uma recentralização dos recursos não-tributários (contribuições sociais) para garantir o controle sobre o orçamento federal.

Não foi apenas no ambiente econômico que a reestruturação produtiva causou grandes alterações. Ocorreu um alinhamento entre os novos mecanismos, soluções e atividades econômicas e os processos de planejamento e gestão territorial, de modo que os mesmos princípios de competição e concorrência, que balizavam as relações entre os atores econômicos, passaram a induzir também as relações entre os atores e entes federados que protagonizam a dinâmica territorial. Isso afetou o âmbito institucional promovendo o avanço da guerra fiscal entre estados e municípios e a disseminação de dispositivos de flexibilização e desregulamentação nestes níveis de governo.

Em relação ao planejamento dos territórios metropolitanos, a Constituição delegou aos governos estaduais a atribuição para criação e organização das Regiões Metropolitanas. As instâncias institucionais estaduais relativas ao planejamento do espaço metropolitano, as autarquias e secretarias, que atuavam durante o Regime Militar haviam sido em alguns casos extintas e em outros esvaziadas, o que criou um vazio institucional.

Os novos atores locais, por sua vez, na figura dos municípios, ainda não possuíam um ambiente técnico e institucional capaz de mobilizar uma agenda de intervenções urbanas. Além disso, os novos prefeitos eleitos e os movimentos sociais associavam a agenda metropolitana com o Regime Militar e o modelo tecnoburocrático de planejamento e gestão territorial. Conseqüentemente, ao invés de inaugurar um período de protagonismo sobre o planejamento urbano-metropolitano, os novos atores em escala local acabaram por esvaziar a referida agenda, ao passo que ancoraram o projeto da reforma urbana na escala local.

Nesse período o binômio *funding*-planejamento foi afetado pela aplicação do ajuste fiscal, o qual foi responsável pelo esgotamento da fonte dos macrofinanciamentos setoriais para as áreas temáticas de transporte, saneamento e habitação, esta última duplamente fragilizada em decorrência da falência do Banco Nacional de Habitação. Ao passo que, do ponto de vista da coordenação das políticas de desenvolvimento urbano-regional, houve uma

desarticulação das escalas, interesses e atores responsáveis pela produção dos territórios metropolitanos.

### **2.1.3. A retomada (truncada) da agenda metropolitana: recursos financeiros em ambientes institucionais incompletos**

A década de 2000 dá início a uma nova fase no Brasil, a qual a literatura chama de social-desenvolvimentismo e que se caracterizou pelo processo de retomada do crescimento econômico, aumento dos investimentos públicos no âmbito de uma agenda para o desenvolvimento econômico, social e urbano-ambiental com protagonismo do governo federal na coordenação do planejamento e gestão dos territórios.

A fim de driblar os impasses institucionais referentes ao planejamento urbano-regional, o governo federal buscou uma articulação diretamente com os municípios para mobilizar a gestão e execução de projetos e interesses comuns.

Com a expansão dos recursos voluntários repassados pela União para os municípios, ocorreu uma mobilização da estrutura relativamente descentralizada de responsabilidades no federalismo brasileiro. Nesse período, o binômio funding-planejamento, foi marcado pelo lançamento de grandes programas de intervenção sobre o ambiente urbano coordenados pelo governo federal, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o programa habitacional Minha Casa Minha Vida (MCMV), além de avanços quanto aos espaços de gestão, com aumento da intersectorialidade na execução dos projetos, à exemplo do Comitê Gestor do PAC, o qual envolvia diversos ministérios e secretarias (estaduais).

Também é válido ressaltar uma inovação institucional que contribuiu com o pacto federativo ao regulamentar a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, conhecida como a Lei dos Consórcios Públicos aprovada em 2005, institucionalização essa que conferiu maior segurança jurídica contratual para os entes federativos que decidirem aderir a esse instrumento. Ainda no âmbito institucional, foi criado o Comitê de Articulação Federativo (CAF), que tinha como composição paritária representantes dos órgãos do governo federal e representantes de cada uma das três entidades nacionais de representação de prefeitos.

Segundo (KLINK, 2013), o CAF passa por duas fases, em um primeiro momento atua com maior incidência sobre a escala local, na qual se limitou em torno das demandas e discussões dos municípios, evidenciando uma tentativa de contornar a esfera estadual e

acarretando no aumento das tensões em relação ao pacto federativo. Num segundo momento, ocorre uma abertura parcial em direção à escala estadual, por meio da constituição de um grupo de trabalho sobre gestão das regiões metropolitanas que contava com um espaço de representação paritária de representantes do Fórum de Entidades Metropolitanas (FEM) e um representante do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento. A atuação da esfera estadual, a partir desse grupo de trabalho, apenas produziu propostas genéricas, seguidas por uma consequente desarticulação do Comitê.

Em relação ao âmbito econômico, ao passo que a fase de crescimento desencadeou o aumento nos investimentos em grandes programas e projetos urbanos, também foi um fator de transformação das metrópoles, no sentido de que a escala metropolitana, ultrapassa a questão dos limites jurídicos e administrativos, para se tornar uma arena privilegiada, na qual os agentes públicos e privados disputam seus interesses específicos (KLINK, 2013).

Assim como na fase anterior, é possível identificar um alinhamento entre os mecanismos, soluções e dinâmicas econômicas e os processos de planejamento e gestão territorial, dessa vez essa confluência ocorreu entre o mercado imobiliário e financeiro, também denominada de financeirização da política urbana brasileira. Esse cenário amplia as contradições que repercutem sobre a organização e atuação do Estado brasileiro sobre a produção do espaço urbano, local e metropolitano.

Ao mediar o conflito de interesses entre o capital, por um lado, e a universalização de serviços públicos, por outro, nota-se uma tendência histórica de prevalectimento da dinâmica do capital privado sobre o espectro público, proporcionando um ambiente de agravamento das desigualdades socioespaciais. Nessa perspectiva, quando analisamos o resultado da aplicação da agenda da reforma urbana, por meio dos instrumentos urbanísticos, temos um cenário emblemático, no qual se constata diversos entraves e dificuldades de regulamentação dos mecanismos de controle sobre o mercado imobiliário e financeiro. Isso ocorre tanto em municípios institucionalmente frágeis, quanto em municípios com maior capacidade técnica, institucional e política.

#### **2.1.4. A fuga institucional para frente e o agravamento do impasse do financiamento**

Em 12 de janeiro de 2015, é promulgada a Lei nº 13.089 que institui o Estatuto da Metrôpole, e altera a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, e dá outras providências:

Artigo 1º - Esta Lei, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da união a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano (BRASIL, 2015).

O Estatuto da Metrópole é um importante avanço institucional e que por meio de um diploma normativo busca orientar e induzir o desenvolvimento dos territórios metropolitanos. Além disso, contribuiu para a definição legal dos critérios estabelecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre a delimitação das unidades de gestão territorial brasileiras que abarcam: aglomerações urbanas, metrópoles e regiões metropolitanas.

Em relação à governança metropolitana, o Estatuto da Metrópole prevê como caráter obrigatório a promoção da governança interfederativa, esta que deve ocorrer por meio de instâncias executivas e colegiadas deliberativas com um sistema integrado de alocação de recursos. Tal procedimento é um requisito necessário para a instituição de novas regiões metropolitanas.

A luz do binômio *funding*-planejamento, o elemento central da nossa investigação até aqui, o Estatuto da Metrópole possui um caráter profundamente contraditório. Se, por um lado, em relação ao planejamento e gestão dos territórios metropolitanos representou um avanço significativo, por outro, ao vetar a criação de um Fundo Metropolitano foi na direção contrária e representou um retrocesso, ao uma vez mais negar uma solução para o gargalo do financiamento metropolitano no país.

No limite, a não constituição de um Fundo Metropolitano, como parte da construção de um padrão de financiamento, coloca em risco a efetividade do próprio Estatuto (ROYER, 2015). A fragilidade do sistema de *funding* da metrópole no Brasil gera uma série de gargalos no federalismo fiscal brasileiro e no sistema de governança metropolitana. Este último é marcado por um complexo arranjo interfederativo, pela delimitação de limites administrativos que não correspondem aos limites físicos da metrópole, por disputas em torno da presença de conflitos e interesses divergentes que permeiam a arena metropolitana e as desigualdades intrametropolitanas.

Há ainda, que se atentar para os instrumentos urbanísticos com capacidade arrecadatória que “sobraram” no Estatuto depois do veto à constituição do Fundo Metropolitano, como as Parcerias Público-Privada (PPP) e as Operações Urbanas

Consoiciadas (OUC). Além de apresentar inúmeras contradições em relação aos efeitos sobre a produção do espaço metropolitano, não proporcionam uma solução previsível e transparente quanto à ausência de recursos destinados ao planejamento, à gestão e à execução das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC).

Ainda nesse período, ocorreu uma intensificação do dilema do padrão de financiamento metropolitano em função de um contexto de crise econômica e austeridade fiscal. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241, aprovada em 13 de dezembro de 2016, estabeleceu um teto de gastos públicos, na qual os gastos não podem crescer mais que a inflação, para os próximos 20 anos e que passou a vigorar em 2017.

Na próxima seção iremos analisar um pouco mais de perto o cenário de austeridade fiscal em que o país se encontra atualmente e de que forma isso afeta o binômio *funding*-planejamento e conseqüentemente a dinâmica de desenvolvimento das áreas metropolitanas.

**Quadro 1** – Quadro-síntese da evolução histórica da questão metropolitana no Brasil e as características do binômio *funding*-planejamento

<b>AS 4 FASES DO PLANEJAMENTO METROPOLITANO NO BRASIL</b>				
<b>PERÍODO</b>	<b>Dimensão Econômica</b>	<b>Dimensão Política</b>	<b>Dimensão Institucional</b>	<b>Binômio <i>funding</i>-planejamento</b>
1°	Macrofinanciamentos setoriais para áreas temáticas;	Regime autoritário centralizador; Funcionalismo tecnocrático; Políticas setoriais desarticuladas;	Regime autoritário centralizador; Funcionalismo tecnocrático; Políticas setoriais desarticuladas;	DESARTICULAÇÃO ENTRE O PLANEJAMENTO E O FINANCIAMENTO;
2°	Esgotamento dos macrofinanciamentos setoriais para áreas temáticas; Descentralização tributária; centralização dos recursos não-tributários para viabilizar ajuste fiscal Austeridade fiscal, agenda de desregulamentação e	Redemocratização; Extinção e/ou esvaziamento da instâncias de planejamento metropolitano (autarquias e secretarias); Emergência de atores locais; Dinâmica de concorrência e	Constituição Federal (1988) / Criação e organização das Regiões Metropolitanas pelos governos estaduais; Descentralização administrativa;	ESVAZIAMENTO DO REGIME METROPOLITANO QUANTO AO PLANEJAMENTO E FINANCIAMENTO;

	<b>privatizações;</b>	<b>competição entre estados e municípios;</b>		
<b>3°</b>	<b>Recursos abundantes: grandes programas e projetos de intervenção urbana (PAC, MCMV);</b>	<b>Protagonismo do governo federal no planejamento e intervenção sobre os territórios metropolitanos;</b>  <b>Dificuldades dos governos na aplicação dos instrumentos urbanísticos;</b>	<b>Estatuto da Cidade (2001) / Instrumentos urbanísticos;</b>  <b>Ensaio e recuo: governança interfederativa;</b>  <b>Fragilidade institucional (aumento das desigualdade metropolitanas);</b>	<b>PRESENÇA DE RECURSOS ABUNDANTES SEM PLANEJAMENTO;</b>
<b>4°</b>	<b>Veto a criação do Fundo Nacional de Financiamento Metropolitano;</b>  <b>PEC 241 - Teto dos gastos públicos (2016);</b>	<b>Mobilização em torno da redução dos gastos públicos;</b>  <b>Instabilidade política;</b>  <b>Redução do papel do Estado;</b>	<b>Lei nº 13.089 - Institui o Estatuto da Metrópole (2015) / Planejamento, gestão e execução das FPIC; Promoção de governança interfederativa;</b>	<b>PLANEJAMENTO SEM RECURSOS;</b>

**Fonte:** Elaboração própria, com base nos dados (KLINK, 2013; KLINK; STROHER, 2018).

## **2.2. Agravamento da questão do *funding* em um cenário de austeridade fiscal**

A trajetória da economia brasileira nos mostra que em contextos de crise econômica o remédio receitado habitualmente, enquanto estratégia anticíclica, implica em um conjunto de medidas de austeridade fiscal, que causam profundo impacto orçamentário dos entes federados e conseqüentemente na execução das políticas públicas.

Se a redução dos gastos públicos abala o volume de recursos de grandes pastas econômicas, como Saúde e Educação, os efeitos para o planejamento urbano-metropolitano, que não possui um padrão de financiamento e fundo específico, são ainda mais devastadores.

Na tabela síntese acima é possível recapitular os diferentes momentos do binômio *funding*-planejamento na história do planejamento e gestão dos territórios metropolitanos no Brasil, cuja a última fase, concernente ao momento atual, culminou em um cenário de “planejamento sem recursos”, marcado principalmente pela aprovação do Estatuto da

Metrópole, que trouxe avanços para o campo do planejamento metropolitano, mas que ao vetar a criação de um Fundo Metropolitano representou um retrocesso no sentido de que não ofereceu uma solução para o gargalo do financiamento das metrópoles no Brasil.

A dimensão econômica desse período foi marcada pela crise financeira de 2008, a qual desestabilizou a saúde das economias ocidentais, especialmente para países como o Brasil, que possuem uma economia de base agroexportadora, em função da queda dos preços das commodities. Nesse momento, uma das apostas do governo federal, para aquecer o mercado interno, foi a concessão de desonerações e incentivos fiscais para empresas que afetaram a arrecadação de tributos compartilhados.

A concessão de incentivos e benefícios fiscais ocorreram em relação ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto de Renda (IR). Uma vez que parte do produto dessas arrecadações são compartilhados com os municípios, por meio do Fundo de Participação Municipal (FPM), ocorreu uma queda no valor total dos repasses para os governos locais. Tal diminuição do volume de recursos acentuou as inconsistências presentes no pacto federativo da CF de 1988, em relação a real autonomia financeira dos entes federados, os quais são na realidade dependentes das transferências intergovernamentais (ROSENBLATT; LEÃO, 2018).

Com o agravamento da crise financeira e o aumento do descompasso entre as receitas e despesas orçamentárias, a política econômica prescrita pelo governo federal, orientada por um pensamento econômico ortodoxo, combinava um pacote de medidas de austeridade fiscal voltadas para o corte nos gastos públicos, com a finalidade de reduzir os déficits e a dívida pública.

O marco regulatório que fixou essa nova fase do regime fiscal brasileiro teve início em 16 de junho de 2016, quando o governo, do então presidente Michel Temer, encaminhou ao Congresso Nacional (CN) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241/2016. O principal objetivo da PEC 241 visava impor um limite ao crescimento das despesas primárias da União em longo prazo e ocorreu na sequência de medidas de curto prazo, como a mudança na meta fiscal, também no ano de 2016.

Em 15 de dezembro de 2016, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 95, a EC do Teto de Gastos, a qual instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e que será vigente pelo período de vinte exercícios financeiros, com possibilidade de ser revisado após dez anos. Na prática, isso significa que o governo



federal fica impedido de elaborar um orçamento para União maior do que o exercício do ano anterior, podendo apenas fazer a correção dos valores de acordo com a inflação.

Os órgãos e poderes que não cumprirem o limite orçamentário estabelecido para as despesas ficam sujeitos a sanções determinadas pelo governo. Em caso de descumprimento, o órgão ou poder ficam impedidos, no exercício seguinte, por exemplo, de realizar concursos públicos e conferir vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de servidores públicos.

Na prática, o novo ajuste fiscal reduz o papel do Estado brasileiro enquanto agente indutor do desenvolvimento do país. O limite imposto para os gastos públicos, implicará automaticamente, em uma série de limitações na gestão pública brasileira, afetando sua capacidade para fomentar os investimentos necessários para promover o desenvolvimento econômico e social e reduzir a desigualdade.

Em nota técnica, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos (DIEESE) alerta para o impacto que o teto de gastos causará no setor público:

A fixação de um limite de aumento das despesas primárias do setor público baseado na inflação passada por 20 anos (com possível revisão a partir do 10º de vigência) congela os atuais patamares reais de gastos correntes e investimentos por um período bastante longo. Tais gastos não poderão acompanhar a expansão da demanda por serviços públicos advinda do crescimento econômico e do simples aumento populacional. Além disso, como as despesas obrigatórias – como a Previdência Social e o regime de previdência do setor público – estarão sendo pressionadas pelo aumento do número de beneficiários, pode-se prever que a expansão de gastos em algumas funções irá implicar em redução de outras, para que o montante total se acomode dentro do limite. Enquanto isso, não há medidas concretas que apontem para a redução de gastos com juros da dívida pública, que continua em níveis incomparáveis internacionalmente e incompatíveis com a situação de endividamento do Estado. (DIEESE, 2016, p. 13).

Nesse sentido, a austeridade fiscal afeta o planejamento e a gestão dos territórios metropolitanos porque afeta a capacidade do Estado e demais entes federados na indução de investimentos para promover um projeto de desenvolvimento urbano metropolitano, o qual exige, por sua vez, uma boa articulação do binômio do *funding*-planejamento para transformar o ambiente construído de forma a reduzir as desigualdades regionais e intrametropolitanas.

Na próxima seção iremos analisar os entraves existentes para o estabelecimento de um padrão de financiamento metropolitano no Brasil, suas imbricações com a natureza do pacto federativo brasileiro, e da influência das transformações na dinâmica econômica global sobre o planejamento urbano e metropolitano e conseqüentemente sobre a produção do espaço.

### 2.3. Os entraves para o estabelecimento de um padrão de financiamento

O Brasil é um país historicamente marcado pela desigualdade, que se traduz na produção do espaço metropolitano através da concentração dos investimentos em infraestruturas nas regiões e cidades-polo mais dinâmicas, e mesmo nos espaços intraurbanos, reforçando o padrão de desenvolvimento desigual, regional e intrametropolitano.

Além disso, na história dos territórios metropolitanos, em diversos momentos ocorreu uma desarticulação e/ou descontinuidade entre o binômio do *funding*-planejamento, contribuindo para o aumento do descompasso entre os investimentos e a execução dos serviços públicos comuns com a expansão da complexidade urbana, gerando déficits de moradia e falta de acesso aos serviços básicos de infraestrutura urbana.

Nesse contexto, o desafio enfrentado para adotar mecanismos de financiamentos eficazes, a fim de transformar a complexidade da realidade brasileira e a dimensão dos problemas de suas metrópoles, é enorme (REZENDE, 2010). Também é preciso considerar a função dos territórios metropolitanos em uma dinâmica de economia globalizada, na qual o território é o centro econômico e financeiro do circuito de acumulação. Cenário esse, caracterizado pela competição entre os territórios com maior dinâmica produtiva, como reforça o autor:

Os desafios crescem à medida que a concentração populacional aumenta a pressão sobre os poderes públicos, no sentido de conciliar a necessidade de sustentar os investimentos requeridos - para manter as metrópoles competitivas no contexto da economia global - com a exigência de mobilizar recursos para lidar com os problemas sociais decorrentes do envelhecimento da população e do aumento da criminalidade (REZENDE, 2010, p. 45).

Considerando que “Nas áreas metropolitanas, o financiamento é o nó górdio do desenvolvimento urbano-metropolitano” (COSTA, 2018), o presente trabalho, busca compreender, nesse sentido, quais são os entraves existentes para o estabelecimento de um padrão de financiamento, que seja capaz de articular o binômio do *funding*-planejamento garantindo previsibilidade, transparência e eficiência sobre os investimentos e a execução de serviços públicos comuns nos territórios metropolitanos.

A ausência de uma política nacional sobre o desenvolvimento urbano metropolitano, implica em uma agenda de aplicação de recursos federais nas regiões metropolitanas que não é orientada por uma política espacial capaz de superar os limites políticos das jurisdições que atuam nas metrópoles. Ao mesmo tempo, no período recente, ocorreu um crescimento do relacionamento direto entre organismos federais, que atuam na gestão de programas urbanos,

com os municípios, fator que contribuiu para o aumento da fragilidade na mobilização dos governos estaduais, em relação à articulação das questões metropolitanas (REZENDE, 2010).

A cooperação entre o governo estadual e os municípios que integram uma região metropolitana é de caráter essencial para o estabelecimento de uma estrutura de governança capaz de gerir e executar as funções públicas de interesse comum. Esse vínculo de dependência entre os poderes públicos estaduais e municipais, faz dos conflitos políticos um dos maiores entraves para o estabelecimento de soluções para o financiamento metropolitano.

Também é preciso analisar como as deficiências nas relações intergovernamentais, as quais emergiram no processo de pactuação federativa brasileira, repercutem sobre a capacidade dos entes em formularem e executarem as políticas públicas compartilhadas. De certa forma, o sistema federativo tridimensional pactuado pela CF de 1988, agudizou as disputas e dissensos sobre a matriz de responsabilidades e competências dos entes federados. Este quadro gerou a chamada ‘crise do federalismo fiscal brasileiro’, que ao mesmo tempo em que determinou a coordenação entre os três níveis de governo, deixou muitas arestas soltas sobre os limites e atribuições em relação às matérias de responsabilidade e competências (COSTA, 2018).

Em artigo sobre a crise do federalismo (ROSENBLATT; LEÃO, 2018), reforçam que o federalismo brasileiro se baseia nos princípios de cooperação e equilíbrio entre os entes nacionais, buscando dessa forma contribuir para a redução dos desequilíbrios regionais e intrarregionais. Entretanto, como foi constatado ao longo da trajetória do binômio do *funding-planejamento* metropolitano no Brasil, as desarticulações entre o planejamento e o investimento, a tendência de centralização da União, a fragilidade institucional dos governos estaduais e locais e a falta de clareza sobre os instrumentos de cooperação interfederativa e de financiamento, favoreceram um ambiente de conflitos e disputas políticas no âmbito da questão metropolitana.

O Estatuto da metrópole, nesse sentido, contribuiu para o aumento da articulação entre os entes de uma região metropolitana, uma vez que tornou a governança interfederativa um elemento obrigatório para a gestão desses territórios. Isso, no entanto, não evitou a existências de conflitos e disputas. Em alguns casos, como o objeto de estudo deste trabalho (a Região Metropolitana de Salvador) mostra, o cenário desencadeia processos de judicialização, que acarretaram no esvaziamento da gestão metropolitana.

No que se refere ao fundo metropolitano, o qual possui caráter voluntário, também persiste a relação de dependência de negociações entre os entes federativos (KLINK,

STROHER, 2018). Portanto, como observado até aqui, há uma série de entraves, de natureza institucional e política, que geram obstáculos para a consolidação de mecanismos e instrumentos eficazes de financiamento metropolitano.

Em relação a questão fiscal, o pacto federativo, a CF de 1988 demonstrou uma preocupação com a forma de financiamento dos entes federados, optando pelo estabelecimento de um formato misto de divisão de rendas tributárias, cuja composição se dá por meio da atribuição de competências e repartição de receitas (ROSENBLATT; LEÃO, 2018). No entanto, uma vez que a União possui competência de arrecadação da maior parcela de tributos e por consequência da maior parte do volume de repartições, reforçam o potencial centralizador da União e traz à tona o questionamento sobre a real capacidade de autonomia dos demais entes.

A Constituição Federal de 1988, designou no art. 159, que as participações sobre a arrecadação poderiam ser de natureza direta, na qual ocorre a transferência intergovernamental diretamente a um ente, e indireta, por meio da destinação de parte do produto arrecadado para um fundo específico, o qual fará a redistribuição posteriormente.

A participação indireta ocupa um espaço fiscal essencial na composição dos recursos orçamentários dos governos estaduais e municipais, e se dá através dos fundos de participação. O Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), têm em sua composição uma porcentagem sobre o produto de arrecadação do Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), tributos de competência da União, seguindo uma distribuição de 21,5% destinado ao FPE, com o mesmo percentual para ambos os tributos, e 22,5% sobre o valor líquido arrecadado com IR e IPI para o FPM (BRASIL, 1988).

A criação dos fundos de participação indireta, o FPE e o FPM, se deu em consonância com os objetivos do pacto federativo brasileiro, o qual buscava garantir o equilíbrio e contribuir para a redução das disparidades inter-regionais, fortalecendo a autonomia administrativa e financeira dos entes federados (ROSENBLATT; LEÃO, 2018). Todavia, o que se observa é o reforço das desigualdades no espaço metropolitano, uma vez que, na realidade os municípios da periferia metropolitana, que concentram a maior parcela dos déficits socioespaciais do país, recebem um volume menor de recursos, per capita do FPM, do que os municípios não metropolitanos.

Portanto, a dimensão fiscal, em relação às características do pacto federativo e do poder de tributar de cada ente, se demonstra como mais um obstáculo para o desenho de mecanismos de financiamento metropolitano, previsíveis e eficientes.

Os entraves que embaraçam a constituição de um padrão de financiamento para as regiões metropolitanas brasileiras são, à vista dos elementos abordados neste tópico, principalmente de natureza institucional, política e fiscal e estão, normativamente, imbricados com o processo histórico da produção desigual do espaço urbano e metropolitano no Brasil.

A seção a seguir irá explorar o caso da Região Metropolitana de Salvador, objeto de estudo do presente trabalho, apresentando seu processo de evolução territorial e institucional e explorando as características que moldam a dinâmica da governança interfederativa e do binômio do *funding*-planejamento nesta região.

### **3. EXPLORANDO O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR**

A Região Metropolitana de Salvador foi criada durante a Ditadura Militar por meio da Lei Complementar nº 14 de 08 de junho de 1973 e era composta por oito municípios: Salvador, Lauro de Freitas, Camaçari, Simões Filho, Candeia, São Francisco do Conde, Itaparica e Vera Cruz.

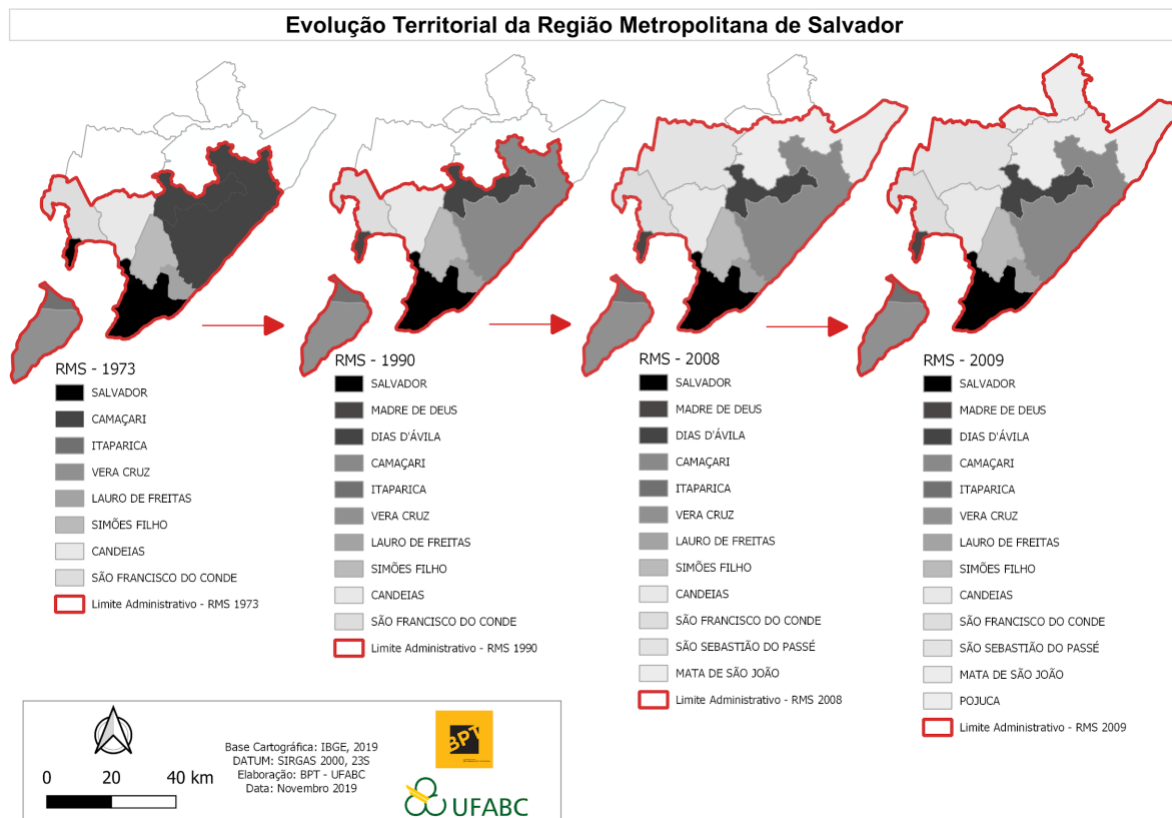
O contexto político e institucional da sua criação reflete um cenário de forte centralização financeira e controle político orientado pelo governo federal, resultado de uma política econômica desenvolvimentista, que atribuiu a titularidade das regiões metropolitanas aos estados membros por meio de um vínculo compulsório.

O órgão responsável pela delimitação da RMS foi o Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo (CONDER), o qual, posteriormente, foi transformado em Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana em 1974, sendo responsável pelo planejamento e elaboração do Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM).

Atualmente a RMS é composta por treze municípios, em 1985 passou a integrar nove membros com a emancipação de Dias D'Ávila e em 1990 chegou a dez integrantes com o também processo emancipatório de Madre de Deus. Quase vinte anos depois, são incluídos os municípios de São Sebastião do Passé e Mata de São João por meio da Lei Complementar nº 30 de 03 de janeiro de 2008, e no ano seguinte incluiu o município de Pojuca via Lei Complementar nº 32 de 22 de janeiro de 2009, totalizando uma área de 4.375 km<sup>2</sup>.

O mapa a seguir apresenta o processo de evolução territorial da Região Metropolitana de Salvador de Salvador:

**Figura 1**



**Fonte:** Elaboração (ALVES; GIRARD; HOLANDA; LACERDA, 2019), com base nos dados do IBGE (2019).

A seguir iremos analisar a trajetória sobre o contexto histórico da Região Metropolitana de Salvador e as transformações que caracterizam o cenário atual, no que tange os aspectos institucionais sobre o planejamento e a gestão desse território metropolitano.

### 3.1. Contexto: a trajetória da Região Metropolitana de Salvador

A metrópole ocupa uma posição central na estrutura urbana, que compreende seu domínio territorial, e representa na configuração regional o mais alto nível de complexidade, ou seja, é uma conjunção entre a localização e a concentração das principais atividades econômicas, políticas e sociais. A Região Metropolitana de Salvador, nesse aspecto, possui uma característica histórica singular em relação às demais regiões metropolitanas, uma vez

que sua metrópole, o município de Salvador, desempenhou essa função de protagonismo territorial desde sua criação, enquanto a primeira capital brasileira. Ou seja, Salvador de certo modo já nasceu metrópole, o que na época significava a concentração do mais alto grau na hierarquia econômica, social e administrativa, como sede do governo colonial.

A metrópole do período colonial possuía características qualitativas e quantitativas distintas, em relação à dimensão de influência, do que é hoje conceituado o fato metropolitano. Isso significa, que o território metropolitano, da capital colonial de Salvador, não era o resultado de um processo de urbanização e da extrapolação dos serviços públicos para além dos limites físicos e administrativos dos municípios limítrofes, do que é hoje a caracterização da metrópole contemporânea.

Com o declínio do Ciclo da cana-de-açúcar, que havia elevado Salvador a posição de metrópole colonial e o deslocamento do centro econômico e político para o Rio de Janeiro, ocorreu um processo de deterioração do desenvolvimento socioeconômico da capital baiana. Antes do processo de metropolização, decorrente da expansão da urbanização, a ocupação territorial desta região era rarefeita, principalmente em função das atividades econômicas predominantes ao redor de Salvador, que eram praticadas em pequena escala, como a produção de lenha, criação de animais e agricultura de baixa intensidade, além da extração de materiais minerais para construção.

Na década de 1950, o cenário do que hoje conforma a RMS começa a passar por um processo de transformação, estimulada pelo crescimento da industrialização em São Paulo, o que provocou um movimento de maior integração nacional e expansão de atividades econômicas complementares e de base industrial. Nesta região essa dinâmica se deu em função do crescimento das atividades relacionadas ao refino de petróleo, cuja inauguração da Refinaria de Mataripe, em São Francisco do Conde, representou um marco importante.

Em 1973 o governo militar instituiu via Lei Complementar nove regiões metropolitanas, entre elas a Região Metropolitana de Salvador, processo este relatado no tópico anterior, bem como a trajetória do desenvolvimento da configuração territorial da RMS.

A delimitação dos territórios metropolitanos, neste período, foi fruto de um projeto desenvolvimentista autoritário, que buscava promover o desenvolvimento regional por meio de macrofinanciamentos setoriais, estes que eram coordenados de forma centralizada pela União. Porém o que ocorreu, foi uma concentração dos recursos e intervenções nas regiões e cidades-polo mais dinâmicas do país, reforçando dessa forma, as desigualdades regionais e

intrametropolitanas. Aspecto esse que afetou regiões como a RMS, uma vez que esta não fazia parte do eixo econômico mais dinâmico do país.

Com a crise financeira que acompanhou a fase final do Regime Militar e o processo de redemocratização em andamento, houve um esvaziamento do planejamento urbano metropolitano, marcado pela ausência de instâncias de gestão territorial metropolitana e pelo fim dos macrofinanciamentos setoriais (KLINK, 2013). Nesse contexto, os estados que agora possuíam a competência para criação, delimitação e planejamento das regiões metropolitanas, e os municípios, que emergiram como novos atores locais, enfrentaram muitas dificuldades de natureza política, institucional e econômica para levar a agenda urbana e metropolitana adiante.

O sistema de gestão da RMS foi instituído por meio da Lei Delegada nº 33, de 11 de março de 1983, conferindo as atribuições sobre o planejamento e gestão metropolitana, que deveriam ser desempenhadas pelos conselhos consultivo e deliberativo da região, do Fundo Especial de Equipamento (Ferem) e pela Conder.

A Conder, instituída em 1974, passa novamente por uma reestruturação, se tornando Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador em 1998. Um ano depois, com a mudança de competência da Conder, de órgão metropolitano para órgão de planejamento e gestão estadual, a governança metropolitana da RMS se demonstrou fragilizada, especialmente em decorrência da ausência de uma estrutura institucional reconhecida pelos demais entes que a compõem, além do aumento do protagonismo municipal no planejamento urbano (IPEA, 2018).

Em 2002 ocorreu uma modificação na estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, o qual criou por meio da Lei nº 8.538 a Secretaria de Desenvolvimento e Urbanismo, a Sedur, (IPEA, 2018). No âmbito da Sedur, ainda havia duas superintendências, a Superintendência de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SDU) e a Superintendência de Saneamento (SAN), estruturas essas que não possuíam atribuições referentes ao planejamento metropolitano. Três anos depois, a Lei nº 9.388/2005 instituiu a Superintendência de Habitação (SH).

A Sedur passa por um processo de reorganização em 2009, com a Lei nº 11.361, que transformou a antiga SDU em uma Superintendência de Planejamento e Gestão Territorial (SGT), dessa vez trazendo à luz a questão metropolitana, que em seu processo de criação inicial não constava como uma das suas atribuições. No mesmo ano, a Conder teve sua



finalidade alterada, passando a ser um órgão executor de obras, cuja competência não incluía a formulação das políticas e planejamento do território metropolitano (IPEA, 2018).

A retomada institucional sobre o planejamento e a gestão dos territórios metropolitanos, têm seu marco institucional com a criação da Entidade Metropolitana da RMS (Lei nº 41 e Decreto nº 15.244/2014), órgão responsável pelo gerenciamento da governança metropolitana. A EMRMS têm, entretanto, enfrentado uma série de entraves em relação ao seu papel na governança e no desenvolvimento da RMS, uma vez que não é reconhecida, enquanto autoridade metropolitana, pelo município-polo Salvador, que por esse motivo, se recusa a participar da estrutura de gestão, causando um entrave de caráter político e institucional na discussão sobre o desenvolvimento regional.

Como já vimos anteriormente, em 2015 ocorreu um importante avanço institucional para o planejamento e gestão dos territórios metropolitanos, com a aprovação do Estatuto da Metrôpole. Esse marco regulatório, apesar de apresentar um caráter inovador sobre o avanço da agenda urbano metropolitana, também demonstrou um retrocesso ao não apresentar uma solução para a ausência de um padrão de financiamento.

Além disso, apenas três anos após sua aprovação, o EM sofreu modificações que podem interromper a evolução do planejamento e da gestão metropolitana, tendo como um dos exemplos mais emblemáticos, o fim do prazo estabelecido para os estados-membros elaborarem o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Antes da mudança no texto normativo, o não cumprimento do prazo estabelecido implicava na instalação de um processo de improbidade administrativa.

A despeito dos avanços e recuos relativos ao binômio do *funding*-planejamento na Região Metropolitana de Salvador, o governo do estado da Bahia, em sua história recente, desempenhou um papel de protagonismo no planejamento metropolitano. Um avanço nesse sentido, se deu através do Decreto nº 16.786, de 14 de junho de 2016, o qual alterou o Regimento Interno da Sedur e determinou atribuições ao SGT referentes a elaboração de diretrizes para o planejamento e a gestão metropolitana por meio da Coordenação de Planejamento e Articulação Metropolitana (IPEA, 2016).

Em meio a avanços e recuos institucionais e jurídicos que influenciam o processo de desenvolvimento da RMS, é preciso avaliar também, em que medida, a dinâmica da governança é afetada pelos conflitos políticos, no que concerne a capacidade de articulação entre os membros que compõem a região, impedindo o processo de implementação dos objetivos norteadores do desenvolvimento metropolitano.

Atualmente a RMS se encontra em um momento de conflito político que se tornou um obstáculo para a cooperação interfederativa e para o enfrentamento do gargalo do financiamento na região. Este cenário causa uma paralisia na articulação do binômio do *funding*-planejamento e conseqüentemente na execução das FPIC, no âmbito da práxis do planejamento urbano metropolitano.

### 3.2. Governança Metropolitana na RMS

A criação da Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador (EMRMS), por meio da Lei Complementar nº 41, representou a retomada das discussões sobre a governança metropolitana na região e preencheu o vazio institucional causado pela ausência de um órgão de planejamento e gestão desse território. De acordo com a descrição presente no relatório produzido pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), sobre a Implementação do Estatuto da Metr pole na RMS, a EMRMS  :

A EMRMS   uma autarquia intergovernamental de regime especial, com caráter deliberativo e consultivo, e personalidade jurídica de direito público com a finalidade de aprovar objetivos, metas e prioridades de interesse regional, compatibilizando-os com o objetivo do estado e dos municípios que a integram, bem como fiscalizar e avaliar sua execu o (IPEA, 2018, p. 16).

Na se o I, art. 2 , inciso 1 , da lei de cria o da EMRMS, esta autarquia tem a finalidade de exercer as competências referentes   integra o da organiza o, do planejamento e da execu o das FPIC. Cujas fun es são, por exemplo a aprecia o de planos, programas e projetos, públicos ou privados, relativos   realiza o de obras, empreendimentos e atividades que causem impacto no âmbito regional, compete também sobre a aprova o e encaminhamento, em tempo útil, das propostas regionais relativas ao Plano Plurianual,   Lei de Diretrizes Orçamentárias e   Lei Orçamentária Anual (BAHIA, 2014).

A estrutura organizacional da EMRMS   composta pelo Colegiado Metropolitano, Secretário-Geral, Comitê Técnico, Câmaras Temáticas, Conselhos Participativos e Grupos de Trabalho, conforme o organograma a seguir:

**Figura 2** – Estrutura Organizacional da Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador



**Fonte:** Elaborada pela Secretaria de Desenvolvimento e Urbanismo (SEDUR/DPLANT, 2017).

O Colegiado Metropolitano é composto pelos prefeitos dos treze municípios que integram a RMS e pelo governador do estado da Bahia e é a instância máxima da EMRMS. Os processos de deliberação, por ele realizados, somente poderão ocorrer mediante a presença dos entes da Federação, com partição de maioria absoluta do número total de votos (BAHIA, 2014). As atribuições de competência desse órgão consistem em:

- instituir diretrizes sobre o planejamento, a organização e a execução das funções públicas de interesse comum, a serem observadas pela Administração Direta e Indireta dos municípios integrantes da RMS;
- deliberar sobre os assuntos de interesse regional, em matérias de maior relevância, nos termos do Regimento Interno;
- especificar os serviços públicos de interesse comum compreendidos nos campos funcionais referidos no art. 5º da Lei Complementar Federal nº 41, de 08 de junho de 1973, bem como, quando for o caso, as correspondentes etapas ou fases e seus respectivos responsáveis;
- aprovar o Plano de Desenvolvimento Metropolitano, os planos setoriais metropolitanos, e quando couber, os planos locais;
- definir a entidade reguladora responsável pelas atividades de regulação e de fiscalização dos serviços públicos de interesse comum, bem como estabelecer as formas de prestação destes serviços;
- propor ao Estado e aos Municípios dele integrantes alterações tributárias com finalidades extrafiscais necessárias ao desenvolvimento regional;

- propor critérios de compensação financeira aos municípios da RMS que suportam ônus decorrentes da execução de funções ou serviços públicos metropolitanos;
- elaborar e alterar o Regimento Interno da EMRMS;
- eleger e destituir o Secretário-Geral;

O número de votos que cada membro do Colegiado Metropolitano detém, é proporcional, respectivamente, à sua população, observando a conformidade com o último censo realizado pelo IBGE (BAHIA, 2014). Sendo assim, a distribuição é a seguinte:

**Tabela 1** – Distribuição de votos do Colegiado Metropolitano

<b>TABELA DE DISTRIBUIÇÃO DE VOTO DO COLEGIADO METROPOLITANO</b>	
<b>Ente integrante do Colegiado</b>	<b>Número de votos</b>
Estado da Bahia	37
Salvador	37
Camaçari	07
Lauro de Freitas	05
Simões Filho	03
Candeias	02
Dias D'Ávila	02
Itaparica	01
Madre de Deus	01
Mata de São João	01
Pojuca	01
São Francisco do Conde	01
São Sebastião do Passé	01
Vera Cruz	01

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados presentes no Regimento Interno provisório da EMRMS (BAHIA, 2014).

Na estrutura organizacional da Entidade Metropolitana, depois do Colegiado Metropolitano vem o Secretário-Geral, que representa legalmente a RMS e que desempenha a função de executar as deliberações do colegiado. No presente momento, de acordo com o

Regimento Interno, o secretário da Secretaria de Desenvolvimento e Urbanismo é quem ocupa esse cargo.

Já o Comitê Técnico, nesta estrutura, possui a finalidade de examinar, previamente, as matérias que irão compor a pauta das reuniões do colegiado metropolitano, além de fornecer estudos técnicos que subsidiem a fundamentação das mesmas (IPEA, 2018). A composição do comitê técnico é formada por três representantes do governo do estado da Bahia, três do município de Salvador e um de cada município que integra a RMS.

As Câmaras Temáticas são criadas no âmbito do comitê técnico, e promovem discussões importantes sobre as questões metropolitanas e as FPIC em debates e reuniões. Na Entidade Metropolitana, foram criadas quatro câmaras temáticas, sendo que cada uma delas é composta por um representante, indicado pelos membros do comitê, dos entes da EMRMS.

A função do Conselho Participativo, nessa estrutura, se assemelha ao comitê técnico em relação a apreciação de matérias de maior relevância para o colegiado metropolitano, além da proposição de grupos de trabalho que devem analisar temas específicos e convocar audiências e consultas públicas referentes às matérias pautadas, fortalecendo, dessa forma, a participação plural e a transparência na EMRMS (IPEA, 2018). O conselho participativo, que deveria ter sido instituído em 2017, previa em sua composição a participação de trinta membros, um representante indicado pelo Legislativo de cada ente, e os demais como representantes da sociedade civil.

Uma vez que o colegiado metropolitano não editou, até o momento, uma resolução sobre a configuração da sua gestão administrativa, essa função é operacionalizada por meio da Sedur/SGT. Enquanto o apoio técnico, segundo regimento da Sedur, é realizado pela Coordenação de Planejamento e Articulação Metropolitana através da Diretoria de Planejamento Territorial (Dplant). A ocupação de atribuições da Entidade Metropolitana, devido à vazios institucionais, por um órgão estadual reforça o protagonismo do estado da Bahia no planejamento e gestão da RMS, ao mesmo tempo em que acirra os conflitos já existentes com a metrópole Salvador em relação à governança interfederativa.

O avanço da cooperação interfederativa na Região Metropolitana de Salvador enfrenta um desafio único, uma vez que sua metrópole e, portanto, seu ente de maior influência na dinâmica regional, não reconhece a autoridade da Entidade Metropolitana. O caso torna-se ainda mais emblemático devido a sua judicialização, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5155) perpetrada pelo município de Salvador, que alega que o diploma que deu origem a EMRMS compromete sua autonomia legislativa, administrativa e financeira.

No próximo tópico faremos uma breve apresentação das FPIC, definidas no texto da Lei Complementar nº 41/2014. A relevância de elencar as FPIC para o território metropolitano, no contexto de análise do presente trabalho, se dá pela compreensão da dimensão dos desafios a serem enfrentados pelo binômio *funding*-planejamento.

### 3.3. Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC)

De acordo com a Constituição Federal de 1988, Carta Magna institucional do país, em relação ao papel dos Estados na criação, planejamento e gestão das regiões metropolitanas, dispõe no artigos 25, parágrafo 3, que:

§3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por um agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum. (BRASIL, 1988).

As Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC), são, portanto, atividades ou serviços públicos comuns, os quais avançam sobre os limites territoriais de municípios limítrofes, como por exemplo, o transporte metropolitano e o saneamento básico. Ou seja, a execução das FPIC por um município isolado, sem a gestão compartilhada, se torna inviável do ponto de vista institucional e financeiro (BRASIL, 2015), causando uma série de impactos para todos os entes da região, que deveria ser atendida por determinada oferta de serviços integrados.

As FPIC representam o principal componente para compreender a dimensão da complexidade do processo de metropolização, e se apresentam como questão fundamental no que concerne aos problemas de gestão territorial dos municípios metropolitanos.

A Lei Complementar nº 41/2014 que criou a Entidade Metropolitana de Salvador, determina no Capítulo II, Seção I, Parágrafo 2º, as FPIC da Região Metropolitana de Salvador. São elas, a mobilidade urbana, o transporte público de qualquer natureza, o saneamento básico, o aproveitamento de recursos hídricos, a preservação do meio ambiente, a distribuição de gás canalizado, a habitação popular, manutenção da função da propriedade imobiliária urbana e, quando houver impacto metropolitano, o ordenamento, a ocupação e o uso do solo urbano.

O quadro abaixo, produzido a partir do diagnóstico territorial da RMS, elaborado no âmbito da Oficina de Planejamento e Governança Metropolitana pelos autores (ALVES;

GIRARD; HOLANDA; LACERDA, 2019), apresenta uma tabela síntese com as principais características de cada dimensão do diagnóstico, estas que ilustram a consonância entre a realidade do território metropolitano com as funções públicas de interesse comum determinadas pela legislação.

**Quadro 2** – Quadro-síntese do diagnóstico territorial da Região Metropolitana de Salvador

<b>AS 6 DIMENSÕES DO DIAGNÓSTICO TERRITORIAL DA RMS</b>		
<b>Dinâmica Regional</b>	<b>Indicadores sociais</b>	<b>Econômico Produtivo</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>. RMS, especialmente sua metrópole, Salvador, possui grande influência no Estado da Bahia e no Nordeste;</li> <li>. Uma das principais centralidades nacionais, em todo seu processo histórico;</li> <li>. Dinâmica com forte relação com outras regiões e cidades-polo: Aracaju (SE), Belo Horizonte (MG), Brasília e São Paulo (REGIC, 2007)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. A população total da RMS, chega a 3. 984, 479 milhões de habitantes e corresponde a mais de 25% da população do Estado da Bahia;</li> <li>. Os municípios integrantes da RMS apresentam elevadas taxas de urbanização, que variam de 73% (Mata de São João) a 100% (Salvador e Itaparica);</li> <li>. Expressiva parcela da população sem rendimentos: alta vulnerabilidade social vinculada a renda;</li> <li>. Disparidades de renda entre negros e brancos;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Pujança maior do PIB em municípios mais industrializados (Camaçari, Dias D'Ávila, Candeias, Pojuca e Simões Filho);</li> <li>. Baixa diversificação produtiva;</li> <li>. Predomínio de empregos no setor terciário e fragilidade do emprego no setor primário;</li> <li>. Principais vetores do dinamismo econômico: serviços, indústria automobilística e petroquímica, e atividade portuária;</li> </ul>
<b>Infraestrutura e Equipamentos Público</b>	<b>Governança</b>	<b>Turismo</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>. Saúde: concentração de unidades, leitos e procedimentos de alta complexidade na metrópole;</li> <li>. Transporte: maior necessidade de integração e expansão;</li> <li>. Índice de Vulnerabilidade de Infraestrutura de médio a alto na maior parte dos municípios;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conflitos políticos e institucionais: <ul style="list-style-type: none"> <li>. Salvador X Estado da Bahia;</li> <li>. Salvador X Região Metropolitana;</li> </ul> </li> <li>. Judicialização: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5155/14);</li> <li>. Não reconhecimento da autoridade da Entidade Metropolitana por Salvador;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. A RMS está inserida na Zona Turística da Bahia de Todos os Santos e Zona da Costa do Coqueiros;</li> <li>. Turismo como dinamizador da economia e da produção imobiliária de alto padrão;</li> <li>. Potencial subutilizado;</li> <li>. Aspectos culturais: mobilizam o setor turístico e a economia local;</li> </ul>

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados (ALVES; GIRARD; HOLANDA; LACERDA, 2019).

De acordo com as principais características elencadas na tabela síntese do diagnóstico territorial da Região Metropolitana de Salvador, considerando as potencialidades, as fragilidades e os condicionantes presentes nesta região, pode-se perceber que a escolha das FPIC da RMS foram estrategicamente selecionadas, com o objetivo de reduzir o déficit habitacional e de infraestrutura urbana, além de promover o desenvolvimento integrado e sustentável do território metropolitano através do melhor aproveitamento das potencialidades nesta região, promovendo o crescimento econômico com redução das desigualdades sociais.

Com as FPIC definidas, a prática do planejamento urbano metropolitano na RMS têm dois grandes obstáculos a enfrentar, a superação da fragilidade e dos conflitos envolvendo a governança interfederativa e a ausência de um padrão de financiamento, que ofereça o suporte necessário para a agenda do desenvolvimento regional e intrametropolitano. Na próxima seção, iremos analisar os mecanismos, instrumentos e dimensões do financiamento na Região Metropolitana de Salvador.

#### **4. MECANISMOS, INSTRUMENTOS E DIMENSÕES DO FINANCIAMENTO NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR**

No que diz respeito à exploração do caso da Região Metropolitana de Salvador, o presente trabalho, já abordou a evolução territorial que conformou essa região, seu contexto histórico, abordando seus aspectos institucionais, as dinâmicas que caracterizam a governança interfederativa e as funções públicas de interesse comum que devem nortear as diretrizes e ações do planejamento e gestão desse território.

Esta seção irá abordar o tema que conduziu essa pesquisa, o qual se conformou como o maior entrave no processo de promoção do desenvolvimento urbano metropolitano, ou seja, a ausência de um padrão de financiamento. Portanto, iremos analisar, em relação ao nosso objeto de estudo, a RMS, os tipos de mecanismos e instrumentos que compõem o financiamento desse território e as dimensões institucionais, fiscais e políticas que configuram o binômio do *funding*-planejamento.

O primeiro Fundo Metropolitano dessa região, foi criado em 1973, por meio da Lei nº 3.103, o qual foi denominado Fundo Especial de Equipamentos da Área Metropolitana do Recôncavo (Feam), o qual foi instituído um ano antes da institucionalização da Região



Metropolitana de Salvador, e que tinha como disposição um volume de recursos destinados à formulação e execução de projetos municipais e estaduais, referentes a infraestrutura econômica e de capital social básico do que na época era região metropolitana do Recôncavo (IPEA, 2018).

Na época, a Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia (Seplantec), criada em 1971, passou a coordenar as atividades do Sistema Estadual de Planejamento, sendo responsável pela gestão do Feam. Em sua composição, o Feam contava com recursos de origem estadual e federal, a participação dos governos municipais e o acesso ao fundo se dava através da formalização de convênios com o governo estadual.

No mesmo ano de sua criação, o Feam passa por modificações, advindas da Lei nº 3.192, transformando-o no Fundo Especial de Equipamento (Ferem), cuja gestão foi transferida legalmente para a Conder em 1974. Os recursos destinados ao Ferem deveriam ser empregados na elaboração e execução de estudos, programas e projetos estaduais e municipais, relativos à infraestrutura física, econômica, social e institucional da RMS (IPEA, 2018).

No entanto, a regulamentação do Ferem ocorreu apenas em 1978, deixando um vazio no financiamento da Região Metropolitana de Salvador. De acordo com o relatório produzido pelo IPEA sobre a implementação do Estatuto da Metrôpole na RMS:

De acordo com informações obtidas junto ao órgão gestor, a Conder, o Ferem não recebe dotação orçamentária desde 2009, tendo a última dotação ocorrida em 2008, cujo recurso foi utilizado para obras destinadas ao sistema de transporte, mais especificamente para as obras do sistema metroviário (IPEA, 2018, p. 15).

Somente em 2014, no âmbito da criação da Entidade Metropolitana, o financiamento da RMS parece ganhar novos contornos, com a instituição de três fundos, o Fundo de Mobilidade e Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo (FMTC), o Fundo de Universalização do Saneamento Básico da RMS, o Fusan, e o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador.

De acordo com a caracterização dos fundos de financiamento existentes na RMS, realizado em documento produzido pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA, 2021), os fundos instituídos pela Lei Complementar nº 41, que criou a Entidade Metropolitana da RMS, são:

**Quadro 3 – Caracterização dos Fundos da Região Metropolitana de Salvador**

<b>Fundo de Mobilidade e Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo (FMTC):</b>			
<b>Natureza:</b>	<b>Gestão:</b>	<b>Finalidade:</b>	<b>Recursos:</b>
PÚBLICA;	<p>Conselho de orientação:</p> <p>Composto por 05 membros: 03 representantes do Estado; 01 representante do município de Salvador; 01 representante escolhido pelo Colegiado Metropolitano (a partir de lista tríplice pelos municípios que compõem a RMS);</p> <p>Administração e gestão: Instituição financeira oficial, a ser instituída, mediante a coordenação e deliberação da Entidade Metropolitana</p>	<p>Dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas referentes aos programas e projetos de mobilidade urbana e metropolitana (IPEA, 2021):</p> <p>i) financiar e investir em projetos e programas de mobilidade urbana de interesse metropolitano ou de município localizado na RMS;</p> <p>ii) contribuir com recursos técnicos e financeiros para melhoria dos serviços públicos municipais e intermunicipais de transporte coletivo e de mobilidade urbana da RMS;</p> <p>iii) assegurar a modicidade tarifária do transporte coletivo de qualquer natureza;</p>	<p>i) recursos do Estado e dos municípios, a ele destinados por disposição legal ou contratual, mesmo que decorrentes de transferências da União;</p> <p>ii) transferências da União a ele destinadas;</p> <p>iii) empréstimos nacionais e internacionais e recursos provenientes de cooperações internacionais e acordos intergovernamentais;</p> <p>iv) retorno das operações de crédito contratadas com órgãos e entidades da administração direta e indireta do estado e dos municípios e concessionárias de serviços públicos;</p> <p>v) produto das operações de crédito e rendas provenientes da aplicação de seus recursos;</p> <p>vi) recursos decorrentes do rateio de custos referentes a obras de interesse comum;</p> <p>vii) eventuais contribuições sociais que venham a ser criada para o atendimento de mobilidade ou subsídio tarifário;</p> <p>viii) doações de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou multinacionais e outros recursos eventuais;</p>
<b>Fundo de Universalização do Saneamento Básico da RMS (Fusan):</b>			
<b>Natureza:</b>	<b>Gestão:</b>	<b>Finalidade:</b>	<b>Recursos:</b>
PÚBLICA;		<p>Orientar a aplicação dos recursos em programas e projetos de saneamento básico de interesse metropolitano ou de interesse de município pertencente à Região Metropolitana de Salvador. Independentemente da integração ou não, desses com outros projetos e programas de habitação popular ou de melhoria das condições habitacionais (BAHIA, 2014);</p>	<p>i) parcelas das receitas emergentes da prestação de serviços públicos de saneamento básico da RMS, na forma prevista em contrato ou norma de regulação desses serviços;</p> <p>ii) transferências de recursos do Orçamento Geral da União (OGU);</p> <p>iii) recursos para ele destinados pelos entes da Federação que compõem a RMS ou por entidades de sua administração indireta;</p> <p>iv) receitas advindas da aplicação de seus recursos;</p>

<b>Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador:</b>			
<b>Natureza:</b>	<b>Gestão:</b>	<b>Finalidade:</b>	<b>Recursos:</b>
PRIVADA;	<p>Conselho de orientação: Composto por 05 membros: 03 representantes do Estado; 01 representante do município de Salvador; 01 representante escolhido pelo Colegiado Metropolitano (a partir de lista tríplice pelos municípios que compõem a RMS);</p> <p>Administração e gestão: Instituição financeira oficial, a ser instituída, mediante a coordenação e deliberação da Entidade Metropolitana</p>	<p>i) apoiar a Entidade Metropolitana no desempenho de suas atividades e projetos;</p> <p>ii) assumir contrapartida financeira, financiar, garantir e investir em programas, atividades e projetos de interesse da RM de Salvador;</p> <p>iii) contribuir com recursos técnicos e financeiros para a melhoria dos serviços públicos municipais, para o desenvolvimento socioeconômico e para as reduções das desigualdades da região;</p> <p>iv) assegurar o direito à adequada mobilidade urbana, à cidade, à moradia, e à universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico;</p> <p>v) subsidiar a tarifa de transporte coletivo e o custo de habitação popular, inclusive urbanização de áreas precárias;</p>	<p>Patrimônio próprio:</p> <p>i) aporte de bens e direitos realizados pelos quotistas, na forma da respectiva legislação;</p> <p>ii) integralização de quotas em dinheiro;</p> <p>iii) recursos originados de potenciais adicionais de construção, na forma da legislação específica;</p> <p>iv) rendimentos obtidos com sua administração;</p> <p>Também poderá constituir outros fundos e subfundos, na medida em que haja recursos de cotistas ou de terceiros, geralmente a união, que precisem ser segregados para atendimento de objetivo específico (IPEA, 2021);</p>

**Fonte:** Elaboração própria, com base nos dados (BAHIA, 2014; IPEA, 2021).

Apesar de instituídos, por meio da Lei Complementar nº 41, os fundos de mobilidade, saneamento e desenvolvimento urbano, ainda não possuem uma estrutura de operação definida para cumprir com suas respectivas finalidades. O não reconhecimento da Entidade Metropolitana, pelo município de Salvador, e o conseqüente engessamento na atuação do Colegiado Metropolitano se constituem como empecilhos para a regulamentação dos fundos, e portanto, para a execução de programas e projetos relacionados com as funções públicas de interesse comum.

A conformação desse cenário fez com que o estado da Bahia assumisse integralmente a execução de programas e projetos relacionados às FPIC da região metropolitana (IPEA, 2021). Além disso, do ponto de vista do financiamento dessas ações:

Devido a atual situação de não regulamentação dos fundos, previstos na LC nº 41/2014, inexistem aportes dos municípios para as questões metropolitanas, de modo que os recursos que o estado da Bahia investe não têm sido objeto de deliberações do Colegiado Metropolitano, mas de ações específicas relacionadas com as políticas públicas estaduais direcionadas a todas as regiões, inclusive a RM de Salvador (IPEA, 2021, p. 9).

Esse nível de desarticulação do binômio do *funding*-planejamento na gestão do território metropolitano da RMS, faz com que a pressão sobre os serviços públicos do município de Salvador aumente, uma vez que é a cidade-polo da região e concentra a maior parte dos empregos e dos serviços de mais alta complexidade, ao passo que favorece o crescimento das desigualdades intrametropolitanas, já que os demais municípios não estão integrados no processo de planejamento e execução das FPIC.

De certa forma, esse contexto ajuda a explicar a natureza privada do Fundo de Desenvolvimento da RM de Salvador. Ou seja, a confluência entre a redução do volume de recursos da União para o planejamento metropolitano, em virtude do novo regime fiscal, com o sobrecarregamento do estado da Bahia devido a paralisia do Colegiado Metropolitano, faz com que o funcionamento de um fundo público nessas condições, e considerando o caráter voluntário da contribuição nesse tipo de fundo, pareça imprevisível e pouco viável.

Ao analisarmos a estrutura de financiamento metropolitano na RM de Salvador é possível identificar a extensão dos problemas do binômio do *funding*-planejamento, e como esse embaraço afeta o processo de desenvolvimento econômico e social dessa região. Do ponto de vista prático, inexistente um padrão de financiamento em funcionamento para executar as funções públicas de interesse comum na RMS, que dessa forma têm sido contempladas por meio de ações pontuais coordenadas pela estrutura administrativa e orçamentária do estado da Bahia.

Também é válido ressaltar que as ações realizadas pelo estado da Bahia, em relação aos serviços públicos comuns, na Região Metropolitana de Salvador, estão muito aquém de atender a demanda necessária de infraestrutura urbana e moradia. Além disso, a capacidade de investimento estadual para o planejamento metropolitano e execução das FPIC, sem o compartilhamento político-administrativo e orçamentário com os demais membros da RMS (IPEA, 2021), está próximo de atingir seu limite, o que agrava ainda mais a questão do *funding*-planejamento no âmbito do nosso objeto de estudo.

Considerando o arcabouço teórico que guiou o presente trabalho, no que tange a caracterização dos entraves existentes para o estabelecimento de um padrão de financiamento nas metrópoles brasileiras, iremos abordar nos próximos tópicos a natureza dos empecilhos para as dimensões fiscal, institucional e política, no contexto da Região Metropolitana de Salvador.

#### 4.1. A dimensão do espaço fiscal para o financiamento na Região Metropolitana de Salvador

O financiamento está na centralidade do planejamento e da gestão da governança metropolitana. Sem recursos para intervir no território, de modo a reduzir o alto nível de déficit em infraestrutura urbana e moradia das grandes metrópoles brasileiras, não há como promover o desenvolvimento urbano-regional e diminuir as disparidades intrametropolitanas.

O espaço fiscal dos entes federativos de uma região metropolitana é uma dimensão importante para compreender os limites e as potencialidades dos governos na obtenção de recursos para investir no desenvolvimento urbano, local e regional. No que se compreende por espaço fiscal se encontram as receitas e despesas orçamentárias, os repasses intergovernamentais, os limites de endividamento estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as propostas de Emenda Constitucional mais recentes e as bases tributárias que compõem os orçamentos.

No âmbito do espaço fiscal, a composição de receitas e despesas de um ente federativo é importante porque a sustentação da disciplina fiscal está diretamente vinculada à capacidade de ampliar as fontes de investimento via endividamento, como a contratação de operações de crédito, por exemplo. O descompasso do fluxo fiscal entre as entradas e saídas dá origem ao desequilíbrio fiscal, tema esse que tem mobilizado, mais recentemente, o debate econômico no Brasil em torno do ajuste dos gastos públicos, especialmente em tempos de crise financeira e austeridade fiscal (CASSIMIRO; NASCIMENTO; VIOTTO, 2021).

A tabela a seguir, apresenta o quadro das finanças estaduais, incluído os dados sobre a população estimada para o ano de 2021, a execução das receitas e despesas orçamentárias e as transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE), no exercício de 2017:

**Tabela 2** – Finanças do Estado da Bahia

Ente federativo	População estimada (2021)	Receitas Orçamentárias	Despesas Orçamentárias	Transferências via FPE
BAHIA	14.985.284	50.191.003,24	45.570.160,00	6.232.922.627,47
<b>Fonte de dados</b>	IBGE (2021)	IBGE (2017)	IBGE (2017)	SICONFI (2017)

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados (IBGE, 2017/2021; SICONFI, 2017).

A sustentabilidade fiscal do estado da Bahia é relevante, no que se refere ao financiamento e a gestão da Região Metropolitana de Salvador, porque no momento os fundos metropolitanos não estão em operação. As ações referentes aos serviços públicos comuns da

RMS, têm sido realizadas por meio de projetos temáticos coordenados pelas secretarias estaduais, sem a participação administrativa e orçamentária dos municípios membros da região.

De acordo com o Plano Plurianual, o PPA (2016-2019), elaborado pelo estado da Bahia, há um planejamento para execução de 159 ações no Território de Identidade Metropolitano (IPEA, 2021). Através das secretarias estaduais, as ações estão distribuídas por áreas temáticas, nas quais se destacam os temas de equipamentos, mobilidade, infraestrutura e habitação.

Entre os projetos previsto no PPA estadual, destacam-se o Sistema Metroviário Salvador-Lauro de Freitas, que prevê a expansão das linhas 1 e 2 de metrô, a ponte Salvador-Itaparica, que têm a finalidade de melhorar a conexão entre a capital e as regiões sul, sudoeste e oeste do estado, o Monotrilho do Subúrbio (VLT), o qual deve substituir o atual sistema de trens que integram os municípios de Salvador e Simões Filho, a Via Metropolitana Camaçari-Lauro de Freitas, que viabiliza o acesso rápido ao litoral norte do estado, e na área da saúde a Policlínica Regional de Saúde de Simões Filho.

A tabela a seguir caracteriza o volume de investimento para cada projeto, bem como sua modalidade de execução e entidade gestora:

*Quadro 4 – Projetos previsto no Plano Plurianual do Estado da Bahia, de intervenção na RMS*

<b>Projetos na RMS</b>	<b>Gestão</b>	<b>Modalidade</b>	<b>Volume do Investimento</b>
Sistema Metroviário Salvador–Lauro de Freitas	Companhia de Metrô da Bahia (CRR): construção, operação e manutenção do sistema;  Período de vigência: 30 anos;	Parceria Público-Privada (PPP) via contrato de concessão por meio de Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC);	R\$ 5,8 bilhões
Projeto SVO (ponte Salvador–Itaparica)	Consórcio Taís Hirata de São Paulo, formado pelas empresas: China Railway 20 Bureaus Group, China Communications Construction Company South America Regional Company e China Communications Construction Company	Parceria Público-Privada (PPP) via concessão patrocinada;	Orçamento previsto: R\$ 7 bilhões

	Limited; Período de vigência: 35 anos;		
Projeto VLT/ Monotrilho do Subúrbio	Bahia Investe: estado da Bahia e o Consórcio Skyrail Concessionária da Bahia, composto pelas empresas: BYD Brasil e Metrogreen;	Parceria Público-Privada (PPP);	Orçamento previsto: R\$ 2,8 bilhões  Fase 1: R\$ 1,5 bilhão
Projeto Via Metropolitana Camaçari–Lauro de Freitas	Empresa: Bahia Norte: construção e administração da via;	Concessão via processo licitatório;	R\$ 298 milhões
Projeto Terminal Rodoviário de Salvador	Consórcio entre as empresas Sociedade Nacional de Apoio Rodoviário e Turístico (Sinart) e AJJ Participações;	Concessão via processo licitatório;	R\$ 120 milhões
Policlínica Regional de Saúde de Simões Filho	Consórcio entre o estado da Bahia e os municípios de Camaçari, São Francisco do Conde, Dias D’Ávila, Lauro de Freitas, Mata de São João e Simões Filho.	Consórcio Público;	R\$ 18,6 milhões

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados (IPEA, 2021).

Ao analisarmos as modalidades de execução dos projetos, detalhados na tabela acima, podemos perceber a presença significativa das Parcerias Público-Privadas na participação de grandes projetos de infraestrutura na RM de Salvador. A ausência de um padrão de financiamento público, abre espaço para o que os autores (KLINK; BARCELLOS DE SOUZA, 2017) apontam como a emergência de padrões de financiamento mais flexíveis, nos quais mecanismos como as PPPs passam a ser protagonistas no processo de execução das políticas públicas.

Os consórcios públicos, enquanto instrumentos de cooperação voluntária, político-administrativa e orçamentária, estão presentes sobretudo em setores como saúde e saneamento. Esse tipo de arranjo, embora inovador do ponto de vista da governança e

execução dos serviços públicos comuns, raramente é utilizado para temáticas setoriais, como o desenvolvimento territorial e a dinâmica produtiva.

O quadro de finanças, portanto, é um elemento de análise importante para compreender a estrutura orçamentária de um ente nacional, além disso, é um dado que contribui na mensuração do volume de recursos existentes e no potencial de investimento, dos entes subnacionais, frente à projeção de volumes que as funções públicas de interesse comum demandam para serem executadas.

As finanças dos municípios que compõem a RM de Salvador, de acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em sua última atualização, são apresentadas a seguir, com a inclusão da população estimada para o ano de 2021, as receitas e despesas orçamentárias e transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), dos treze entes que integram a região, para o exercício de 2017:

**Tabela 3** – Finanças dos municípios da Região Metropolitana de Salvador

<b>Municípios</b>	<b>População estimada (2021)</b>	<b>Receitas Orçamentárias</b>	<b>Despesas Orçamentárias</b>	<b>Transferências via FPM</b>
Salvador	2.900.319	6.270.192,75	5.674.145,32	749.126,33
Camaçari	309.208	1.197.747,86	979.305,40	85.437,19
Lauro de Freitas	204.669	519.885,48	474.285,94	85.437,19
Simões Filho	137.117	349.440,53	293.260,80	47.177,72
Candeias	87.820	307.031,39	258.731,91	24.004,45
Dias D'Ávila	83.705	194.450,46	181.456,67	34.072,80
Mata de São João	47.643	177.163,22	168.512,90	15.725,91
São Sebastião do Passé	44.554	116.098,87	105.426,28	26.210,92
Vera Cruz	44.185	93.296,98	85.706,23	23.588,86
São Francisco do Conde	40.664	594.320,26	504.606,21	25.714,07
Pojuca	40.401	105.971,22	94.394,35	25.719,05
Itaparica	22.440	53.398,04	48.629,98	15.725,91
Madre de Deus	21.754	158.842,64	153.065,00	26.209,84
<b>Fonte de Dados:</b>	IBGE (2021)	IBGE (2017)	IBGE (2017)	SICONFI (2017)

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados (IBGE 2017/2021; SICONFI, 2017)



Quando analisamos o quadro das finanças municipais, dos treze membros que conformam a RMS, é possível identificar uma disparidade significativa entre os municípios de maior dinamismo econômico com os demais entes. A capacidade de arrecadação dos municípios predominantemente industriais, como Camaçari, São Francisco do Conde e Pojuca ou no setor de serviços, como Salvador, por exemplo, é substancialmente mais pujante, o que faz com que as desigualdades intrametropolitanas se acentuem.

Um dos motivos que contribuem para esse cenário é que para municípios pequenos, que não exercem uma vocação econômica industrial e apresentam baixa participação no setor de serviços, tenham como sua principal fonte de receitas a arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), seguidas por uma participação menor do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto Sobre Serviços (ISS). Isso faz com que esses municípios sejam extremamente dependentes das transferências intergovernamentais na composição de suas receitas totais (ROSENBLATT; LEÃO, 2018).

Ou seja, para os municípios de menor porte, que apresentam pouca ou nenhuma participação em atividades produtivas industriais e no setor de serviços, as bases tributárias que alimentam suas respectivas receitas orçamentárias são menos diversificadas, em virtude das limitações institucionais e administrativas desses entes para tributar, além do mais, possuem menor liquidez se comparado a tributos como o Imposto sobre a Circulação de Bens e Serviços (ICMS).

Nos próximos parágrafos, iremos analisar com mais detalhes a importância das transferências intergovernamentais, que têm como origem os repasses da União para o Fundo de Participação dos Municípios, e fazer uma breve análise em relação às transferências devolutivas, que resultam dos repasses dos Estados referentes à arrecadação do ICMS. Também iremos discorrer sobre a real capacidade redistributiva do FPM, no que diz respeito à redução das assimetrias regionais e intrametropolitanas.

Considerando a complexidade da tributação para os níveis locais de governo, a desigualdade histórica que existe entre os entes federativos e o processo assimétrico de descentralização administrativa e orçamentária, que marcou o pacto federativo instituído pela CF de 1988, as transferências intergovernamentais têm um papel fundamental na composição do espaço fiscal dos governos locais.

Isso significa, que uma vez estabelecida uma relação de dependência dos entes locais, com os repasses feitos pela União, o binômio do *funding*-planejamento, na esfera local, é afetado pela ausência de autonomia financeira dos governos locais e menor previsibilidade em

relação a capacidade de investimento e financiamento dos serviços públicos, como reforçam os autores:

Com efeito, transferências intergovernamentais afetam o comportamento fiscal das localidades e desta forma influenciam desde decisões administrativas até o nível de provisionamento de serviços públicos locais, com impactos em eficiência e distribuição de recursos entre localidades (SHAH, 2007). No Brasil, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) se constitui no principal instrumento para a redistribuição vertical de recursos entre União e esferas locais (POLITI; MATTOS, 2013, p. 02).

Também é preciso levar em consideração a natureza contraditória dos repasses redistributivos e devolutivos. Ao passo que as transferências intergovernamentais redistributivas, como o FPM, desempenham papel fundamental e majoritário na composição orçamentária de municípios pequenos, as transferências devolutivas, enquanto repasses dos Estados, referentes a arrecadação de ICMS, alimentam municípios de maior porte e dinamismo econômico (POLITI; MATTOS, 2013).

Isto é, a contradição existente entre as transferências de tipo redistributivas e devolutivas ocorre em relação ao pacto federativo brasileiro, o qual foi instituído por princípios norteadores de cooperação, equilíbrio entre os entes e redução das desigualdades regionais e locais, e que, no entanto, é permeado por mecanismos de repasses que contribuem para a intensificação das assimetrias fiscais entre os entes subnacionais.

No que diz respeito aos fundos de participação FPE e FPM, se constituíram como importantes mecanismos de transferências da União para os entes subnacionais, contribuindo para a descentralização dos recursos tributários e redução do desequilíbrio vertical orçamentário. Entretanto, como alertam os autores (POLITI; MATTOS, 2013), o critério utilizado na divisão dos valores repassados pelo FPM para as capitais estaduais e os municípios com população superior a 150 mil habitantes é feito baseado na representação populacional e renda per capita, enquanto para as demais municipalidades o único critério adotado é a faixa populacional.

Na prática, a forma como as transferências do FPM são calculadas, com recursos decrescentes em função do tamanho da faixa populacional per capita dos municípios, acarretam em novos desequilíbrios fiscais:

Esse critério de repasse criou um sistema de divisão de transferências no qual os municípios não capitais com população acima de 150 mil habitantes e próximos a regiões metropolitanas são os maiores prejudicados e os municípios pequenos são beneficiados (MENDES; MIRANDA; BLANCO apud POLITI; MATTOS, 2013, p. 4).

No âmbito do espaço fiscal dos entes metropolitanos, isso significa um problema orçamentário duplo para os municípios de médio porte que não apresentam significativa

atividade econômica, já que as transferências recebidas via FPM apresentam volumes menores de recursos, devido ao tamanho de sua faixa populacional, ao passo que por não desempenharem atividades produtivas relevantes, recebem valores reduzidos de transferências devolutivas, como as referentes ao ICMS (POLITI; MATTOS, 2013).

Esse tipo de assimetria afeta principalmente municípios médios metropolitanos, por que, em razão da alta concentração de déficits de infraestrutura urbana e habitação, na configuração desses territórios, a demanda por recursos e investimentos é muito superior do que em municípios de médio e pequeno porte não pertencentes a regiões metropolitanas.

Essa situação traz à tona a fragilidade da real capacidade redistributiva das transferências intergovernamentais, e sugere que para reduzir as disparidades regionais e intrametropolitanas, os critérios de distribuição devem ser balizados de acordo com as necessidades orçamentárias de cada ente, e em função de suas características e demandas territoriais.

O tópico a seguir, abordará como a Lei de Responsabilidade Fiscal, em relação aos limites de endividamento dos entes subnacionais, afetam o espaço fiscal do estado da Bahia e dos municípios da RM de Salvador, no que diz respeito às possibilidades de financiamento via endividamento.

#### **4.2. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o limite de endividamento dos entes subnacionais**

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências (BRASIL, 2000). Deste modo, se institucionalizou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual tem como um de seus objetivos norteadores o equilíbrio entre as receitas e as despesas através da aplicação de mecanismos de fiscalização e controle para as contas públicas dos entes federativos. Se transformando, dessa forma, em um marco regulatório em torno do debate sobre a sustentabilidade do endividamento público brasileiro.

A dívida pública no Brasil, enquanto resultado dos desequilíbrios fiscais de seus entes, está presente desde a estruturação do Estado brasileiro. De acordo com (CASSIMIRO; NASCIMENTO; VIOTTO, 2021), o arcabouço teórico sobre esse tema parece consoante quando se trata da atribuição do processo de expansão constante do endividamento estatal aos ciclos desenvolvimentistas.

Esse cenário se conformou com a combinação da crescente demanda de provimento de obras de infraestrutura, para dar suporte ao desenvolvimento econômico, industrial e urbano do país, aliado ao fato que o Estado brasileiro atuava como protagonista na promoção dessas ações, utilizando como forma de financiamento, o investimento via endividamento, como reforçam os autores:

Assim, a busca constante de recursos por parte do Estado brasileiro, associada à tendência intervencionista-nacionalista vigente que se contrapunha à liberal de vários países do entorno, moldou a forma do endividamento brasileiro (CASSIMIRO; NASCIMENTO; VIOTTO, 2021, p. 242).

Dessa forma, o histórico do crescimento do endividamento do Estado brasileiro, se relaciona com o tema deste presente trabalho, por que, ao longo dos ciclos desenvolvimentistas, os territórios metropolitanos, enquanto os principais espaços nacionais de dinamismo econômico, foram os ambientes que mais receberam intervenções no sentido do provisionamento de infraestrutura de suporte ao desenvolvimento econômico, produtivo e urbano.

Apesar disto, as metrópoles brasileiras mantêm-se como espaços marcados pela desigualdade socioterritorial, caracterizada pelos altos índices de concentração populacional e déficits de infraestrutura urbana e habitacional. A produção do espaço metropolitano, portanto, em razão da complexidade de seus problemas e em face ao volume de recursos exigidos, além da ausência de um fundo público de financiamento, permanece recorrendo a mecanismos como o investimento via endividamento, por meio da contratação de operações de crédito, por exemplo.

Considerando esse contexto e o cenário atual do planejamento e gestão da Região Metropolitana de Salvador, a qual não possui um padrão de financiamento em funcionamento, a análise sobre o limite de endividamento do estado da Bahia e dos municípios que integram a RMS serve como subsídio para melhor compreender o espaço fiscal dessa região, a partir de suas potencialidades e condicionantes em relação a capacidade de investimento.

Para analisarmos os dados que serão apresentados na sequência, é importante compreendermos como se estabelece os limites de endividamento dos entes federativos. A Dívida Consolidada, de acordo com o Tesouro Nacional e a LRF, é o montante total das obrigações financeiras de um ente, cuja composição é dada por:

- emissão de títulos públicos (dívida mobiliária);
- realização de empréstimos e financiamentos (dívida contratual);
- precatórios judiciais emitidos a partir de 05 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos;

- realização de operações equiparadas a operações de crédito pela LRF, para amortização em prazo superior a doze meses;

Outro conceito que precisamos compreender, em relação ao limite de endividamento, é a Receita Corrente Líquida (RCL), que é constituída pelo somatório das receitas correntes sobre impostos, taxas, contribuições de melhoria, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes, entre outras receitas correntes. Excluídas as repartições de receitas tributárias, previstas na CF de 1988, e as contribuições dos servidores para o regime de previdência (BRASIL, 2021).

Os limites de endividamento para os Estados foram estabelecidos por resoluções do Senado Federal, que determinaram para a esfera estadual, em termos da Dívida Consolidada Líquida (Dívida Consolidada deduzido a disponibilidade de Caixa e demais haveres financeiros), um limite de endividamento correspondentes a 200% da RCL. A tabela a seguir, elaborada a partir dos dados extraídos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), apresenta o limite de endividamento do estado da Bahia:

**Tabela 4** – Limite de endividamento do Estado da Bahia

<b>Estado</b>	<b>Limite de endividamento (R\$)</b>	<b>Limite de endividamento (%)</b>
Bahia	21,51 bilhões	56,79%

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados (SICONFI, 2021).

No presente momento, o estado da Bahia vem exercendo o protagonismo no planejamento e gestão da Região Metropolitana de Salvador e na execução de ações relacionadas às funções públicas de interesse comum. O governo estadual tem arcado com a infraestrutura político-administrativa e orçamentária das intervenções na região, por meio de projetos em áreas temáticas coordenados pelas secretarias estaduais.

Entretanto, devido a situação de engessamento do Colegiado Metropolitano, sem a participação político-administrativa e orçamentária dos municípios que compõem a RMS, nas ações relativas às FPIC, e a devida estruturação dos fundos metropolitanos de mobilidade, saneamento e desenvolvimento urbano, o governo do estado da Bahia declarou ter chegado ao seu limite prudente de investimento via endividamento (IPEA, 20121).

Este cenário do binômio *funding*-planejamento que se conformou na RM de Salvador, reforça a importância da governança interfederativa para o planejamento, a gestão e a

execução das FPIC nas regiões metropolitanas, e revela como ausência de um padrão de financiamento pode afetar o processo de desenvolvimento urbano-metropolitano.

Os limites de endividamento para os municípios correspondem a 120% da RCL, a tabela a seguir, elaborada a partir de dados do SICONFI, apresenta os limites de endividamento dos municípios integrantes da RM de Salvador:

**Tabela 5** – Limite de endividamento dos municípios da Região Metropolitana de Salvador

<b>Municípios</b>	<b>Limite de endividamento (R\$)</b>	<b>Limite de endividamento (%)</b>
Salvador	320.65 Milhões	04.93%
Camaçari	591.58 Milhões	49.11%
Lauro de Freitas	41.56 Milhões	06.78%
Simões Filho	186.73 Milhões	49.32%
Candeias	278.52 Milhões	79.15%
Dias D'Ávila	52.85 Milhões	28.48%
Mata de São João	-47.64 Milhões	-21.70%
São Sebastião do Passé	32.12 Milhões	25.98%
Vera Cruz	16.73 Milhões	14.32%
São Francisco do Conde	263.37 Milhões	48.70%
Pojuca	50.89 Milhões	35.17%
Itaparica	20.92 Milhões	31.15%
Madre de Deus	42.72 Milhões	30.07%

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados (SICONFI, 2021).

Ao analisar os dados da tabela acima, sobre os limites de endividamento dos municípios da RMS, chama a atenção como a metrópole Salvador, e o município Lauro de Freitas apresentam uma baixa porcentagem do seu limite de endividamento, por serem municípios grandes, com forte presença de atividades econômicas, se comparamos com os demais municípios de maior dinâmica produtiva, como Candeias, Simões Filho, Camaçari e São Francisco do Conde, vemos que todos possuem uma taxa alta de comprometimento do limite de endividamento. O restante dos municípios, excetuando-se Mata de São João que apresenta um limite de endividamento negativo, apresentam baixas taxas de

comprometimento, porém deve ser considerado que a capacidade de endividamento desses municípios é menor.

Portanto, em um cenário marcado por restrições orçamentárias e ausência de um padrão de financiamento metropolitano, as operações de crédito se constituem como instrumentos relevantes na promoção de investimentos voltados para atender a demanda por serviços públicos (COSTA, 2018). Para realizar uma operação de crédito no Brasil, os entes subnacionais devem apresentar um compromisso de adimplência de obrigação financeira (BRASIL, 2021), ou seja, uma garantia concedida, na qual a análise sobre a capacidade de endividamento constitui um elemento essencial.

No entanto, a contratação de operações de crédito deve ser usada como um instrumento, o qual apresenta potencialidades e limites, e não deve ser encarado como forma de substituir a ausência de fontes de financiamento, como reforça o autor:

Analisando as possibilidades de financiamento via endividamento, observa-se que há forte comprometimento de estados e municípios para contratação de novas operações de crédito. As finanças estaduais mostram-se comprometidas e foram afetadas pela crise econômico-financeira. Complementarmente, dado o quadro político-institucional ainda não equacionado no que diz respeito à gestão metropolitana e à titularidade das FPICs, os custos de transação e as garantias envolvidas na engenharia dessas operações não se mostram simples (COSTA, 2018, p. 153).

No tópico a seguir, farei uma breve análise sobre o quadro institucional da Região Metropolitana de Salvador e de que forma suas características se constituem como potencialidades e/ou fragilidades no que diz respeito ao binômio do *funding*-planejamento na RMS.

### **4.3. A dimensão institucional para o financiamento na Região Metropolitana de Salvador**

A fragmentação institucional no âmbito metropolitano, a ausência de uma entidade metropolitana reconhecida por todos os entes que a compõem e a baixa capacidade institucional dos governos locais, acentuam o engessamento das instituições de planejamento e gestão frente à necessidade de construção de mecanismos de cooperação entre os entes federativos de uma região metropolitana.

A rigidez das regras sobre a repartição tributária impõe limites sobre o espaço de atuação orçamentário dos governos locais, os quais já enfrentam dificuldades para lidar com o aumento da autonomia e das novas responsabilidades e competências acarretadas devido ao

processo de descentralização fiscal e administrativa, que ocorreu após aprovação da Constituição Federal de 1988. As fragilidades relacionadas à capacidade institucional dos governos locais contribuem para o aumento das disparidades entre os municípios que compõem uma mesma região. Isso ocorre tanto em relação ao regime de sustentação fiscal, quanto em relação à adoção de dispositivos de elaboração de desenhos institucionais eficazes, especialmente no que se refere aos mecanismos de financiamento.

Como já constatamos anteriormente, a crise do federalismo brasileiro se constitui como um entrave de natureza institucional para o financiamento metropolitano, uma vez que o pacto federativo está permeado por contradições. Apesar de ter sido instituído sob os princípios da cooperação interfederativa, do equilíbrio entre os entes e da autonomia fiscal e administrativa, possui mecanismos de transferências intergovernamentais que contribuem para acentuar as desigualdades regionais e locais.

Na Região Metropolitana de Salvador, os problemas de natureza institucional são marcantes, além das assimetrias fiscais, a região enfrenta um enorme vazio em relação à governança metropolitana, uma vez que a Entidade Metropolitana não é reconhecida pela metrópole Salvador e o Colegiado Metropolitano não têm estado ativo, o que significa que os demais municípios também não estão participando do planejamento, da gestão e da execução das FPIC na RMS.

Esse cenário inviabiliza o desenvolvimento de uma agenda urbano-metropolitana na RM de Salvador e conseqüentemente a estruturação de mecanismos de financiamento. Além disso, é preciso considerar a presença de assimetrias históricas, em relação à capacidade institucional e político-administrativa, entre os municípios que integram a região, as quais de certa forma, se perpetuaram mesmo após o processo de descentralização administrativa.

A instabilidade da governança metropolitana na RMS tem sido um obstáculo para o planejamento e execução de ações relacionadas aos serviços públicos comuns, provocando uma pressão maior sobre o governo estadual. Além disso, existem dificuldades técnicas no que diz respeito à coordenação de projetos, devido à ausência de um sistema integrado de informações, tanto a nível estadual, como no território metropolitano.

Ainda é necessário considerar a fragilidade institucional e político-administrativa dos municípios de pequeno porte, no que se refere à complexidade que os serviços públicos exigem em relação ao quadro técnico, às funções especializadas, aos sistemas de informações locais e a articulação entre os setores que envolvem o planejamento e a gestão territorial. Isso faz com que a autonomia e responsabilidade do governo local fique comprometida, bem como a qualidade e capacidade de atender as demandas da população.



Esses problemas institucionais, aliados à natureza do regime político-partidário, o qual é permeado por conflitos e descontinuidades, por sua vez, contribuem para o aumento da imprevisibilidade e a falta de transparência na obtenção de recursos financeiros necessários para viabilizar os investimentos volumosos, com prazos longos de amortização, que o financiamento urbano-metropolitano exige.

#### **4.4. A dimensão política para o financiamento na Região Metropolitana de Salvador**

A fragmentação na gestão metropolitana, e as disparidades entre os municípios, geram altos custos transacionais para se chegar a um arranjo colaborativo que se sustente ao longo da vida útil dos investimentos necessários para criar metrópoles mais justas e sustentáveis. Além disso é preciso considerar, como aponta (KLINK; STROHER, 2018), sobre o caráter voluntário do *funding* metropolitano no Brasil, ou seja, o estabelecimento de um padrão de financiamento apresenta forte dependência das dinâmicas políticas estabelecidas e das negociações entre os entes federativos.

Na Região Metropolitana de Salvador os conflitos de natureza política têm sido responsáveis pela instabilidade na governança metropolitana e engessamento no funcionamento do Colegiado Metropolitano. No âmbito do financiamento as consequências desses impasses são severas, tanto pela ausência político-administrativa e orçamentária da participação dos municípios, em relação a execução das FPIC, quanto pela falta de estruturação dos fundos de mobilidade, saneamento e desenvolvimento urbano.

O caso da RMS se torna ainda mais emblemático, devido ao processo de judicialização, perpetrado pelo partido Democratas (DEM) enquanto situação no governo municipal de Salvador, referente a criação da Entidade Metropolitana. A resistência do município-polo em reconhecer a constitucionalidade da LC n° 41/2014, teve como marco decisivo o ingresso da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n° 5155/BA.

A conclusão do Eminent Relator, o ministro Celso de Mello, sobre a ADI n° 5155/BA complementa que a instituição da LC n° 41/2014 não incorreu na violação da autonomia municipal, em consonância com o que já havia sido acolhido pelo plenário do STF anteriormente em relação ao caráter compulsório da partição dos municípios em RMs, microrregiões e aglomerações urbanas (IPEA, 2018).

Ao longo da visita de campo em Salvador, que ocorreu em 2019, através de entrevistas realizadas com atores políticos e institucionais vinculados ao planejamento e gestão da RMS,

e mesmo em conversas informais com os moradores, ficou evidente a natureza política do embate que existe entre a prefeitura de Salvador, liderada pelo Democratas (DEM) e o governo do estado da Bahia, liderado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), partidos de campos políticos antagônicos.

Nesse cenário marcado por conflitos e interesses políticos, a mudança nos quadros das gestões municipais na RM de Salvador é fonte de preocupação em relação à estabilidade da governança metropolitana. E suscita questionamentos sobre a inexistência de instrumentos no Estatuto da Metrópole, referentes a sanções direcionadas a municípios integrantes de regiões metropolitanas, que ofereçam algum tipo de resistência a participar do planejamento, gestão e execução das FPIC (IPEA, 2018).

A dimensão política afeta todas as etapas que pertencem à realização de uma agenda para o planejamento urbano-metropolitano e execução das funções públicas de interesse comum. É preciso mediar os conflitos políticos e as disputas que mobilizam os atores da RM de Salvador, de forma a construir um pacto de cooperação entre seus membros integrantes em um projeto de desenvolvimento regional e intrametropolitano.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como observado na análise sobre a trajetória do binômio do *funding*-planejamento metropolitano no Brasil, sua última fase, que corresponde ao momento atual, está marcada por contradições. Ao passo que houve um avanço institucional na direção do planejamento e da gestão dos territórios metropolitanos, com a aprovação do Estatuto da Metrópole em 2015, ocorreu um retrocesso na questão do financiamento, com o veto presidencial sobre a criação de um fundo metropolitano.

Além disso, estamos presenciando, no que diz respeito à dimensão econômica, um momento de menor crescimento econômico, como reflexo da última grande crise financeira mundial em 2008. Isso se refletiu no Estado brasileiro por meio do descompasso entre o volume de receitas e despesas, o que levou o governo a adotar um regime de austeridade fiscal com foco na redução dos gastos públicos e investimentos.

Portanto, estamos vivendo um cenário de planejamentos sem recursos, caracterizado pela diminuição do papel do Estado e demais entes federados na indução do desenvolvimento territorial em todas as escalas, inclusive na metropolitana. Se a disparidade entre o volume dos investimentos necessários e o tamanho da complexidade dos territórios metropolitanos é

grande, mesmo em períodos em que houve recursos abundantes, com um regime de austeridade fiscal se torna ainda maior.

Isso reforça a necessidade de retomar o diálogo sobre a importância de se estabelecer um padrão de financiamento metropolitano no Brasil. A criação de um fundo metropolitano, nesse sentido, é importante para induzir o planejamento e a gestão dos territórios metropolitanos e promover a articulação de programas e projetos relevantes para a estruturação do espaço metropolitano, como sinaliza o autor:

Sem soluções de financiamento, sem recursos orçamentários e financeiros, as possibilidades de desenho, construção e efetivação de arranjos, estruturas e instrumentos de planejamento, gestão e governança das funções públicas de interesse comum (FPICs), no território metropolitano, mostram-se limitadas e carecem de sustentação, sobretudo em função do volume de recursos necessários para dotar as metrópoles de infraestrutura econômica, social e urbana adequadas e para fazer face à demanda por habitação, especialmente a de interesse social (COSTA, 2010, p. 137).

Nesse sentido, quando pensamos em financiamento metropolitano, é preciso ampliar o conceito, que, de acordo com os autores (KLINK; STROHER, 2018), não se trata apenas da oferta de recursos, mas também de um conjunto de critérios, normas e parâmetros que constituem uma estrutura institucional, que orienta o planejamento, a gestão e a execução de ações nas regiões metropolitanas com previsibilidade, transparência, eficiência e equidade.

A ausência de um padrão de financiamento metropolitano no Brasil é o resultado de uma combinação de entraves sobretudo de natureza institucional, política e fiscal, em que pese a crise do federalismo brasileiro, que, a despeito de seus princípios norteadores, possui instrumentos e mecanismos que contribuem para a agudização das assimetrias entre os entes federativos, o caráter voluntário do *funding* metropolitano, os custos transacionais dos arranjos cooperativos e os limites na capacidade de investimento dos governos para o provisionamento dos serviços públicos na ausência de fundos de financiamento com essa finalidade.

Ao analisarmos as características do binômio do *funding*-planejamento na Região Metropolitana de Salvador, constatamos uma correspondência com a natureza dos obstáculos que se interpõem ao financiamento metropolitano em nível nacional. Ou seja, a RMS está permeada por assimetrias intrametropolitanas fiscais, que afetam a autonomia e a capacidade de investimento dos entes que a integram, por problemas institucionais, devido ao engessamento dos arranjos de governança metropolitana que afetam o planejamento, a gestão e execução das FPIC, além de conflitos políticos que impedem o estabelecimento de um padrão de financiamento previsível, transparente, eficiente e sustentável.

No caso da RMS, os conflitos de natureza política se tornaram ainda mais emblemáticos, uma vez que a governança metropolitana e a constitucionalidade da Entidade Metropolitana se tornaram alvo de contestação por parte da metrópole de Salvador. O caso chegou a ser judicializado por meio do incurso da ADI nº 5.155/BA, protocolado pelo DEM, partido do então prefeito de Salvador Antônio Carlos Magalhães Neto.

Esse cenário que se conformou na RM de Salvador teve grande impacto no financiamento metropolitano da região, em razão da não participação político-administrativa e orçamentária dos municípios no planejamento, gestão e execução dos serviços públicos comuns, o que causou maior pressão sobre o governo estadual, que tem sido protagonista nas ações relacionadas às FPIC, bem como em razão da atual situação de desestruturação e paralisia dos fundos metropolitanos, criados no âmbito da LC nº 41/2014, o FMTC, o Fusan e o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador.

Em função da dimensão do impacto que os conflitos de natureza política causam sobre o financiamento metropolitano, considerando os elementos até aqui apontados, parece que se faz necessário revisar a abordagem sobre como analisamos os territórios metropolitanos. Para os autores (KLINK; STROHER, 2018), a chave analítica para compreender o paradoxo das regiões metropolitanas é, ao invés de tratar a escala metropolitana como um nível administrativo, percebê-la como uma arena social disputada por agentes públicos e privados.

O deslocamento da abordagem para o campo da sociologia permite, nesse caso, oferecer uma análise mais qualitativa sobre a dinâmica de disputas políticas e sobre as dinâmicas produtivas – que influenciam agentes públicos e privados em relação à produção do espaço urbano-metropolitano – responsáveis pela delimitação dos contornos institucionais do *funding*-planejamento metropolitano no Brasil e no caso da Região Metropolitana de Salvador.

De posse do arcabouço reunido neste trabalho, buscamos contribuir com o campo do planejamento urbano-regional por meio da articulação com o tema do *funding*, ao analisar os entraves existentes que afetam o estabelecimento de um padrão de financiamento metropolitano e propor breves recomendações sobre uma agenda de pesquisa sobre o tema de financiamento metropolitano que contemple critérios como a eficiência e equidade.

Nesse sentido é preciso repensar, no âmbito do pacto federativo, os instrumentos de transferências intergovernamentais e os critérios presentes nos mecanismos de repasses, como o FPM, os quais deveriam reduzir as assimetrias fiscais entre os entes, mas que acabam contribuindo para acentuar o padrão de redistribuição desigual. Esse tema é extremamente relevante para o financiamento metropolitano, uma vez que o espaço fiscal dos entes

federativos está diretamente relacionado com sua capacidade de investimentos e provisionamento dos serviços públicos.

Portanto, a mobilização em torno de uma agenda de reformulação da estrutura de descentralização fiscal, com princípios norteadores de equalização fiscal e critérios que considerem as características e demandas territoriais de cada nível de governo, tornou-se elemento essencial para avançarmos no tema do *funding* metropolitano.

Também consideramos que a superação dos entraves para o financiamento metropolitano está vinculada com a ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano-metropolitano, pautada nas dinâmicas regionais e intrametropolitanas e no desenho de arranjos que contemplem mecanismos de cooperação de natureza institucional, política e fiscal.

No âmbito do Estatuto da Metrópole, é preciso reverter o atual cenário de ausência de um fundo metropolitano, a flexibilização das regras sobre a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) para as regiões metropolitana e os instrumentos de participação e cooperação, dos entes que pertencem a regiões metropolitanas, referentes ao planejamento, à gestão e à execução das FPIC.

Dessa maneira, a análise realizada neste presente trabalho, em relação às dimensões fiscais, institucionais e política para o financiamento metropolitano, contribui para a formulação de uma agenda de recomendações que consideramos fundamentais para a superação dos obstáculos que embaraçam a instituição de um padrão de financiamento para as metrópoles brasileiras e, conseqüentemente, para o desenvolvimento e produção dos espaços urbano-metropolitanos.

## **6. REFERÊNCIAS**

ALVES, Fernanda; GIRARDI, Clóvis; HOLANDA, Thayná; LACERDA, Carolina. *Região Metropolitana de Salvador*. 2019. Caderno de Sustentação (Oficina de Planejamento e Governança Metropolitana) – Faculdade de Planejamento Territorial, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019. Disponível em:  
[https://docs.google.com/document/d/1dbb9gP7MCPKmI4W\\_eJz6o8ZPI3jXvyie\\_u0YoFYxoqM/edit?usp=sharing](https://docs.google.com/document/d/1dbb9gP7MCPKmI4W_eJz6o8ZPI3jXvyie_u0YoFYxoqM/edit?usp=sharing)

BAIÃO, Alexandre Lima; CUNHA, Armando Santos Moreira da; SOUZA, Flavio Sergio Rezende Nunes de. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, v. 68, n. 3, p. 583-610. Disponível em: <<https://doi.org/10.21874/rsp.v68i3.1406>

BAHIA. *Lei Complementar n. 41, de 13 de junho de 2014*. Cria a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, dispondo sobre sua estrutura de governança e sobre o sistema de planejamento metropolitano, institui o Fundo de Mobilidade e de Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Salvador – FMTC-RMS, atende o art. 13 da Lei Federal n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007, no âmbito da Região Metropolitana de Salvador, autoriza a instituição do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Salvador – FRMS, e dá outras providências. Disponível em:

[https://www.embasa.ba.gov.br/images/Institucional/legislacaoeregulacao/leis/estaduais/20180808\\_LEI\\_LeiComplementar41de13dejunhode2014.pdf](https://www.embasa.ba.gov.br/images/Institucional/legislacaoeregulacao/leis/estaduais/20180808_LEI_LeiComplementar41de13dejunhode2014.pdf)

BAHIA. Regimento Interno Provisório da Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador. *Anexo único*. Disponível em: <http://www.agersa.ba.gov.br/wp-content/uploads/2014/07/REGIMENTOINTERNOPROVISORIODAENTIDADEMETROPOLITANADAREGIAOMETROPOLITANADESALVADOR.pdf>

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades*. Fernanda Magalhães (ed.). Washington: BID, 2010. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Regi%C3%B5es-metropolitanas-no-Brasil-Um-paradoxo-de-desafios-e-oportunidades.pdf>

BRASIL. Secretaria-Geral (Subchefia para Assuntos Jurídicos). *Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm)

BRASIL. Senado Federal. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras

providências. Disponível em:  
<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70313/738485.pdf?sequence>

BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. *Visão Integrada das Dívidas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*. Disponível em:  
<https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios>

CARNEIRO, José Mario Brasiliense; FREY, Klaus (Orgs.). *Governança Multinível e desenvolvimento regional sustentável: experiências do Brasil e da Alemanha*. Disponível em:  
[https://oficinamunicipal.org.br/uploads/attachments/libraryitem/34/Governan%C3%A7a\\_Multinivel\\_-\\_Miolo.pdf](https://oficinamunicipal.org.br/uploads/attachments/libraryitem/34/Governan%C3%A7a_Multinivel_-_Miolo.pdf)

CASSIMIRO, Francisco Itamar; NASCIMENTO, Roberto Sérgio do; VIOTTO, Ricardo Viotto. Avaliação dos determinantes de endividamento público dos Entes Subnacionais Brasileiros. *Revista Controle - Doutrina e Artigos*, Fortaleza, v. 19, n. 1, jan./jun. 2021. p. 236-274. Disponível em: <https://doi.org/10.32586/rcda.v19i1.670>

DIEESE. PEC n. 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos, set. 2016. (Nota Técnica 161). Disponível em:  
<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec161novoRegimeFiscal.html>

FROTA, Henrique Botelho. Estatuto da Metrópole: o gargalo do financiamento. *Observatório das Metrópoles*, 2 jul. 2015. Disponível em:  
<https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/estatuto-da-metropole-o-gargalo-do-financiamento/>

GONDAR, Anelise. Mecanismos de equalização fiscal e redução das desigualdades regionais: uma equação possível? Subsídios para análise a partir do caso alemão. *Desigualdade e Diversidade - Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, Rio de Janeiro, n. 10, p. 13-34, jan./jul. 2012. Disponível em: <http://desigualdadediversidade.soc.puc-rio.br/media/artigo5.pdf>

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *A implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de Salvador*. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9892/1/A%20Implementacao%20do%20Estatuto%20da%20Metropole%20na%20Regiao%20Metropolitana%20de%20Salvador.pdf>

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19461](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19461)

KLINK, Jeroen. *Metrópole, moeda e mercados: a agenda urbana em tempos de reemergência das finanças globais*. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 20, n. 43, p. 717-742, set./dez. 2018. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/cm/a/NLHLcBD3mm5Hf6CChGLYRFj/?format=pdf&lang=pt>

KLINK, Jeroen. *Novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro*. *Observatório das Metrôpoles-IPPUR/FASE*. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em:

[https://observatoriodasmetrosoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook\\_file/relatorio\\_Klink.pdf](https://observatoriodasmetrosoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/relatorio_Klink.pdf)

KLINK, J. e BARCELLOS DE SOUZA, M. *Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro*. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 379-406, maio/ago. 2017. Disponível em:

[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4285295/mod\\_resource/content/1/Cadernos\\_Metro%CC%81pole\\_Klink\\_De\\_Souza\\_Agosto2017.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4285295/mod_resource/content/1/Cadernos_Metro%CC%81pole_Klink_De_Souza_Agosto2017.pdf)

KLINK, Jeroen. *Em busca de uma agenda urbana da perspectiva da cidade: revisitando a dialética entre agências internacionais, financiamento e desenvolvimento urbano*. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/diversos/down\\_zips/7/enanpad2003-gpg-0787.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/7/enanpad2003-gpg-0787.pdf)

MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (orgs.). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole*. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180410\\_brasil\\_metropolitan\\_o\\_em\\_foco.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180410_brasil_metropolitan_o_em_foco.pdf)



MORA, Mônica; CAVALCANTI, Marco Antônio F. H. Disponibilidades de caixa e a possível retomada do investimento. *Carta de conjuntura* (Finanças públicas estaduais), n. 52, nota 28. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/category/financas-publicas/>

POLITI, Ricardo Batista; MATTOS, Enlinson. *Transferências intergovernamentais e equalização fiscal: evidências para municípios do Brasil*. Disponível em:

[https://www.anpec.org.br/encontro/2013/files\\_I/i10-4b3b0b8f3b3858471c0bebf5f09ef0a7.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_I/i10-4b3b0b8f3b3858471c0bebf5f09ef0a7.pdf)

RODRIGUES, M. B. *Transferências intergovernamentais e a equalização fiscal nos municípios brasileiros*. 2017. Dissertação (Mestrado em Economia) - Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017. Disponível em:

[https://repositorio.ufes.br/bitstream/10/8800/1/tese\\_9134\\_Disserta%c3%a7%c3%a3o%20Marina%20Branquinho%20Rodrigues%20%28final%29.pdf](https://repositorio.ufes.br/bitstream/10/8800/1/tese_9134_Disserta%c3%a7%c3%a3o%20Marina%20Branquinho%20Rodrigues%20%28final%29.pdf)

ROSENBLATT, Paulo; LEÃO, Caio de Souza. A crise do federalismo brasileiro e as consequências para os municípios dos incentivos fiscais em tributos partilhados: a (im)possibilidade de uma solução. *Revista de Direito a Cidade*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 2487-2510, dezembro. 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/issue/view/1964>

ROYER, Luciana. O Estatuto da Metrópole e seu financiamento. *Labcidade*, mar. 2015. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/o-estatuto-da-metropole-e-seu-financiamento/>

SANFELICI, Daniel; KLINK, Jeroen (coord.). Dimensões, escalas e disputas em torno da financeirização do urbano. *XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Enanpur)*, Natal, 27-31 maio 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf-sl.php?reqid=76>

SAVINI, Frederico; MAJOOR, Stan; SALET, Willem. Dilemmas of planning: Intervention, regulation and investment

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018. Disponível em:

[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/Federalismo\\_e\\_Politiclas\\_Publicas.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/Federalismo_e_Politiclas_Publicas.pdf)

SPINK, Peter Kevin; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; CLEMENTE, Roberta. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. *Cadernos Metr pole*, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 453-476, jul./dez. 2009. Disponível em:

[https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/teixeira\\_-\\_governanca\\_governo\\_ou\\_gestao\\_o\\_caminho\\_das\\_acoes\\_metropolitanas.pdf](https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/teixeira_-_governanca_governo_ou_gestao_o_caminho_das_acoes_metropolitanas.pdf)

ZANETTI, Carolina Borges; CUNHA, Laiz Silva da; RODRIGUES, Maria Angélica dos Santos; SILVA, Patrícia Duarte. *Identifica o das fontes e solu o es de financiamento para o desenvolvimento urbano-metropolitano da Região Metropolitana de Salvador*: solu o es de financiamento para o desenvolvimento urbano-metropolitano. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em:

[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10463/1/Pgmb\\_rm\\_Salvador\\_complemento\\_C.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10463/1/Pgmb_rm_Salvador_complemento_C.pdf)