



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – PPGCP

KÁTIA ALINE MOURA DE SOUZA

**AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO E A PRODUÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE SOBRE O
TRANSPORTE E A MOBILIDADE URBANA**

TERESINA – PI

2016

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Serviço de Processamento Técnico

S725a Souza, Kátia Aline Moura de.

As transferências voluntárias da união e a produção de políticas públicas pelos municípios: uma análise sobre o transporte e a mobilidade urbana / Kátia Aline Moura de Souza. – 2016.

124 f.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Piauí, 2016.

Orientação: Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro.

1. Federalismo. 2. Transferências Voluntárias da União - Brasil. 3. Municípios. 4. Transporte. 5. Mobilidade Urbana. I. Título.

CDD 329.1

KÁTIA ALINE MOURA DE SOUZA

**AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO E A PRODUÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE SOBRE O
TRANSPORTE E A MOBILIDADE URBANA**

Dissertação submetida à Coordenação de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí, em cumprimento às exigências parciais para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração:

Estado, Instituições políticas e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa:

Instituições Políticas e Processos Decisórios.

Orientador: Ricardo Alaggio Ribeiro

124 páginas

KÁTIA ALINE MOURA DE SOUZA

**AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO E A PRODUÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE SOBRE O
TRANSPORTE E A MOBILIDADE URBANA**

Dissertação submetida à Coordenação de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí, em cumprimento às exigências parciais para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

BANCA EXAMINADORA:

RICARDO ALAGGIO RIBEIRO

(presidente)

MONIQUE MENEZES

(prof.^a. titular interna ao programa de Mestrado em Ciência Política)

SAMUEL COSTA FILHO

(prof. titular externo ao programa de Mestrado em Ciência Política)

FABIANA RODRIGUES DE ALMEIDA CASTRO

(prof.^a. Suplente)

RESUMO

Esta dissertação teve por objetivo compreender a participação das transferências voluntárias da União (TVUs) na execução de políticas públicas por municípios, à luz do federalismo fiscal praticado no Brasil. Sob a perspectiva dos investimentos públicos procurou-se elaborar um desenho de pesquisa que conjugasse os gastos de capital com as políticas públicas não reguladas pela União em transporte e mobilidade urbanas, e o papel das TVUs nas despesas locais em investimentos com essa política. Procurou-se observar qual o possível impacto dos repasses voluntários da União sobre a consolidação institucional da política de transporte e mobilidade urbana na agenda pública federal e municipal. A operacionalização de tal objetivo compreendeu a análise das leis orçamentárias anuais dos municípios de Recife, Fortaleza e Salvador, entre os anos de 2003 a 2013 visando averiguar os percentuais de participação de transferências voluntárias na composição do gasto local com transporte e mobilidade urbana. Os resultados apontam que as três capitais possuem padrões distintos na realização das despesas de capital em transporte e mobilidade urbana praticada a partir de TVUs, ao passo em que são prejudicadas pelo excessivo grau de politização na determinação dos recursos discricionários originados do orçamento geral da União. Descobriu-se que a participação da União e, por consequência das TVUs no formato cooperativo de federalismo falha, não apenas devido às ingerências políticas envolvidas no processo de determinação dos repasses discricionários, como também pela ausência de mecanismos regulatórios que incentivem as políticas de investimento em desenvolvimento urbano, entre elas, os transportes e a mobilidade urbana, cuja expansão e efetividade dependem em muito da capacidade de investimento do ente público municipal, baseada na aplicação de recursos ordinários próprios e na capacidade de endividamento por meio da contratação de operações de crédito, em detrimento das negociatas diretas com a União.

Palavras-chave: Federalismo, TVUs, municípios, transporte e mobilidade urbana.

ABSTRACT

The present dissertation has as objective comprehend the scope of “Transferências Voluntárias da União” (TVU) in execute municipal policies in the light of Brazilian fiscal federalism. From the public investments’ analysis it was sought to elaborate a research design that combine capital spends with policy areas not regulated by the Union, such as transport and urban mobility, and the role of TVUs in local spend in investments in this policy.

The possible impact of volunteer transfer of Union on institutional consolidation of transport and urban mobility was noted in the federal and municipal public agenda. The operationalization of this objective compass the analysis of Leis Orçamentárias Anuais from municipalities of Recife, Fortaleza and Salvador, between the years of 2003 and 2013. It aimed investigate the percentages of volunteer transfers’ participation in composition of local expenditure on transport and urban mobility.

The conclusions appoints that the three capitals own distinct patterns in the realization of capital spent in this policies by TVUs, whereas they are harmed by the excessive degree of politicization in the select process of discretionary spends from general budget of Union. The Union’s and TVUs’ participations fails because of political interventions involved in the select process of discretionary transfers and lake of regulatory engines that support investment policies in urban development, such as transport and urban mobility policies, which expansion and effectiveness depends upon the investment capacity of the municipal public entity, based in the application of own ordinary resource and debt capacity by acquire credit operation, over direct bargained transfer with Union.

Keywords: Federalism, TVUs, Brazilian municipalities, Transport policy, urban mobility policy.

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1: Investimentos em transportes e mobilidade urbana em Recife – recursos de todas as fontes	100
Tabela 2: Investimentos Política de Transportes e Mobilidade Urbana em Fortaleza	102
Tabela 3: TVUs e os investimentos na Política de Transportes e Mobilidade Urbana em Fortaleza	103
Tabela 4: Investimentos totais na política de mobilidade e transportes urbanos em Salvador	107
Gráfico 1: Gastos com transporte e mobilidade urbanas a partir das TVUs	108
Gráfico 2: Gastos realizados com transporte e mobilidade urbanas a partir das operações de crédito	109
Gráfico 3: Gastos próprios totais com os transportes e a mobilidade urbana	110

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
1º CAPÍTULO	
O FEDERALISMO E SEUS CONCEITOS FUNDANTES	05
1.1 A INSERÇÃO DO FEDERALISMO NO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO	11
1.1.1 Os arranjos federativos nas constituições brasileiras	11
1.1.2 A crise fiscal dos anos 80 e a reformulação federativa	14
1.1.3 O debate sobre a (re) centralização federativa: prospectos e pontos de análise.....	15
1.2 A Federação pós 88: mecanismos constitucionais e políticos no fortalecimento da autoridade do governo central.....	20
2º CAPÍTULO	
A POLÍTICA DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E O <i>POLICY- MAKING</i> MUNICIPAL	27
2.1 As Transferências Intergovernamentais e os Municípios no contexto federativo brasileiro.....	27
2.2 O sistema de transferências fiscais sob a égide do paradigma da redistribuição: quais os possíveis efeitos para o desenho das políticas públicas?.....	33
2.3-a A inserção das TVUs no jogo federativo: o que existe para além da constitucionalização de políticas públicas ?	42
2.3-b A análise institucional das TVUs e a participação dos municípios na barganha federativa.....	46
2.4 As finanças municipais como instrumento de políticas urbanas	52
2.5 As TVUs e o urbanismo.....	57
2.5-a O quadro institucional das políticas de transporte e mobilidade urbana ...	57
2.5-b As TVUs e o financiamento das políticas de transporte e mobilidade urbana	65

3º CAPÍTULO

AS TVUs E O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE E MOBILIDADE DOS MUNICÍPIOS: OS CASOS DE RECIFE, FORTALEZA E SALVADOR.....71

3. Retomando o fio da meada:

A relevância das TVUs para os municípios no Brasil.....71

3.1 Gastos públicos e desenvolvimento urbano: o transporte e a mobilidade urbana nas agendas institucionais da União e dos municípios.....79

3.2 A participação do governo federal no investimento público municipal em transportes e na mobilidade urbana e o contexto da metropolização.....81

4. Investigação empírica do impacto das TVUs sobre as finanças públicas municipais 89

4.1 Dados e Metodologia 89

4.2 As TVUs na composição do gasto público local em transporte e mobilidade urbana94

4.2.1 Recife94

4.2.2 Fortaleza.....101

4.2.3 Salvador.....106

4.3 Discussão dos Resultados108

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....113

6 REFERÊNCIAS.....118

INTRODUÇÃO

Uma das razões mais salutares para o estudo do federalismo diz respeito a sua relação com as demais instituições que constituem a base de funcionamento dos sistemas políticos. A análise federativa sob a égide de sistemas democráticos possibilita a investigação sobre o modo de estabelecimento das regras institucionais que balizam o jogo político, e que envolvem múltiplas governanças. A lógica do processo democrático multinível refere-se, portanto, a maneira como estados desenham sua estrutura de sustentação, implicando consideráveis consequências para o jogo político. O arcabouço institucional gerado pelo relacionamento entre macro instituições, tais como o federalismo e a democracia circunscritos por um contrato constitucional é de vital importância para a compreensão do processo decisório, da governabilidade, das relações intergovernamentais e da produção de políticas públicas.

Nesse sentido, o produto concebido por meio da interação entre federalismo e democracia possui inúmeras ramificações e pontos de análise. Tão essencial quanto à compreensão de que desenvolvimento pleno de um estado federativo somente será possível em um regime democrático é o papel exercido pela Constituição, na definição dos direitos e deveres aos quais as unidades constituintes de um estado federativo devem observar. O modo como esses direitos e deveres encontram-se normatizados ao longo do texto constitucional revela a extensão da autoridade dos poderes constituídos, sendo esta engrenagem de suma importância para o estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos institucional.

Comumente, a autoridade política sobre o território e sobre as pessoas que nele residem é compartilhada entre as unidades federativas, e possui duas dimensões: a autoridade referente à produção de políticas próprias pelo ente federativo (*self-rule*) e a autoridade originada a partir da influência que os mesmos possuem para além de sua esfera territorial, configurando-se com um ponto de veto institucional nas arenas decisórias centrais. Essa é dimensão *shared-rule* da autoridade. A distinção conceitual entre as duas dimensões da autoridade é necessária para prover a efetividade da análise sobre resultados políticos, os quais podem envolver diretamente ou não, a participação das unidades constituintes no momento da formulação e da implantação de políticas públicas. A abordagem mais favorável à interpretação do arranjo institucional referente

à produção de políticas públicas provém dessa dicotomia analítica, a qual permite diferenciar que nível de governo é o responsável pela elaboração e coordenação de programas e políticas e que nível de governo é o responsável por suas execuções. A adoção de tal perspectiva acena para a possibilidade da reinterpretação do padrão executório de políticas por membros constituintes de uma federação. O pressuposto que fundamenta essa tese é que em estados federativos, não necessariamente existe a criação de efeitos centrífugos sobre a produção de políticas, em decorrência do princípio da dupla soberania federativa dos estados.

Dessa forma, o entendimento sobre o *modus operandi* estatal de acordo com os ditames de uma democracia federativa é fortalecido por meio desse campo de análise, o qual contempla a divisão entre a autoridade da União (para um contexto federativo centralizado como o brasileiro) e os direitos das demais unidades constituintes em participar do processo decisório nacional. O modo de funcionamento das instituições federativas reforça autoridade do governo central, o que certamente implica consequências para a forma como os demais entes federativos poderão ser inseridos na tomada de decisões nacionais. Essa é uma agenda bastante profícua nos estudos das instituições propriamente federativas e que se descolam um pouco, porém não totalmente, do bojo das investigações nas quais a relação entre os poderes Executivo e Legislativo são o foco das observações.

O objetivo da pesquisa refere-se ao dinamismo das relações central-local, enfatizando o papel de produção de políticas públicas por municípios. Nesse sentido, a problematização da análise faz alusão aos aspectos envolvidos na implementação das políticas públicas não reguladas pelo governo central e que figuram na competência executiva dos municípios. A hipótese defendida por esta análise corrobora o entendimento sobre a necessidade dos recursos e capacidades da União para a execução das políticas públicas não reguladas, por meio da edição de mecanismos que incentivem a implementação dessas políticas pelos municípios, a exemplo do que já ocorre com as políticas reguladas pela autoridade do governo central.

A despeito do estreito escopo de produção legislativa que a Constituição autorizou estados e municípios a realizar, partiremos da premissa de que unidades constituintes não são meros executores de políticas desenhadas pelo governo central. Não desprezamos o fato da intensa ingerência causada pela regulação e supervisão do governo central sobre as decisões dos gestores públicos locais, muito pelo contrário:

partindo dessa realidade federativa investigaremos as reais possibilidades da produção de políticas por municípios, tendo em vista a integração com o governo federal no que diz respeito à capacidade de alocação de gastos dos orçamentos municipais. As transferências fiscais da União lançam luz sobre o impacto causado no âmbito do federalismo fiscal sobre as decisões de gasto dos governos municipais. As transferências que possuem caráter redistributivo são ferramentas essenciais para a redução das desigualdades regionais, além de confirmar o papel indutivo, normativo e redistributivo assumido pela União, mediante a criação de incentivos para que as demais esferas de governo adquiram condições de viabilizar suas agendas. Mesmo sabendo que as transferências constitucionais constituem a principal fonte de renda da maioria dos municípios brasileiros, busca-se compreender o envolvimento das transferências voluntárias da União na execução de políticas que se encontram sob a estrita responsabilidade dos governos municipais, como as políticas de transporte e mobilidade urbanos.

A escolha por esse tipo específico de transferências justifica-se no fato de que elas não se destinam a nenhuma rubrica específica de gasto, vindo a favorecer áreas de políticas que não se encontram reguladas pelo governo federal ou pelo texto constitucional para a indução das despesas públicas locais. A perspectiva da situação fiscal dos municípios, por meio de suas dificuldades para a implantação de políticas de investimento será enfrentada como forma de situar o fenômeno das relações intergovernamentais no contexto da gestão fiscal dos municípios, cujas premissas básicas referem-se à obtenção de liquidez para a manutenção dos encargos da dívida e na redução generalizada do investimento público, usando de forma demasiada os restos a pagar como método de governança fiscal somado ao crescimento descontrolado das despesas correntes via elevação do gasto com o funcionalismo público (IFGF, 2016).

A explanação dessa temática obedecerá aos seguintes passos dentro da pesquisa: o primeiro capítulo será de natureza preparatória para essa discussão, tendo por objetivo abordar os diferentes conceitos teóricos sobre o federalismo, enfatizando a necessidade da utilização de um conceito multidimensional que dê conta da complexidade do fenômeno federativo e de seus desdobramentos. O federalismo subsumido pelo sistema político brasileiro será analisado à luz dos princípios e as instituições federativas que se consolidaram ao longo das constituições brasileiras.

A Constituição de 1988 será o marco norteador da discussão no que concerne ao processo de amplas reformas institucionais e suas consequências para as relações intergovernamentais. A repactuação federativa ocorrida logo após a promulgação da Constituição de 88 será vital para a compreensão dos impactos do desenho centralizador das instituições decisórias para a produção de políticas públicas. A conclusão do capítulo problematizará a concentração da autoridade decisória da União em face aos demais níveis de governo preparando o terreno para análise da participação do poder local no sistema de produção de políticas públicas que será realizada no segundo capítulo desta dissertação. A configuração das relações intergovernamentais será analisada tendo como referência, o modelo transferências fiscais praticado no Brasil, e que dão azo ao financiamento de políticas executadas localmente. O objetivo do segundo capítulo reside em introduzir as políticas produzidas por municípios por meio dos incentivos conferidos pelas transferências voluntárias da União, sendo as políticas de transporte e mobilidade urbanas o foco da análise. A qualidade de rigidez dos orçamentos municipais em relação a sua capacidade de investimento em políticas não reguladas será dimensionada em face à captação de recursos advindos de repasses voluntários federais, para o gasto com as políticas públicas de desenvolvimento urbano.

A despeito da consistência regulatória da União e suas consequências sobre a decisão de gasto dos poderes locais, a noção de que transferências voluntárias da União contribuem para a redução dos padrões desiguais de alocação de gasto com políticas não reguladas será cotejada, juntamente com os determinantes dessas transferências para o plano local, através da interação entre variáveis endógenas ao município e o financiamento das políticas de transporte urbano por meio das TVUs. Na conclusão, o capítulo apontará para o papel assumido pelos municípios na produção de políticas públicas enfatizando o transporte urbano como mote do financiamento voluntário federal.

O terceiro e último capítulo da dissertação abordará os conceitos originados a partir da coleta de dados qualitativa sobre os orçamentos municipais, e o impacto das TVUs sobre a produção de políticas de transporte urbano por municípios três municípios, a saber: Recife, Fortaleza e Salvador. O desenho da pesquisa se apoiará nos dados coletados por meio da análise das peças orçamentárias locais para a detecção dos métodos executivos de natureza fiscal e institucional que estruturam as políticas de transporte e mobilidade urbanas nessas capitais. A conclusão do trabalho enfatizará o

cerne das relações intergovernamentais para a produção de políticas públicas, ensejando as bases para a realização de novas pesquisas no bojo das instituições propriamente federativas, principalmente no que diz respeito à participação de todos os atores envolvidos no processo executivo de políticas, junto às instâncias decisórias nacionais.

CAPÍTULO 1

O FEDERALISMO E SEUS CONCEITOS FUNDANTES

O âmago de muitos sistemas políticos vigentes no mundo tem na escolha federativa, o seu modelo de organização do Estado. Apesar de ser uma experiência minoritária no mundo, pois apenas 28 países (dos 192 registrados pelas Nações Unidas) são reconhecidos como federações, boa parte das democracias de grande extensão territorial são federativas, abrangendo aproximadamente 40% da população mundial (ANDERSON, 2009).

Esses dados reforçam a importância do federalismo na atualidade, não apenas por dividir a autoridade política em bases territoriais, como também pelo fato de que muitas nações autoritárias rumaram para esse formato político, muito provavelmente por conta do seu intrínseco relacionamento com as instituições de uma democracia constitucional. Mesmo existindo outras fórmulas que adotem o quesito territorial para a distribuição de poder político, tais como as confederações e os estados unitários, as federações são mais adequadas para a composição de clivagens de diversas naturezas dentro de um mesmo espaço territorial.

Nesse sentido, vale a pena reproduzir a fala de Márcia Soares sobre o assunto, pois segundo a autora: “O maior mérito do sistema federal não está no campo da eficiência administrativa ou econômica, mas no campo das relações de poder: a federação, como se procurará demonstrar, é o meio de organização territorial mais apropriado para garantir, via democracia, estabilidade e legitimidade políticas aos governos dos estados nacionais cujas sociedades são marcadas por grande heterogeneidade de base territorial”. A força da escolha federativa reside, portanto, na composição de iniquidades territoriais, pois o princípio da dupla soberania territorial assegura que o governo central e as unidades constituintes possuam iguais parcelas de poder para realizar suas ações e dirimir seus conflitos.

As forças centrífugas que se encontram dentro dos estados nacionais são

equilibradas pelo pacto normativo estatuído entre elas. O acordo federativo é formalizado pela Constituição, e na ambientação de um sistema democrático, consolida seus valores. Já em sistemas confederados e unitários existe um patente desequilíbrio de poder, pois nas confederações, vige uma acentuada fragilidade do poder central em detrimento do poder afetado às unidades constituintes, já que, essas são unidades soberanas e possuem o direito à secessão, e em sistemas unitários, há somente uma delegação de poderes do governo central para as unidades constituintes, sendo estas meras unidades administrativas de um poder político único e centralizado.

Para além das comparações entre fórmulas organizacionais dos estados, o federalismo conjuntamente com demais instituições formais e informais, participantes do processo de tomada de decisão, configuram o modo de funcionamento de outros sistemas que se encontram aderidos a essa sistemática funcional. O contexto político-institucional, no qual o federalismo encontra-se inserido, funciona como substrato para as escolhas políticas realizadas por governos multiníveis.

Essa perspectiva traz a lume o caráter multidimensional apresentado pela abordagem federativa: o federalismo, a despeito de sua característica básica de superposição entre soberanias territoriais, é capaz de estabelecer pontos de contato com demais instituições pertencentes a um sistema político mais amplo, implicando em condicionantes e/ou operacionalizadores de resultados políticos, dependendo da variedade de federalismo de que estivermos falando e da formulação teórica que ampara sua análise.

A variedade de federalismos é atribuída às diferentes razões históricas para a sua adoção entre os países que o utilizam. Mesmo existindo elementos essenciais e comuns a todos os países que adotam o federalismo, tais como a presença, de no mínimo, duas ordens de governo constitucionalmente instituídas, cada qual com autonomia uma em relação à outra e responsáveis pelos seus respectivos eleitores (ANDERSON, 2009), há também uma série de idiossincrasias referentes à situação histórica e político-institucional de cada país.

A Constituição americana de 1787 inaugurou o sistema federativo pela perspectiva *come together*, ou a “federação para unir,” já que a federação americana originou-se da confederação formada pelas treze ex-colônias britânicas, promovendo a gênese da União como poder central e nova esfera de governo. A configuração desse

novo arranjo institucional introduziu o federalismo dual, onde havia a ênfase na autonomia dos entes participantes da federação e a dinâmica do *checks and balances* constitucional, a qual se materializava pela premente necessidade de equilíbrio entre as esferas de poder, por meio da manutenção de sua autonomia política, sendo o ambiente democrático-constitucional o responsável pelo estabelecimento de garantias confiáveis e de mecanismos institucionais que ajudariam a assegurar que as prerrogativas legislativas das unidades da federação fossem respeitadas (STEPAN, 1999, p. 01).

O pioneirismo americano influenciou muitos sistemas políticos pelo mundo, por meio da introdução da ideia de freios e contrapesos constitucional, porém, de maneira oposta, outro desenho organizacional se destacou: a perspectiva *hold together*, ou “a federação para manter a união”. Esse arranjo federativo originou-se da transferência de poder em estados unitários, do centro para as localidades, devido ao sério risco de ruptura institucional. A composição da diversidade regional em uma unidade federal por meio da descentralização de poder político foi o meio utilizado para assegurar a efetividade do governo, e afastar o perigo de movimentação separatista subnacional (ABRUCIO e FRANZECE, 2007; STEPAN, 1999).

A origem das federações é um tema polêmico e seus desdobramentos suscitam as diversas classificações, as quais o sistema federativo encontra-se submetido. William Riker (1987) afirmou que o federalismo de natureza centralizada é a única forma viável de federalismo, tendo no sistema americano seu modelo emblemático. A dicotomia engendrada pelo autor, entre federalismo centralizado e descentralizado ainda hoje é bastante utilizada pelos estudiosos do federalismo, porém o reconhecimento do caráter instável, mutante e experimental dos arranjos federativos é ponto pacífico entre os estudiosos do tema (SOUZA, 2008), sendo frequentemente considerada a interpretação sobre o federalismo, como um processo sujeito a múltiplas influências.

Nesse sentido, um contraponto à dicotomia rikeriana é a abordagem por meio de um *continuum*, ou reconhecimento dos sistemas por meio da ideia de um processo, introduzida por Alfred Stepan (1999). Segundo Stepan, a análise desenvolvida por meio de um *continuum*, que oscila entre a alta restrição à ampliação do poder do demos é mais útil em termos de estudos comparados, por abranger um número bem maior de variações entre os federalismos existentes, impossíveis de se prever tendo por base apenas, a classificação ambivalente entre federações centralizadas e descentralizadas

proposta por Riker. A inovação de Stepan foi útil para o federalismo contribuindo para a compreensão de que o sistema é bastante complexo e não disponibiliza espaço para ilações herméticas. Na mesma esteira, existem muitas outras análises que contribuem para o surgimento de teorias federativas, muito embora, segundo Souza (2008) tais teorias padeçam da falta de diálogo entre os autores. A carência de interlocução entre os estudiosos do federalismo, salvo algumas exceções, implica divergências teórico-metodológicas sobre o tema, e que resultam ainda, pelas palavras de Souza: “numa definição própria a cada estudo sobre federalismo, com a criação de novas características e tipologias adaptáveis aos dados empíricos, mas dialogando muito pouco sobre os achados e teorias anteriormente formulados”.

A observação sobre tal fato é pertinente, pois revela a necessidade de conexão entre ideias preexistentes com as novas considerações sobre o tema, seja para corroborar com o que já está posto, ou para refutar formulações que não resistiram aos testes empíricos. Para fins dessa dissertação, assumiremos o pressuposto que o funcionamento do federalismo, assim como temas usualmente correlatos, tais como as relações intergovernamentais e a descentralização, é afetado pelo desenho constitucional, muito embora tenhamos consciência de que a Constituição, de *per si* não é capaz de explicar o desempenho institucional do sistema federativo (SOUZA, 2008).

A compreensão da barganha federativa certamente perpassa as injunções constitucionais, mas não obstante, é preciso ficar atento às demais influências que impactam no arranjo federativo, a saber: as regras do sistema eleitoral e dos partidos, as práticas políticas e a força do poder econômico, tal como foi proposto por Riker.

A complexidade dos fenômenos federativos suscitou o surgimento de vasta literatura analítica. Das teorias mais proeminentes sobre o assunto, destacaremos as que mais contribuem na construção de conceitos sobre o federalismo, os quais nortearão os objetivos práticos e teóricos dessa pesquisa. A visão que conjuga democracia e federalismo num mesmo constructo teórico prioriza o papel normativo da constituição na institucionalização dos entes federados e na distribuição da autoridade legislativa entre eles (DAHL, 1986).

A ideia da distribuição vertical de poder entre unidades autônomas constitui a essência dos regimes democráticos federativos, pois, segundo Dahl, a delimitação de competências constitucionais determina a responsabilidade que cada esfera de governo

possui sobre matérias específicas e que tendem a ser viabilizadas por meio de políticas. Outra ideia chave do federalismo democrático é a não interferência de um poder político na esfera de atuação do outro, como herança do liberalismo clássico do século XIX (BURGESS, 2006). Tal característica encontra fundamento na constituição, pois esta tem o papel de impedir que a extensão da autoridade de um ente federativo seja ampliada à revelia dos demais. A institucionalização do federalismo encontra assento normativo nas instituições que asseguram a existência do arranjo federativo; são elas: as câmaras de representação dos estados e os tribunais especializados em dirimir conflitos de natureza federativa (ABRUCIO e FRANZESE, 2007; ARRETCHE, 2005).

A escola que aborda o federalismo como um conceito diverso do de federação, também insere valiosas contribuições para o debate em tela. De acordo com essa perspectiva, o federalismo é uma ideologia política que comporta valores e interesses de atores políticos e econômicos. Sua interpretação é vista como um fenômeno tipicamente social, cujo valor máximo repousa sobre a heterogeneidade verificada entre as populações. Já a federação corresponderia à estrutura organizacional do estado possuindo seu conjunto próprio de instituições.

O federalismo seria a justificativa ideológica para a adoção do modelo federativo de organização pública pelos estados nacionais. Ademais, a visibilidade política da diversidade enseja o conflito. Equilibrar a possibilidade do conflito constitui a missão precípua da federação. O importante nessa diferenciação é perceber que existem situações onde há federalismo (contexto de diversidade cultural, linguística, social, etc.), mas não existe um estado federal formalmente instituído. A situação oposta, porém não se verifica, já que federação não se justifica onde não há pré-configuração de uma variedade de federalismo, ou seja, sem algum grau de diversidade que enseje a visibilidade política e por consequência, o conflito (FRANZESE, 2010).

Essa concepção teórica enfatiza o entendimento sobre a economia política, e as variáveis oriundas desse viés analítico como fonte elucidativa sobre as mudanças federativas. Segundo essa perspectiva, as variáveis elencadas pela economia política teriam potencial explicativo superior, ao se comparar com as clássicas variáveis federativas da divisão de competências jurisdicionais entre esferas de governo, as divisões de poder no legislativo, o papel do judiciário e alocação de transferências fiscais sobre as mudanças de ordem federativa por levarem em consideração os

interesses refletidos nas práticas políticas dos atores envolvidos. Esse enfoque é de suma importância para descobrir os valores, interesses e negociações que se destacam mesmo diante de um contexto de mudança federativa (SOUZA, 2008). O entendimento do federalismo como valor é importante para a compreensão do caráter instável e mutante do mesmo, pois sua matriz ideológica é permeável a uma série de influências, que se cristalizam nas regras formais e informais relativos ao jogo político e econômico.

A outra janela teórica que se ocupa do federalismo é a sua interpretação como um pacto. Essa ideia remonta ao estabelecimento de parcerias entre entes federativos na resolução de problemas de ação coletiva e na promoção de bem-estar social. A unidade de análise é constituída pelas unidades territoriais, tendo o inter-relacionamento existente entre elas o principal meio de prover bens e utilidades públicas.

A principal implicação dessa análise, segundo Elazar (1987) consiste no poder compartilhado entre esferas de governo e a na provisão de arranjos institucionais que priorize vários centros de poder, pois a autoridade não é centralizada, e sim dividida entre o poder central e as subunidades nacionais. Por essa perspectiva, a constituição também assume papel fundamental, pois a constituição é o documento que formaliza o pacto federativo entre as unidades territoriais.

Outra proposição de Elazar (1987) aponta para a disposição do federalismo em uma espécie de matriz, pela qual os arranjos federativos assumiriam uma postura dinâmica, ao referir-se não apenas a dispositivos constitucionais, como também, a legislações infraconstitucionais e relações intergovernamentais, sempre levando em consideração a possibilidade da cooperação em ambiente de conflito entre os níveis de poder. A decorrência prática dessa proposição de Elazar corresponde à necessidade de equilíbrio entre a autonomia dos entes federados e a crescente interdependência verificada entre eles. Esse fenômeno ficou internacionalmente conhecido na literatura sobre federalismo como *self-rule plus shared-rule*: ou seja, a combinação, via pacto federativo, entre o princípio da unidade com o princípio da autonomia.

O equilíbrio federativo por meio dessa vertente analítica é concebido como um corolário das constantes negociações entre as unidades constituintes, pois a relação entre autonomia e interdependência é forjada no âmago da barganha, no que resultam relações intergovernamentais modeladas ao sabor das parcerias empreendidas entre os diferentes centros de poder, sem que estes percam sua autonomia (ABRUCIO *et. all.*,

2001; FRANZECE, 2010). A cooperação é estabelecida por meio da negociação constante entre unidades federativas. Esse pressuposto ressalta que o desenho constitucional é relevante para caracterizar o padrão cooperativo das federações, porém não ignora a existência de outros fatores que contribuem para a formatação da barganha federativa. Essa interação pode resultar em diferentes configurações de governo, os quais podem acentuar o predomínio federal sobre os demais componentes da federação, ou, ao contrário, pode fortalecer as subunidades nacionais, tudo na dependência dos recursos que cada um dispõe em face às negociações entre eles (ELAZAR, 1987).

Essas foram, ao nosso entender, as janelas teóricas que norteiam os objetivos dessa pesquisa. A abordagem analítica que conduz essa dissertação toma de empréstimo a perspectiva apontada por Arthur Benz e Jörg Broschek (2013) sobre a compreensão da complexidade do federalismo a partir de uma abordagem multidimensional das ideias conceituais, que até momento, já foram trabalhadas. A consolidação teórica desse trabalho será feita utilizando uma ligeira recapitulação histórica da forma como o federalismo foi recepcionado por todas as constituições brasileiras, enfatizando o desenho federativo subsumido pela Constituição de 88 e os desdobramentos dessa fusão para os pontos de análise tipicamente inseridos nas teorias do federalismo, tais como: as implicações federativas para o processo decisório e a governabilidade, as relações intergovernamentais e a produção de políticas públicas. Discorreremos sobre esses tópicos de maneira introdutória apenas, por que eles serão retomados de forma mais pujante em outras seções dessa dissertação.

1.1 A INSERÇÃO DO FEDERALISMO NO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

1.1.1 Os arranjos federativos nas constituições brasileiras

O federalismo inicia sua trajetória no Brasil desde a promulgação da primeira constituição republicana, em 1891, estando presente nas sete constituições seguintes. Os arranjos referentes aos seus princípios encontraram acento na constituição, motivo pelo qual o federalismo tem sido estudado no bojo da análise constitucional. A importância da análise federativa seguindo o norte oferecido pelos desenhos constitucionais se deve ao fato de que na constituição encontram-se assinalados, o escopo das competências jurisdicionais atribuídas a cada nível de governo, seus direitos e obrigações, mecanismos que interferem no balanço de poder estabelecido entre os mesmos.

A análise do tipo *path dependence* sobre a produção de resultados políticos explica a necessidade de recorrer aos fatos históricos que embasaram a confecção das constituições anteriores para melhor entender as razões que dão ânimo ao arranjo federativo que vigora na constituição mais recente.

Inicialmente, a gênese do sistema federativo brasileiro é entendida por Almeida (2001) como um caso claro das federações criadas para “manter a união”. Seguindo essa linha, podemos argumentar que a base constitutiva do federalismo brasileiro tem mais relação com a acomodação ideológica das disparidades regionais e sociais do que o risco iminente de ruptura do estado (FRANZECE, 2010). Apesar de outros teóricos defenderem a tese de que o surgimento no Brasil não se apoia na lógica “hold together”, é fato que elites regionais eram favoráveis a descentralização e viam no federalismo a perspectiva de “liberdade” em face ao estado unitário e monárquico até então vigente (SOUZA, 2005).

O domínio das elites regionais marcou a confecção da primeira constituição republicana, em 1891, fato que aprofundou o insulamento no qual as antigas províncias do império viviam, o que acabou por favorecer a preponderância econômica de poucas unidades federativas sobre as demais. A alternância na presidência da república entre os estados de Minas Gerais e São Paulo promoveu a oligarquização do poder, porém não modificou a relativa autonomia dos estados que não tinham participação nesse arranjo, que ficou conhecido como política do café-com-leite (ABRUCIO e FRANZECE, 2010).

O momento seguinte, após a ascensão de Vargas ao poder, marcou o fim da República Velha e possibilitou o estabelecimento de amplas reformas políticas que repercutiriam no futuro criando laços de trajetória dependência com o desenho federativo que estaria presente nas constituições seguintes. Isso porque, em 1930, Vargas perdoou a dívida dos estados-membros, na tentativa de incentivar a aproximação cooperativa entre eles. Em 1932, foi aprovada no Congresso a reforma do sistema eleitoral, fato que implicou profundas modificações nas bases representativas do poder político. A introdução do modelo de representação desproporcional aumentava a representação dos estados mais pobres da federação, e constituiu uma das primeiras tentativas de homogeneizar o território nacional, como forma de amortizar a “dívida simbólica” dos estados mais ricos da federação em face dos estados mais atrasados economicamente (SOUZA, 2005).

A constituição elaborada nesse contexto, em 1934, celebrou a ênfase nas relações intergovernamentais como forma de alavancar o desenvolvimento nacional. Data dessa época as primeiras iniciativas de constitucionalização de questões sociais e a promoção da descentralização de recursos fiscais em favor das unidades territoriais.

Municípios tiveram a oportunidade de auferir receitas próprias e ao mesmo tempo recebiam repasses financeiros dos governos estaduais. Porém, em 1937, Vargas dissolveu o Congresso e as Assembleias Legislativas dos estados inaugurando o primeiro período de exceção brasileiro, cujo traço característico em termos federativos consistiu na reversão das medidas descentralizadoras verificadas no período anterior. O novo desenho federativo subsumido pela constituição de 37 concentrou recursos na União e esvaziou o poder político das regionalidades, o que acentuou os desequilíbrios verticais e horizontais existentes no Brasil.

O retorno ao regime democrático, em 1946 pautou o movimento de permanência de uma federação “compartimentalizada” (ABRUCIO, 1998) submetida à ingerência coordenativa da União, com o objetivo nacional de alcançar o desenvolvimento econômico. Um fator estruturante do papel de coordenação perpassava a transferência de recursos fiscais diretamente da União para os municípios, porém não havia nenhum mecanismo de equalização fiscal que tivesse a capacidade de reduzir as disparidades regionais.

Somente no período autoritário posterior (1967) foi criado um sistema mais eficiente na compensação dos desequilíbrios verticais da federação, o que ocorreu por meio da implantação dos sistemas de fundos de participação dos estados e dos municípios, FPE e FPM, respectivamente. O caráter redistributivo desses fundos residia no seu modelo de repartição das receitas que considerava o quesito populacional e o inverso da receita per capita, não mais o sistema de divisão em partes iguais entre os governos subnacionais praticado no período democrático anterior (SOUZA, 2005).

A investigação sobre a Constituição de 88 e seus desdobramentos subsequentes na construção do federalismo democrático perpassa a abordagem do neo-institucionalismo histórico, sob uma perspectiva *path dependence*. O modelo da análise perfaz esse processamento devido à percepção sobre pontos de continuidade entre as diferentes constituições no que atine aos desenhos federativos. O movimento pendular entre descentralização e centralização da federação encontra-se no núcleo dessa discussão. No caso particular da Constituição de 88 é possível verificar a presença de continuidades em relação ao período autoritário anterior, tendo em vista a concentração

de autoridade institucional e legislativa na União. O maior detalhamento sobre essa questão é matéria a ser explanada nos tópicos seguintes.

1.1.2 A crise fiscal dos anos 80 e a reformulação federativa

Para entender as reformas que modificaram o aspecto da federação nos anos 90 é antes necessário retroceder no tempo, mais precisamente, regressar à época em que a Constituição de 1988 foi promulgada. Até esse momento, as configurações federativas assumiam características bastante centralizadas impressas pelo governo ditatorial, porém, esse mesmo governo implementou de forma gradual, medidas que conferiam maiores poderes, nas dimensões administrativa e financeira, para as unidades subnacionais. Os exemplos de medidas descentralizadoras inseridas pelo governo militar consistiram na criação dos fundos de participação dos estados e dos municípios, (FPE e FPM, respectivamente), iniciando o caráter redistributivo e equalizador de receitas sobre os repasses de natureza fiscal. A intenção do governo autoritário era contar com a pronta colaboração dos governos subnacionais disponibilizando mais recursos para esse fim. (REZENDE, 2001).

O momento da instalação da Assembléia Constituinte foi o marco histórico que lança luz sobre o fortalecimento das forças centrípetas do país. As demandas localistas foram colecionadas na Constituição, configurando-a de modo a assegurar que haveria liberdade para gastar, e não necessariamente, a busca pelo aumento de responsabilidades sobre a provisão de serviços públicos para a população. As maiores liberdades fiscais e tributárias destinadas às subunidades nacionais, em virtude das determinações constitucionais, não vieram acompanhadas da prática de responsabilidade fiscal pelas mesmas.

O contexto macro-econômico de crise da dívida externa propiciou a ruína do modelo nacional desenvolvimentista que marcou o período autoritário. A crise no cenário internacional somou-se ao quadro interno de descontrole das contas públicas, situação pela qual, estados e municípios gozavam de certos privilégios no trato da dívida pública em prejuízo da União. O montante da dívida cresceu assustadoramente nesse período (de 1982 até meados dos anos 90) sendo constantemente alvo de renegociações que protelavam o seu pagamento e que não logravam êxito: o desajuste fiscal possuía uma dimensão que resultava diretamente da ausência de mecanismos de controle da União sobre a capacidade de endividamento de estados e municípios

(ABRUCIO e LOUREIRO, 2004).

Descobrir sob quais condições se processaram essas modificações e quais foram suas consequências para as relações intergovernamentais é de fundamental importância para a compreensão do papel exercido por cada nível de governo no escopo do federalismo brasileiro, em especial os municípios para os fins dessa investigação. De acordo com a literatura mais recente sobre o assunto, “a operação desmonte” do poder político das regiões e localidades tinha por objetivo o fortalecimento da autoridade legislativa da União, fato que resultou na reversão da maior parte das conquistas obtidas com a descentralização fiscal dos anos 80 e a sua posterior ratificação, com a promulgação da constituição de 88, no que diz respeito à autonomia na alocação de gastos por estados e municípios.

Os determinantes institucionais e a estrutura do jogo político que ocasionaram esse panorama de mudanças no arranjo federativo, principalmente no que tange ao relacionamento intergovernamental para a produção de políticas na área social (MELO, 2005), não era compatível com as expectativas da literatura até então dominante sobre o federalismo. A partir da verificação das alterações no *status quo* federativo, buscou-se entender empiricamente os determinantes das profundas modificações no relacionamento entre as esferas de poder. Até esse momento, boa parte da literatura especializada endossava a tese de que democracias federativas necessariamente restringiam a autoridade do governo central, enfatizando o papel desempenhado pelas forças centrífugas nesse processo (RIKER, 1975, 1987; STEPAN, 1999, ABRUCIO, 1998, SAMUELS, 2003; SAMUELS e MAINWARING, 2004).

1.1.3 O debate sobre a (re) centralização federativa: prospectos e pontos de análise

O ponto de encontro entre o federalismo e demais instituições de apoio à democracia é um ramo de análise bastante controverso entre os especialistas. Os trabalhos seminais realizados sobre federalismo buscaram obedecer ao princípio da parcimônia, e traçaram conceitos generalizantes que deveriam se estender ao maior número de nações federativas no mundo. Tentativas nesse sentido foram realizadas por Riker (1987) ao postular que o federalismo era inócuo para a produção de resultados políticos e por Stepan (1999), na assertiva de que democracias federativas são inerentemente limitadoras da autoridade do poder central. A interpretação dessas premissas básicas por outros especialistas serviu de base para a visão negativa do

federalismo, sendo o mesmo tipificado como um entrave à sobrevivência dos regimes democráticos (AMES, 2001). A redemocratização vivenciada por vários países foi acompanhada por reformulações na estrutura de governo. Reformas constitucionais favoreceram a divisão vertical de autoridade política, utilizando para isso a descentralização da execução de políticas de natureza social.

Autores “brasilianistas” enfatizaram a reforma do estado ocorrida por meio do fortalecimento das subunidades nacionais em detrimento da autoridade do governo central (ABRUCIO, 1998; MAINWARING, 1999; ABRUCIO e SAMUELS, 2000). A caracterização do federalismo brasileiro como um jogo de barganhas entre presidentes e governadores, por serem os governos regionais fortes e o governo central fraco pautou os pontos de encontro do federalismo com demais estruturas do sistema político, tais como: o pluripartidarismo, o presidencialismo, regras do sistema eleitoral e partidário. O risco da paralisia decisória era interpretado por parte da literatura, como um efeito colateral do sistema político provocado pelas inconsistências do arcabouço institucional brasileiro. O federalismo participava dessa sistemática institucional, e ao conceder excessiva autonomia para unidades subnacionais, contribuiria de forma negativa para a manutenção da estabilidade democrática.

O fortalecimento da autonomia de estados e municípios delineou-se ainda nos anos 80, com a descentralização fiscal promovida no bojo da liberalização e das reformas gerenciais dos estados nacionais, atingindo seu ápice com a promulgação da constituição de 1988 no Brasil. A combinação entre presidencialismo, federalismo, pluripartidarismo, amarrados por uma fórmula eleitoral proporcional de lista aberta seria uma mistura explosiva para o sistema político brasileiro como um todo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; SOUZA, 2008). O sistema presidencialista carecia de mecanismos pelos quais o governo pudesse contar com o apoio da maioria quando comparados ao sistema parlamentaristas, daí a percepção de que esse sistema seria superior ao presidencialismo (TSEBELIS, 2005), ao consubstanciar a tese que governos de coalizão não são possíveis em sistemas presidencialistas. O multipartidarismo contribuiria para a insurgência de um cenário anárquico no Congresso, posto que seria muito difícil para o partido do governo vencer a disputa eleitoral pela maioria das cadeiras disponíveis no parlamento. As regras do sistema eleitoral e a fórmula proporcional de lista aberta contribuiriam para o enfraquecimento do sistema partidário ao lançar as bases dos vínculos pessoais entre parlamentares e o eleitorado, sendo o sistema político-partidário

bastante individualizado por conta das mazelas do sistema proporcional. A contribuição negativa do federalismo consistia em dois pontos básicos: a fragmentação do sistema partidário e na institucionalização de pontos de veto nas arenas decisórias centrais (ARRETCHE, 2012, 2013; TSEBELIS, 2005), havendo a necessidade de supermaiorias para a aprovação de mudanças de *status quo* e de reformas que poderiam reduzir as desigualdades sociais e regionais (AMES, 2001; STEPAN, 1999). A dificuldade de ascensão de lideranças partidárias no plano nacional seria resultado direto da fragmentação partidária promovida pelos vínculos de lealdade entre governadores e os candidatos às vagas do Congresso que foram por eles apoiados. A formação de bancadas estaduais de senadores corresponderia à demonstração da influência que os governadores teriam no Congresso, uma vez que, sob os ditames da arena eleitoral e do voto pessoal, parlamentares teriam incentivos para colaborar com governadores de seus distritos de origem, visto que esse era possuidor de grandes recursos, os quais poderiam financiar suas campanhas (ABRUCIO e SAMUELS, 1997; AMES, 2001; CAREY e REINHARDT, 2003; KINZO, 2009).

Além do mais, o princípio da representação desproporcional desvirtuaria a regra da democracia majoritária que afirma que cada homem tem direito a um voto. Em termos federativos, o princípio da representação desproporcional permitiria que minorias sobrerrepresentadas no Congresso tivessem a capacidade de vetar deliberações da maioria de estados subrepresentados. Esse fato seria o principal responsável pela criação de um Congresso dominado por interesses regionais, o que dificultaria a governabilidade e tornaria o presidente refém de negociações com cada parlamentar individual caso quisesse aprovar sua agenda.

A ascensão do “federalismo estadualista”(ABRUCIO, 1998) ocorrida durante o processo de transição do período autoritário para a democracia, juntamente com os incentivos gerados pelo sistema proporcional de lista aberta ensejou inúmeros problemas para a governabilidade do país, e que se fosse levado ao extremo, teria a capacidade de comprometer a estabilidade do sistema democrático. A lógica que estaria por trás do funcionamento do Congresso seriam as trocas efetuadas entre parlamentares individualmente considerados e o presidente. Parlamentares buscariam levar benefícios aos seus redutos eleitorais e o presidente buscaria ter sua agenda aprovada nos projetos de sua autoria levados ao pleno. A posse pelo Executivo sobre recursos orçamentários e cargos na burocracia do governo seriam as principais “moedas de troca” entre

parlamentares e o presidente, tendo na liberação de emendas individuais a confirmação da presença dos interesses patrimonialistas e clientelistas dos parlamentares (PEREIRA e MULLER, 2002, 2003; PEREIRA e RENNÓ, 2001, 2003).

A produção legislativa seria marcada pela ingerência do *pork barrel* institucionalizado por meio das trocas natureza distributivista entre parlamentares individualizados e o poder executivo. Políticas de cunho nacionalista teriam sua aprovação barrada no Congresso devido à predominância de interesses localistas. Os aspectos descentralizantes do poder político, tais como as regras do sistema eleitoral e o federalismo foram as principais instituições em que se basearam as ilações acima elencadas. Porém, estudos mais recentes tendem a focar suas atenções na perspectiva exatamente contrária, ou seja: na tendência da centralização do poder político, principalmente no nível das relações entre os poderes executivo e legislativo.

Tal tendência aponta para a centralização do processo decisório, tendo em vista o poder de agenda do presidente e dos líderes partidários, operacionalizados pelo estabelecimento e manutenção de governos de coalizão (ABRANCHES, 1987; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, 2004). Nessa esteira, o federalismo passou a ser percebido como uma instituição que possuía características que transcendiam a natureza das barganhas políticas entre governadores e presidentes. (ARRETCHE, 2012).

A percepção sobre o federalismo passou a ser modificada pela literatura a partir de meados dos anos 90, como o início das reformas institucionais, até então inesperadas pela literatura prévia que responsabilizava o federalismo como um dos entraves institucionais aos quais, o governo central estaria submetido (AMES, 2001; DESPOSATO, 2004).

Uma série de estudos constatou empiricamente que as reformas fiscais dos anos 90 impuseram severas perdas para estados e municípios municiando a tese que questionava a predominância de interesses locais no Congresso e o poder dos governadores em orquestrar o comportamento legislativo dos parlamentares. Segundo Desposato (2004), o impacto causado pelo federalismo sobre a coesão interna do sistema partidário nacional seria pouco significativo, não havendo espaço para manifestações de influências dos governadores no enfraquecimento de partidos políticos na esfera federal.

Na mesma linha, Cheibub, Figueiredo e Limongi (2009) atestaram que forças regionais não exercem maiores pressões sobre o comportamento parlamentar do que os partidos. Ainda de acordo com a dicção dos autores, temos: (...) “há *mecanismos constitucionais e políticos* que o governo federal pode empregar, afim de construir coalizões legislativas para dar apoio a suas políticas. Esses mecanismos permitem que o governo central evite ou neutralize as tendências centrípetas do arcabouço institucional codificado pela constituição de 1988” (Grifo nosso).

A despeito da combinação entre presidencialismo, multipartidarismo e sistema proporcional de lista aberta, presidentes conseguiram estabelecer governos de coalizão para aprovar sua agenda, contrariando as expectativas de boa parte da literatura especializada. Mesmo que o partido do governo não preenchesse a maioria das cadeiras no Congresso, houve a criação de mecanismos de controle do executivo sobre a produção legislativa, e a pulverização partidária não constituiu óbice para a aprovação da agenda do executivo. No mesmo sentido, as instituições propriamente federativas, corporificadas pelas bancadas estaduais no senado não interpuseram obstáculos para o alcance dos objetivos presidenciais, acabando ainda por fortalecer a autoridade do governo central, às custas dos demais níveis de governo (ARRETCHE, 2012, 2013; NEIVA e SOARES, 2013).

Os motivos atribuídos à centralização da federação remontam a formação do estado nacional brasileiro. O poder regional constituído de maneira oligárquica inculcou a noção de que a esfera política periférica é egoisticamente voltada para a satisfação de anseios patrimonialistas e clientelistas de suas elites. O contraponto ao formato centrífugo das forças políticas no Brasil ensejou a formulação de mecanismos de centralização do poder político na União. O *trade-off* estabelecido entre a autonomia das subunidades nacionais e a unificação de interesses políticos pelo território nacional foi notoriamente resolvido a favor desse último, fato que reverberou no modelo de relações intergovernamentais e para a produção de políticas públicas no país (MELO, 2005).

1.2 A Federação pós 88: mecanismos constitucionais e políticos no fortalecimento da autoridade do governo central

O núcleo do quadro institucional federativo após a promulgação da Constituição de 88 repousa sobre investigações que possuem como foco os mecanismos e arranjos que propiciaram o fortalecimento da autoridade jurisdicional da União e o consequente esvaziamento da agenda legislativa de estados e municípios. O resultado previsível sobre esse processo consistiu na redução da autonomia dos governos subnacionais em formular suas próprias políticas.

Os processos decisórios forjados no âmbito do presidencialismo de coalizão juntamente com a matriz constitucional e as contingências macro-econômicas dos anos 80-90 pavimentaram o caminho das reformas fiscais implementadas no pós 88. A maior decisividade obtida pelo governo central em relação às medidas de reajuste fiscal implicou recrudescimento das relações federativas, e o desenho institucional centralizado conseguiu suplantar os pontos de veto regionais no Congresso.

O funcionamento centralizado das atividades legislativas no Congresso em favor da preponderância do poder Executivo sobre o Legislativo alavancava o poder dos partidos na condução das barganhas políticas. A força dos partidos na arena legislativa é atribuída ao poder de coordenação sobre a ação coletiva, e para o parlamentar individual pertencer a uma legenda que detivesse força política suficiente para negociar patronagem com o Executivo seria de fundamental relevância para sua sobrevivência na arena eleitoral.

O voto disciplinado dos congressistas em torno da agenda do poder executivo aponta para o formato centralizado do funcionamento das instituições políticas no Congresso. A origem do padrão centralizado de funcionamento nas arenas políticas nacionais repousa na distribuição de direitos e recursos parlamentares pelos líderes partidários, com a devida chancela Executivo federal. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). O poder de agenda dos líderes partidários neutraliza o comportamento individualizado do parlamentar, de forma que demandas localistas encontram pouco espaço para se manifestar nas arenas decisórias centrais. De acordo com a análise de alguns especialistas sobre a dinâmica das relações executivo-legislativo no Congresso, o pertencimento à coalizão do governo é a variável que possui maior significância explicativa para o atendimento das demandas provenientes da arena eleitoral. Nesse

sentido, a atuação dos partidos por meio dos seus líderes representantes é de vital importância na distribuição de recursos e direitos entre parlamentares. O pertencimento à coalizão governista contribui de forma decisiva na organização do processo legislativo em torno da agenda do governo, alavancando o poder de barganha das bancadas partidárias no processo decisório centralizado.

A barganha federativa encontra meios de processamento no interior dessas bancadas. Os interesses das unidades constituintes são negociados obedecendo à lógica partidária de funcionamento do Congresso, de modo que governadores e prefeitos precisam obter apoio de suas respectivas siglas partidárias, caso queiram ter alguma influência no processo decisório nacional (ARRETCHE, 2012, p. 19).

A análise do texto constitucional possibilita a averiguação sobre a divisão de autoridade jurisdicional atribuída a cada nível de governo. Em relação à União existem quatro artigos na Constituição que elencam suas prerrogativas legislativas. Os artigos 21, 22, 23 e 24 da CF/88 autorizam a União a legislar sobre praticamente todas as áreas de políticas, e mesmo no âmbito das competências comuns e concorrentes entre a União e os demais membros federativos, há uma preponderância incontestada da União, haja vista que a edição de leis por estados e municípios, no âmbito dessas competências vige em caráter precário, enquanto não for editada norma federal, possuindo natureza suplementar em tudo aquilo que não for contrária à normatização federal.

Pela dicção do artigo 25 da CF/88 infere-se que os poderes legislativos dos estados são residuais, ficando adstritos apenas às áreas de segurança pública e a criação de áreas metropolitanas. O artigo 30 da CF/88 lista as competências dos municípios assinalando como prerrogativa principal, a atribuição do município em legislar sobre matérias de interesse local, algo vago e inespecífico, que no contexto da amplitude da autoridade legislativa da União pode acabar sendo neutralizado, a exemplo do que já ocorre com os estados. A tese da autoridade sobre jurisdições que alega que o governo central pode ser fraco ou forte dependendo das áreas de política em que a União encontra-se autorizada a legislar confere um forte poder explicativo sobre o quadro federativo brasileiro pós-88. Juntamente com o ponto de vista que analisa a influência de governos federativos em dispersar a autoridade política, por meio da inserção de pontos de veto institucionais, a análise da legislação de natureza federativa produzida em meados dos anos noventa até a atualidade, assim como as regras que balizaram o

processo decisório no sentido de resultar em modificações no status quo federativo permite-nos afirmar, que o federalismo no Brasil assume feições centralizadas e atende aos ditames de uma constituição que já foi desenhada pelo legislador originário com o intuito de conferir à União, prerrogativas de centralizar o poder de iniciar todo e qualquer tipo de legislação.

A centralização da autoridade legislativa incidiu sobre normatizações referentes à forma de arrecadação dos impostos exclusivos de estados e municípios, sobre as competências jurisdicionais em relação a políticas que tiveram suas execuções descentralizadas pela Constituição e sobre a capacidade de alocação de gastos dos governos subnacionais.

A extensa regulação do governo federal sobre todas essas matérias constituiu núcleo da agenda federativa dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, revelando o amparo constitucional a uma série de modificações introduzidas no *status quo* federativo e que impactaram as subunidades nacionais em forma de perdas fiscais e de autoridade legislativa sobre suas próprias políticas. A partir de 1995, foram editadas legislações que recompunham as receitas da União, através da criação de impostos não sujeitos à repartição com estados e municípios, quanto à desvinculação das receitas da União. Essa dimensão do ajuste fiscal é particularmente importante por que foi capaz de reter 20% das receitas arrecadados com os tributos próprios da união e que seriam repassados a estados e municípios por meio das transferências constitucionais.

O conjunto de legislação que alavancou a autoridade da União em face aos governos subnacionais corresponde a emendas constitucionais, leis complementares e leis ordinárias que tiveram como por objetivos efetuar a recentralização da autoridade na União, criando uma homogeneidade política por todo território nacional, reduzindo a desorganização federativa e os desequilíbrios fiscais subnacionais (ARRETCHE, 2012; MELO, 2005). A Lei Kandir (LC nº 95/96) é um exemplo da capacidade de padronização da legislação federal em relação aos termos da arrecadação tributária. Essa lei ficou conhecida por desonerar as exportações e os produtos semielaborados da incidência de ICMS, deixando o cálculo do ressarcimento sujeito a permanente negociação entre a União e os estados. Essa lei complementar também se destacou por unificar a cobrança de ICMS em todo território nacional, fato que prejudicou as finanças

dessas unidades. A edição da Lei de responsabilidade fiscal (LRF - LC nº 101/00) concluiu o ciclo de reformulação das finanças públicas subnacionais. O seu objetivo buscava consolidar normas claras e precisas sobre a vida financeira de estados e municípios, através da racionalização da gestão das receitas e despesas, aumento da transparência na gestão de recursos e prestação de contas periódicas junto ao governo central. As principais contribuições da LRF para o recrudescimento das relações federativas foram: a limitação de gasto com a contratação de servidores públicos estabelecendo tetos para a efetuação desses gastos; a ratificação dos limites impostos à capacidade de endividamento público das subunidades nacionais e a proibição do socorro financeiro entre as unidades federadas (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005).

Para além das reformulações na ordem fiscal, outros fatores institucionais contribuíram para o fortalecimento da autoridade da União. A configuração do sistema político brasileiro em bases centralizadas sinaliza a participação de instituições propriamente federativas como estruturas fundamentais no apoio a tal sistema. O Senado federal, instituição federativa por excelência, não oferece obstáculos para a aprovação de matérias que contrariem os interesses das subunidades nacionais. A disciplina parlamentar das bancadas estaduais não se reporta de maneira significativa, aos poderes executivos de seus distritos eleitorais de origem.

A força institucional dos governadores não é capaz de sobrepujar o funcionamento partidário das casas legislativas centrais, sendo o Senado caracterizado como um *locus* decisório que representa interesses de partidos, e não de estados (ARRETCHE, 2012; NEIVA e SOARES, 2013). A conclusão decorrente desse retrospecto, é que o federalismo não paralisa as iniciativas legislativas do governo central, pois o mesmo não sofre os constrangimentos ensejados pelas “*joint decision traps*”, ou “armadilhas da decisão conjunta”, assim como acontece em outros países federativos, sendo o caso alemão o exemplo mais emblemático desse fenômeno.

A Alemanha possui arenas adicionais de veto das unidades subnacionais ao se tratar de decisões que possam alterar o *status quo* federativo. No Brasil, não existe nenhum quórum diferenciado sobre o trâmite de matérias federativas no Congresso, nem as assembleias legislativas dos estados precisam ratificar mudanças de *status quo* que afetem suas bases jurisdicionais. A consequência notória sobre esse fato é que não são necessárias formações de supermaiorias legislativas para que projetos de lei de

conteúdo federativo sejam aprovados em plenário, mesmo que os mesmos possam prejudicar os interesses das unidades territoriais.

Na mesma esteira, o Supremo Tribunal Federal – STF – instância decisória que tem a função de dirimir conflitos de natureza federativa, vem constantemente determinando a inconstitucionalidade sobre várias legislações editadas pelos níveis subnacionais de governo. A alegação do STF em seus julgados utiliza a regra da simetria federativa como principal fator moderador entre divisão de autoridade jurisdicional entre a União, estados e municípios. Isso por que, a Constituição brasileira prevê que as iniciativas dos governos territoriais devam ser precedidas por regulamentações da União. A interpretação do STF tende a favorecer o governo central em detrimento aos demais níveis de governo, pois seguindo o princípio da simetria, as constituições estaduais e as leis orgânicas dos municípios devem refletir as diretrizes normatizadas pela Constituição federal. Tudo mais que não possua assento na Constituição federal não pode ser alvo de formulação legislativa dos governos territoriais (SOUZA, 2008). Essa dimensão também pode ser interpretada como um mecanismo institucional que favorece a autoridade do governo central.

As novas institucionalidades geradas no bojo da constituição 88 possibilitaram as amplas reformas que estiveram no centro da reorganização federativa dos anos 90. A utilização de mecanismos tributários-fiscais, bem como arranjos de natureza político-institucionais possibilitou ao poder Executivo engendrar uma maior capacidade de coordenação de políticas, cuja execução seria deixado a cargo dos níveis regionais e locais de governo. O processo de municipalização de políticas sociais ocorreu no bojo da redemocratização, responsabilizando estados e município pelas custas de políticas sociais, ao mesmo tempo em que houve um recuo na participação da União sobre esses gastos (PRADO, 2001).

Mesmo havendo a vinculação de receitas provenientes de impostos e transferências para as áreas de saúde, educação e assistência social, não há evidências de que os níveis regionais e locais detenham maior capacidade de gestão sobre políticas descentralizadas. (ARRETCHE, 2000). O desenho das políticas possui um formato centralizado, sendo apenas a sua execução descentralizada da União para os demais níveis de governo. Em resumo, a natureza dessa centralização na gestão das políticas originou-se da concentração dos principais recursos fiscais sobre a competência

exclusiva da União e a posse sobre uma burocracia estatal mais capacitada em termos gerenciais pelo governo central. Essa dupla concentração de capacidades estatais nas mãos do governo central ensejou sua supremacia na capacidade de inovação e formulação de políticas de longo prazo no Brasil (ARRETCHE, 2000). Esse pano de fundo possui reflexos sobre o modelo institucional que baliza o desenvolvimento de políticas públicas no país: as legislações elaboradas sobre as relações federativas incidem sobre a forma executar políticas, havendo uma clara divisão de tarefas entre os níveis de governo. A União concentra o *policy decision-making*, ou seja, capacidades e recursos necessários à formulação e à coordenação de políticas. Estados e municípios são responsáveis pelo *policy-making*, a capacidade executória de políticas desenhadas pelo centro.

Mesmo diante de todos os constrangimentos institucionais e fragilidades administrativas e tributárias enfrentadas pelas subunidades nacionais, não se pode afirmar que as demandas das regiões e localidades não são importantes para o desenho de políticas. No bojo das relações intergovernamentais pode haver espaço para a manifestação de iniciativas próprias dessas unidades federadas. Nesse objetivo, a capacidade de coordenação do governo federal é de suma importância para o fortalecimento da capacidade de iniciativa e inovação das unidades territoriais e locais na provisão de suas próprias demandas. A divisão de poder político entre três esferas de poder no Brasil determina um modelo de relações intergovernamentais que enfatiza os mecanismos de indução e coordenação de políticas, para que as esferas possam manifestar as potencialidades subsumidas pelo escopo de autoridade jurisdicional que cada uma possui.

A União é forte reduzir as assimetrias verticais de gasto das unidades territoriais e essas concentram esforços na provisão de políticas que atendam as demandas das regiões e localidades. Dessa forma, o entendimento sobre a lógica de produção de políticas públicas, no âmbito do federalismo brasileiro perpassa a criação de incentivos à cooperação e mecanismos institucionais que possibilitem a negociação contínua entre esferas de governo. Instâncias decisórias que privilegiem a utilização de arranjos de decisão conjunta facilitam o controle mútuo e capacidade dialógica entre as políticas estabelecidas em parceria entre os membros de uma federação. O sucesso ou o fracasso do sistema de formulação e implementação de políticas públicas depende do manejo sobre mecanismos que incentivem a decisão conjunta sobre matérias de interesse

federativo (ABRUCIO e FRANZECE, 2010). Por fim, ressaltamos que o modelo de governança federativa desenvolvida no Brasil concentra decisividade na União, o que dificulta o desempenho autônomo de políticas executadas nos âmbitos locais. Partindo desse fato, a análise sobre a dimensão *self-rule* da autoridade política dos municípios será realizada por meio das parcerias estabelecidas no âmbito das relações central-local da federação. A capacidade de alocação de gastos municipal sobre políticas de sua exclusiva competência constitucional é relacionada aos financiamentos voluntários da União, como um corolário dos incentivos dados à coordenação federativa, na execução de políticas elaboradas por instâncias superiores de governo.

2º CAPÍTULO

A POLÍTICA DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E O *POLICY-MAKING* MUNICIPAL

2.1 As Transferências Intergovernamentais e os Municípios no contexto federativo brasileiro

O amplo espectro de reformulações vivido pelo Brasil, no final dos anos 80 até meados da década de 90, repercutiu no modo como entes federativos interagem entre si e desenham suas políticas. O Brasil assume, a partir desse período, o compromisso de reduzir as iniquidades da federação utilizando para tal, o propósito ideológico da consolidação de suas instituições democráticas. O mecanismo institucional designado para o cumprimento da tarefa de reorganização estatal, sob a égide federativa, consistiu na descentralização de responsabilidades sobre a provisão de políticas públicas do governo central, para os membros subnacionais da federação. Tais medidas impactaram sobremaneira essas instâncias de governo, principalmente no que diz respeito à disposição sobre suas próprias finanças.

O mecanismo da descentralização veio acompanhado de um leque de regulações do governo central, as quais dispunham sobre as finanças subnacionais, em consonância com o ditame prioritário de estabelecimento do equilíbrio fiscal nas contas públicas. O efeito dessas medidas ocasionou a redução drástica na capacidade de endividamento de estados e municípios. A reorganização no plano fiscal constituiu o corolário prático da descentralização da responsabilidade sobre políticas públicas. O controle sobre os gastos subnacionais era de fundamental importância para o governo central, cujo objetivo consistia na redução dos desequilíbrios verticais e horizontais, entre as jurisdições.

Tendo como ponto de partida o fato de que diferentes jurisdições encontram-se em diferentes situações fiscais, em decorrência de suas bases tributárias e econômicas, o governo central assume em federações, a característica de redistribuir receitas de modo que tal redistribuição afete de forma positiva a alocação de gastos dos demais níveis de governo para que estes possam prover suas políticas de forma menos desigual possível. A transferência da responsabilidade sobre a execução de políticas públicas para estados e municípios atendia aos ditames ideológicos de que os serviços públicos deveriam ser prestados pelos níveis de governo mais próximos da população, pois a mesma teria

condições de fiscalizar o emprego de recursos públicos, e até mesmo punir os detentores de cargos de gestão ou cargos eletivos que fizessem o mal uso de tais recursos.

De acordo com essa perspectiva, os municípios, principalmente foram alçados a um novo patamar institucional dentro da federação, tornando-se responsáveis de forma majoritária, pelo financiamento de grande parte dos serviços públicos ofertados à população. Tinha se revertido assim, uma das maiores conquistas de estados e municípios obtida durante o período da descentralização fiscal dos anos 80: a posse sobre mais fontes de recursos e o não repasse de responsabilidades em termos de provisão de políticas pelo governo central. A reversão dessas medidas acarretou principalmente para os municípios a assunção de encargos, que via de regra, não conseguem ser suportados financeiramente somente por essa esfera de governo.

O desenho do federalismo fiscal brasileiro encontra-se fundamentado sobre a redistribuição de recursos do governo central para os governos subnacionais. A arrecadação das principais fontes de receitas tributárias encontra-se concentrada no governo central, sendo essa uma característica presente em vários sistemas federativos no mundo (PRADO, 2007). O Brasil segue a mesma tendência de concentração de receitas tributárias na União, o que confere ao sistema de redistribuição de receitas por meio das transferências intergovernamentais, o modelo de sobrevivência financeira de estados e municípios. O sistema de transferências intergovernamentais de recursos se torna fundamental para o caso brasileiro, tendo em vista as enormes diferenças em termos de arrecadação tributária própria e retorno das atividades econômicas entre as jurisdições. A redução de assimetrias interjurisdicionais de bases econômicas e tributárias é justificada por meio da utilização das transferências de recursos entre membros de uma federação.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, é patente a nova condição assumida pelos municípios brasileiros para a administração pública, principalmente no que diz respeito ao financiamento da maior parte dos serviços públicos ofertados à população. A despeito do enorme incremento que a arrecadação tributária própria dos municípios ocorrida no período pós-88 (AFONSO E ARAÚJO, 2001), a questão sobre o esforço tributário dos municípios continua muito aquém da real necessidade de financiamento de serviços públicos, sendo ainda necessário o compartilhamento de responsabilidade financeira e de gestão pela prestação de serviços com as demais

esferas de governo. Ainda segundo Afonso e Araújo (2001), os municípios enfrentam várias dificuldades para o financiamento de serviços ofertados em suas próprias jurisdições, tendo como fonte de custeio sua arrecadação própria: Inicialmente, existe o mito de que cada governo deve ser capaz de se auto sustentar sozinho, o que não se verifica nem mesmo nas federações classificadas como tradicionais e clássicas, sejam as de modelo competitivo ou cooperativo, respectivamente. Segundo, a base de incidência dos tributos locais normalmente recai sobre moradia, prestação de serviços e taxas, o que normalmente dificulta a cobrança desses tributos e por fim, a elevada heterogeneidade em tamanho e renda entre as diferentes localidades tende a tornar complexa a coleta de dados necessária para se processar a cobrança adequada desses tributos.

Na mesma esteira, Souza (2005) afirma que precariedade da tributação a nível local deve-se principalmente, a concentração na esfera pública federal de impostos que incidem sobre a produção, vendas e consumo. Estas, sem dúvida, constituem as mais rentáveis fontes de incidência tributária para o estado, e encontram-se sob o controle da União. No que se refere aos principais impostos municipais, o imposto predial e territorial urbano (IPTU) e o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), é precária, senão inexistente uma estrutura mínima para a sua efetiva cobrança, pois os mesmos necessitam da existência de bancos de dados, cadastros e atualizações dispendiosos e complexos para tributar um número razoável de contribuintes. Por último, Souza (2005) aponta para os elevados níveis de pobreza das pequenas localidades, como um motivo a mais responsável pela impossibilidade de cobrança satisfatória de impostos dos municípios. Apesar das melhorias na arrecadação tributária municipal ocorrida após a centralização de receitas fiscais do período autoritário, tal arrecadação corresponde a apenas 5,1% de todos os tributos cobrados no país, já contabilizados as contribuições de melhoria. Esse dado reflete a elevada variação no padrão de financiamento dos municípios brasileiros tendo como base suas receitas próprias, uma vez que a base de incidência tributária recai principalmente, sobre a prestação de serviços e taxas, o que favorece a arrecadação tributária das capitais que possuem maior capacidade econômica e de gestão pública, em detrimento dos pequenos municípios do interior.

Confrontando os 5,1% de arrecadação própria municipal com os dados provenientes da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para o ano de 1997 presentes no

estudo de Afonso e Araújo (2001), as transferências da União e dos estados são responsáveis pela composição de mais de 50% da receita corrente dos municípios, fato que corrobora a importância do sistema nacional de transferências intergovernamentais para a gestão pública municipal. De acordo com esse fenômeno, emergem como as principais fontes da receita municipal, as transferências constitucionais e obrigatórias da União e dos estados. Do ponto de vista institucional, a consequência previsível em relação à fragilidade da arrecadação própria municipal é a dependência cada vez maior dos repasses financeiros provenientes das esferas superiores de governo.

O processo de municipalização iniciado com a Constituição de 88 já deparava-se com o complicador originado pelas múltiplas heterogeneidades existentes nos municípios brasileiros: não apenas do ponto de vista das diferenças econômicas e tributárias, mas também sob o aspecto do tamanho da população e do território, da urbanização, e principalmente, da complexidade das tarefas atribuídas aos municípios. Vista por esse ângulo, a resposta apresentada pelo governo central no intuito de reduzir as assimetrias horizontais consistiu no aumento da participação dos governos locais no custeio das políticas de educação e saúde, (em detrimento da sua própria participação) utilizando como principal dispositivo operacionalizador, a vinculação de patamares de gasto das receitas disponíveis para o custeio dessas políticas. Para além da questão meramente financeira, vale a pena observar que a nova institucionalidade municipal começa assumindo grandes responsabilidades no manejo das políticas sociais, as quais não foram acompanhadas de capacidade gerencial e de coordenação em termos de desenho institucional, por parte do governo central.

O sucesso da delegação de atribuições transcende o aspecto meramente financeiro referindo-se também, aos aspectos de organização logística e operacional, o que em muito explica o efeito de continuidade das múltiplas heterogeneidades locais nas trajetórias das políticas executadas pelos municípios, o que necessariamente resulta em desigualdade dos serviços públicos prestados aos contribuintes. Muito embora a atualidade demonstre que o governo federal encetou uma forma alternativa de desenhar políticas públicas, através dos programas de transferência de renda direta ao cidadão comum reduzindo o escopo de atuação dos municípios nesse processo, fica claro a necessidade de reanálise das relações federativas sob a ótica do paradigma cooperativo, tendo em vista que vigora no Brasil, no âmbito das relações federativas fiscais, uma descentralização de recursos simultaneamente a uma centralização da capacidade

decisória sobre bases de incidência tributária e de vinculação de gastos (ARRECTHE, 2005).

O estudo das relações federativas sob esse prisma assinala a possibilidade de tecer ligações entre os desenhos de políticas públicas que são desenvolvidos pelo estado e o sistema de transferências intergovernamentais que sustentam as relações entre os entes federativos, no caso específico em tela, entre a União e os municípios. Tendo por subsídio a hipótese que afirma a necessidade do poder de financiamento e da capacidade de indução sobre políticas exercida pela União para que os municípios possam cumprir suas obrigações constitucionalmente atribuídas, a presente investigação busca esclarecer o papel desempenhado pelas transferências voluntárias da União (TVUs) no financiamento de políticas públicas de investimento, mais precisamente para as políticas de transporte público e mobilidade urbana.

Esse capítulo encontra-se estruturado da seguinte forma: inicialmente, discorreremos sobre o sistema de transferências intergovernamentais de forma geral enfatizando a posição ocupada pelas TVUs no rol das transferências entre entes federativos existentes no país. Informação importante a ser destacada aqui refere-se a adoção da perspectiva do poder executivo federal no direcionamento desses recursos para os municípios. Desta feita, exclui-se do escopo da pesquisa o amplo detalhamento sobre a participação do poder legislativo, através da proposição de emendas parlamentares para a determinação desses repasses. Tal abordagem pode parecer uma análise do tipo contrafactual, ou no mínimo, um contrassenso, tendo em vista a predominância do viés político sobre os determinantes de caráter técnico ou sociais na captação de recursos provenientes de TVUs (SOARES, 2012; NETO e SIMONASSI, 2013). Não ignoramos a existência de influências políticas envolvidas no processo de negociação para a partilha de recursos do orçamento discricionário da União, apenas não faremos desse ponto o foco da análise. O critério político encontra-se necessariamente envolvido no escopo dessa pesquisa. O verdadeiro fulcro da discussão refere-se a participação ou não das TVUs no financiamento das políticas de transporte e mobilidade urbana nas capitais nordestinas, Recife, Fortaleza e Salvador, independentemente da modalidade institucional de veiculação das TVUs, atinando-se ainda para a ausência de legislações nacionais que vinculem patamares de gasto pelos municípios para essa área específica de política.

Os ajustes celebrados entre a União e os Municípios de Recife, Fortaleza e Salvador terão uma análise mais minuciosa, no afã de se averiguar se existe algum critério redistributivo semelhante ao que existe para as transferências obrigatórias. Admiti-se ainda, para os fins dessa análise, que políticas do tipo localistas (*pork barrel*) assumem importante papel em viabilizar investimentos que muito dificilmente encontrariam outra forma para se concretizar nas esferas locais (RENNÓ, 2006; RENNO e FILHO, 2013), muito embora tais políticas não possuam lastro para se manifestar de forma preponderante no congresso nacional em detrimento das políticas de cunho nacionalista, principalmente no que diz respeito ao desenho de políticas públicas. Dessa monta, o caráter político da distribuição de recursos das TVUs pode ser contextualizado com aspectos técnicos ou sociais de partilha considerando as particularidades de cada localidade.

Convênios e contratos de repasse geralmente encontram-se vinculados ao desembolso de contrapartidas, cujos recursos saem dos cofres municipais, a serem gastos no objeto dos ajustes acertados entre a União e os municípios. Tal fato pode corroborar o entendimento que recursos originários do orçamento geral da União e despendidos de forma discricionária por este ente federativo teriam a tendência de fortalecer as bases cooperativas do federalismo, tendo em vista que este modelo de descentralização de recursos federais é condicionado à adoção de determinadas práticas gerenciais elaboradas pelos municípios, bem como existe a participação conjunta entre as supracitadas unidades federativas para o custeio da política/obra pública de interesse de ambos. A abordagem sobre as transferências no geral, as TVUs e os convênios será sucedida pela análise em profundidade sobre as políticas de transporte e mobilidade urbana. Os aspectos históricos e institucionais referentes a área de urbanismo e o surgimento de desenhos de políticas voltadas para solucionar problemas verificados em grandes centros urbanos serão contextualizados com aspectos de natureza local, bem como aspectos de referência nacional. A trajetória dessa política, em comparação com as demais políticas desenhadas pelo governo central conjuntamente com a questão de sua execução pelo município será analisada de forma teórica nesse momento.

O capítulo três abordará de forma empírica os convênios relacionados com a área de transporte e mobilidade urbana. A análise em comento necessariamente perpassa a questão dos determinantes políticos, sociais e técnicos das transferências de recursos voluntários da União para municípios, mas tenta ir além, no sentido de buscar uma

possível relação entre os recursos das TVUs e a produção de políticas públicas pelas esferas locais, precipuamente a partir do financiamento e compartilhamento de capacidade de gestão sobre políticas que encontram-se absorvidas pela rubrica constitucional sobre "matérias de estrito interesse local", mas que inevitavelmente podem proporcionar benfeitorias para uma população maior que a do município, tendo em vista a capacidade de mobilidade das pessoas pelo território nacional em busca da oferta de melhores serviços públicos.

A percepção de tal possível ponto de análise surgiu da necessidade de estruturação das áreas de política que não contam com fluxos contínuos de financiamento para o desenvolvimento de suas demandas. Como são desenhadas essas políticas? O arranjo federativo brasileiro atual oferece espaço para o surgimento de novas institucionalidades que permitam o desenvolvimento das trajetórias de políticas, tal qual ocorreu com as áreas de saúde, educação e proteção social? Sabemos que as trajetórias dessas políticas em particular estão aquém do que poderiam estar, mas seguramente, são essas as áreas de política que contam com os maiores aportes financeiros e de gestão para a satisfação de suas demandas.

O arremate do capítulo será dado lançando questionamentos sobre o perfil redistributivo sobre o qual as relações intergovernamentais no Brasil encontram-se assentadas. O aprofundamento sobre essa questão será realizado na parte teórica do capítulo três, a título de conclusão desta dissertação. O desenho do federalismo brasileiro obedece ao critério de homogeneização do interesse público, daí o surgimento de uma série de legislações de contingenciamento da autonomia das localidades sobre a elaboração de suas próprias políticas. Partindo desse arcabouço teórico, iniciaremos agora a análise das TVUs e sua participação do arranjo federativo brasileiro voltado para a produção de políticas públicas, para além do binômio saúde-educação mais precisamente, as políticas de transporte e mobilidade urbana.

2.2 O sistema de transferências fiscais sob a égide do paradigma da redistribuição: quais os possíveis efeitos para o desenho das políticas públicas ?

Dentro dos sistemas federativos, coexistem várias modalidades de descentralização de recursos fiscais. No Brasil, predominam as transferências de natureza incondicional, obrigatória e sem contrapartida (COSIO *et all*, 2008). Cada uma dessas características implica consequências importantes para o sistema federativo e

para a produção de políticas públicas. As transferências de caráter incondicional repercutem no modo como os governos locais realizam suas despesas, pois o montante transferido não encontra-se vinculado a nenhum patamar de gasto pré-estabelecido pelo governo doador, podendo o ente receptor alocar os recursos de acordo com suas preferências. Essa característica é interpretada como um indício da autonomia política dos municípios, em termos de poder decisório para o atendimento das necessidades locais.

A obrigatoriedade das transferências origina-se da determinação constitucional ou legal sobre a fixação de patamares de receita a serem repassadas dos níveis superiores de governo para as demais instâncias, resultando numa fonte legalmente assegurada de recursos para o gasto em necessidades públicas. Já a utilização reduzida de contrapartidas é um viés utilizado para demonstrar o enfoque redistributivo do sistema de transferências fiscais, muito embora a redistribuição de recursos padeça com os inúmeros equívocos provenientes dos mecanismos de rateio, os quais são excessivamente focados no critério *per capita* de partilha, e não na adequação entre as demandas economicamente viáveis por serviços públicos e capacidade fiscal de cada localidade (COSIO, *et all*, 2008).

A restrita incidência do fato gerador de tributos para grande parte dos municípios brasileiros favorece a elevada dependência dos mesmos de recursos provindos de transferências. Tendo em vista esse fato, a fonte majoritária para o financiamento dos municípios é constituída pelas transferências constitucionais obrigatórias e incondicionadas, sendo o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a cota parte municipal de 25% do Imposto de Circulação de Bens e Serviços (ICMS), os principais representantes dessa categoria de transferências. O FPM é particularmente importante para os pequenos municípios, pois a sua redistribuição utiliza o critério do inverso da população (quanto menor a população, maior será a cota de repasses recebida pelo município) determinados pelo Tribunal de Contas da União (TCU). As capitais recebem pouco mais de 10% dos recursos do FPM, o que necessariamente relativiza o caráter de redistribuição territorial do repasse, ao se tratar de grandes centros urbanos. O ICMS é uma transferência constitucional, do tipo devolutiva e sem contrapartidas, pois 3/4 do imposto arrecadado é devolvido ao município de origem e o 1/4 restante é redistribuído para localidades sem vínculos com sua arrecadação. Dessa forma, as transferências do ICMS beneficiam as localidades economicamente mais dinâmicas da federação.

A segunda maior fonte de receitas para os municípios refere-se às transferências condicionadas universais, exemplificados pelos repasses do Sistema Único de Saúde (SUS) e pelas verbas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). A saúde é financiada por 12% e 15% das receitas disponíveis de estados e municípios, respectivamente. O governo federal participa do financiamento da saúde por meio do estabelecimento de convênios e de transferências fundo a fundo no âmbito do SUS. Já o FUNDEB conta com a vinculação de 20% das receitas disponíveis dos municípios para a educação, sendo a participação federal apenas suplementar, da ordem de 10% do montante de gastos realizados conjuntamente por estados e municípios. Todas essas transferências somadas à arrecadação tributária compõem as principais fontes de receitas disponíveis para os municípios. Para as capitais de maneira geral, os recursos provenientes do FPM correspondem a apenas 10% do total dos repasses havendo um forte viés a favor da redistribuição dos recursos para os pequenos municípios.

Dessa forma, as capitais dos municípios são marginalmente beneficiadas com os recursos do FPM. A parte do ICMS que é devolvida para os municípios onde esse tributo foi recolhido tende a beneficiar somente os municípios onde a economia é mais pujante, sendo capaz de trazer retornos razoáveis em termos de arrecadação tributária para os cofres públicos, fato que nem de longe acontece de maneira uniforme em todos os municípios. Já as verbas originadas dos repasses dos SUS e do FUNDEB constituem as fontes mais importantes para o financiamento da saúde e da educação ao se tratar de capitais. Todas essas modalidades de transferências possuem em comum em seus desenhos institucionais a perspectiva federativa de distribuição vertical de recursos. Uma evolução da engenharia institucional voltada para as transferências diz respeito aos repasses diretos do governo federal para os cidadãos por meio da criação de programas de transferências de renda. O mais conhecido programa nesse sentido é o programa Bolsa Família, o qual já conta com reconhecidos impactos na melhoria das desigualdades sociais e de renda do Brasil, desde de sua implementação, no ano de 2003. (SÁTYRO e SOARES, 2009).

O que chama a atenção nesse tipo específico de transferência (que a rigor, não pode ser chamada de transferência intergovernamental, por que o ente receptor da transferência é o cidadão comum) é a redução da participação da burocracia subnacional na administração dos recursos. As reconhecidas falhas nos mecanismos redistributivos de repasses e os casos de corrupção envolvendo dinheiro de transferências motivou o

governo central a elaborar um modelo institucional de transferências que representasse uma maior flexibilidade para o orçamento da União, e ao mesmo tempo, otimizasse a capacidade redistributiva do sistema fiscal. É consenso entre os estudiosos da área que as transferências equalizadoras (SUS e FUNDEB), conjuntamente com as transferências direta de renda para o cidadão são as mais redistributivas dentro do espectro de transferências do sistema fiscal. Os fundos de participação dos estados e dos municípios contariam como uma colaboração secundária no sentido da redução das disparidades regionais, mesmo que esses repasses sejam capazes de retirar riquezas dos centros econômicos mais dinâmicos do país e redistribuí-los para as localidades economicamente mais atrasadas.

Severas distorções presentes na redistribuição dos fundos de participação decorrem da não adequação entre a capacidade fiscal dos municípios e suas demandas por serviços públicos (hiato fiscal) e do uso estrito de coeficientes *per capita* como forma de operacionalizar o recebimento dos repasses. Essa redistribuição atende ao critério do contingente populacional, o que propicia para os municípios com menores populações uma maior participação nos recursos do FMP. Tal fato incentivou durante os anos 90, a multiplicação de vários pequenos municípios que não tinham (e continuam não tendo) condições fiscais mínimas para se manter sem os repasses do FPM (TOMIO, 2005). O critério populacional para a partilha do FPM não é capaz de garantir que pessoas pobres de estados ricos financiem pessoas ricas de estados pobres. Em suma, esse é o principal fenômeno que reduz a capacidade redistributiva desse tipo de repasse.

O desenho institucional do sistema de transferências fiscais é animado principalmente pela perspectiva da equalização dos patamares de gasto entre jurisdições por meio da redistribuição de receitas entre os entes federados. Do ponto de vista federativo, as imperfeições verificadas na distribuição de recursos geram impactos negativos no desempenho das políticas públicas executadas no plano local, uma vez que as características desejáveis¹ para um sistema de transferências fiscais inevitavelmente podem ocasionar *trade-offs* devido à incompatibilidade entre elas.

Garantir maior autonomia para as unidades federadas no manejo de suas finanças pode ser providenciado por meio de repasses de natureza incondicionada,

¹ Cosio (2008:10) elenca algumas características que considera desejáveis para o bom funcionamento de um sistema fiscal. São elas: Autonomia das subunidades nacionais, accountability dos governos receptores, redistribuição regional, redução do hiato fiscal, flexibilidade para absorção de choques externos, independência de fatores políticos, incentivo à responsabilidade fiscal e à eficiência na gestão dos recursos.

porém o não direcionamento dos gastos feitos pelos municípios pode resultar no uso ineficiente de recursos públicos, já que o governo local não depreendeu esforços fiscais próprios para auferir essas verbas, diminuindo assim, a responsabilidade fiscal e a *accountability* sobre a destinação orçamentária dos repasses.

A imposição de condicionalidades sobre o uso das transferências é um bom mecanismo institucional para induzir a responsabilidade fiscal dos entes federados, a transparência de todo o processo, mas é um fator limitante da autonomia municipal, uma vez que a adequação das necessidades locais aos montantes transferidos ficará a cargo do governo central, o que necessariamente poderá acarretar perdas qualitativas na alocação do gasto para a de política regulada. O desenho institucional da política é que vai tornar maleável ou não a utilização pelos governos locais, dos recursos de transferências condicionadas. Por exemplo, o financiamento da saúde é majoritariamente provido pelas transferências fundo a fundo, as quais possuem quatro categorias de distribuição de recursos. Inicialmente, os serviços de atenção básica encontram-se cobertos pelos pisos fixos e variáveis das transferências do SUS, os quais compõem dois eixos de financiamento destinados a programas de saúde.

A vigilância sanitária e prevenção epidemiológica compõem outro eixo temático para o financiamento da saúde, bem como os serviços de média e alta complexidade. O gestor local conta com uma maior liberdade para alocar recursos balizados por esses módulos de financiamento das transferências do SUS, de acordo com as necessidades locais, isso por que o desenho institucional da política elaborado pelo governo federal permite. O FUNDEB atreleou a liberação de recursos ao aumento da oferta de matrículas na rede pública de ensino municipal e estadual. O desenho institucional dessa política combinou vinculações de gasto em educação, à necessidade de adesões por parte dos governos subnacionais, para a oferta de serviços, o que necessariamente resultou num padrão heterogêneo na qualidade do ensino ofertado, uma vez que, os incentivos gerados para o aumento da provisão de serviços educacionais não obrigavam os governos subnacionais a aderir a política nacional de educação (GOMES, 2009; ARRECTHE, 2012).

Outro efeito nocivo da descentralização fiscal de natureza condicionada traduz-se na rigidez dos orçamentos subnacionais provocada pela vinculação de suas receitas. A consequência prática desse fenômeno pode ter relações diretas na redução da capacidade de investimento local para as políticas de infraestrutura urbana, uma vez que as mesmas não contam com aportes obrigatórios do governo central e constituem a área

mais sujeita aos contingenciamentos do orçamento da União, o que prejudica o repasse para os municípios dos montantes já empenhados. Nesse sentido, a preferência de alocação de gastos dos governos locais tende a seguir o padrão ensejado pelos subsídios do governo federal.

O que existe para além desse arranjo orquestrado pelo nível superior de governo tenderá a ser suportado somente pelas forças técnicas e financeiras dos entes locais. Em suma, o incentivo que os municípios possuem para investir em áreas de políticas não constitucionalizadas, ou que sofrem com a ineficiência na redistribuição dos recursos legalmente previstos² é mínimo, e independe das necessidades locais (ARRETCHE e VAZQUEZ, 2009).

Um ponto bastante favorável à obrigatoriedade de transferências condicionadas e incondicionadas é a independência de fatores políticos no direcionamento dessas verbas. A ingerência política na determinação das transferências pode estar presente de forma mais intensa, a depender do arranjo institucional no qual o repasse se fundamenta (COSIO, 2008). O desenho institucional das transferências obrigatórias reduziu o escopo da barganha política, tendo em vista a existência de recursos assegurados pela Constituição destinados ao gasto com as políticas de saúde e educação. As negociações em torno dos repasses do FPM no Congresso Nacional referem-se principalmente ao reajuste de suas alíquotas, que atualmente contam com 23,5% dos impostos federais do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). O cenário de crise econômica incentivou o governo federal a encontrar uma forma de burlar o engessamento do seu orçamento por causa das transferências obrigatórias e desonerando da cobrança de IPI, a venda de automóveis e eletrodomésticos da linha branca, o que necessariamente reduziu a arrecadação federal desse imposto e conseqüentemente, o montante do repasse do FPM.

O prejuízo dos municípios foi visível em face a essa dedução do IPI, o que

² O financiamento de programas de infra-estrutura em transportes está prevista na EC nº 33/01 que estabelece a contribuição por intervenção no domínio econômico – CIDE, sendo que 29% do seu valor deve ser repassado a estados e municípios, porém sem nenhuma previsão de percentual vinculado ao setor de transportes, a partir de posterior regulação editada no ano de 2004. Os recursos da CIDE deveriam alimentar o Fundo Nacional de Infra-estrutura em Transportes – FNIT, contudo a ocorrência de uma série de vetos presidenciais no escopo da CIDE esvaziou o seu potencial de financiar os investimentos na área através das transferências previstas para o FNIT. No mesmo sentido, o Fundo Nacional para a Educação para o Trânsito – FUNSET, fundo especial composto por 5% de todas as multas de trânsito arrecadas no país e que possuem a sua utilização a cargo do Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN tiveram seus recursos contingenciados pelo Governo Federal, impossibilitando que as transferências financiassem de maneira satisfatória o setor de infra-estrutura de transporte e educação no trânsito.

acabou por evidenciar o caráter procíclico³ dos repasses obrigatórios e o incentivo às pressões localistas por aumento das alíquotas do FMP. Em resumo, o sistema de transferências fiscais brasileiro é essencialmente um sistema legal de transferências (PRADO, 2001; 2007), o que possui algumas vantagens, mas também possui uma série de desvantagens, e que impactam o desenho das políticas públicas. Os *trade-offs* gerados pelo sistema de equalização fiscal impactam principalmente nas prioridades por políticas dos governos locais, os quais tendem a seguir o padrão criado pelos subsídios do governo federal à implementação de determinadas políticas. Sendo o FPM a principal fonte de receita fiscal para quase a totalidade dos 5.570⁴ municípios brasileiros, a capacidade da gestão municipal no emprego desses recursos corre o risco da ineficiência, já que os municípios mais pobres e menos populosos da federação acabam sendo os beneficiários líquidos do sistema, não concorrendo diretamente para a para o seu financiamento, o que poderia ocasionar desperdícios de recursos e a baixa qualidade dos serviços públicos ofertados à população custeados pelos repasses do FMP.

Por outro lado, existem transferências que não possuem nenhum tipo de lastro legal e que são de caráter essencialmente negociado no âmbito do orçamento discricionário dos entes federativos. As transferências voluntárias ocupam um local de menor destaque dentro do espectro do sistema fiscal por serem uma fonte de receita bem menor para os entes federativos, porém sua importância é inegável no que diz respeito à resolução de problemas de caráter emergencial e que impliquem uma maior flexibilidade para o orçamento dos entes doadores. De acordo com a literatura, contingências políticas-eleitorais encontram-se diretamente envolvidas na determinação desses repasses, não sendo essa uma característica considerada desejável para os sistema de transferências fiscais.

Entretanto, um fato que não é muito observado sobre as transferências voluntárias consiste no mérito de inserir o arranjo das contrapartidas no sistema fiscal de transferências. Analisando esse fato pelo prisma federativo, o uso de contrapartidas incentiva à cooperação intergovernamental em prol do desenvolvimento e oferta de

³ O caráter procíclico do orçamento é descrito pelos economistas como movimento pendular, que ora oscila a favor da expansão do gasto público em momentos de relativa estabilidade econômica ou, pelo contrário, oscila a favor do contingenciamento de gastos, em momentos de retração fiscal decorrentes de choques externos à economia.

⁴ De acordo com dados da estimativa anual do IBGE sobre as populações municipais para o ano de 2012, os estados de Santa Catarina, Pará, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul criaram ao todo, cinco novos municípios no ano de 2013 aumentando o número oficial para 5.570 municípios existentes no Brasil.

políticas públicas, já pela ótica fiscal, as contrapartidas tendem a internalizar externalidades, tendo em vista que esse modelo de transferências visa reduzir o custo social sobre a implementação de políticas que tenderiam a ser arcadas somente pelos municípios.

Dessa forma, o uso dos recursos provenientes das transferências voluntárias da União para municípios é bastante atraente para o financiamento de um rol de políticas que não contam com a proteção de vinculações sobre patamares de gasto (SOARES, 2012). Tais políticas até podem contar com um pacote de diretrizes nacionais determinando a maneira como estados e municípios devem proceder a sua execução, mas no quesito fontes de custeio, a participação da União é suplementar a capacidade financeira das subunidades nacionais. A natureza condicionada das TVUs e a necessidade do desembolso de contrapartidas por parte do ente receptor da transferência possibilita a esse mesmo ente oferecer às populações locais outras modalidades de políticas públicas, que muito provavelmente enfrentariam dificuldades de investimento a partir de outras fontes de custeio. Outra hipótese que pode-se inferir sobre a utilização de TVUs para o gasto em políticas de investimento diz respeito ao incentivo ao uso racional dos recursos, devido ao emprego das contrapartidas e a possibilidade de incremento da capacidade de gestão local, já que existe a necessidade de elaboração de projetos para a solicitação de recursos, seja para a União, ou até mesmo para entidades de fomento internacionais, tais como o Banco Mundial (CATAIA, 2011).

De maneira ampla, o enfoque sobre novas possibilidades de financiamento das necessidades locais incentiva a solidificação do paradigma da eficiência no emprego dos recursos, o que resultaria em impactos positivos para as governanças locais, em termos fortalecimento da gestão responsável e que visa a eficiência. O que se observa entretanto, é o predomínio do paradigma da equalização horizontal da capacidade de gasto das localidades como forma de reduzir as iniquidades territoriais. O poder de coordenação do governo federal sobre as políticas executadas pelos demais níveis de governo repousa sobre os programas nacionais que priorizam os repasses de renda direta para o cidadão e nas condicionalidades existentes no desenho institucional de transferências equalizadoras, o que implica maior controle do governo central sobre as finanças e alocações de gasto dos governos subnacionais.

Os impactos desses arranjos para o estabelecimento de mecanismos de incentivo às políticas de investimento em infraestrutura de transporte e mobilidade urbana, no âmbito do federalismo cooperativo permanecem um campo muito pouco explorado pela

Ciência Política. O início da trajetória sobre a compreensão das TVUs e sua contribuição para a execução municipal da política de transporte e mobilidade urbana perpassa, a delimitação constitucional sobre a competência executória de políticas. Tal delimitação foi capaz de lançar as linhas norteadoras do desenho cooperativo para as relações intergovernamentais. Os mecanismos de coordenação do governo central visam incentivar o desempenho das capacidades municipais em torno de políticas. Tendo em vista o fato da premente necessidade de reorganização do espaço urbano, e tendo como uma das formas de operacionalização de tal intento, o investimento em políticas de transportes e mobilidade urbana, cogita-se a possibilidade de as TVUs serem um meio utilizado pelo governo central de incentivar a execução por municípios de políticas de investimento que sejam do seu interesse, a semelhança do que já ocorre com as transferências do SUS e do FUNDEB. De acordo com a grande concentração de poder em termos de recursos e capacidades no governo central (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; ARRETCHE, 2000), admite-se para os objetivos desse trabalho, que as TVUs constituem mais um recurso a disposição do poder Executivo para o cumprimento de sua agenda.

De acordo com essa perspectiva, a fonte de recursos para o investimento em transporte e mobilidade urbana, não contaria somente com os recursos disponíveis nos cofres municipais mas também com os aportes do governo federal, além dos possíveis consórcios públicos intermunicipais e entre estados e municípios que poderiam ocorrer. A despeito da insegurança provocada pela não regularidade desse tipo de repasse e da forte ingerência política presente no modelo, toma-se as TVUs como uma alternativa para a ausência de investimento em políticas que são fundamentais para o desenvolvimento econômico das regiões. Caso não seja assim, faz-se aqui o seguinte questionamento: de onde viriam os recursos necessários para o investimento em reorganização do espaço urbano, tendo em vista a precariedade da arrecadação tributária municipal, além do cenário de escassez de recursos até mesmo para as políticas incentivadas pelo governo central? A dificuldade na repactuação federativa em torno das políticas reside na definição sobre fontes de financiamento e responsabilização pela execução das mesmas.

Uma forma de estabelecer possíveis soluções para os problemas de natureza federativa em relação ao custeio e a responsabilização sobre políticas faz alusão aos desequilíbrios fiscais promovidos pelo rateio ineficiente do sistema de partilhas e a precariedade na gestão subnacional de recursos provindos de transferências, fenômeno

relacionado ao não fechamento da brecha vertical⁵ existente, e que promove a concentração tributária num ambiente de descentralização de encargos. O enfrentamento a essas questões possui vários pontos de análise, e o estudo sobre os mecanismos de indução do governo federal é uma forma de buscar soluções dentro da complexidade do sistema federativo. É exatamente nesse ponto que são inseridas as TVUs como foco da análise sobre políticas públicas e execução municipal das mesmas.

2.3-a A inserção das TVUs no jogo federativo: o que existe para além da constitucionalização de políticas públicas ?

As reformas ocorridas em meados dos anos 90 configuraram a nova aparência do *checks and balances* federativo a favor do governo central: a descentralização fiscal e sua respectiva ênfase nas transferências obrigatórias de natureza incondicionada para estados e municípios começou a ser revertida ao sabor do aperfeiçoamento de regras definidoras sobre as responsabilidades de estados e municípios no financiamento e oferta de serviços públicos. A nova institucionalidade gerada a partir dessas regras acabou por resultar nos mecanismos de indução utilizados pelo governo central, orientados para o aumento da participação de unidades subnacionais nos gastos sociais. As atenções dessa nova sistemática institucional recaíram sobre as políticas de natureza universal e de competência compartilhada, fato que repercutiu no fortalecimento das relações intergovernamentais em bases cooperativas, muito embora tal sistemática não esteja isenta de problemas.

Os desenhos das políticas de educação e saúde básicas foram readequados aos novos padrões de financiamento e gestão, pelo qual estados e municípios desempenhariam papéis de importância fundamental. Logo de início, as vinculações de receita já existentes para o setor educacional foram estendidas para a saúde como forma de assegurar recursos mínimos para a oferta desses serviços junto à população. Da mesma maneira, a criação de fundos específicos para o financiamento dessas políticas

⁵Nas palavras de Sérgio Prado (2007), a brecha vertical pode ser entendida como a diferença a ser complementada pela União durante a redistribuição vertical de recursos arrecadados por essa instância, ao se considerar o gasto efetuado com políticas públicas no âmbito local que serão financeiramente suportadas, apenas pela arrecadação própria dos entes subnacionais. De acordo com esse sistema, governos superiores arrecadam mais recursos do que gastam diretamente, enquanto os governos de nível inferior arrecadam menos recursos do que gastam diretamente. Em suma, o determinante central da brecha vertical é a concentração da arrecadação tributária na União, fato que implica a necessidade do uso das transferências como forma de fechá-la, tendo em vista a menor capacidade fiscal de estados e municípios em face à União.

atendiam ao critério da necessidade de se criar um piso mínimo de dispêndio subnacional para a oferta das mesmas e por fim, a imposição de recompensas e sanções, por meio do emprego de transferências obrigatórias, de caráter condicionado à oferta de serviços fechou a lista das inovações institucionais em torno da oferta de políticas (VAZQUEZ, 2014).

Apesar desses arranjos se referirem precipuamente as políticas sociais entendidas como prioritárias para o governo central, suas implicações alcançam o desenho de outras políticas que não foram amparadas por essa sistemática de consecução de fontes perenes de financiamento e redefinição no modelo de gestão. O legado da política conta para a formulação de novos arranjos em relação a ela e as demais áreas de política. Segundo Souza (2009), a ênfase do governo central na constitucionalização das políticas de saúde e educação básicas teria como uma de suas explicações, a existência de políticas anteriores nesses setores referentes à esfera de atuação dos governos subnacionais, e teriam sido selecionadas devido a sua maior capacidade de adaptação ao se comparar às demais políticas. Essa tendência viria a facilitar a universalização e a descentralização da saúde e educação rumo às localidades (municipalização).

Por outro lado, outros setores de políticas públicas não lograram êxito durante o processo de descentralização por que ainda seria necessária, a criação de meios e mecanismos por parte dos governos locais para o provimento dessas políticas (ARRETCHE, 2000). A questão da ausência da infra-estrutura mínima necessária em termos de recursos e capacidades técnicas e de gestão por parte dos municípios comprometeria em muito a sua oferta, mesmo diante da necessidade social por tais demandas.

A participação do governo federal nas políticas públicas executadas localmente remonta ao período da promulgação da Constituição de 1988, pela qual a elaboração dos desenhos de políticas foi mantida sob a tutela do governo central, implicando na prerrogativa de determinação das preferências futuras sobre as mesmas (SOUZA, 2009). As reformas referentes à constitucionalização de direitos sociais e a regulamentação de alguns desses direitos foram possibilitadas através da delegação de autoridade que o constituinte originário fez a favor da União entregando para esta esfera de poder, a competência privativa para legislar sobre uma vasta gama de políticas, assim como possibilitou a posterior recomposição de receitas da União, por meio das desvinculações e contribuições sociais que não possuíam caráter compartilhado de receita com os

demais entes da federação. As competências privativas da União delegadas pelo constituinte originário implicariam para esse mesmo poder e para demais níveis de governo, na capacidade concentrada na União, sobre definição de desenhos de políticas, no formato da sua implementação e gestão, nas fontes de financiamento e nos mecanismos de acompanhamento e controle (SOUZA, 2009).

O fenômeno da centralização da autoridade sobre políticas na União deve-se não apenas a fatores institucionais, relativas às modificações ocorridas sobre as regras do jogo decisório como também a fatores referentes ao contexto político e econômico. As regras do jogo não são capazes de explicar de *per si* como e por que modificações ocorrem em determinado sentido, fato que revela a contribuição de mais de uma variável para a ocorrência de um dado fenômeno. No caso particular da forma como o Estado brasileiro formula e implementa suas políticas públicas, existe um consenso, à luz dos conhecimentos atuais, que a União concentra recursos financeiros e capacidades técnicas para promover a ação pública que se materializa nos desenhos de políticas.

Não obstante, a participação de municípios nesse processo não se resume apenas a uma mera execução impositiva de modelos pré-determinados pelo governo central. A parte que compete aos municípios na execução das políticas perpassa as suas próprias capacidades financeiras e gerenciais no modo de prover suas demandas. A ingerência federal reside precipuamente em dirimir as inconsistências das capacidades locais por meio da elaboração de “fórmulas” para tornar as políticas factíveis.

De acordo com essa perspectiva, a adoção pela via constitucional de modelos de transferências que condicionam a execução de políticas à liberação de recursos para os entes subnacionais abre espaço para o vislumbre de novas possibilidades de desenhos de políticas envolvendo a gestão e o financiamento compartilhado entre os entes federativos. O modelo em questão não deixa de ser alvo de críticas, uma vez que, ao longo do tempo as consequências para as relações intergovernamentais foram percebidas. De início, as transferências condicionadas que foram alvo das reformas causavam a impressão de fomentar ação compartilhada entre os entes federativos, o que não deixa de ser verdade, já que aumenta-se a responsabilidade das entidades subnacionais pela provisão de serviços de saúde e educação básicas (VAZQUEZ, 2014).

Ampliação não apenas da oferta assim como da cobertura dos serviços constituiu o mérito da regulação federal sob as políticas universais e descentralizadas. A situação favorecida pela regulação federal ensejou a expansão dos gastos municipais com as políticas sociais, reduzindo as diferenças horizontais na alocação de gastos com saúde e

educação resultando na redução de desigualdades territoriais. Porém, o problema verificado para além dessas primeiras análises compreende a elevação contínua dos gastos sociais subnacionais em detrimento dos gastos efetuados pela União. Tal elevação de gastos com as políticas sociais ocorre mesmo num contexto de ajuste fiscal, fato que pressiona ainda mais a alocação de recursos para a efetuação desses gastos.

As diferenças na capacidade fiscal de cada município é o que mais explica a alocação de gasto na área de saúde e educação, tendo em vista que o mais afeta à decisão de gastos dos governos locais é a regulação federal sobre a execução descentralizada da política. Ou seja: a principal implicância da regulação federal sobre a saúde e educação foi a ampliação do financiamento local dessas políticas. A consequência prática observada a partir da consolidação das diretrizes federais sobre a execução local de políticas sociais é a expansão contínua do gasto social devido à inflação e a constante elevação dos custos somados ao aumento das pressões sociais pela manutenção e ampliação da oferta de tais serviços (VAZQUEZ, 2014).

Em situação oposta encontra-se a União sobre o financiamento das políticas. Os recursos federais que alimentam as transferências do SUS diminuem a sua participação à medida que, a participação, principalmente dos municípios no financiamento das políticas sociais é ampliada. A explicação desse fato deve-se à ocorrência, num primeiro momento, de um pico no envio dos repasses, com o objetivo de incentivar a adesão do maior número de municípios às políticas formuladas pelo governo central. Após a consolidação da oferta descentralizada dos serviços ocorre um declínio das transferências federais que tendem a permanecer inalteradas, mesmo diante das elevações de custos e do aumento das pressões sociais pela oferta dos serviços, que acabam por ser arcada basicamente pelos municípios.

Dessa forma, o legado dessas políticas acaba por se tornar bastante complexo na medida em que reverter as titularidades⁶ públicas já oferecidas à população seria, do ponto de vista eleitoral, a pior escolha para os atores políticos envolvidos. A reprodução do sistema é contínua, ao se considerar o aspecto da determinação das alocações de gasto dos governos locais pela regulação federal, cujo poder refere-se ao incentivo à concentração de gastos nas políticas de competência compartilhada e que possuem fontes de financiamento provenientes das vinculações constitucionais (EC nº 14, 29, 53,

⁶ O termo titularidade é a tradução aproximada da palavra em inglês *entitlements*, termo que Célia Lessa Kertenetzky (2012) utiliza em seu texto para denominar “os direitos sociais exigíveis juridicamente, assumindo um formato de política social mais ou menos rígida frente a uma demanda em expansão e uma economia que perde dinamismo”.

59), ao estipular um limiar de gasto cujas diretrizes de execução foram aceitas pelos municípios.

A redução das desigualdades horizontais na alocação dos gastos na área social estimulando a prestação mais equânime em todo o país é um forte argumento a favor da adoção dos mecanismos de regulação federal, porém os efeitos colaterais desse processo não foram muito bem esclarecidos. Mediante esse cenário, o que sobra para as demais áreas de política pública? Por outras palavras: é possível a livre determinação do gestor público municipal para as políticas que não possuem fontes de financiamento asseguradas junto à macroestrutura federal para a execução de políticas? Para responder essas perguntas continuaremos utilizando a mesma linha de raciocínio, adicionando agora mais uma variável afeta à execução de políticas públicas por municípios: as TVUs como parte discricionária do orçamento da União e que representam recursos que são balizados pelas diretrizes nacionais de concessão de repasses mediante a adesão às condicionalidades federalizadas.

2.3-b A análise institucional das TVUs e a participação dos municípios na barganha federativa

Situar institucionalmente as transferências voluntárias e a sua possível significância para a produção de políticas públicas não é tarefa das mais fáceis, muito embora não seja algo impossível de ser aventado. A análise sobre suas características intrínsecas tomadas em contraponto às características das demais transferências, somada à análise dos mecanismos decisórios desenhados para a sua distribuição constituem o ponto de partida sobre a discussão que relaciona a utilização dos recursos provenientes das transferências voluntárias da União e o financiamento de políticas públicas de investimento em transporte e mobilidade urbana executadas pelas capitais municipais. O conceito das transferências voluntárias, as quais podem ser cedidas da União para estados e municípios, e de estados para municípios decorre do artigo n. 25 da Lei Complementar 101 de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, que denomina tais transferências como (...) "entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde".

Uma das características essenciais dessas transferências é o predomínio do caráter negociado entre os entes federativos, tomado ano a ano, e que resultam das

decisões orçamentárias dos níveis superiores de governo para a transferência de recursos fiscais direcionados os demais entes federativos (PRADO, 2007).

As transferências voluntárias compõe a porção discricionária pelo lado da despesa, dos orçamentos da União e dos estados. A existência de interesses comuns justifica a celebração de contratos, termos de parceria e convênios entre entes federativos, todos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira. Do ponto de vista dos municípios, o recebimento das TVUs implicaria o fortalecimento da sua capacidade de gasto para o cumprimento de suas atribuições constitucionais, contemplando as políticas públicas de responsabilidade compartilhada, e as políticas que se encontram sob sua estrita responsabilidade executória, determinadas pela própria Constituição.

Neste último caso de política pública, enquadram-se as políticas de desenvolvimento urbano, subdivididas nas áreas de transporte e mobilidade, habitação e saneamento básico, todas elas voltadas para a organização do espaço urbano. Os orçamentos locais sofrem com a escassez de recursos e com a rigidez sobre a decisão de gasto, fato que compromete a alocação de recursos voltados para o desenvolvimento urbano, daí a necessidade de se buscar uma otimização do emprego de receitas junto à União, visando à satisfação de demandas para esse segmento de política pública. O que se ressalva, contudo antes de elucidar a formatação do uso das TVUs para a alocação de gasto com as políticas de investimento em transporte e mobilidade urbanas, é necessário proceder um esclarecimento sobre quais seriam os objetivos dos atores políticos envolvidos nessa questão.

Considerando que políticos são sujeitos racionais e que pretendem com o exercício da política angariar votos, cargos, permanência no poder, é defensável a tese de que as transferências intergovernamentais de recursos podem ser ferramentas valiosas, usadas como uma forma de obtenção de objetivos políticos. A sua utilização configura a busca por novos aliados e a manutenção da disciplina dos já existentes e, principalmente, objetiva a construção e manutenção de coalizões majoritárias de governo (ARRETCHE e RODDEN, pg. 04, 2004).

Entretanto, é possível que transferências intergovernamentais possuam objetivos de redistribuição e de eficiência inseridos em seus desenhos de política. O que não se pode ignorar é o formato da disposição das “peças” no tabuleiro político, responsável por dificultar a *accountability* dos agentes públicos, e pode, eventualmente favorecer a distribuição de recursos aos atores políticos que fazem parte da coalizão governista, o

que não contribui para a redução das desigualdades sócio-econômicas existentes no país, entre outros aspectos. O motivo de tal constatação é originária, segundo Gibson *et al.* (2003), das estruturas político-institucionais pelas quais a economia política do federalismo tem o seu *modus operandi* determinado.

A raiz dos problemas da má distribuição de recursos envolve uma complexidade de fatores, os quais não cabem ao objetivo dessa dissertação enfrentar, porém é inevitável não fazer alusão às demais engrenagens do sistema político, as quais, assim como o federalismo, impactam no desenho das políticas públicas desenvolvidas no país. Nesse sentido, a distribuição intergovernamental de recursos é utilizada pela União como forma de estabelecer negociações horizontais na arena legislativa, bem como negociações verticais na arena eleitoral, a depender de seus objetivos políticos. (SOARES, 2012).

O caso específico da distribuição das TVUs para os governos subnacionais chama bastante a atenção dos estudiosos do federalismo por ser intensamente influenciada pela dimensão política de redistribuição. A distribuição de recursos fiscais sob a perspectiva das estratégias eleitorais e legislativas do governo central constituiu tema de pesquisa para Arretche e Rodden (2004), cujo objeto referia-se à transferência de recursos discricionários para os estados na fase de execução orçamentária.

As conclusões apontadas pelos autores revelam que as transferências constitucionais são mais redistributivas do que as transferências discricionárias, pois essas últimas são melhor distribuídas para os estados mais ricos da federação, e não se pautam pelo critério de necessidade local. De forma paradoxal, os benefícios de pertencimento à coalizão são maiores para os estados sobre-representados, confirmando que no Brasil, em decorrência das complexas relações envolvendo o presidencialismo e as regras do sistemas eleitoral, o federalismo é impactado de maneira realocativa⁷, mecanismo pelo qual os estados menos representados da nação conseguem obter maiores vantagens ao pertencer a coalizão, no que diz respeito a distribuição de recursos não constitucionais. Uma conclusão diferente sobre a redistribuição de recursos fiscais na federação sob a ótica da motivação política é sustentada por Octávio Amorim Neto e Andrei Gomes Simonassi (2013).

⁷A predominância do federalismo realocativo para o caso brasileiro e argentino surge como conclusão no trabalho de Gibson, Calvo e Faletti (2003). Os autores pontuam que a sobre-representação dos territórios na câmara baixa é capaz de influenciar o padrão de distribuição de recursos fiscais na federação. A expressão federalismo realocativo é utilizada no sentido de indicar os casos em que a sobre-representação (do sinônimo em inglês *malapportionment*, que significa má distribuição, desproporção) promove uma alocação regional de recursos públicos que se desvia da norma da proporcionalidade.

Os autores defendem o argumento de que sistema total de transferências correntes não é pautado pelo caráter redistributivo, a semelhança do que já ocorre com as transferências discricionárias. Segundo os autores, a configuração realocativa do federalismo brasileiro em detrimento de um padrão mais proporcional de redistribuição tem relação direta com a preponderância das necessidades políticas sobre as necessidades econômicas. As necessidades políticas muitas vezes são incompatíveis com as necessidades de desenvolvimento sócio-econômico, e o objetivo do governo central de criar e manter coalizões que dão a ele sustentação política aparece como o principal determinante do sistema de transferências fiscais como um todo.

Dessa forma, o investimento em políticas de desenvolvimento em infra-estrutura das regiões pode não constituir a estratégia mais interessante, caso o objetivo do governo central consista na formação e na manutenção da coalizão. Os retornos políticos de tal estratégia poderiam ser bastante demorados, levando-se em consideração o tempo exíguo dos mandatos eletivos. Seria de se esperar que os estados que mais investissem em infra-estrutura fossem contemplados com um maior envio de recursos federais, caso os objetivos do governo central atendessem aos critérios de redistribuição e de eficiência, porém esse fato não foi atestado durante a verificação empírica dos autores, no período 1985 a 2004.

Analisando sob esse aspecto, percebe-se que transferências discricionárias e constitucionais são balizadas pelas mesmas regras de método. A diferença consiste na visibilidade que os determinantes políticos podem assumir para cada modalidade de descentralização de recursos. Nessa esteira, pode-se afirmar com toda segurança, que os processos de transferências fiscais, de maneira geral envolvem barganhas políticas. A atuação racional dos atores políticos enseja as motivações para a barganha vertical federativa, o que, segundo Elazar (1987) baseia-se na posse sobre determinados tipos de recursos institucionais por cada ente da federação possibilitando assim, o fortalecimento da capacidade negociativa dos entes federativos mediante os recursos que cada um pode dispor durante as barganhas políticas. Ainda sob o ponto de vista da negociação vertical, Neto e Simonassi (2013) afirmam que o federalismo fiscal pode ser definido como um jogo de barganhas políticas que envolve o presidente, os governadores e os parlamentares.

Faz-se mister para a compreensão do jogo federativo, a inserção de outra esfera do poder que também possui interesses a serem representados nas arenas decisórias centrais, a despeito da não existir uma arena visível capaz de institucionalizar a sua

participação. Mesmo diante do fato de municípios não se encontrarem inseridos em nenhuma arena formal de representação, o seu status de ente federativo autoriza a sua participação nas barganhas políticas, e como tal, é plausível supor que os municípios são considerados na equação que determina o desempenho das regras do jogo referentes à distribuição de recursos fiscais, e sobre quais decisões políticas deverão ser implementadas.

Já que o legislador constituinte elevou os municípios a categoria de membro federado, mas ao mesmo tempo, não os dotou de um *locus* próprio de representação, há de se imaginar que a interlocução municipal nas Câmaras do Congresso ocorra via de regra, de maneira indireta⁸, bastando apenas saber quem seriam os agentes representantes dos interesses locais. O prefeito, por certo, precisa de aliados para conseguir implementar sua agenda institucional e atingir seus objetivos políticos, mesmo havendo um cenário de escassez de recursos e dificuldades político-institucionais a sua frente.

A superação de tais entraves possui um anteparo nas alianças interpartidárias que foram costuradas durante os ciclos eleitorais, referentes às eleições municipais e às eleições para deputado federal. A barganha política almejada pelos municípios torna-se crível por meio da análise desse ponto específico. Estudos recentes apontam para a importância da participação dos prefeitos no processo eleitoral referente à composição da Câmara dos Deputados. A postura assumida pelos prefeitos consiste no endosso às candidaturas de candidatos ao cargo de deputado federal pelo seu partido, atuando como verdadeiros cabos eleitorais desses candidatos no afã de obter num futuro próximo, um canal de acesso aos recursos do governo federal e possíveis retornos eleitorais visando os pleitos subsequentes (AVELINO *et al.*, 2013; NOGUEIRA, 2009).

Outro ponto de apoio a barganha federativa de acordo com a perspectiva municipalista é o recurso *policy-making* local. A implementação de políticas federalizadas fica sob a incumbência dos municípios, sendo essa uma ferramenta de peso para a consolidação do federalismo inscrito na Constituição. O caráter *policy-seeking* dos partidos, embora constitua uma perspectiva pouco usual na literatura política brasileira para o trato dessa questão, tende a lançar novas luzes sobre a

⁸A representação indireta dos municípios decorre da ausência de um *locus* próprio de interlocução de seus interesses junto às estruturas de poder do governo central. Segundo a dicção de Costa (2008:186), a representação direta ocorre quando governos subnacionais (governadores, prefeitos, *premiers*, etc.) têm assento garantido nos órgãos legislativos federais (principalmente na segunda Câmara) e participam diretamente nas decisões dos órgãos executivos, ou participam da indicação de juizes da cúpula do sistema judiciário nacional.

participação dos municípios nas arenas legislativas nacionais. A força política dos partidos compreende um mecanismo interlocutório para governadores e prefeitos desejosos por uma maior legitimidade no sistema de representação, no que se refere aos debates legislativos de interesse para suas jurisdições, no entanto, a lógica dos ciclos político-eleitorais para a composição das receitas subnacionais aparece como o ponto de análise mais desenvolvido sobre a participação dessas esferas políticas nas estruturas decisórias do governo central, uma vez que matérias de interesses dos municípios encontram-se sob a competência legislativa da União (ABRANCHES, 1988; ARRETCHÉ, 2012). O direcionamento de TVUs aos municípios por via de emendas parlamentares constitui um canal bastante utilizado para o delineamento de melhorias em termos de investimento nas localidades, muito embora, a disponibilização de recursos por meio de emendas ao processo orçamentário federal seja normalmente atrelado à execução de políticas de baixo impacto redistributivista, ao concentrar benefícios em determinadas localidades às expensas de todo o país.

A análise que permeia a maximização de votos e construção de políticas do tipo *pork barrel* baseia-se fundamentalmente, na homogeneidade de preferências dos congressistas sobre as modalidades de políticas públicas que devem ser privilegiadas.

As imbricações entre as arenas decisórias centrais e as localidades, tomando por fundamento o imperativo eleitoral tiveram seu entendimento relativizado na abordagem institucionalista, pois atores racionais podem utilizar diferentes estratégias para conseguir um mandato, e seus objetivos políticos tendem a ser diversos. Na mesma maneira, é pouco provável que exista uma relação clara e direta entre retornos eleitorais locais e investimentos em bens públicos de natureza distributivista. As externalidades negativas contidas nesse tipo de investimento podem inviabilizar a sua adoção por parte dos atores políticos, uma vez que, parte do eleitorado não diretamente envolvido nas relações clientelistas, também podem usufruir do bem público ofertado, o que ocasionaria um desincentivo à condução da política por esses meios. (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2002; BORGES, 2010).

A institucionalização das políticas, e de padrões cooperativos de execução voltadas às burocracias responsáveis pela formulação do desenho da política possuem um impacto apreciável sobre as condições de participação de municípios nas instâncias decisórias do governo central. Essa é uma discussão que certamente envolve a participação dos partidos políticos e líderes partidários, já que estes são considerados fortes dentro das arenas legislativas e capazes de organizar em torno de si, grande parte

do processo decisório. No entanto, muito pouco se sabe, para o caso brasileiro, sobre as preferências de partidos políticos e de suas lideranças na formulação do *policy decision-making* nacional, ainda que já existam pesquisas incipientes na Ciência Política apontando para essa direção. O que se sabe com maior apoio das pesquisas empíricas, é que a dimensão política das transferências intergovernamentais é sustentada pelos impactos da atuação de partidos e das coalizões do governo central para sua distribuição. No caso específico das TVUs, a decomposição dos determinantes políticos para a constituição desses repasses para os municípios foi feita por Soares (2012).

Segundo a autora, fatores como a coincidência partidária entre o partido do prefeito e do presidente, a coincidência partidária entre o partido do prefeito e do ministro que possui a posse sobre recursos de TVUs e o ciclo das eleições presidenciais são capazes de explicar a maior alocação de gastos discricionários da União a favor dos municípios. A análise se referiu aos dois mandatos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, sendo que para este último, houve uma descentralização maior de recursos discricionários da União em favor dos municípios, muito provavelmente por que este último precisava negociar apoio político necessário para sua governabilidade.

A descentralização de mais recursos de TVUs para os estados mais ricos, de acordo com Arretche e Rodden (2004) decorre da importância vital de alguns estados para a coalizão do governo. Coadunando no mesmo sentido, o modelo elaborado por Neto e Simonassi (2013) abrange a força da coalizão governista dentro dos estados como forma de inferir o caráter realocativo do federalismo brasileiro. Esses dados confirmam a hipótese de que TVUs são utilizadas como recurso estratégico pelo poder Executivo para a obtenção de seus objetivos, sejam eles angariar votos e/ou construir e manter coalizões de governo. Dessa forma, recursos tipificados com a marca da discricionariedade, muito timidamente são administrados com o intuito da equidade e da eficiência, não obstante, tais intuítos não possam ser inteiramente negligenciados (COSIO, 2008).

2.4 As finanças municipais como instrumento de políticas urbanas

Discussão imprescindível antes de averiguarmos a participação federal na execução das políticas de transporte e mobilidade urbanas praticadas nos municípios, diz respeito ao reconhecimento do papel exercido pela arrecadação própria municipal no

desempenho das políticas urbanas, sendo este um aspecto relevante do ponto de vista institucional, principalmente quando relacionado à justificativa da necessidade de fontes complementares de custeio e da elaboração de um marco legal específico para o desenvolvimento de políticas públicas no referido setor.

A incidência da tributação municipal recai sobre a propriedade imobiliária e sobre os serviços, sendo representada pelo representantes o IPTU, ITBI, ISS, taxas e contribuições econômicas, compondo parte da receita líquida disponível, juntamente com as receitas provenientes das transferências intergovernamentais federais e estaduais e de receitas patrimoniais. De acordo com dados do IPEA (2011), 5% dos municípios com os melhores níveis de arrecadação tributária, arrecadam dez vezes mais que 80% dos municípios brasileiros com os piores níveis de arrecadação, fato preocupante, pois põe em evidência os motivos reais da baixa arrecadação tributária dos municípios brasileiros: as deficiências em termos de capacidades administrativas destinadas à arrecadação e as acentuadas diferenças regionais.

Desta feita, o baixo volume de recursos próprios atribuído aos municípios provém da conjugação desses fatores, e não de uma incidência estreita sobre uma base tributável de receitas e de uma excessiva dependência municipal das transferências intergovernamentais. Segundo a pesquisa realizada pelo IPEA (2011), os custos de implantação de uma complexa rede de cobrança de tributos oneraria bastante os pequenos municípios e simultaneamente, os municípios que mais arrecadam são também aqueles que mais recebem transferências dos níveis superiores de governo, independente da modalidade de transferência, o que contribui para a manutenção dos desequilíbrios regionais.

No caso particular das finanças municipais, a elaboração de um modelo que precise a percentagem exata dos tributos municipais e sua posterior alocação em gastos com políticas públicas demandaria um enorme esforço, o qual não faz parte dos objetivos dessa pesquisa, porém uma análise sobre o papel desempenhado pelas finanças municipais, levando em consideração os avanços normativos urbanos capitaneados pelo Estatuto das Cidades e pelo Ministério das Cidades é possível dentro do escopo desta pesquisa. Os gastos públicos municipais originados de sua arrecadação própria podem ser orientados segundo a normatização elencada nos estatutos referentes à organização do espaço urbano.

A manifestação dos princípios da função social da propriedade e da cidade se fazem presentes nos Planos Diretores, bem como no próprio Estatuto das Cidades e nas

suas posteriores regulamentações municipais. Os tributos referentes à propriedade imobiliária (IPTU e ITBI) fazem alusão ao desenvolvimento de políticas sobre a utilização do solo urbano. Tais medidas poderiam compreender inovações políticas referentes a valorização e reorganização das zonas urbanas, propiciando um maior alcance de medidas que visem melhorias nas condições de moradia dentro das cidades. Já o ISS é a principal fonte de recursos tributários para os municípios, particularmente ao se tratar das médias e grandes cidades brasileiras.

A inovação relevante sobre este tributo como fomentador de políticas públicas, a exemplo do que ocorre nas grandes cidades brasileiras, como São Paulo e Curitiba, é a desoneração do imposto para várias categorias de prestação de serviço, inclusive para o transporte público. A justificativa para a desoneração de ISS no setor de transportes urbanos seria o barateamento da tarifa, a qual poderia contribuir para a acessibilidade da população ao dito serviço, assim como a melhoria da mobilidade dos usuários do sistema de transportes. O alcance social de tal medida ainda carece de melhores estudos, visto que, sua implementação é bastante recente nas capitais paulistana e curitibana, porém a viabilidade de fomento para o desenvolvimento urbano como base na tributação municipal é inegável.

Entretanto, a análise sobre os possíveis benefícios gerados aos usuários por meio da adoção de tal medida pelo poder público requer bastante cautela. As desonerações de ISS para o caso particular dos transportes públicos suscita dúvidas em relação ao papel exercido pelas partes interessadas na questão. Como é sabido, o relacionamento entre prefeituras e empresários do ramo é bastante nebulosa, revestindo-se muitas das vezes, de um caráter precário, a despeito do estabelecimento incipiente de processos licitatórios cujo objetivo consiste em institucionalizar e tornar mais transparente o processo de negociação das concessões públicas.

Via de regra, as concessões em transportes públicos são válidas por muitos anos, de sorte que negociações posteriores ao estabelecimento das concessões podem ocorrer de forma *ad hoc* entre prefeitos e empresários, apesar da vigência do paradigma da participação popular nesse processo. A fragilidade institucional incentiva a insurgência de negociações *ad hoc* durante o período de vigência das concessões, em prejuízo aos usuários do sistema. Esses longos períodos de ausência de reorganização das licitações pode comprometer a eficácia da política de desonerações, pois a mesma precisa ter seus objetivos constantemente avaliados em prol de sua adequação social. A adoção de desonerações para a produção de resultados sociais dentro do setor de transportes

urbanos é apenas um exemplo do emprego extrafiscal dos tributos municipais, todavia, o excesso de compromissos com despesas fixas, juntamente com sérias debilidades arrecadatórias e técnico-burocráticas paralisam as administrações municipais, criando um grave obstáculo à realização das políticas de planejamento e desenvolvimento urbano em consonância com os princípios sociais da propriedade e da cidade (SILVA, 2007; SANTOS, 2013).

A rigidez orçamentária dos municípios é bastante elevada, sendo os gastos correntes, particularmente com a manutenção da burocracia estatal e dos encargos previdenciários do funcionalismo público, os grandes destinatários da despesa municipal (situação semelhante ocorre nas demais esferas de governo). Dessa forma, num cenário de crise econômica e de acentuada escassez de recursos, o orçamento de investimentos fica cada vez mais restrito para novas ampliações de gasto, sendo a busca de soluções para tal impasse algo constante no dia-a-dia das administrações municipais.

A função social dos tributos exercida por meio de sua natureza extrafiscal é um saída para a redução de tais problemas, muito embora seus atributos refiram-se ao combate de problemas macroestruturais na política econômica, como o desemprego e a inflação. O emprego da orientação extrafiscal dos tributos favorece a produção de resultados políticos que podem ser sentidos na prática pelos contribuintes. Nesse sentido, a extrafiscalidade deixa de ser apenas sinônimo de isenções e imunidades para ser um mecanismo ensejador do desenho de políticas de fomento, a despeito de seu uso requerer cautelas, tendo em vista que pode implicar prejuízos, caso seja utilizado de maneira inapropriada.

Vide o exemplo da redução do IPI para automóveis e eletrodomésticos da linha branca que foi estipulada pelo governo federal há alguns anos, e que encontra-se sem efeito nos dias atuais. A redução do IPI foi bastante festejada pelo setor varejista, ao estimular o consumo das famílias no entanto, a renúncia dessa receita no longo prazo ocasionou danos aos municípios, acarretando a queda de sua arrecadação pelo governo federal e a redução sistemática dos repasses do FPM, transferência obrigatória composta pelos tributos federais IR e IPI. Seguindo um padrão semelhante, a crise enfrentada pelo setor energético já no segundo mandato da presidente Dilma Rousseff teve como fator desencadeador, a ampliação do consumo de energia elétrica pelas famílias, fato que culminou na elevação tarifária pelo uso das termelétricas (energia mais cara disponível no mercado), já que o período de estiagem prolongada prejudicou a produção energética das usinas hidrelétricas. De toda forma, apesar das ressalvas e dos equívocos do

governo federal na condução da política econômica, o uso extrafiscal dos tributos municipais como forma de operacionalizar políticas públicas, tal qual pode ser inferido de acordo com interpretação ampla da norma tributária nacional, ainda é uma realidade distante no Brasil. Dentro do prisma fiscal, Souza (2013) afirma que o principal tributo referente a propriedade imobiliária, o IPTU, não é cobrado dos contribuintes de forma eficiente em decorrência das inconsistências técnico-burocráticas das gestões municipais, aliadas a questão do ônus político de sobretaxar a população, mesmo diante de franco prejuízo ao erário. Na mesma esteira, seguem os demais tributos municipais como o ITBI, taxas de limpeza pública, coleta de lixo, taxas provenientes do poder de polícia e a COSIP - contribuição para o custeio da iluminação pública.

A má gestão relativa à arrecadação dos tributos pelas prefeituras ainda pode consistir de desvio de finalidade para as quais foram legalmente atribuídas. Um dos raros exemplos, senão o único, de vinculação de receitas dos entes federativos para o gasto com políticas de transporte e mobilidade urbana são as multas de trânsito. De acordo com o artigo 320 do Código de Trânsito Brasileiro – CTB, os valores arrecadados com a aplicação de multas de trânsito por estados e municípios devem ser revertidas exclusivamente, em sinalização de vias, engenharia de tráfego, fiscalização, segurança e educação no trânsito.

A verificação da compatibilidade entre a arrecadação das multas de trânsito e a sua destinação para o gasto em melhorias do sistema viário sofre com a falta de transparência no processo relativo ao seu desembolso, uma vez que os recursos são arrecadados pelos órgãos de trânsito das cidades, entrando diretamente na conta única do governo do estado ou do município, constituindo parte do tesouro público. A partir daí, perde-se o controle sobre o uso adequado desses recursos, que a depender da discricionariedade do governante podem ser utilizados em finalidades outras que não as políticas de transporte e mobilidade urbanas, mesmo em desrespeito a lei. No mesmo sentido, os instrumentos de financiamento da política urbana de origem não tributária sofrem com a precariedade arrecadatória e de governança fiscal dos municípios.

O Estatuto das Cidades, apesar de não estipular percentuais fixos de gastos com as políticas urbanas, encetou os instrumentos urbanísticos de planejamento, concebidos a partir da indução do uso e da ocupação do solo, da regularização fundiária, e da institucionalização dos processos de gestão (IPEA, 2011). O ordenamento mais visível para o atendimento das políticas urbanas segue os instrumentos criados em função do uso do solo e sua consequente adequação à função social da propriedade. Os principais

mecanismos previstos pelo Estatuto das Cidades condizentes com essa função são o IPTU progressivo no tempo e a outorga onerosa do direito de construir, ambos destinados exclusivamente ao financiamento das políticas urbanas, sendo essa a principal diferença existente entre as receitas tipicamente tributárias e as receitas obtidas por meio dos instrumentos de planejamento urbanístico. A alocação dos recursos tributários municipais é livre, enquanto que as receitas não tributárias de natureza urbanística são vinculadas ao gasto em urbanismo.

Apesar de haver a previsão de gastos na rubrica por meio de fontes perenes de financiamento, o mesmo aparato é subutilizado pelas administrações públicas, pois segundo dados da pesquisa IPEA (2011), apenas 20% dos municípios brasileiros ratificam os instrumentos de planejamento urbanístico elencados no Estatuto das Cidades, por meio da edição de seus Planos Diretores. Dessa forma, as práticas em planejamento urbano e o desdobramento de suas várias subfunções, entre elas o transporte e a mobilidade urbana, permanecem apartadas de fontes estáveis de financiamento, sendo acompanhadas de longe pela remota possibilidade de uso extrafiscal dos tributos municipais.

2.5 As TVUs e o urbanismo

2.5-a O quadro institucional das políticas de transporte e mobilidade urbana

A reorganização do espaço urbano surge como necessidade premente de uma sociedade dinâmica e imersa num processo multifacetado de desenvolvimento. Não apenas as demandas sociais evoluem numa escala exponencial, em se tratando de ambientes urbanos. As demandas de caráter infraestrutural também se fazem presentes e necessárias nos territórios e localidades, constituindo a base para o desenvolvimento inclusivo e sustentável dos núcleos urbanos (ALVES, 2014). Considerando o padrão errático de ocupação e urbanização das grandes cidades brasileiras, cuja população tornou-se predominante urbana em um espaço de tempo de 40 anos, entre os anos de 1940 a 1980, fica fácil compreender o anseio social por novos arranjos políticos que minorem os desequilíbrios e carências de toda sorte visíveis nas circunscrições urbanas (ROLNIK, 2009).

O foco nas políticas de desenvolvimento urbano coadunam com a elevada concentração humana dos grandes centros e com a ausência, ou precariedade dos planejamentos estruturais de médio e longo prazos para esses espaços, fenômeno que

culminou na expansão caótica das metrópoles, as quais não se encontram devidamente preparadas para reduzir as externalidades negativas geradas pelo equivocado processo de urbanização e para o desenvolvimento de políticas que atendam as necessidades urbanas emergenciais. O surgimento do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) coincidiu com período da redemocratização brasileira e se estabeleceu no bojo do processo constituinte. Por meio desse movimento, setores organizados da sociedade civil vocalizaram suas demandas de caráter reformista sobre a vida nas cidades, a partir da adoção de medidas pelo poder público que contemplassem um melhor aproveitamento do espaço urbano, em termos de inclusão social e desenvolvimento (AVRITZER, 2010)

As considerações sobre as políticas de desenvolvimento urbano e suas consequências para a dinâmica social nas cidades ganharam maior visibilidade a partir da construção de seu marco legal pioneiro, ainda durante o processo constituinte, que resultou na inserção no texto constitucional do capítulo II do Título VII sobre política urbana, mais precisamente os artigos 182 e 183. Pela dicção do artigo 182 da Constituição de 88, fica claro o papel dos municípios na vanguarda das políticas afetas ao espaço urbano através de sua execução. O documento constitucional já previa a instituição de uma legislação nacional, que na forma da lei, seria utilizada como referência para o desenho das políticas urbanas dos entes federativos, documento posteriormente promulgado com o nome de Estatuto das Cidades⁹. Esse dispositivo regulatório do artigo 21, inciso XX, artigos 182 e 183 da Constituição Federal visava um reordenamento generalizado para as cidades através do estabelecimento de normas que incentivassem a prevalência do bem estar público, a partir da ampliação da participação popular na gestão da cidade.

O seu arcabouço normativo sistematiza diretrizes de alcance social, as quais possuem por objetivo salientar as funções sociais da cidade e da propriedade. Uma de suas principais contribuições nesse sentido foi estipulação da obrigatoriedade de desenvolvimento e instauração dos planos diretores urbanos, para as cidades que contassem com um população superior a 20.000 habitantes. O estabelecimento do plano diretor como o principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana, aprovado por lei orgânica municipal, redefiniu o desenvolvimento de políticas urbanas, de modo que as mesmas estejam em sintonia com a legislação federal do Estatuto das

⁹Lei federal nº 10.257/01.

Cidades. Além da exigibilidade do plano diretor para os municípios com mais de 20.000 habitantes, existe a determinação para as cidades acima de 500.000 habitantes, do desenvolvimento de um plano integrado de transportes, dentro do próprio plano diretor ou a ele correlato, e de maneira compatível com suas determinações gerais, propiciando uma integração entre as políticas de reorganização do território e as políticas de transporte e mobilidade urbanas (LIMA NETO e GALINDO, 2013).

Apesar da estipulação desses marcos legais, a operacionalização das demandas urbanas, principalmente por parte dos municípios tornou-se uma tarefa difícil de ser cumprida avaliando-se exclusivamente as suas capacidades administrativas e financeiras. Via de regra, as políticas de desenvolvimento urbano compreendem os setores de saneamento, habitação, transportes e mobilidade. No que diz respeito as duas primeiras, o desenho descentralizante para a execução de políticas, iniciado em meados dos anos 90 falhou, ao não depreender de maneira satisfatória um esforço cooperativo entre as três esferas federativas, e que contemplasse a utilização de recursos financeiros e capacidades técnicas compartilhadas no intuito de melhor desempenhar o desígnio da oferta de tais serviços públicos à população. A descentralização dessas políticas não foi capaz de transpor os obstáculos da inoperância da gestão técnica e financeira, fato que comprometeu sobremaneira a trajetória de desenvolvimento dessas políticas, e as relegou a um padrão desigual na oferta de serviços, entre as diferentes jurisdições (ARRETCHE, 2000; ARRETCHE E VAZQUEZ, 2009; ARAÚJO, 2015).

As políticas de transporte e mobilidade não tiveram melhor sorte: apesar das determinações constitucionais estabelecerem a divisão de competências no que tange ao investimento em transportes, atribuindo à União a determinação sobre diretrizes gerais sobre a política urbana e aos estados a responsabilidade sobre a oferta de transporte público de caráter intermunicipal, coube principalmente aos municípios, a árdua tarefa de executar políticas de transporte dentro do perímetro urbano, ou seja: a provisão do transporte coletivo se daria maneira direta pelo ente público local, ou indiretamente, sob os regimes de concessão ou permissão junto à iniciativa privada, na oferta de diferentes modais de transporte para a população. A pavimentação e sinalização de vias, o desenvolvimento de desenhos de circulação de tráfego, bem como a construção de abrigos para passageiros e integração dos modais de transporte encontram-se também dentro do espectro de atuação do ente municipal por serem bens públicos indivisíveis não passíveis de cobrança de tarifas por parte das empresas privadas. (GOMIDE, 2004; ARAÚJO, 2015).

Tendo em vista a configuração atual dos grandes aglomerados urbanos, muito deles assumindo as feições de regiões metropolitanas, as quais podem ser definidas como espaços onde há integração de territórios adjacentes a uma metrópole, de forma a produzir um espaço integrado de produção e consumo, fenômeno que amplia as áreas urbanas e as necessidades de mobilidade da população (IPEA, 2012). De acordo com essa perspectiva, uma das frentes de trabalho que possui importância salutar para a organização do espaço urbano diz respeito às políticas de transporte e mobilidade. O benefício social obtido por meio do investimento público no setor de transporte e mobilidade é incontestável, pois otimizar a locomoção dos indivíduos ao longo do território é capaz de gerar impactos positivos para a economia, a sociedade e o meio ambiente.

O Ministério das Cidades surge no ano de 2003 com a missão de comandar as políticas de organização do espaço urbano nacional. Para a questão do marco regulatório sobre as políticas de transporte e mobilidade urbanas foi elaborado, no ano de 2012, o Plano Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU)¹⁰, cuja importância reside na evolução paradigmática nesse segmento de política pública, pois a compreensão sobre a mobilidade urbana acabou por se tornar algo bem maior do que somente as políticas de transporte, que no Brasil tiveram seu início com o estado desenvolvimentista de Vargas, cujo foco consistia prioritariamente na pavimentação de rodovias federais e no incentivo à aquisição de veículos motorizados individuais. O PMNU possui no seu escopo uma abordagem mais contemporânea das cidades e de suas necessidades voltadas precipuamente para a adequação das necessidades coletivas.

Um sistema integrado entre os diferentes modais de transporte de massa e um modelo de cidade voltado para o bem-estar das pessoas passaram a incorporar as diretrizes centrais do plano de mobilidade urbana. O comando do aparato institucional voltado para o desenho de diretrizes, programas e ações de alcance nacional no setor de transportes e mobilidade urbana fica sob a responsabilidade da Secretaria de Mobilidade - SEMOB, a qual se encontra vinculada ao funcionamento do Ministério das Cidades. De modo geral, a organização do segmento transportes e mobilidade sofreu profundas modificações após a promulgação da Constituição de 1988. Até meados dos anos 70, o GEIPOT – grupo executivo de integração para a política de transportes era o órgão responsável atrelado à estrutura do Ministério dos Transportes, para estabelecer estudos

¹⁰ Lei Federal 12.587/12

e estratégias para a consolidação do sistema viário nacional. Havia ainda a previsão legal de fontes permanentes de financiamento para as rodovias, estabelecidas a partir do ano de 1945 por meio do Fundo Rodoviário Nacional - FRN, cujos recursos seriam originários da arrecadação do Imposto único sobre combustíveis e lubrificantes líquidos e gasosos – IUCLLG, de parte da Taxa Rodoviária Única – TRU, editada em 1967 e da arrecadação do imposto sobre os serviços de Transporte rodoviários – ISTR.

O FRN funcionou satisfatoriamente nos anos de sua vigência sendo extinto pela Constituição de 88 juntamente com um modelo institucional que estabelecia fontes permanentes e seguras para o financiamento do setor de transportes, ensejando uma dependência cada vez maior do recursos do orçamento geral da União que não se utilizam de critérios técnicos de redistribuição, e sim critérios políticos (PEREIRA Jr., 2003; VASCONCELLOS, 2005). O desenho de políticas públicas promovido pela Constituição de 88 delimitou o campo de atuação de cada esfera administrativa para o setor de transportes, afastando o governo federal das maiores responsabilidades com o setor.

Os investimentos do governo federal ficaram adstritos a sua competência constitucional na área do sistema metroviário metropolitano através da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CTBU), sendo esse segmento responsável apenas, pela menor parcela de deslocamento de massa existente entre os modais disponíveis no mercado, embora seja capaz de concentrar elevados retornos de demandas em se tratando principalmente de grandes regiões metropolitanas, a exemplo do que ocorre no Rio de Janeiro ou em São Paulo.

O grande empecilho relativo a essa modalidade de transporte de massa é o seu alto custo. A implementação de um sistema metroviário utiliza como unidade de custo, o valor do kilometro construído. Os valores ultrapassam facilmente a casa dos bilhões, de acordo com estudos lançados pelo IPEA (2012) sobre o assunto. Tendo em vista os problemas de expansão da malha metroviária no país, demais alternativas capazes de suprir as demandas por mobilidade dos grandes centros urbanos foram elencadas pelos órgãos institucionais, mesmo numa escala de transporte menor, ao se comparar com a capacidade de deslocamento de massa dos metrô. Os conceitos atuais dos sistemas VLTs (veículo leve sobre trilhos) e BRTs (*bus rapid transit*) atendem, e a custos menores, às demandas por transporte e mobilidade e tem se constituído no meio possível de viabilizar os empreendimentos no setor, principalmente o transporte coletivo sobre rodas, o BRT. O fato é que de maneira isolada, municípios não conseguem arcar

com os custos dessas inovações nos transportes urbanos, configurando a necessidade de uma participação maior da União no financiamento direto dessas iniciativas, não apenas como fornecedora de linhas de crédito por intermediação do Banco do Nordeste ou da Caixa Econômica Federal (GALINDO, 2011).

Da mesma forma, as complicações enfrentadas pelo setor de transporte e mobilidade decorrem da falta de regras específicas de regulamentação em torno da infraestrutura viária, organização institucional e mecanismos de financiamento. Muito embora, o segmento sofra com as ineficiências geradas pela presença de várias falhas de mercado inerentes à própria estrutura competitiva da oferta desse tipo de serviço, fica claro a necessidade da intervenção estatal por meio de uma regulamentação com objetivos claros de racionalizar um método de construção de parâmetros, que incentivem a participação da iniciativa privada na otimização da oferta de serviços públicos nas áreas de transportes urbanos.

O Brasil sofre hoje os impactos do legado do desenho de políticas de transporte elaborado pelo estado-desenvolvimentismo da década de 50 do século XX. Os custos sociais forjados a partir da primazia do transporte motorizado individual sob o transporte coletivo aparecem no formato de acentuadas debilidades para este último. Tais debilidades consistem principalmente, no declínio vivenciado pelo transporte público coletivo durante a segunda metade dos anos 90, relacionadas à queda de demanda e de produtividade, aliadas à instabilidade institucional do setor e ao caráter temerário das relações entre o poder público e a iniciativa privada nos contratos de concessão do serviço. O cenário de desorganização do setor desestimula os agentes envolvidos, sobretudo os privados, a investirem e realizarem melhorias no ramo dos transportes das grandes cidades (GOMIDE, 2004).

Os efeitos da liberalização do setor podem ser sentidos na tarifação excessiva por parte dos prestadores de serviço, geralmente acima da inflação, resultando na perda de demanda por haver um descompasso entre a tarifa cobrada do usuário e a sua real capacidade de pagar pelo serviço. Outra consequência visível da não regulamentação dos transportes metropolitanos é a ocorrência dos transportes “clandestinos”, vans e lotações que concorrem com os prestadores de serviço reconhecidos pelo poder público, e que prestam um serviço de baixa qualidade à população.

A concorrência dos transportes clandestinos incide principalmente nos locais onde não há interesse dos empresários em efetuar linhas de ônibus devido à baixa rentabilidade obtida nessas regiões da cidade. Segundo Féres (2013), a ineficácia da

livre concorrência para a oferta de serviços de transporte, mais que justifica a regulamentação do estado para o segmento, tendo em vista a persistência da incapacidade do mercado no provimento de uma solução ótima do ponto de vista econômico e social, por meio da entrega à população de um bem ou serviço a preço justo, compatível com a cobertura de custos para a implementação do mesmo. A incapacidade exclusiva e resiliente da iniciativa privada em prover de maneira eficiente o serviço concedido, é denominada falha de mercado, e como tal necessita da regulamentação do poder público para melhorar suas condições de oferta dos serviços.

De acordo com Gomide (2004), as principais falhas de mercado referentes ao setor de transporte são os monopólios naturais em decorrência das infraestruturas físicas necessárias para a implantação do serviço e da ocorrência de expressivas economias de escala. Esse é o fenômeno que ocorre com os serviços de metrô, que até o presente momento, não possuem modais similares¹¹ já em pleno funcionamento que se aproximem de sua elevada capacidade de transporte de massas. A forma de dar viabilidade estrutural para a participação dos outros modais no sistema de transporte é a configuração de uma economia de rede, como uma forma de reduzir custos mediante o estabelecimento de modos de integração entre os distintos modais de transporte.

As redes econômicas na prestação do serviço tem por objetivo aglutinar as demandas eliminando superposições na oferta dos modais de transporte, diminuindo gastos no longo prazo e otimizar o sistema como um todo. O efeito esperado para a economia de redes em transportes públicos é a coordenação tarifária, intermodal e interjurisdicional, em virtude das necessidades de locomoção que se espraiam pelas regiões metropolitanas. A continuidade e a disponibilidade dos transportes públicos é uma falha de mercado originada pela essencialidade desse tipo de serviço previsto pela Constituição. A prestação de um serviço equânime para a sociedade justifica a intervenção do Estado no provimento da continuidade e disponibilidade dos serviços, por meio da concessão de subsídios para o setor privado, com o intuito de oferecer uma cobertura integral por todo o território das cidades, inclusive nas áreas menos povoadas e de menor rentabilidade para a classe empresária.

Outro ponto a ser discutido em relação as falhas de mercado do sistema viário são as externalidades. As externalidades podem ser positivas e negativas analisando-se

¹¹ Os sistemas VLTs apesar de serem bem parecidos com os metrôs urbanos, deles diferem por não terem a mesma capacidade de transporte de passageiros e, via de regra por conta dos custos, podem não ser construídos em vias totalmente segregadas como ocorre com os metrôs construídos em ambientes subterrâneos e em plataformas elevadas.

por essa perspectiva. As positivas originam-se da utilização do transporte público e das consequências benéficas que esse fato gera para redução da poluição ambiental e a melhora nos congestionamentos nas vias públicas. As negativas derivam do uso massivo do transporte motorizado individual, que tanto degrada o meio ambiente quanto congestionam o trânsito das grandes cidades.

A internalização satisfatória sobre as externalidades negativas provenientes do uso dos veículos particulares é a medida que justificaria a implantação de pedágios em territórios urbanos¹² e a concessão de gratuidades para os usuários do sistema de transporte público. Além de suplantarem as falhas de mercados existentes no setor de transportes, a regulação estatal se faz útil para o estabelecimento de “regras do jogo” que sejam claras e seguras, visando o estímulo ao estabelecimento de parcerias público-privadas em tempos de contingenciamentos orçamentários e fragilidade fiscal das unidades federativas. Os métodos de regulação consistem na determinação de regras ou legislações que digam respeito a oferta estável e adequada do serviço do serviço a preços compatíveis com a capacidade financeira dos usuários. Essa intervenção se dá pelo controle de preços, pela entrada e saída do mercado, pela quantidade, padrões de desempenho e pela qualidade do bem ou serviço oferecido à população (GOMIDE, 2004).

A observação do setor de transportes, no entanto, demonstram que os processos licitatórios abertos à ampla concorrência vem prevalecendo como mecanismo regulatório para o segmento. O emprego de licitações acarreta benefícios para a organização do sistema por concentrar um conjunto de atribuições considerado como basilar pelo ente público, para a implantação do serviço, contudo não foi verificada uma relação causal entre a abertura de procedimentos licitatórios e melhorias contundentes na prática dos transportes urbanos.

O que tem sido verificado é que licitações podem ser utilizadas de maneira colusiva por grupos empresariais, de forma individual ou consorciada, a partir do seu prévio conhecimento sobre as planilhas de custo e rentabilidade dos trajetos, para a permanência no segmento dos mesmos grupos que já ofereciam o serviço antes do procedimento licitatório. A relação público-privada que já existia em caráter precário, agora reveste-se do manto da legalidade, embora não seja possível garantir que o

¹²De acordo com Gomide (2004:12) o emprego da cobrança de pedágios em território urbano, como forma de internalizar a externalidade negativa advinda do uso de carros particulares ocorre em Londres, Inglaterra.

desenho institucional das licitações compreenda arranjos suscetíveis à inclusão social da população mais pobre, através de avanços na cobertura do serviço ao longo do território das cidades e do estabelecimento de tarifas razoáveis para os usuários, bem como a coordenação tarifária, intermodal e interjurisdicional do transporte, como forma de obter a diminuição das falhas de mercado e racionalizar o sistema como um todo (FÉRES, 2013).

A carência de uma regulação moderna para os transportes objetivando melhorias para a mobilidade das grandes cidades também se faz presente nos mais altos escalões do poder executivo federal, mais precisamente, no âmbito do Ministério das Cidades. A organização institucional das políticas de transporte e mobilidade na esfera federal, sob o paradigma da participação democrática acontece através do estabelecimento de fóruns e conselhos intersetoriais promovidos pela burocracia desse ministério, havendo uma focalização no estabelecimento de diretrizes para a implementação de políticas de transporte e mobilidade por municípios em consonância com o Estatuto das Cidades, os planos diretores municipais, o Plano Nacional de Mobilidade Urbana e os planos diretores de mobilidade das localidades com população acima de 20.000 habitantes.

O estabelecimento de diretrizes com o fito de otimizar a vida nos grandes aglomerados urbanos é um ponto pacífico entre os especialistas no assunto, muito embora este seja um ponto que ainda precisa de melhorias para fazer valer a contento, suas diretrizes. A participação do governo federal pode (e deve) ser bem maior do que apenas baixar determinações sobre o modo de execução da política de mobilidade e transporte pelos entes subnacionais. O desenho de programas e ações do governo falham sob o aspecto da efetividade, por não fazerem utilização rigorosa de critérios técnicos, de viabilidade fiscal e de controle de execução para os auxílios financeiros prestados pelo orçamento da União às propostas de convênios e contratos de repasses apresentadas por estados e municípios.

2.5-b TVUs e o financiamento das políticas de transporte e mobilidade urbana

O aspecto da excessiva politização na distribuição de recursos discricionários federais pauta os programas atualmente implementados pelo governo central na prestação de auxílios aos governos subnacionais para o investimento em suas políticas de desenvolvimento urbano. Normalmente, os processos decisórios relativos ao desenvolvimento de políticas urbanas utilizam-se das transferências voluntárias de

forma a complementar o custeio dos investimentos no referido setor. Os convênios e os contratos de repasse são os meios específicos utilizados para a operacionalização de captura desses créditos orçamentários pelas unidades administrativas locais. A análise dos convênios firmados entre a União e os municípios compõe o objeto dessa pesquisa, por corresponderem a maior parte dos ajustes efetuados com o objetivo de colaboração entre essas unidades federativas por meio da descentralização de recursos.

A forma de alocação de receitas voluntárias da União, por meio de convênios obedece duas formas de procedimentos: via utilização de recursos previstos na LOA e que serão descentralizados mediante a execução de programas de governo, tais como o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento e o Programa Minha Casa, Minha Vida por estados e municípios, não havendo determinação prévia sobre quem será beneficiado. A outra via procedimental para a realização de convênios utiliza o conhecimento prévio sobre o beneficiário do gasto federal na LOA, por ato discricionário do próprio governo ou por proposta de emenda parlamentar ao orçamento da União.

O processo de operacionalização das TVUs para os municípios é pautado por uma série de problemas institucionais de difícil resolução, a despeito do uso de instrumentos obrigatórios para esta finalidade como o SINCOV¹³, o sistema de gestão de convênios e contratos de repasses, visando a melhoria do sistema de repasses voluntários no que diz respeito à *accountability* e o controle sobre os gastos públicos. Mesmo diante das melhorias operacionais introduzidas no sistema, a partir do ano de 2007, ainda persistem os mesmos problemas que afetam as transações cooperativas: ineficiência na alocação dos repasses, reduzida *accountability*, baixa capacidade técnica¹⁴ dos municípios para a elaboração e execução de bons projetos e falta de fiscalizações por parte da União para a destinação dos valores repassados. Em relação às ineficiências alocativas das TVUs, pode-se inferir que distorções provocadas pelo

¹³ O SINCOV (Decreto federal nº 6.170/07) é o sistema informatizado do governo federal no qual serão registrados todos os atos relativos ao processo de operacionalização das transferências de recursos por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria, desde a sua proposição e análise, passando pela celebração, liberação de recursos e acompanhamento da execução, até a prestação de contas. As informações registradas no SICONV são abertas à consulta pública na internet, no Portal de Convênios (www.convenios.gov.br). TCU, 2013.

¹⁴ Utilizando-se do trabalho de Abadia (2015), as principais irregularidades verificadas, e que caracterizam os projetos elaborados por municípios como tecnicamente inadequados são: a) Proposições de caráter abrangentes, sem especificação detalhada do objeto que se pretende realizar; b) Ausência de condições técnicas e/ou jurídicas da entidade para executar o programa proposto; c) Ausência de justificativas cabíveis para a solicitação dos recursos federais; d) Metas e cronogramas de execução insatisfatórios, não contendo informações qualitativas, resultados esperados, atividades a serem desenvolvidas, locais e datas das execuções, insumos e seus custos.

encerramento do exercício financeiro possam estar envolvidas. Isso por que, em decorrência do princípio da anualidade orçamentária, os créditos orçamentários somente terão vigência, salvo algumas exceções, dentro do exercício financeiro no qual foram autorizados.

De acordo com a pesquisa desenvolvida por Oliveira (2013), a maioria dos convênios e contratos de repasse são assinados no último mês do exercício financeiro, ultrapassando quase sempre 50% do valor do empenho no mês de dezembro. Esse número pode corroborar o entendimento de que transferências voluntárias são concedidas de forma temerária, somente para que os créditos autorizados não sejam perdidos, ou sejam inscritos nos restos a pagar. A exceção ao princípio da anualidade orçamentária está preceituada no art. 167 da CF/88 que permite a concessão de créditos especiais e extraordinários quando autorizados até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro. Outra exceção é a plurianualidade do investimento, pois, ainda segundo a dicção do art. 167, § 1º da CF/88, nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

A consequência para o processo de descentralização de recursos voluntários da União a partir da perspectiva das distorções provocadas pelo princípio da anualidade é a não verificação rigorosa dos convênios firmados, fato que poderia patrocinar a alocação de recursos federais de maneira ineficiente. Via de regra, os convênios celebrados entre os entes federativos, exceto os realizados por via de emendas parlamentares, obedecem tipicamente, quatro tipologias distintas. Os projetos cujas negociações são diretamente estipuladas entre os entes federativos, através de seus representantes dos poderes executivos, não submetem-se a processos públicos de seleção e não encontram-se inseridos no âmbito da execução de programas nacionais.

Estados e municípios negociam diretamente a consecução de recursos junto ao presidente da república e aos ministros cujas pastas concentrem recursos de TVUs, o Ministério das Cidades e o Ministério dos Transportes, por exemplo. As negociações originadas a partir desta tipologia de convênio convivem constantemente com o risco da ingerência política, tendo em vista que a participação formal de atores burocráticos nesses ajustes é restrita, e as arenas onde ocorre o processo decisório relativo a essas transferências compreende apenas, os chefes do poder executivo afastando o *checks and balances* institucional ensejado pela participação do Legislativo ou de outros atores que possuam interesse na questão.

Soma-se a esse fato, a questão da incidência do personalismo que encontra-se inserido no modelo. Os atores envolvidos utilizam-se dos mais variados capitais (político, social, econômico, etc.) para viabilizar seus objetivos que não obstante, podem estar desconexos das reais necessidades locais. O padrão da discricionariedade na determinação dos recursos repassados diretamente da União para municípios por meio de convênios é pautado pela negociação de vantagens entre os referidos níveis de governo, isso por que possivelmente, os acordos ajustados entre os entes podem implicar retornos futuros para os mesmos (ROLNIK *et al.*, 2012).

Convênios também podem ser celebrados mediante a divulgação de chamadas públicas do ente concedente dos recursos. O repasse de verbas pode ser concedido por ministérios e pela Caixa Econômica Federal, caso esta última faça parte do modelo de financiamento concedido pelo programa de governo. As seleções públicas de projetos participam da operacionalização de programas nacionalizados para a execução das políticas urbanas.

Tais chamadas tem a intenção de apresentar os programas nacionais estruturados no âmbito dos ministérios, cuja proposta possa interessar estados e municípios. A adesão desses níveis de governo ao programa nacional é documentada por meio da elaboração de um projeto que seja capaz de seguir as diretrizes da proposta de trabalho tornada pública pelo Ministério. Os melhores projetos terão notas atribuídas, sendo designados por uma listagem. A etapa da composição da lista para os projetos selecionados compreende a participação de um corpo de especialistas técnicos, contudo, a etapa determinante sobre quem deverá receber os recursos do programa é uma escolha que diz respeito apenas, ao alto escalão ministerial, fato que poderá ensejar relações espúrias na destinação dos recursos.

Em tese, essa modalidade de realização de convênios possui um maior grau de *accountability* e transparência durante a execução dos parâmetros de natureza técnica, ao se comparar com convênio diretamente ajustados entre os chefes do poder executivo. A celebração do convênio por seleção pública de projetos fica comprometida justamente em sua fase final, onde escolhas de caráter político muito provavelmente preponderam sobre as escolhas eminentemente técnicas.

Ainda de acordo com Rolnik *et al* (2012), o enviesamento político pode comprometer até mesmo o investimento que poderia ser feito na melhoria das capacidades institucionais dos entes federativos visando a elaboração de bons projetos, pois a escolha dos mesmos, realizada pelo do ministro e sua equipe executiva, não se

baseia essencialmente em critérios técnicos. A motivação política para a premiação de aliados e punição de grupos políticos opositoristas pode encontrar abertura nesse processo. A outra estratégia de ação de prefeitos e governadores dispostos a receber favorecimentos nos processos seletivos consiste na aproximação junto a parlamentares que possuam relações de afinidade com os dirigentes políticos que tem o poder de determinar a ordem sobre a apreciação da concessão de recursos na Comissão Mista de Orçamento – CMO.

A troca de favores nesse momento pode implicar em fortalecimento político em situação posterior, muito provavelmente relacionada à permanência política nas arenas eleitoral e legislativa dos atores envolvidos. Movimento muito semelhante pode ocorrer junto à burocracia da Caixa Econômica Federal, já que os funcionários encarregados pela seleção de projetos podem ser acionados por grupos lobistas que representam os interesses das unidades subnacionais. Os recursos negociados no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e do Programa Minha Casa, minha Vida são distribuídos de acordo com o embate de forças políticas dos grupos envolvidos.

Apesar do programas também se revestirem da aparência isonômica de participação de concorrentes, por meio de uma seleção pública de projetos, a alocação de recursos provindos desses programas marginalizam a participação social, afastando o atendimento das necessidades locais, podendo favorecer os interesses políticos dos chefes do Executivo e os dirigentes diretamente envolvidos nas negociações. Além das ingerências políticas na determinação das TVUs, as mesmas carecem de um marco regulatório que norteie uma distribuição equitativa para esses recursos. Vale a pena ressaltar que a precariedade na regulamentação das transferências voluntárias refere-se a ausência da lei complementar¹⁵ que deveria regulamentar todo o sistema orçamentário brasileiro. A incidência da LRF, da lei de licitações e contratos e das portarias ministeriais e da LDO federal são insuficientes para a regulamentação das TVUs.

O financiamento do sistema de transporte e mobilidade, bem como de todas as políticas de desenvolvimento urbano é atingido pelo enviesamento político das transferências voluntárias. Uma vez que não há regulação específica para o sistema de descentralização fiscal, o determinante político encontra espaço para ser praticado nas arenas decisórias do país. O fato do direcionamento da maior parte dos recursos voluntários ocorrer em benefício dos estados mais ricos da federação é outro ponto que

¹⁵Lei complementar prevista nos arts. 163, inciso I, e 165, § 9º, da Constituição Federal.

merece destaque nessa problemática e que pode lançar luzes sobre o quesito regional de formação das coalizões de governo, como mecanismo operacionalizador que justificaria esse fenômeno (NETO e SIMONASSI, 2013; NOGUEIRA, 2009).

Via de regra, o sistema de transporte e mobilidade das grandes cidades é bancado principalmente, pelo próprio usuário do sistema, porém num contexto onde há uma diminuição do número de usuários do transporte público (em contraponto ao aumento da frota de veículos privados) e aumentos constantes de tarifa faz-se imperioso buscar fontes extratarifárias voltados para o investimento em transportes e mobilidade urbana. A reorganização institucional, através do estabelecimento de um marco regulatório para o sistema transporte e mobilidade é outra variável que contribuiria sobremaneira para a melhoria na implantação dessas políticas. O estímulo a utilização dos consórcios intermunicipais é outra melhoria de caráter organizacional que tende a ser uma saída para a incapacidade do município de maneira isolada arcar com as despesas de implantação de inovações no setor referentes principalmente, a integração dos modais de transporte, dentro de uma lógica de equidade social.

3º CAPÍTULO

AS TVUs E O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE E MOBILIDADE DOS MUNICÍPIOS: OS CASOS DE RECIFE, FORTALEZA E SALVADOR

3. Retomando o fio da meada: A relevância das TVUs para os municípios no Brasil

Os motivos que levam a crer que o sistema de transferências fiscais é o ponto central da agenda federativa no Brasil fazem alusão aos mecanismos institucionais de natureza constitucional e fiscal que sustentam o modelo, ao passo que tornam visíveis, as inúmeras problemáticas relacionadas ao tema das relações intergovernamentais. (ARRETCHE, 2005; ARAÚJO, 2015).

De acordo com tais premissas, o federalismo brasileiro autoriza a centralização decisória na União, conferindo a esta um enorme poder na condução dos rumos políticos nacionais. Nesse sentido, um dos objetivos da União, em consonância com a força advinda de seus recursos financeiros e capacidades institucionais, seria a redução dos desequilíbrios inter-regionais, por meio de uma redistribuição eficiente de recursos.

Esse é o papel primordial atribuído às transferências intergovernamentais: prover as mais variadas demandas, a partir redução das disparidades econômico-sociais presentes por todo território nacional, ou ainda, ampliar o fortalecimento das condições de proximidade entre as capacidades gerenciais e político-institucionais dos demais níveis de governo, voltados para o provimento de políticas públicas. Apesar do processo de redistribuição de receitas encontrar-se prejudicado por vários motivos, cabe à União, por meio de sua autoridade, ou através de sua capacidade *policy decision-making*, descentralizar não apenas recursos, como também modelos e/ou desenhos de políticas públicas que sejam capazes de direcionar ou complementar a autoridade *policy-making* concentradas nos demais entes federativos.

O estudo das transferências voluntárias da União e a sua utilização como forma de alavancar a capacidade executória de políticas públicas nos municípios lançam novas luzes sobre a compreensão do fenômeno federativo no Brasil. A contribuição teórica, a partir desse recorte analítico consiste na elucidação de questionamentos aparentemente insolúveis sobre o federalismo praticado no Brasil. A fonte da inquietação que promoveu esta análise, partindo do viés das TVUs teve origem, no modelo de descentralização executória de políticas públicas e os resultados obtidos por meio desse

processo. A depender do tipo de políticas públicas que estamos falando, podemos obter resultados, em termos de eficiência e coberturas dos serviços públicos, severamente desiguais, em função das heterogeneidades sócio-econômicas verificadas ao longo do território nacional e de inconsistências do próprio sistema político (COSIO, 2008; PRADO, 2001, 2007).

Tendo em vista esse ensejo, buscou-se dentro do sistema fiscal do país, um ponto de apoio para a análise das insuficiências dos mecanismos institucionais voltados para a execução descentralizada de políticas públicas nos municípios.

O investimento público nas políticas de desenvolvimento, sobretudo no ambiente urbano, onde se encontram as maiores concentrações populacionais, é uma necessidade de primeira ordem na reorganização da atividade governamental visando à recuperação do aspecto humano das cidades (GEHL, 2010). A implementação de políticas no setor de desenvolvimento urbano justifica o esforço, na realização de novas análises sobre arranjos institucionais que perpassem o complexo sistema fiscal de relações intergovernamentais. É sobre esse sistema que se assentam as políticas formuladas pelos entes federativos e seus posteriores desdobramentos, em termos de reprodução dos modelos de gestão de políticas específicas.

Nesse compasso, cabe à União, o papel de ente auxiliar para as demais esferas da federação no desempenho executivo desse processo, fazendo uso de instrumentos capazes de redistribuir os recursos necessários à implementação de políticas nos estados e municípios. No entanto, os desequilíbrios entre capacidades locais de implementação e atribuições de responsabilidades persistem.

A sistemática de controle e supervisão da União sobre os demais membros federativos é a base institucional do federalismo brasileiro, e é dentro dessa lógica que os municípios devem elaborar e prover meios de atendimentos as suas demandas internas. Tendo em vista esse retrospecto, as TVUs podem servir não apenas para tecer laços de proximidade e conveniência entre agentes políticos, como também podem ser úteis, dentro de um contexto federativo, para o desenlace de apuros fiscais nos quais municípios encontram-se inseridos. Considerando os desafios enfrentados pelas capitais brasileiras em termos de consolidação de despesas para o atendimento das necessidades públicas urbanas, o investimento público em políticas de desenvolvimento se faz prioritário nas agendas institucionais locais, muito embora a viabilidade para resolver os *trade-offs* de natureza alocativa dos gastos pareça ser bastante complexo.

Segundo o entendimento de Guedes e Gasparini (2007), o investimento público

baseado em transferências fiscais possui origens na descentralização federativa, a qual superdimensiona a importância dos repasses para a constituição das receitas disponíveis municipais e agrava a relação de dependência intergovernamental sob o aspecto financeiro. Dessa maneira, é plausível eleger as TVUs como um instrumento operacionalizador do desempenho de capacidades executórias dos municípios para as políticas públicas. A redução da margem de investimentos é uma realidade que envolve todas as esferas governativas no Brasil, fato que impulsiona a busca de recursos para além do próprio esforço fiscal dos municípios.

Outro fato a ser considerado, é a relevância que o processo de descentralização assumiu para a condução da política macroeconômica do governo central. A experiência histórica para o caso brasileiro demonstra o acentuado interesse do governo central em transferir responsabilidades sobre a execução de políticas para os níveis inferiores de governo, e desse modo reduzir sua própria participação, e conseqüentemente, os gastos envolvidos na manutenção de uma vasta gama de políticas que possuíam oferta concentrada na União. A introdução da responsabilidade compartilhada sobre o aspecto do financiamento e simultaneamente, da execução descentralizada de políticas públicas aconteceu baseando-se num sistema de “punições e recompensas”, pelo qual os entes subnacionais encontravam-se sujeitos, já que os mesmos não são constitucionalmente obrigados a aderir aos programas nacionais de políticas públicas.

O nascedouro do financiamento compartilhado sobre políticas e o próprio avançar da sociedade ensejou o surgimento de uma série de novas necessidades a partir desse contexto de descentralização de políticas. As transferências voluntárias da União já assumiram papel importantíssimo para as finanças públicas municipais, uma vez que tais transferências encontram-se regularmente documentadas pelas peças orçamentárias locais como fonte de receita corrente, ou seja: as transferências voluntárias da União já desempenham uma fração da força alocativa de recursos, por constituírem parte das transferências correntes recebidas pelos municípios da União. O que se deve ressaltar nesse ponto, é que os repasses voluntários da União possuem ligações diretas com execução de políticas, e o modelo de descentralização desses recursos também pode ser utilizado com o intuito de fortalecer setores de política que não possuem proteção sobre limites mínimos de gasto, cuja execução repousa sobre o princípio do estrito “interesse local” pertencente aos municípios e as regiões metropolitanas. O investimento público em qualquer área de política segue de perto a lógica da descentralização dos recursos discricionários federais. Para as políticas de habitação, saneamento básico, transporte e

mobilidade urbanos essa lógica é ainda mais forte, pois essas mesmas políticas carecem de níveis mínimos de investimentos compatíveis com as reais necessidades locais.

Mesmo considerando esse cenário, a relevância pertinente a essa modalidade específica de transferências põe em destaque não apenas os vícios a ela inerentes, como também a necessidade de repactuação federativa, a partir da consideração sobre os objetivos nacionais pautados pela redução dos desequilíbrios inter-regionais verticais e horizontais. Sabe-se hoje, que o volume de recursos transferidos do nível superior de governo para as demais instâncias, a despeito de evocar as premissas do combate às desigualdades, incorre em erros estratégicos no modelo redistributivo, o qual acaba por prejudicar a equidade de todo o sistema, e o desenho de políticas públicas que encontra-se inserido nesse modelo (COSIO, 2008; PRADO, 2001, 2007).

No mais, acrescenta-se a possibilidade real de incremento da melhoria de indicadores sociais por meio do investimento econômico em infra-estrutura urbana. As políticas de desenvolvimento urbano continuam pavimentando o caminho que já foi inicialmente trilhado pelas demais políticas de cunho social, isso por que o produto interno bruto-PIB das localidades tende a crescer mediante o aumento das taxas de infraestrutura urbanas propiciados inicialmente, pelos investimentos públicos, e num momento posterior, pelo investimento privado de capitais. A iniciativa privada somente injetará recursos na economia em face da certeza de retornos minimamente semelhantes ao que foi inicialmente investido.

A primazia do setor público nos investimentos é fundamental para que a iniciativa privada tenha incentivos para participar da implementação de melhorias na economia, a qual tende a gerar riquezas dentro dos territórios municipais. O fortalecimento da infraestrutura de serviços públicos perpassa necessariamente por políticas que priorizem os investimentos de capital como um de seus objetivos intrínsecos. A justificativa para tal entendimento reside no fato de as variáveis econômicas figuram como peças centrais do jogo institucional, o qual tem início quando os gestores públicos de todos os níveis federativos compreendem a necessidade de se reduzir despesas correntes, ampliar a margem de arrecadação tributária e gerar equilíbrio para as contas públicas, solidificando um governo coerente do ponto de vista fiscal (MELO *et al.*, 2015).

O reforço dos laços intergovernamentais em bases cooperativas leva em consideração o modelo de federalismo que aí esta, pautando-se em suas premissas. De modo contrário, ao esbarrar na dificuldade concreta de manifestação política sob a

dimensão cooperativa de federalismo, os entes federativos acabam por buscar alternativas outras para o financiamento de demandas específicas. A busca por parcerias no mercado de capitais e junto a instituições de fomento internacionais aparecem como uma realidade para várias capitais brasileiras carentes de meios úteis para implementar suas agendas de governo. Basta saber como se dá a relação entre as operações de crédito e as TVUs na composição de receitas municipais voltadas para o investimento no setor público.

A afirmação da literatura econômica sobre que os benefícios sociais duradouros possuem raízes profundas no produto econômico gerado por políticas de investimento de capital de longo prazo, tendem a aglutinar as fontes de financiamento, generalizando suas afirmações sem discriminar as fontes originárias de financiamento para a estipulação de uma taxa de infraestrutura de investimentos de capital. Desagregar as fontes desses recursos é uma iniciativa louvável no desiderato de clarificar a que ponto o relacionamento intergovernamental encontra-se comprometido com políticas públicas de fomento nos territórios, principalmente em ambientes urbanos, pois estes congregam os maiores adensamentos populacionais do país e suas incontáveis demandas.

Do ponto de vista da redução das disparidades inter-regionais dentro de um propósito de equilíbrio fiscal, a justificativa das transferências de capital suscitadas pelas TVUs faz menção ao estabelecimento de uniformidade nos serviços públicos prestados pelos municípios e a necessidade de aproximar as capacidades de gasto entre localidades que não possuem lastro próprio suficiente para efetivar investimentos. A perspectiva da complementaridade no desembolso dos recursos informa o princípio cooperativo intergovernamental. Ainda de acordo com essa perspectiva, existem mais motivos para a adoção das transferências intergovernamentais visando à aplicação em investimentos, pois a externalidade advinda da adoção desse mecanismo é positiva e transcende os níveis governamentais (*spill over effect*). Os retornos sociais gerados a partir da infraestrutura pública não serão fruídos unicamente pela população local, como também pelos indivíduos participantes de um mesmo círculo econômico inter-regional. De forma simétrica, a obtenção de menores níveis de ondas migratórias ineficientes tende a ser repelida por meio do reforço da alocação fiscal compatível com a descentralização de recursos, e que implica ampliação da margem dos gastos de capital das localidades (PETCHEY e MACDONALD, 2007).

A reformulação da engenharia institucional relativa à desconcentração de recursos e a redução das ineficiências alocativas de gasto pode encontrar guarida nos

retornos sociais gerados pelos investimentos em setores da infraestrutura básica. Enquanto uma readequação do atual formato de produção de políticas sob um estado federativo não acontecer, o investimento público nas áreas fundamentais de desenvolvimento humano, como saúde, educação e assistência social sofrerá as conseqüências da “corrida para o fundo” e do “jogo de empurra” federativo sobre o gasto público social (*race to the bottom* e *blame avoidance*, respectivamente).

Desse modo, os problemas de natureza fiscal e institucionais repercutem diretamente no sobre o modelo das políticas, impulsionando os efeitos perversos do federalismo sobre o resultado das políticas públicas sociais. Mesmo na vigência do paradigma da vinculação de receitas dos entes subnacionais e de demais regulamentações do governo central referentes ao contingenciamento de gastos, resta claro que tais opções institucionais não foram suficientes para a melhoria dos resultados das políticas, muito menos para o ajustamento das contas públicas. Ademais, o contexto de acentuada crise econômica torna ainda mais questionável a opção pela trajetória ascendente e desenfreada dos desembolsos públicos na direção dos gastos correntes, na contramão de uma política assentada no desenvolvimento econômico sustentável de longo prazo. Como contraponto, o cuidado no manejo de políticas que repercutem no tempo, por que se fazem sentir para além do exercício financeiro no qual foram concebidas é uma preocupação válida com o compromisso do ajuste fiscal de longo prazo.

O fator de desequilíbrio que desfavorece a adoção do caminho dos investimentos operacionalizados por meio das TVUs correspondem à centralidade das negociações políticas envolvidas nesse processo, que tendem a contemplar quem já possui bases financeiras melhores do que outras jurisdições. A influência política na determinação dos repasses voluntários da União compromete a distribuição equânime desses recursos, prejudicando as políticas de investimento que porventura poderiam ter como lastro esses recursos. Ainda nessa esteira, o peso político do desempenho de gastos correntes sobrepuja os desembolsos de capital, primordialmente por que a pressão visando o reforço dessa modalidade de despesa decorre das necessidades eleitorais dos atores políticos, em detrimento das ações políticas calcadas no investimento em infraestrutura que podem levar anos para resultar em retornos eleitorais positivos para os agentes políticos (NETO e SIMONASSI, 2013).

É preciso ter em mente que a realização de novas despesas, mesmo na modalidade de capital, se transformarão no futuro, em mais despesas correntes para as

administrações municipais, o que pode agravar o problema da instabilidade fiscal. Entretanto, é inegável a necessidade de injetar mais recursos nas economias locais com o objetivo de gerar riquezas. O certo, é que de início, tal investimento não ocorrerá às custas da iniciativa privada. O setor público possui a ônus da vanguarda na efetivação dos gastos. *Grosso modo*, a geração de riquezas incorporadas ao PIB local é que terá condições de sustentar no longo prazo a expansão do gasto público, o qual precisará enfrentar limitações para não comprometer a saúde fiscal dos entes municipais.

O aumento dos custos operacionais na implementação de políticas gera um sério problema para os municípios, introduzido pelos velhos custos de agência federativo. A exemplo do que ocorreu com o processo de descentralização ocorrido no início da década de 90, a delegação de encargos pelo nível superior de governo sugere a adesão municipal a um novo pacote de custos, os quais os municípios não possuem condições de manter sozinhos, sendo esse o principal ponto de estrangulamento das relações intergovernamentais: a delegação de encargos sem a devida demonstração de vontade, por parte da União, de compartilhar o financiamento das novas despesas de capital.

Tal fato já seria o bastante para justificar a complementaridade dos recursos federais para a implantação local de políticas de investimento, mas do ponto de vista das finanças diretamente arrecadadas pelos municípios, também existem evidências que justificam a utilização das TVUs como aportes financeiros para a execução local dessas políticas. O estudo de Santos (2011) demonstra que não há relação causal direta entre o aumento da arrecadação tributária municipal e o aumento da participação dos investimentos nas receitas próprias, sendo este último melhor explicado pelo aumento das transferências intergovernamentais, onde a autonomia financeira é mais limitada, sendo que para os pequenos municípios, o FPM é a transferência mais importante, e para as capitais dos estados, cidades médias metropolitanas e não-metropolitanas, as transferências voluntárias são as mais importantes para os gastos em investimentos.

A análise das contrapartidas requeridas para o acerto de ajustes de transferências de recursos voluntários da União para os municípios propicia uma noção geral do modelo de descentralização dos recursos necessários para a complementação dos orçamentos fiscais para o investimento público local. As contrapartidas constituem parte dos elementos de controle do governo central para balizar a conduta fiscal dos convênios/contratos de repasses celebrados entre a União e os municípios. O equilíbrio de forças se faz presente através do combate à conduta *free rider* dos municípios nos recursos vindos dos demais níveis de governo e o desejo de ampliar o volume de

repasses. De acordo com Melo (2015), são muitas as exigências para que municípios consigam pleitear os repasses voluntários da União por meio dos aparatos burocráticos do SINCOV. Essas exigências são determinadas pela LRF, pelas LDOs do exercício financeiro vigente, além da própria Constituição (art. 167, inciso X). De certa forma, a burocratização dos métodos institucionais de acesso às TVUs facilita a condução clientelística das negociações em detrimento da redistribuição equânime e em consonância com critérios de necessidade locais. Contrapartidas são desenhadas a partir dos índices de desenvolvimento humano dos municípios (IDH-M) e suas respectivas forças orçamentárias para o cumprimento do gasto pleiteado.

Além das contrapartidas, como forma de estruturar parcerias federativas, outra contribuição para o entendimento da importância dos recursos voluntários federais para os municípios, diz respeito à perspectiva municipal de alocação de gastos com as diferentes áreas de políticas, principalmente se essas políticas contam com limitados aportes para sua realização. De um modo geral, os recursos são escassos para a implementação de todas as políticas, mesmo que haja diferentes patamares de cobertura e eficiência entre elas. A dinâmica dos gastos municipais compreende uma vasta gama de responsabilidades em termos de políticas, e uma real necessidade de investimento em todas elas. De acordo com a categoria econômica, os gastos públicos podem ser divididos entre gastos correntes e de capital.

Os gastos públicos correntes são encarregados na manutenção da máquina administrativa e dos encargos sociais previdenciários do funcionalismo público, assim como pela manutenção das políticas já implementadas, contribuindo de forma decisiva para o enrijecimento das estruturas orçamentárias locais, uma vez que essa modalidade de dispêndio é a que mais absorve as receitas disponíveis dos municípios. Já os gastos de capital são os responsáveis pela alocação na rubrica de investimentos que tanto podem consistir em ampliações de gasto em determinados tipos de empreendimento, como a aquisição de maquinário, imóveis e novas construções de equipamentos públicos (MELO, 2015).

Via de regra, as transferências voluntárias da União podem ser aplicadas nas categorias de gastos correntes ou de capital, a depender da modalidade alocativa para qual foi determinada. O recorte empírico desse trabalho refere-se principalmente, ao conjunto das TVUs enquadradas na designação de transferências de capital, por entender que esse tipo de transferência fiscal é capaz de contribuir de forma positiva para a realização de políticas públicas de investimento urbano no segmento de

transportes e mobilidade urbana.

O montante da participação desses recursos, de origem na União, nas políticas públicas da área de transportes e mobilidade no ambiente urbano é o foco da análise, cujo propósito consiste em analisar o padrão de relacionamento intergovernamental na execução local de políticas públicas que não contam com o mecanismo das vinculações para assegurar um fluxo constante de recursos para a sua manutenção. O contraponto da análise consiste em identificar, em termos metodológicos semelhantes à interpretação sobre as TVUs, a parcela dos recursos empreendidos na rubrica de investimentos em transportes e mobilidade urbana que derivam exclusivamente do esforço fiscal dos municípios. Esse dimensionamento de recursos da União e dos municípios aplicados na implementação da política pública mencionada é importante para confirmar ou refutar a hipótese de que a preferência de gasto dos gestores municipais é afetada tanto por motivações externas aos municípios, motivadas pelas regulações e supervisões de gasto local pela União, quanto por motivações internas aos municípios decorrentes de suas peculiaridades econômico-sociais.

3.1 Gastos públicos e desenvolvimento urbano: o transporte e a mobilidade urbana nas agendas institucionais da União e dos municípios

A natureza dos esforços empreendidos pelas unidades administrativas da nação com objetivo de elaborar modelos eficientes de políticas públicas dependem, da prévia estipulação de seus custos de implementação e manutenção de longo prazo para os atores envolvidos na sua gestão. A imprecisão conceitual-metodológica na elaboração dos planos de ação de forma integrada, de maneira geral, afeta negativamente os modelos de políticas inseridas no formato da provisão às necessidades públicas, e que no ambiente urbano, corroboram com uma série de entraves de ordem institucional, sob o aspecto da coordenação das diversas autoridades políticas submetidas a esse processo, ao passo que, contingenciamentos de recursos na esfera central de governo contribuem para o agravamento das fragilidades de todo sistema.

Pelo lado financeiro, resta bastante questionável a condução de forma quase que isolada por parte dos grandes municípios, do financiamento das políticas de infraestrutura social, sendo essas entendidas como políticas de investimento no desenvolvimento urbano no sentido *lato*. Muitas vezes, o atendimento às demandas locais por tais políticas extrapola os limites físicos dos municípios configurando o

nascedouro das redes urbanas, que podem se transformar em aglomerações e posteriormente em metrópoles de alcance regional e nacional.

O desafio de suprir as necessidades de locomoção e acessibilidade de contingentes populacionais cada vez maiores, e o cumprimento do que ficou preconizado pelo Estatuto das Cidades como o “direito à cidade” transformou-se numa tarefa complexa, cuja execução recaí majoritariamente sobre os entes locais/regionais, e o compromisso com a implementação desse ramo de política pública carece de institucionalização incidente sobre os aspectos funcionais e operacionais das demandas de natureza urbana, sendo ainda marcada pela ausência de um marco regulatório específico para a questão da responsabilização e financiamentos compartilhados entre esferas de governo, o que acaba por ocasionar uma incipiente e inefetiva presença da temática nas agendas governamentais, a despeito de sua visível urgência. Apesar da premente necessidade de reorganização do território urbano, a partir do planejamento integrado de políticas de ocupação do solo, preservação do meio ambiente, de promoção da acessibilidade, muito pouco tem sido feito para a consolidação de políticas voltadas para o alcance desse objetivo, que certamente constitui interesse de todos os entes federados.

A delimitação dessa pesquisa procurou enfatizar apenas a participação da União e dos municípios para o desenho institucional e atribuições de responsabilidades objetivas sobre uma dessas políticas de desenvolvimento urbano e que são executadas de forma mais vigorosa, dentro das circunscrições municipais. Estados também se fazem presentes nesse contexto, porém por falta de tempo hábil, não foi possível incluir os estados no escopo dessa pesquisa. Por se tratar de políticas urbanas ocorridas em municípios que fazem parte de regiões metropolitanas, é bastante provável que os estados sejam incluídos no rol de variáveis explicativas desta análise sobre os repasses voluntários federais para o financiamento do transporte e mobilidade urbana.

O fato de que as cidades não param de se expandir de forma descontrolada, ocasiona custos que implicam na forma de gerir a cidade. O afastamento entre o local de moradia da massa de trabalhadores e os seus postos de trabalho, esvaziando o centro, a gentrificação promovida pela especulação do mercado imobiliário, o excesso de poluição que adoce as pessoas, o tempo perdido nos congestionamentos e os acidentes de trânsito. Todos esses fatores constituem óbices à consolidação das políticas públicas de natureza urbana, todavia é necessário compartilhamento de responsabilidades sobre uma política que é de interesse de todos, não apenas do ponto de vista financeiro, mas

do ponto de vista estrutural, na tentativa de reduzir ao menos em parte, os problemas que foram relacionados. A atuação do poder público nas regiões de maior adensamento populacional do país constitui dessa maneira, um enorme desafio para a governança dos entes federativos.

A partir desse retrospecto, partiremos agora rumo à análise da participação federal na estipulação de métodos e diretrizes na condução da política de transporte e mobilidade urbanas, bem como a sua participação por meio dos repasses voluntários direcionados ao financiamento dessa política específica.

3.2 A participação do governo federal no investimento público municipal em transportes e na mobilidade urbana e o contexto da metropolização

A percepção de que somente as políticas de transporte urbano (gestão do trânsito, da circulação e pavimentação de vias) não mais comportariam a complexidade urbana impulsionada pelas necessidades crescentes de acessibilidade e de locomoção de pessoas e mercadorias dentro dos territórios, ocasionou o surgimento da noção de mobilidade urbana, conceito relativamente recente, muito embora possua raízes antigas manifestadas pelos primeiros movimentos de organização das demandas urbanas, ocorridos ainda durante os anos 80 (AVITRIZER, 2010).

O Ministério das Cidades é a pasta do poder executivo federal responsável por alocar os recursos financeiros pertencentes à União, ao gasto com políticas de transporte e mobilidade urbanas. Esses recursos são estritamente provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) e não possuem caráter oneroso, ou seja: não implicam para o cidadão-contribuinte, mais uma forma de poupança compulsória, ao contrário do que ocorre com a outra fonte de recursos financeiros administrados pela União, e que podem ser utilizados como forma de custeio para as políticas de transporte e mobilidade urbana. Estamos falando dos fundos de natureza jurídica onerosa, tais como Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), ambos constituindo parte dos créditos contratados por pessoas jurídicas de natureza pública ou privada, junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) e Caixa Econômica Federal (CEF), sendo que essas duas agências de crédito atuam como mandatários da União no intermédio dos ajustes figurados entre esta e os demais entes públicos. Geralmente, os recursos atribuídos a esses fundos são utilizados como forma de financiar as iniciativas governamentais de investimento, em grandes obras de infra-

estrutura, ou à cobertura de empréstimos contraídos pela iniciativa privada para o fomento de planos de negócios privados, mas que possuam alguma característica de inovação social ou que impliquem em melhoria no provimento de serviços de interesse coletivo, como por exemplo, a linha de financiamento disponibilizado pelo BNDES para os empresários do setor de transportes urbanos, e que se destinam à aquisição de novos veículos para a composição da frota de ônibus urbanos.

Desde o surgimento do Ministério das Cidades, alguns programas e ações elaborados no âmbito dos PPAs federais vigoraram utilizando recursos onerosos e não onerosos administrados pela União. Os PPAs 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015 (períodos cobertos pelo recorte temporal dessa pesquisa) do governo federal contemplaram com recursos, algumas iniciativas de políticas designadas a cobrir a pauta dos transportes urbanos e da mobilidade. Entretanto, segundo Oliveira *et. al.*, (2015), as ações orçamentárias geridas pelo Ministério das Cidades para a mobilidade obtiveram pífios desempenhos ao se averiguar a execução orçamentária dos programas.

No quadriênio 2008-2011, a execução orçamentária dos programas Mobilidade Urbana (9989) e Segurança e Educação de Trânsito (0660) somou R\$ 1,16 bilhão de reais, valor bem abaixo da dotação inicial prevista para o gasto no setor de R\$ 6,4 bilhões de reais. Da mesma forma, o quadriênio 2012-2015 foi marcado por acentuada diferença entre as dotações iniciais e os valores efetivamente pagos, sendo que a maior parte dos recursos veio dos restos a pagar inscritos em exercício financeiro anterior e somente processados no exercício seguinte. Dos R\$ 11,15 bilhões de reais que estavam previstos para o gasto no Programa Mobilidade Urbana e Trânsito (2048) do Ministério das Cidades nos quatro anos do PPA 2012-15, apenas R\$ 960 milhões de reais haviam sido executados entre 2012 e 2014 (Oliveira *et. al.*, 2015).

Os recursos extra-orçamentários previstos no PPA 2012-2015 foram alocados nos Programa de Infraestrutura de Transportes e Mobilidade Urbana (Pró-Transporte), cujos aportes são constituídos por recursos do FGTS, e o Programa de Infraestrutura em Mobilidade Urbana (Pró-Mob), o qual é remunerado com recursos do FAT, nas ações desenvolvidas por municípios com até 100.000 mil habitantes. Demais programas financiados diretamente pelo OGU, como o programa de Mobilidade Urbana destinava-se à melhoria na mobilidade nos centros urbanos, incentivando a utilização dos transportes não motorizados e coletivos, à acessibilidade e a integração intermodal e tarifária. Já o Programa Nacional de Acessibilidade e o Programa Bicicleta Brasil completam a lista de programas cujas ações são geridas pelo Ministério das Cidades

visando melhorias e modificações nos meios de transporte à disposição da população das médias e grandes cidades. Os investimentos na organização do transporte e da mobilidade urbanas só entraram em definitivo na agenda do governo central a partir da escolha do Brasil como sede da Copa do Mundo de 2014¹⁶ e dos Jogos Olímpicos de 2016. A partir de então, foram criados o PAC cidades sede da Copa do Mundo e Jogos Olímpicos, PAC Mobilidade Grandes Cidades, PAC Mobilidade Médias cidades, incrementando os aportes financeiros para as cidades sedes de tais eventos, como forma de construir um legado a ser entregue à população brasileira por meio da implantação de melhorias na mobilidade e acessibilidade urbanas.

Entretanto, tal intento dos projetos ficou comprometido, pois a principal debilidade demonstrada durante a execução do PAC para a mobilidade urbana foi a ausência de capacidade técnica por parte das cidades sedes para tocar as obras e concluí-las de forma tempestiva à programação dos eventos esportivos. A dificuldade de concretização dos investimentos ocorreu a partir da baixa qualidade técnica dos estudos e projetos apresentados por estados e municípios responsáveis pela execução das obras de infraestrutura em mobilidade (SANTOS, *et al*, 2015).

No ano de 2011, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) foram criadas ações no setor da mobilidade urbana, para as grandes cidade, principalmente para aquelas que seriam sede da Copa do Mundo de 2014. As médias cidades (de 250 mil a 700 mil habitantes) também foram contempladas pela PAC 2 através da alocação de recursos do programa Pró-Transporte. De maneira geral, programas e ações destinadas a alocação de recursos em transporte e mobilidade dos centros urbanos tem sido desenvolvidas pelo governo federal, mesmo na vigência de uma baixa execução orçamentária. Motivos que expliquem os reduzidos gastos federais no segmento Mobilidade e transportes urbanos podem ser aduzidos.

De acordo com Santos (2013), a alterações metodológicas na elaboração das carteiras de ações orçamentárias¹⁷, que foram suprimidas dos PPAs e postergadas para

¹⁶ De acordo com Oliveira *et al*, (2015), houve um forte contingenciamento de gastos em mobilidade urbana nos anos de 2012 e 2013, porém houve uma reversão dessa tendência entre os anos de 2013 e 2014, confirmando com o que os autores denominaram “efeito Copa do Mundo” para a execução dos gastos.

¹⁷As carteiras de ações orçamentárias são os objetivos e atividades desenvolvidos no âmbito dos eixos temáticos dos programas de governo. De acordo com Santos (2013), houve uma modificação metodológica na elaboração das ações que operacionalizam e quantificavam os valores a serem gastos em cada atividade governamental ligada a execução dos programas do governo. A carteira de ações programática e a estipulação dos respectivos custos de implementação dos programas foram postergados

divulgação apenas na LOA, pode ter contribuído para a inobservância de fatores necessários para a adequada execução orçamentária das ações. O baixo desempenho da gestão do governo federal para as ações de desenvolvimento urbano de modo geral demonstra ligações com o que a teoria do planejamento denomina de *design-reality gap*, ou literalmente, hiato entre o desenho e a realidade. A explicação desse conceito é pertinente, e vale a pena a transcrição completa do trecho em que Santos (2013) refere-se a ele. Segundo a autora:

Esse hiato pode estar fortemente relacionado com um desenho federativo que concentra recursos na União para serem alocados a programas padronizados destinados a realidades locais muito heterogêneas e cuja implementação deve-se dar por meio de estruturas subnacionais que não apresentam, pois sequer participaram do processo decisório, as condições objetivas necessárias à realização das ações.

As condições objetivas citadas pela autora referem-se não apenas às capacidades locais e regionais em termos de posse de recursos financeiros que possibilitem a implementação de programas de governo, como também na descentralização de capacidades técnicas em termos de governança por parte da União, e que leve em conta as vicissitudes de cada região/localidade. Mesmo sendo algo difícil de ser ver na uma prática, devido aos enormes custos informacionais e operacionais envolvidos para o governo federal, não há dúvida que a formação de canais de participação das instâncias subnacionais no jogo decisório é de vital importância para a obtenção de êxito nas políticas públicas capitaneadas pelo governo federal, cuja gestão ocorre de forma descentralizada para estados e municípios. Outro ponto de suma importância para o gerenciamento de políticas referem-se aos marcos legais que regulam a implementação das atividades governamentais.

De um ponto de vista macro conjuntural, apesar dos avanços institucionais introduzidos pelas legislações referentes às políticas de desenvolvimento em infra-

para a Lei orçamentária anual, fato que pode estar relacionado com o baixo desempenho verificado na execução orçamentária do governo federal a partir do ano de 2012, quando o governo apresentou índices de execução das aplicações diretas em desenvolvimento urbano inferiores a 25% dos valores autorizados, porém a execução das aplicações descentralizadas apresentou níveis ainda mais baixos, na casa dos 19%.

estrutura urbana e social, tais como o Estatuto das Cidades, os planos diretores e os planos de mobilidade locais e, mais recentemente a edição do Estatuto da metrópole (Lei nº 13.089/2015), tais marcos não foram capazes de institucionalizar a governança descentralizada dessa política, e principalmente, não foram capazes de estipular regulamentos que determinassem a questão do financiamento de responsabilidades compartilhadas nessa área de política pública entre os entes federativos. Inovações no quesito governança interfederativa¹⁸ foram apresentadas pelo Estatuto da Metrópole através da denominação expressa do que seriam as funções públicas de interesse comum que extrapolariam os limites físicos dos municípios e se espriariam pelas áreas limítrofes entre eles, delimitando as regiões metropolitanas¹⁹.

A política da mobilidade urbana tem por esse novo marco legal o entendimento de que sua gestão nos grandes centros urbanos não mais é responsabilidade de municípios isolados, mas sim de regiões metropolitanas e dos municípios que delas participam. Apesar da instituição de regiões metropolitanas não serem novidade no país, criadas a partir de determinações estaduais durante o regime militar, e contando com normatizações de alcance nacional, inicialmente por meio da estipulação das Rides²⁰ e

¹⁸ De acordo com o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015), o princípio da governança interfederativa fundamenta a execução de políticas que constituam funções públicas de interesses comuns a regiões metropolitanas, essas entendidas como políticas públicas inviáveis de serem executadas sozinhas por um município, ou ainda como aquelas capazes de causar externalidades nos municípios vizinhos. Os preceitos de governança interfederativa elencados pelo Estatuto da Metrópole são: prevalência do interesse comum, compartilhamento de responsabilidades; autonomia dos entes da Federação; observância das peculiaridades regionais e locais; gestão democrática da cidade; efetividade no uso de recursos públicos; e busca de desenvolvimento sustentável. Ainda deverão ser observadas diretrizes como: implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento quanto ao desenvolvimento urbano; sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas; execução compartilhada das funções públicas; participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e tomada de decisão; compatibilização das leis orçamentárias dos entes da governança interfederativa; e compensação por serviços ambientais. O Estatuto prevê ainda que essa governança se dê com a participação da população, com órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

¹⁹ Ainda segundo a dicção da Lei 13.089/2015, no seu art. 2º, inciso V regiões metropolitanas são definidas como um “espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE”. O art. 2º, inciso VII complementa essa definição afirmando que aglomerações urbanas podem configurar metrópoles. Por fim, a lei pormenoriza os critérios de determinação das metrópoles afirmando que “os critérios para a delimitação da região de influência de uma capital regional [...] considerarão os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes.

agora, pela promulgação do Estatuto da Metrópole, ainda não houve tempo suficiente para analisar o processamento institucional da governança interfederativa e nem mesmo as conseqüências que esse arranjo pode implicar para os entes federativos no médio e longo prazo. Ademais, uma frágil dinâmica cooperativa entre os membros da federação sucede o estridente movimento municipalista verificado logo após a promulgação da Constituição de 1988, que culminou na institucionalização dos municípios como ente federativo e a posterior descentralização de novas responsabilidades no campo das políticas sociais.

Passados quase trinta anos após esse processo fica nítida a percepção de que, isolados para o cumprimento de tarefas tão extensas, é quase impossível aos municípios, superar os obstáculos interpostos pelas deficiências de coordenação política entre os entes federativos. Espera-se que a inserção de mais esse componente no jogo institucional, que assim como os municípios, também padece da falta de canais de representação e legitimidade nas arenas decisórias centrais, não implique em maiores dificuldades em termos de coordenação política, muito embora já se encontre normatizado pelo Estatuto da Metrópole a prevalência do interesse comum das regiões metropolitanas ao interesse estritamente local, e ainda não há regulamentos claros sobre como será o modelo de financiamento das regiões metropolitanas.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado que constava no projeto de lei original do Estatuto da Metrópole e que assegurava um fluxo perene de receitas para as regiões metropolitanas foi vetado pela presidente Dilma Rousseff. Uma opção temerária do ponto de vista da sustentabilidade operacional das regiões metropolitanas.

Outrossim, os possíveis impactos positivos gerados pela governança interfederativa para as relações intergovernamentais permanecerão inoperantes diante de decisões de governo semelhantes à anteriormente citada. O fato é que a atenção da União para as regiões metropolitanas ainda é incipiente, e o auxílio por ela prestado às demais esferas da federação, em termos de capacidades financeiras e gerenciais permanece inexpressivo, em se tratando de políticas de investimento em infra-estrutura social e urbana. Retornando ao quesito investimento, ainda se faz necessário discorrer sobre a

²⁰ As Rides ou redes integradas para o desenvolvimento econômico são criações da legislação federal e que reúnem mais de uma unidade federativa na sua composição. Atualmente existem três Rides em atividade no país. São elas: a região administrativa integrada de desenvolvimento do Pólo Petrolina-Juazeiro, a região integrada de desenvolvimento de Brasília e do entorno e a região integrada da grande Teresina, composta pelos municípios de Teresina e o município maranhense Timon.

configuração dos investimentos realizados pela esfera pública municipal. Mais uma vez vale ressaltar que a atuação do poder público estadual não é alvo das considerações desse trabalho, constituindo, portanto forte limitação do mesmo. Sob a perspectiva do investimento público de um modo geral, aspecto relevante evidenciado por Junqueira e Afonso (2009) para o ano de 2008, é que para a formação bruta de capital (execução de investimentos) há um claro predomínio municipal ao responderem por 40,3% do total investido para o ano de 2008.

Em segundo lugar, aparecem os estados, com 35,4% do total dos investimentos para o mesmo ano, cabendo a União o último lugar nos gastos, com menos de um quarto de tudo que é investido no país. Outra constatação importante do estudo realizado pelos autores aponta para o fato de não ser novidade alguma, o grau de descentralização dos investimentos ser maior do que a descentralização dos gastos correntes. O fato novo evidenciado seria a permanência desse quadro federativo mesmo após a edição do PAC, em 2007. O programa foi criado com a justificativa de viabilizar um conjunto de obras públicas no segmento de infra-estrutura, nos eixos logísticos, energéticos e social-urbano nas unidades federativas, porém devido à baixa execução dos gastos, o programa falhou na tentativa de descentralizar a iniciativa dos investimentos públicos do governo central (BIASOTO Jr. E AFONSO, 2007; JUNQUEIRA e AFONSO, 2009).

A tendência no padrão dos gastos governamentais após a crise financeira global de 2008 consistiu na redução das transferências e por conseqüência, na redução dos gastos em investimentos da União de maneira descentralizada, por outro lado, houve um aumento das aplicações diretas da União. Gastos descentralizados em investimentos só aparecem de forma mais contundente em anos de eleições municipais, enquanto que fora desses períodos, permanece o baixo nível de execução de obras e instalações com base nos recursos do OGU. As aplicações diretas da União tiveram seu desempenho atenuado ao longo dos anos seguintes por vários fatores, entre eles a redução da arrecadação tributária federal e a baixa execução dos gastos do PAC.

Em relação ao decréscimo da arrecadação, a queda dos investimentos públicos foi mais pronunciada no gasto da União em comparação com os gastos efetuados por estados e municípios, mesmo havendo uma diminuição dos repasses do FPM e do FPE. Em relação à dinâmica dos gastos locais, Sakurai (2013) afirma que não apenas a redução ou ampliação das transferências intergovernamentais e a modalidade da despesa provocam assimetrias sobre o padrão de gastos municipais. O autor coloca que a

categoria econômica da transferência (se corrente ou de capital) é capaz de influenciar na disposição dos gastos efetuados pelos municípios. De acordo com o autor para a questão do gasto municipal em investimento, cada R\$ 1 transferido na modalidade das transferências correntes implicam aumento de R\$ 0,14 nos gastos correntes locais, enquanto que para cada 1R\$ transferido na modalidade de capital, há um aumento de R\$ 0,29 nas despesas de capital, e um aumento de apenas R\$ 0,03 nas despesas de capital para o caso de redução das transferências de capital na mesma medida.

Essas proposições complementam, às conclusões apresentadas por Arretche (2010), em relação aos determinantes dos gastos locais. Segundo a autora, as preferências alocativas dos gestores municipais podem ser medidas pelo nível de gasto em políticas efetuado pelos governos municipais. O nível de gasto, ou o quanto se gasta com determinado segmento de política é bastante influenciado pelas regulações e supervisões federais, que consistem em legislações que dispõem sobre a vinculação de receitas dos governos subnacionais com políticas setoriais e transferências que condicionam o recebimento de recursos adicionais mediante a adesão algum programa do governo federal.

As políticas não reguladas pelo governo federal apresentariam baixa prioridade gasto pelas instâncias locais. Ainda segundo a autora, o gasto em transporte público não ultrapassa 5% do gasto total realizado pelos municípios, porém a mesma não distingue a origem desses recursos aplicados no transporte público: se são recursos provindos de transferências ou se recursos próprios dos municípios, e se foram aplicados como despesas correntes ou como investimentos. Essas diferenciações são importantes para se averiguar qual a participação do governo federal no investimento nas políticas não reguladas, bem como saber qual é o nível de gasto na categoria investimento dos municípios com a política de transporte e mobilidade de maneira particular. Esta é a contribuição que este trabalho pretende agregar ao estudo do federalismo através da composição do gasto municipal com políticas de transporte e mobilidade a partir das transferências voluntárias do governo federal.

4. INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA DO IMPACTO DAS TVUS SOBRE AS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

Tendo em vista o problema de pesquisa apontado por esta análise, será realizada a partir de agora, a investigação empírica da participação das TVUs nos gastos com investimentos na política de transporte e mobilidade urbana dos municípios de Recife, Fortaleza e Salvador. Esse procedimento será efetuado mediante a análise das leis orçamentárias anuais de cada município, durante o período de 2003 a 2013, e averiguação dos percentuais de TVUs que efetivamente são desembolsadas no gasto com investimento nas políticas de transporte e mobilidade urbanas desenvolvidas por essas capitais. Os dados serão expostos juntamente com as informações qualitativas coletadas junto às instâncias burocráticas dos municípios estudados. O desenho da pesquisa será apresentado já no próximo tópico.

4.1 Dados e Metodologia

O aprofundamento sobre a temática do federalismo perfez toda a trajetória dessa pesquisa até o presente momento. O problema de pesquisa foi suscitado a partir da dúvida sobre como se processa o relacionamento intergovernamental entre União e municípios para a provisão de políticas públicas não reguladas. A configuração do federalismo brasileiro, apesar da divisão de autoridade se referir a três unidades governativas, manifesta-se principalmente, por meio do relacionamento direto entre União e municípios e na crescente importância destes últimos para a oferta de serviços/políticas públicas. De acordo com os trabalhos de Arretche e Vazquez (2009) e Arretche (2010), os conceitos sobre políticas públicas de natureza regulada e não regulada fazem alusão aos modelos de descentralização de políticas que são executadas pelos governos estaduais e municipais. As regulações e supervisões do governo central possuem a capacidade de impactar o padrão da despesa pública subnacional, tendo em vista que estipulam vinculações sobre a receita para determinados gastos, bem como incentivam à adesão aos programas do governo central mediante a liberação de recursos provenientes de transferências condicionadas.

De acordo com esses trabalhos, temos que políticas reguladas são “aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos

subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas” e as não reguladas seriam “aquelas nas quais a execução das políticas (*policy-making*) está associada à autonomia para tomar decisões (*policy decision-making*)”.

Os autores classificam as políticas de educação e saúde como políticas reguladas e as políticas de desenvolvimento urbano, mais precisamente, as políticas de habitação, saneamento e transporte coletivo como não reguladas. A partir desse retrospecto surgiu a dúvida de como se processa a perspectiva do federalismo cooperativo no âmbito local para as políticas não reguladas, uma vez que as mesmas não contam com fluxos permanentes de recursos para o seu financiamento e gestão, baseados em transferências legais, fundos multigovernamentais e prefixação de patamares de gastos mínimos assegurados pela Constituição.

Cogitou-se, a partir daí, a possibilidade das TVUs possuírem alguma relevância para os municípios visando à melhoria de desempenho dessas políticas, já que é sabido que políticas de desenvolvimento urbano foram designadas pelo legislador originário como pertencentes ao rol de políticas de “interesse local”, dando a entender que o interesse em provê-las encontra-se sob a responsabilidade municipal cabendo à União, um papel normatizador e de suporte nesse processo. A análise da participação das TVUs para a execução de políticas locais constitui, portanto, o objetivo da pesquisa. Para alcançar esse objetivo houve a seleção de apenas uma política não regulada dentre as três relacionadas ao desenvolvimento urbano. A escolha da política de transporte e mobilidade urbana adequou-se ao objeto da pesquisa, pois a mesma além de não ser regulada, carece imensamente de estudos, dentro da Ciência Política, que relacionem sua condução pelos agentes públicos locais e/ou regionais na perspectiva do federalismo cooperativo. Essa é uma política de difícil implementação, pois seu complexo desenho institucional é transpassado pela dinâmica urbana, e a necessária conexão com as demais políticas de natureza urbana e social para que possa apresentar resultados eficientes.

A metodologia utilizada para o cumprimento do objetivo da pesquisa consistiu na análise exploratória descritiva dos orçamentos locais como forma de elucidar o padrão de gasto dos municípios nessa política específica, a partir dos aportes voluntários federais. Dessa forma, a discriminação da origem dos gastos foi realizada no intuito de construir um mapa dos gastos locais com a política de transporte e mobilidade urbana. Espera-se com isso não apenas discriminar a origem do recurso que financiou a implementação da política, como também dimensionar a relevância da participação

federal na viabilização dos investimentos no transporte urbano e mobilidade. O manejo dos dados para a organização de critérios descritivos da pesquisa obedeceu aos seguintes passos: a análise documental dos orçamentos locais abrangeu 10 anos de funcionamento do Ministério das Cidades, entre os anos de 2003 até 2013, porém não foi possível coletar dados para todo esse período sobre os recursos voluntários da União transferidos pelo Ministério das Cidades para os municípios selecionados.

Recife foi o único município selecionado a ter todos os seus orçamentos analisados referentes à cobertura do período mencionado na pesquisa. O *site* oficial do executivo municipal de Fortaleza não disponibilizou integralmente os orçamentos, sendo encontrados apenas os orçamentos referentes aos exercícios de 2006 até 2013. O mesmo problema ocorreu com a coleta de dados dos orçamentos de Salvador, sendo encontrados nos registros oficiais do município, somente os orçamentos dos exercícios de 2010 até 2013.

A escolha da região Nordeste do país e dentro dela, os municípios de Recife, Fortaleza e Salvador justifica-se do ponto de vista da política pública de transporte e mobilidade, e do ponto de vista das transferências voluntárias, pois não foi encontrado durante as pesquisas bibliográficas para a realização dessa pesquisa, nenhum trabalho (ao menos em língua portuguesa) que abordasse diretamente a participação das transferências voluntárias como mecanismo de incentivo à promoção de políticas de desenvolvimento urbano, mormente as políticas de transporte e mobilidade urbanas. Da mesma forma, por ser uma política tipicamente urbana, restringiu-se o escopo na análise para as capitais nordestinas supracitadas, pois existe uma lacuna para a compreensão da implementação dessa política nos municípios e regiões metropolitanas nordestinos, ainda mais com ênfase na decomposição dos gastos locais e no papel que as transferências voluntárias ocupam na execução dessa política local. Além disso, não se tem conhecimento até os dias atuais, do quanto é gasto com a política de transporte e mobilidade por estados e municípios.

Os dados disponibilizados pelas bases de dados das finanças municipais no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional – STN agregam todas as fontes de financiamento na função “transporte coletivo” com base em informações cedidas pelas próprias administrações estaduais e municipais. O problema reside no fato da não decomposição do gasto público, não sendo possível identificar qual parcela do recurso é próprio da unidade federativa ou se é recurso externo, provindo do OGU ou de operações de crédito. Nesse sentido, optou-se por trabalhar com as peças orçamentárias locais,

principalmente as leis orçamentárias anuais – LOA, pois estas são capazes de discriminar os gastos por programa, projetos e atividades das unidades orçamentárias de cada município (informações que não constam na base de dados do STN), para assim decompor a despesa em gastos correntes ou de capital na subfunção “transporte coletivo urbano”.

A abordagem dos gastos locais com uma política específica a partir de tal nível de detalhe justifica-se em virtude da necessidade de discernimento sobre as transferências voluntárias de capital em relação a todo o orçamento destinado para o gasto com as políticas de transporte e mobilidade, partindo do pressuposto que tais iniciativas tiveram inserção recente no jogo institucional entre os entes federativos, por meio da edição das normas federais de comando sobre a política e conseqüentemente, os rearranjos necessários para acomodar mais essa rubrica de gastos nas agendas locais.

Desse modo, as transferências voluntárias de capital nos orçamentos locais foram isoladas, com o objetivo de estimar os montantes investidos²¹ a partir dessa fonte, nas políticas de transporte e mobilidade. Deve-se ainda referenciar que devido ao caráter autorizativo dos orçamentos, é possível que os gastos publicizados por meio destes não tenham sido totalmente executados, porém faz-se mister lembrar que os dados apresentados de forma consolidada pelos próprios orçamentos e pelas bases de dados do STN não desagregavam o gasto com as políticas de transporte e mobilidade urbanas a partir das transferências voluntárias, sendo necessário recorrer aos orçamentos para criar dados, e assim, resolver o impasse (BABBIE, 1999).

Após o estabelecimento da identificação entre as despesas correntes e de capital dos gastos locais com a política urbana de transportes, houve a criação de várias categorias para classificar os gastos de acordo com a origem do recurso e com as peculiaridades verificadas entre as unidades orçamentárias de cada município, ou seja: os gastos foram desagregados a partir da realização da despesa para investimentos e dos gastos correntes sobre todas as outras manifestações da despesa.

Por outras palavras, o gasto realizado cuja origem foi de uma operação de crédito foi desmembrado em gastos correntes e de capital. O gasto efetuado por contrapartidas e os gastos de recursos próprios também seguiram a mesma sistemática, e

²¹ Para os fins desta análise, compreende-se como gasto em investimentos aqueles empenhados para a aquisição de equipamentos e materiais permanentes e principalmente, de acordo com a metodologia utilizada por Junqueira e Afonso (2009), com os gastos realizados na construção de obras e instalações, pois segundo os autores, esses elementos da despesa são os principais responsáveis pela geração de capital fixo pelos entes federados.

assim sucessivamente. Cada município apresentou fontes *sui generis* de financiamento da mencionada política, como por exemplo, Salvador foi a única capital das três estudadas, cujos recursos da outorga onerosa do direito de construir estiveram presentes no custeio das políticas de transporte, bem como, a capital cearense contou com valorosos aportes estaduais para efetuar despesas com infraestrutura de transportes.

Dessa forma, a pesquisa realizou um apanhado completo de todas as fontes de investimentos com as políticas de transporte e mobilidade dos municípios de Recife, Fortaleza e Salvador. Mesmo diante desse banco de dados, foge ao escopo dessa pesquisa a comparação dos gastos com outras políticas. O objetivo da análise é apontar a participação das TVUs no orçamento local para o financiamento das políticas de transporte e mobilidade, e a partir daí, detectar algum indício cooperativo entre a União e os municípios para a indução e execução dessas políticas.

A categorização dos investimentos em recursos próprios locais e recursos de convênios (TVUs) e operações de crédito interna e externa possibilita a discriminação entre as fontes de recursos disponíveis para essa política em particular, qual delas teria o maior peso na construção da preferência dos gestores públicos para alocação em transportes urbanos e mobilidade. O levantamento sobre os recursos próprios foi feito através do somatório entre os recursos ordinários, aqueles sobre os quais não recaí nenhum tipo de vinculação de gastos provindos de legislação exógena, aos recursos diretamente arrecadados pelas entidades da administração indireta e pelo conjunto de contrapartidas vinculadas aos convênios e operações de crédito contratados pelos entes locais.

O conjunto dos recursos ordinários é representado pelo esforço tributário próprio das prefeituras municipais. Para a pesquisa em tela, não é possível dissociar as receitas tributárias que compuseram os gastos ordinários com as políticas de transporte e mobilidade urbana, pois tais recursos compõem juntos, o tesouro municipal e dentro da parte desses recursos que não possuem vinculação de gastos com os limites constitucionais para saúde e educação, os mesmos podem ser alocados de acordo com a discricionariedade do gestor ou a premência da política em questão. Dessa forma, não é possível destacar o volume de recursos ordinários provindos do IPTU ou da cota-parte do ICMS municipal que foram gastos pelas prefeituras de Recife, Salvador e Fortaleza.

A hipótese da pesquisa refere-se à necessidade dos investimentos federais nas políticas de mobilidade e transporte urbanos municipais por meio das TVUs, sem a qual a implantação efetiva não será possível. As variáveis independentes aventadas para a

sustentação da hipótese e da relevância das TVUs para o financiamento das políticas de transporte e mobilidade são:

- 1. Ausência de mecanismos regulatórios específicos destinados ao financiamento compartilhado do gasto entre as unidades federativas para os gastos em transporte e mobilidade urbana.**
- 2. A necessidade de reorganização territorial dos municípios sobre bases mais equânimes por meio do incentivo a políticas de investimentos.**
- 3. Fragilidade fiscal dos municípios.**

4.2 As TVUs na composição do gasto público local em transporte e mobilidade urbana

4.2.1 Recife

A região metropolitana do Recife (RMR) foi instituída pela Lei Complementar federal nº14 de 1973, localizando-se na faixa costeira nordestina, abrangendo uma população de 3,69 milhões de habitantes, formada pelos territórios de quatorze municípios, sendo Recife a cidade pólo e capital do estado. (IBGE, 2011).

A prefeitura do Recife exerceu papel central na deflagração do processo de inserção da temática da mobilidade e da acessibilidade urbanas na agenda governamental dos componentes da RMR, uma vez que, a partir do ano de 2005, logo após o estabelecimento das primeiras normativas do Ministério das Cidades sobre a política de mobilidade urbana e por meio das readequações do território urbano em observância ao Estatuto das Cidades, criou-se o Programa Mobilidade Responsável. Tal programa não vingou do ponto de vista operacional e orçamentário, porém sua edição apontava para o início da relevância da política setorial de transportes e mobilidade urbana para os gestores da RMR (SALES, 2013).

Os arranjos institucionais de gestão metropolitana dos transportes públicos da RMR assumem o modelo consorciado de gestão, que passou a vigorar a partir do ano de 2008. Anteriormente a essa data, o transporte coletivo era gerido pela Empresa Metropolitana de Transporte Urbano (hoje extinta), ligada ao governo do estado.

A desarticulação das ações de governo das esferas estadual e municipal era a característica marcante das políticas de mobilidade. Essa desarticulação entre os entes metropolitanos começou a ser revertida a partir da edição do Consórcio de Transportes

Metropolitanos (CTM), que consistiu na primeira solução coordenada de gestão de transportes urbanos, muito embora sua consolidação não esteja completa, pois dos quatorze municípios que compõe a RMR, de 2008 até os dias atuais, somente os municípios de Olinda, Recife o Estado do Pernambuco aderiram oficialmente ao CTM.

Tal fato corrobora a tese do comportamento *free rider* dos pequenos municípios em relação ao provimento de bens públicos. Como é do interesse dos grandes municípios que a política de mobilidade da RMR seja ofertada, seria natural que todos os municípios cuja população encontra-se inserida no contexto metropolitano da demanda pelo serviço estejam aptos a participar do processo de gestão e financiamento do sistema, porém isso não ocorre de maneira satisfatória, e os municípios menores literalmente “pegam carona” nos investimentos realizados pelos maiores municípios das regiões metropolitanas, revelando os problemas de ação coletiva que envolve a provisão da política de mobilidade ao se considerar os consórcios públicos como ferramenta operacional para cooperação intergovernamental (TEIXEIRA e MATTOS, 2015).

Desse modo, acaba recaindo sobre os maiores municípios das regiões metropolitanas a responsabilidade de organização das políticas públicas que “extrapolam” os limites territoriais do município para a oferta do serviço. No caso particular da política de transporte e mobilidade da RMR, a partir da cidade do Recife ocorre a estruturação de toda rede metropolitana de transportes, por meio da integração entre os multimodais urbanos, trens e ônibus coletivos de competência do estado e do município, respectivamente, o estabelecimento dos corredores exclusivos para o transporte coletivo (BRTs), o estabelecimento de linhas intermunicipais de transporte e dos sistemas de transportes complementares, de natureza restrita a cidade de Recife ou de caráter metropolitano, no âmbito do CTM para este último.

A estrutura de governança dos transportes urbanos e, por conseqüência, a criação de políticas referentes à mobilidade e acessibilidade no município de Recife, estão sob o crivo do poder executivo local, sendo este último representado por suas entidades da administração direta e indireta no propósito do desenvolvimento de programas de governo, projetos, atividades e ações voltadas para a gestão dos transportes urbanos e da mobilidade, bem como seu custeio. Não obstante a capital recifense produza resultados na política de transportes urbanos por meio da participação dos diferentes núcleos de governança, observa-se, um padrão concentrado na posse dos recursos destinados ao gasto nessa política particular.

A Companhia de Trânsito e Transporte Urbano do Recife – CTTU e,

principalmente, a Empresa de Urbanização do Recife – URB são entidades supervisionadas responsáveis pela alocação de maior parcela dos recursos disponíveis para a política em questão. Participam ainda da estrutura organizacional do setor de transportes na cidade do Recife, o Fundo de Vias públicas e o Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife – CTM. A CTTU exerce a finalidade relativa à organização da gestão, da operação e fiscalização, sobre as vias de circulação de veículos e do transporte coletivo de passageiros no município do Recife. Além dos recursos orçamentários do tesouro municipal, a CTTU completa sua carteira de gastos com recursos provenientes do Sistema Complementar de Transporte de Passageiros, os recursos de multas de trânsito e os outros recursos diretamente arrecadados pela entidade. Um ponto interessante que foi verificado é que grande parte das receitas que sustentam principalmente a máquina administrativa da CTTU, através dos seus gastos correntes são os recursos arrecadados com multas de trânsito, os quais acabam sendo de suma importância para os cofres municipais.

A CTTU atuou no combate ao transporte clandestino na cidade de Recife ao coibir a ação dos “kombeiros”, após a criação do Sistema de Transportes Complementar de Passageiros (STCP), no ano de 2003. Linhas de ônibus de caráter social (não são cobradas tarifas dos usuários) foram implementadas a partir do STCP, ao promover a acessibilidade da população residente nos bairros mais periféricos da capital até o centro da cidade (18 linhas de ônibus) e linhas onerosas que custeiam parte dos gastos efetuados pela CTTU (8 linhas). Já a Empresa de Urbanização do Recife – URB efetua empreendimentos no setor de infra-estrutura urbana, os quais podem se referir à organização do setor transporte público, por meio da promoção de políticas de mobilidade e acessibilidade urbana. Via de regra, a URB congrega os maiores volumes de receitas destinadas ao gasto com transportes da rede urbana, isso porque, além de contar com recursos próprios do tesouro municipal conta ainda com a maior parte dos recursos provenientes de convênios com as demais unidades federativas, e de recursos obtidos por meio da contratação de operações de crédito interna e externa pela prefeitura do Recife, cujos montantes são utilizados para a realização de gastos correntes e de capital para o transporte público de passageiros e de políticas as mobilidade.

O Fundo de Vias Públicas detinha a função de assegurar e administrar os recursos financeiros destinados à conservação e à manutenção de vias públicas, bem como garantir a indenização de danos eventualmente provocados por depressões

naturais ou artificiais, nas vias públicas do Recife. Os recursos do Fundo provinham da Taxa de Manutenção e Conservação das Vias Públicas instituída pelo executivo municipal sob a responsabilidade administrativa da Secretaria de Serviços Públicos. Sua cobrança recaía sobre os contribuintes proprietários de veículos automotores matriculados no órgão de trânsito com jurisdição no município. Entretanto, a participação do Fundo de Vias Públicas para a composição do gasto com as políticas de transporte em Recife teve suas atividades suspensas a partir do ano de 2008, por meio de uma liminar concedida pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJ-PE), em resposta ao pedido de inconstitucionalidade feito pelo Ministério Público do Recife, por compreender como ilegal a cobrança apenas dos proprietários de veículos, pois pedestres também usavam as vias públicas.

A despeito das questões legais e da aplicação insatisfatória dos recursos do Fundo para a manutenção e conservação das vias públicas (a margem de investimentos com recursos do Fundo era irrisória), a cobrança da taxa que o alimentava consistia em um método válido para a obtenção de recursos capazes de internalizar externalidades provocadas pelo tráfego de veículos nas vias públicas.

A cobrança da taxa para os usuários de transporte individual motorizado faz parte de da cartela de instrumentos extra-tarifários que podem ser acionados para subsidiar o custeio do transporte público e da mobilidade urbana, a partir da utilização pelos usuários do sistema da infra-estrutura urbana (OLIVEIRA, *et al.*, pg. 205, 2015).

As deficiências apontadas pelo Ministério Público do Recife referiam-se à baixa efetividade da taxa “tapa-buraco” (como era popularmente conhecida) para a realização dos serviços públicos de pavimentação e manutenção de vias públicas, porém o modelo de cobrança encontra respaldo, nos dias atuais, no art. 9º, § 1º da Lei Federal nº 12.597/12 (Lei Nacional de Mobilidade Urbana), pois a mesma autoriza outras fontes não tarifárias para o subsídio do transporte público. A pavimentação e manutenção de vias públicas é parte integrante da política de transportes, e de forma mais ampla, da política de mobilidade urbana. De tal sorte que, as deficiências na cobertura desses serviços estariam mais próximas da má gestão e aplicabilidade dos recursos do fundo, do que do modelo da cobrança da taxa de conservação e manutenção das vias públicas que o mantinha.

Mesmo assim, o entendimento sobre a inconstitucionalidade da cobrança prevaleceu, restando inviabilizado a operacionalização de gastos pelo Fundo de Vias Públicas. Durante o período coberto pela pesquisa, os recursos da CIDE, que é uma

transferência constitucional repassada da União para os Estados (29%) e destes para os municípios (1/4 dos 29%) foram administrados pelo Fundo de Vias Públicas e gasto nas modalidades de investimento e outros gastos correntes do mesmo.

Após a suspensão do funcionamento do Fundo de Vias Públicas, os recursos da CIDE passaram a ser administrados por outra entidade supervisionada do poder executivo municipal. Uma ligeira digressão sobre os recursos da CIDE se faz necessária nesse momento, pois apesar originalmente ser um repasse de natureza constitucional obrigatória, perfaz o rol de receitas próprias dos municípios, encontrando-se vinculada ao gasto com infra-estrutura de transportes, meio ambiente, entre outras atividades. Dessa feita, a CIDE teve seus recursos contabilizados para os fins dessa pesquisa, mesmo tendo fundamento na Constituição, diferentemente dos recursos discricionários do OGU, objetos dessa pesquisa.

De acordo com a análise dos dados coletados, a composição das receitas disponíveis do município de Recife a partir das TVUs, ao longo do período 2003-13 teve desembolso efetuado inteiramente para a promoção de investimentos, não tendo ocorrido alocações desses recursos para o custeio de débitos correntes na estrutura de governança relacionada à execução da política de transportes e mobilidade. Durante os anos de 2003-06, os gastos com base nas TVUs para a realização de investimentos na política de desenvolvimento do transporte urbano seguiram uma trajetória ascendente de crescimento, porém a partir de 2007, o volume de recursos começou a decrescer chegando ao ponto de não mais haver nenhuma transferência voluntária destinadas para o gasto com transportes urbanos em Recife entre os anos de 2008 e 2010, período no qual também se verificou um decréscimo nos empréstimos contratados junto aos bancos públicos. A reversão desse quadro coincidiu com o lançamento do programa orçamentário municipal “Recife cidade sede da Copa de 2014” a partir do ano de 2011.

A captação majoritária dos recursos federais para os empreendimentos em mobilidade urbana ficou a cargo da URB, por meio da edição desse programa de governo e da edição das ações programáticas visando à requalificação da mobilidade urbana e a consolidação e melhoria do sistema viário. A partir de então, elevadas somas de recursos originadas do OGU e de operações de crédito internas passaram a ser registradas nas peças orçamentárias locais com o propósito de atender ao plano de ação desenhado pela prefeitura para a mobilidade em relação ao evento esportivo Copa do Mundo de 2014. Curioso perceber que dentre as ações previstas na Matriz de

Responsabilidades²² da obras da Copa para a mobilidade urbana em Recife, apenas duas foram delegadas para a execução da prefeitura de Recife entre as sete ações/projetos referentes à mobilidade urbana nessa cidade sede da Copa de 2014.

As obras relativas à implantação dos BRTs e terminais de metrô ficaram sob a incumbência executiva do governo estadual. A prefeitura aportou recursos próprios e recursos de financiamentos em obras de pavimentação urbana e obras de acessibilidade no entorno da arena de futebol. Tal panorama vai ao encontro do que foi apontado por Oliveira *et al.*, (2015), ao referir-se ao “efeito Copa” para a determinação dos gastos federais com mobilidade urbana para as cidades sede da competição.

Por outro lado, as despesas de capital efetuadas a partir dos recursos próprios do município estiveram na dianteira do financiamento das políticas de mobilidade, exceto nos últimos três anos do período 2003-13. Os recursos próprios gastos pelo poder executivo municipal são provenientes em sua maior parte, do somatório entre os recursos ordinários e das contrapartidas pagas em função da contratação de convênios e operações de crédito internas com o governo federal e com os agentes do mercado capitais (Caixa Econômica Federal e BNDES), respectivamente. As demais fontes de investimento municipais para a política de mobilidade viabilizaram aportes de pouca monta, sendo que parte majoritária das verbas diretamente arrecadadas pelas entidades da administração indireta foi utilizada para o custeio da máquina burocrática estatal. Deste modo, despesas de capital praticadas por meio recursos de multas de trânsito ou do contrato de rateio da CTM tiveram participação pouco expressiva no cômputo geral dos investimentos em mobilidade urbana.

Destinação semelhante ocorreu com os recursos arrecadados com as transferências da CIDE, com os recursos recolhidos pelo Fundo de Manutenção de Vias Públicas, e do Sistema de Transporte Público Complementar do Recife, que em sua grande maioria foram utilizados para o custeio de despesas correntes da prefeitura. Desta feita, as TVUs desempenham um papel importante na execução das políticas urbanas de transporte e mobilidade do Recife, mesmo ocupando o terceiro lugar como fonte de recursos para os investimentos nesse segmento de política pública, ficando atrás dos gastos próprios e das operações de crédito internas.

O protagonismo das fontes exógenas de recurso começou a surgir após a edição

²² A Matriz de Responsabilidades sobre os eventos da Copa do Mundo de futebol de 2014 consistia no documento que demonstrava os valores a serem investidos, bem como as ações a serem executadas pelos entes federativos e iniciativa privada nos projetos apresentados para a realização do mundial. FONTE: <http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/saibamais.seam?textoldTexto=24>

do PAC voltado para as ações da Copa do Mundo de 2014, bem como o PAC Grandes e Médias cidades, resultando na elevação dos aportes do OGU e de operações de crédito internas para ações com mobilidade urbana, a partir do ano de 2011. No período de 2011-13, os aportes de transferências voluntárias por meio de convênios superaram todos os anos anteriores, atingindo o seu ápice em 2012, representando aproximadamente 3% dos investimentos realizados em transporte e mobilidade urbana pela prefeitura do Recife. Coincidentemente, as operações de crédito internas apresentaram comportamento similar às TVUs no ano 2012, aportando recursos da ordem de R\$ 252.889.000 milhões de reais, refletindo um investimento de 6.3% a partir da rubrica orçamentária “recursos de outras fontes”.

Na mesma esteira, os investimentos com recursos próprios para os transportes e mobilidade urbana atingiram o ápice em 2012 comparando-se com todos os anos anteriores, totalizando apenas 2.76% do total da receita orçamentária revertidas em despesas de capital para as políticas de transporte e mobilidade urbanas. Pela primeira vez, durante o ano de 2013, foi verificada a ocorrência de uma operação de crédito externa por meio da abordagem setorial ampla - SWAP²³, junto ao Banco Mundial, que contemplava ações voltadas para a melhoria da gestão do espaço urbano. De um modo geral, a média de gasto com investimentos com as políticas de transporte e mobilidade para todo o período foi 1.35% e o gasto total, agregando despesas correntes e de capital não ultrapassou a casa dos 5% das receitas orçamentárias próprias em todos os anos da série, sendo necessário o suporte de recursos exógenos obras que consomem grandes somas de dinheiro, por meio das TVUs ou principalmente, pelas operações de crédito interno durante o período averiguado.

²³ Em 29.05.2012 foi aprovado o projeto de Educação e Gestão Pública do Recife na modalidade SWAP no valor de US \$ 130.000.000 milhões tomados de empréstimo junto ao Banco Mundial. Os empréstimos SWAPs possuem como fundamento a liberação de recursos mediante o atendimento das metas quantitativas e qualitativas estipuladas nos projetos apresentados ao Banco Mundial. O projeto apresentado, sob o âmbito da gestão pública contemplava ações referentes à melhoria da mobilidade urbana da cidade do Recife destacando um valor de R\$ 25.000.000 para o gasto nessa política presentes na LOA, para o ano de 2013. Fonte: <http://www.worldbank.org/projects/P126372/recife-swap-education-public-management?lang=pt>

Tabela 1: Investimentos em transportes e mobilidade urbana em Recife – recursos de todas as fontes

ANO	INVEST. RECURSOS PRÓPRIOS	INVEST. TVUs	INVEST. OPERAÇÃO DE CRÉDITO	INVEST. TOTAL
2003	1.69%	0.08%	0.38%	2.15%
2004	1.40%	0.25%	0.64%	2.29%
2005	1.63%	0.40%	2.24%	4.23%
2006	1.30%	0.59%	0%	1.89%
2007	1.90%	0.34%	1.64%	3.88%
2008	1.22%	0%	0.66%	1.88%
2009	1.30%	0%	1.10%	2.40%
2010	0.61%	0%	0.75%	1.36%
2011	0.57%	1.09%	2.69%	4.35%
2012	2.76%	2.94%	6.36%	12.06%
2013	0.49%	1.21%	5.70%	7.4%

FONTE: Elaboração própria.

4.2.2 Fortaleza

A região metropolitana de Fortaleza é uma macrorregião que se encontra sobre a responsabilidade administrativa do Estado do Ceará abrangendo quinze municípios, dentre os quais se encontra Fortaleza como o núcleo da metrópole. A sua criação é fruto da LC federal nº 14 de 1973, possuindo 3.615.767 milhões de domiciliados (42,8% do Estado), e PIB agregado de R\$ 50,6 bilhões (65% do Estado) (IPEA, 2013).

A sua estrutura de governança é determinada pelas Leis Complementares estaduais nº18/1999 e nº 34/2009 que estabeleceram as funções de interesse comum aos municípios da região metropolitana. Apesar de os transportes urbanos estarem presentes nessa legislação, ao serem reconhecidos com ações de interesse comuns aos municípios pertencentes da região metropolitana de Fortaleza, a integração dos modais de transporte ocorre basicamente a partir da METROFOR, que é o sistema de transporte sobre trilhos do estado do Ceará, existente apenas entre os municípios limítrofes da região.

Já no município de Fortaleza, integra o sistema tarifário e temporal de transportes coletivos urbanos através de terminais de integração, onde os usuários do sistema podem ter acesso a linhas de coletivos, no sentido bairro-terminal e terminal-centro. A execução das políticas de transporte e mobilidade fica a cargo das instâncias administrativas do governo municipal, representadas principalmente pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Infraestrutura de Fortaleza, a qual congrega vários programas e ações no segmento transportes urbanos e mobilidade, e as executa a partir das entidades supervisionadas a ela ligadas, bem como em parceria, com outras secretarias da administração direta. Entre as secretarias parceiras, figuram as sete Secretarias Executivas Regionais – SERs que cobrem todo o território da cidade, reportando-se aos bairros como subprefeituras administrativas.

As SERs desempenham um papel fundamental para as práticas de investimentos com as políticas de transporte, principalmente no que tange à infra-estrutura viária, por meio da execução de projetos de ampliação e recuperação de vias urbanas e do sistema de drenagem dessas vias. Já o desenvolvimento institucional dos transportes urbanos, por meio da elaboração de estudos e projetos sobre a oferta e a demanda é viabilizado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura, bem como a vistoria dos coletivos urbanos e as políticas de controle do uso e ocupação do solo.

A partir de 2010, essa mesma entidade começou a desenvolver atividades e projetos centralizados nos investimentos em mobilidade urbana através do Programa de Mobilidade Urbana, o Promob Fortaleza, o qual injetou recursos próprios e de operações de crédito em ações focadas na organização da mobilidade da cidade de Fortaleza. Nesse mesmo ano, foi engendrado por essas organizações o PAC mobilidade voltado para a realização dos empreendimentos da Copa do Mundo de 2014.

De um modo geral, Fortaleza contemplou várias ações de desenvolvimento urbano para o transporte e mobilidade, e assim com a cidade do Recife, recebeu maiores dotações a partir do início das obras dos corredores de transporte para a implantação dos BRTs previstos pelos projetos da Matriz de Responsabilidade Copa do Mundo de 2014. No entanto, os investimentos realizados com recursos próprios pouco diferiram dos investimentos provenientes de fontes exógenas de financiamento, como pode ser observado na tabela 2.

TABELA 2: Investimentos Política de Transportes e Mobilidade Urbana em Fortaleza

ANO	INVESTIMENTOS RECURSOS PRÓPRIOS	INVESTIMENTOS OPERAÇÕES DE CRÉDITO/TVUs	INVESTIMENTO TOTAL
2006	2.0%	2.7%	4.7%
2007	2.5%	2.1%	4.6%
2008	2.3%	3.0%	5.3%
2009	2.5%	4.0%	6.5%
2010	1.7%	2.3%	4.0%
2011	1.7%	2.0%	3.7%
2012	1.7%	2.0%	3.7%
2013	1.3%	1.6%	3.0%

FONTE: Elaboração própria.

De um modo geral, os investimentos com recursos próprios são compostos pelo somatório entre os recursos diretamente arrecadados pelas entidades da administração indireta, os recursos destinados as contrapartidas de convênios e operações de crédito contratadas pelo município e os recursos ordinários de livre alocação orçamentária. A aplicação direta dos recursos próprios por parte do município de Fortaleza aparece de maneira irregular ao longo do período, tendendo ao declínio, ao passo que os recursos provenientes das fontes externas apresentam-se mais incisivos entre 2006 e 2009, com margem de investimento de 3% dos recursos destinados às políticas de mobilidade urbana. Já o período entre 2010 e 2013 é marcado pelo declínio dos investimentos desses recursos apresentando uma média de 2% do total de investimentos comparado ao período anterior. Esse fato surpreende, tendo em vista que seria esperada uma maior aplicação de recursos mediante o pacote de obras de mobilidade urbana que foram engendradas a partir da escolha da cidade de Fortaleza como sede da Copa do Mundo de 2014.

Para o caso específico das TVUs, a sua participação para o gasto com as políticas de transporte e mobilidade em Fortaleza ficou em último lugar, perdendo para os gastos com recursos próprios e operações de crédito, respectivamente. No entanto, o investimento nessa política setorial a partir das TVUs apresentou elevação dos

montantes apenas nos anos de 2006 e 2010. Levando-se em consideração que durante o período compreendido entre esses anos houve alinhamento político direto entre o partido da prefeita Luizianne Lins (PT) e o governo Luiz Inácio Lula da Silva (PT), corroborando-se a conclusão de Sakurai (2013) sobre a influência positiva do alinhamento político entre o partido do prefeito e do presidente para a determinação das transferências de capital, ainda mais sendo esses anos de campanhas eleitorais presidenciais, porém para os demais anos da série temporal, esse quadro não foi confirmado.

TABELA 3: TVUs e os investimentos na Política de Transportes e Mobilidade Urbana em Fortaleza

ANO	TVUs
2006	0.32%
2007	0.04%
2008	0.04%
2009	0.01%
2010	0.37%
2011	0.02%
2012	0.01%
2013	0.03%

Fonte: Elaboração própria.

As TVUs foram utilizadas para investimento e pagamento de despesas correntes, sendo 0.8% da receita de TVU investida e 0.2% destinada ao pagamento de despesas correntes com as ações de transporte. Importante salientar que essa pesquisa não conseguiu estabelecer a diferença entre as transferências voluntárias originadas de emendas parlamentares e as originadas pela adesão dos municípios aos programas de governo federais no âmbito do Ministério das Cidades, intermediados pelo SINCOV.

Averiguar essa diferenciação seria de fundamental importância para estabelecer o grau de influência das emendas ao orçamento federal, que poderiam resultar em algum incremento da capacidade de investimento local nas políticas de mobilidade, porém as informações coletadas a partir dos orçamentos locais, não permitiram a realização de uma análise dessa natureza. Mesmo assim, percebe-se que a descentralização de

recursos federais a partir das TVUs, assinaladas pelos orçamentos locais para o gasto com políticas de transporte e mobilidade não são somas significativas, fato que repercute na contratação de crédito externo através da busca pelas linhas de financiamento disponibilizadas pelo governo federal e agências de fomento estrangeiras, como forma dos gestores locais suplementarem os recursos próprios para o desembolso com os transportes urbanos e com a mobilidade.

O que chama a atenção nesse ponto sobre as transferências voluntárias de custeio com a infraestrutura de transportes é a grande participação do governo estadual no repasse desses recursos, muito embora não tenha sido possível estabelecer a relação clara entre os montantes repassados pelo governo estadual e sua utilização pela prefeitura de Fortaleza em empreendimentos de transporte urbano.

Os orçamentos apenas faziam menção a esses recursos, porém não demonstravam em que unidades orçamentárias tais recursos seriam desembolsados, podendo até mesmo ter sido utilizados na manutenção da infraestrutura portuária ou rodoviária, o que não está ao alcance dessa pesquisa discutir. No mais, averiguou-se que a participação das TVUs se fez sentir principalmente, nas obras de pavimentação e recuperação de vias urbanas. As obras estruturantes de mobilidade e de maior preço de mercado contaram com a participação de investimentos provindos dos recursos do tesouro municipal e das operações de crédito, majoritariamente as operações de crédito externas.

A análise dos orçamentos locais não revelou a participação de outras fontes de recursos usadas para o financiamento dos transportes urbanos. Não foi possível isolar o valor que foi investido em melhorias no trânsito a partir dos valores arrecadados com as multas de trânsito, por exemplo. Porém, é bastante provável que grande parte desses recursos tenha sido gasto na manutenção da máquina administrativa e nas despesas com encargos sociais e de pessoal da Autarquia Municipal de Trânsito de Fortaleza.

O mesmo pode ter ocorrido com os recursos da CIDE, pois os orçamentos não possuíam informações detalhadas sobre como foram gastos esses valores. Somente foi possível constatar os valores totais dessas fontes de recursos, porém não houve como monitorar seu desembolso para as políticas de transporte e mobilidade.

Fortaleza não conta com nenhuma outra fonte de recursos para essas políticas, tais como um fundo específico, não obstante já possua aparato institucional para a estruturação de programas que viabilizam a políticas de transporte urbano e mobilidade, através de suas secretarias municipais e entidades supervisionadas. No entanto, a capital

cearense não dispunha até bem pouco tempo, de um plano estratégico para a mobilidade urbana. No ano de 2015, o governo municipal elencou metas de longo prazo, que já começaram a ser viabilizadas para a obtenção de melhorias no setor, cuja avaliação deverá ocorrer no ano de 2040.

A reorganização do setor encetada pela elaboração de metas deverá concentrar iniciativas para a busca de novas opções de financiamento da política de mobilidade, bem como promover a questão da intersetorialidade na condução da política com os demais segmentos do desenvolvimento urbano sob um contexto metropolitano.

4.2.3 Salvador

A região metropolitana de Salvador (RMS) reúne uma população de aproximadamente 3.5 milhões de habitantes, ao longo de treze municípios, atribuindo-se à Salvador, cerca de 2.7 milhões de habitantes e a centralização dos postos de trabalho e estudo, e por consequência as maiores demandas por políticas de transporte e mobilidade urbanas, a partir da definição dos levantamentos origem/destino das locomoções diárias dos usuários do sistema de transporte público. Salvador possui o modal sob rodas como o principal meio de transporte público de passageiros, seguido por outros modais de menor capacidade, tais como o sistema de táxis e vans, moto táxis, além dos ascensores e planos inclinados que ligam a cidade baixa à cidade alta, e que são integrados ao sistema de transportes na capital soteropolitana.

O sistema de transporte sobre trilhos completa os modais disponíveis na capital, porém a potencialidade dos sistemas metroviários e ferroviários encontra-se pautado pelos limites impostos a sua implantação, pois a licitação do sistema VLT já ocorreu para a substituição dos trens de subúrbio, sendo ainda prevista a ampliação dos atuais 13.5 km de extensão das linhas já existentes. O metrô urbano aguarda até os dias atuais a conclusão das duas linhas previstas no projeto executivo, porém a parte já construída encontra-se em pleno funcionamento, servindo para a locomoção dos usuários do sistema de transportes urbanos (SILVA, 2015).

A estrutura de governança dos transportes em Salvador tem como chefe da hierarquia a Secretaria Municipal de Transportes e Infraestrutura – SETIN, sendo a Superintendência de Trânsito e Transporte de Salvador – Transalvador a entidade supervisionada diretamente responsável por ações de operacionalização das vias urbanas. A Companhia de Transportes de Salvador – CTS foi criada em 1999, tendo sua

gestão transferida do governo federal para o governo municipal no âmbito do programa nacional de descentralização do sistema metroviário da CBTU²⁴ para os municípios, durante o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Recentemente, sua gestão novamente foi transferida do governo municipal para o governo estadual, agora sendo denominada Companhia de Transportes do Estado da Bahia – CTB, sob o pretexto da conclusão do sistema metroviário de Salvador e a promoção da multimodalidade do sistema de transporte, interligando os novos sistemas VLT, o metrô e os coletivos urbanos. Dessa feita, é notória a relevância da CTS (ainda vigente durante o período 2003-13 selecionado para o desenvolvimento dessa pesquisa) para a captação de recursos externos a título de convênio concedidos pela CBTU.

Os maiores montantes de recursos externos para o financiamentos dos transportes urbanos em Salvador originaram-se desse arranjo entre a CBTU e o governo municipal, ao passo que as demais estruturas locais para a governança dos transportes despenderam esforços fiscais próprios para o custeio dos investimentos no setor. Não há registros nas peças orçamentárias da prática de contratação externa onerosa, sugerindo que os montantes destacados do governo federal para Salvador foram provenientes do OGU, e de 2010 a 2012 os convênios celebrados foram a fundo perdido.

Apenas no ano de 2013 foi constatada a participação de recursos de contrapartidas nos investimentos em mobilidade e transportes públicos, no valor de R\$ 1.750.000 milhão de reais (0.04% do total de investimentos previstos para esse ano).

Entre 2010 e 2013, Salvador recebeu o maior volume de recursos discricionários da União ao se comparar com as demais capitais selecionadas, tendo em vista que um dos possíveis determinantes para a concentração dos recursos federais nesse empreendimento da capital soteropolitana diz respeito ao perfil predominante dos investimentos da União no setor metroviário e ferroviário, segmentos remanescentes dos transportes urbanos, cuja responsabilidade de custeio ainda pertence à União (IPEA, 2011). A distribuição dos investimentos em mobilidade nos transportes urbanos apresentou a seguinte configuração, de acordo com os dados da tabela 4:

²⁴ Companhia Brasileira de Trens Urbanos, órgão vinculado ao Ministério das Cidades.

TABELA 4: Investimentos totais na política de mobilidade e transportes urbanos em Salvador

INVEST. TVUs	INVEST. RECURSOS PRÓPRIOS	INVEST. TOTAL
2010 – 9.6%	2010 – 1.0%	2010 – 10.6%
2011 – 8.1%	2011 – 0.2%	2013 – 8.3%
2012 – 5.6%	2012 – 0.1%	2012 – 5.7%
2013 – 6.6%	2013 – 0.2%	2013 – 6.8%

FONTE: Elaboração própria. Os valores foram calculados com base na receita orçamentária total.

4.3 Discussão dos Resultados

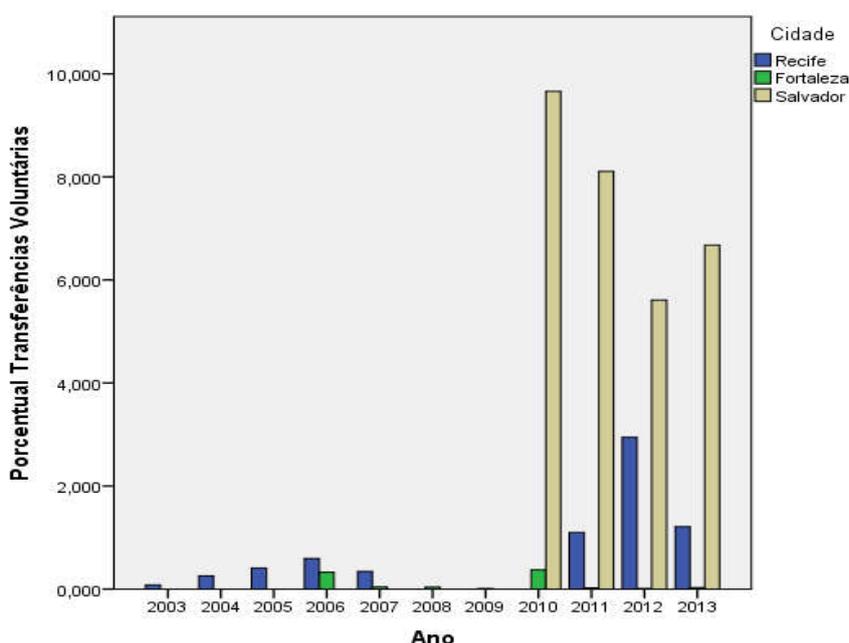
De modo geral, os gastos com a política de transporte e mobilidade urbana dos municípios de Recife, Fortaleza e Salvador no período analisado obedeceram às regras político-institucionais referentes à distribuição de transferências discricionárias do orçamento geral da União, bem como, a disponibilidade sobre créditos adicionais no mercado financeiro. Por ser uma política de caráter infra-estrutural de base, ainda apresenta série de obstáculos para a concepção de marcos regulatórios eficazes no que tange a implantação e permanência de investimentos.

Ademais, a conjuntura macro-econômica de aspecto recessivo dificulta a ampliação da significância dos investimentos de alcance nacional, em termos de obtenção de melhorias, na qualidade e no desempenho das políticas públicas criadas pelas instâncias de governo. No plano subnacional, a carência de meios abrangentes, para a obtenção de uma resolutividade satisfatória mínima na oferta e na cobertura de serviços públicos, dentro do amplo estrato de competências constitucionais, é ampla e notória para todos os segmentos de política pública. No entanto, observa-se que a preferência de gasto dos gestores públicos passa na atualidade por uma reacomodação dentro do leque de alternativas possíveis, ou seja: sempre com escassos recursos, é necessário compor no orçamento, a assunção de novas despesas, não apenas por que a sociedade é dinâmica e anseia por melhorias constantes, como também uma série de constrangimentos de natureza político-institucional podem ser impostos às políticas praticadas pelos municípios. Nesse sentido, os gastos com transportes e mobilidade urbana a partir dos gastos próprios e dos gastos com recursos de transferências seriam

analisados como forma de situar as relações intergovernamentais à luz do federalismo cooperativo.

No caso particular dos municípios estudados, considerando-se os recursos repassados a título de transferências voluntárias apresentaram um comportamento bastante desigual: enquanto Salvador recebeu os montantes mais elevados entre os anos de 2010 e 2013, Fortaleza praticamente não recebeu recursos voluntários da União, e Recife manteve-se no meio termo entre os extremos, porém as parcelas de TVUs para a composição de seus gastos com as políticas de transporte e mobilidade urbanas também foram modestos, como é possível inferir de acordo com a análise do gráfico 1:

Gráfico 1: Gastos com transporte e mobilidade urbanas a partir das TVUs

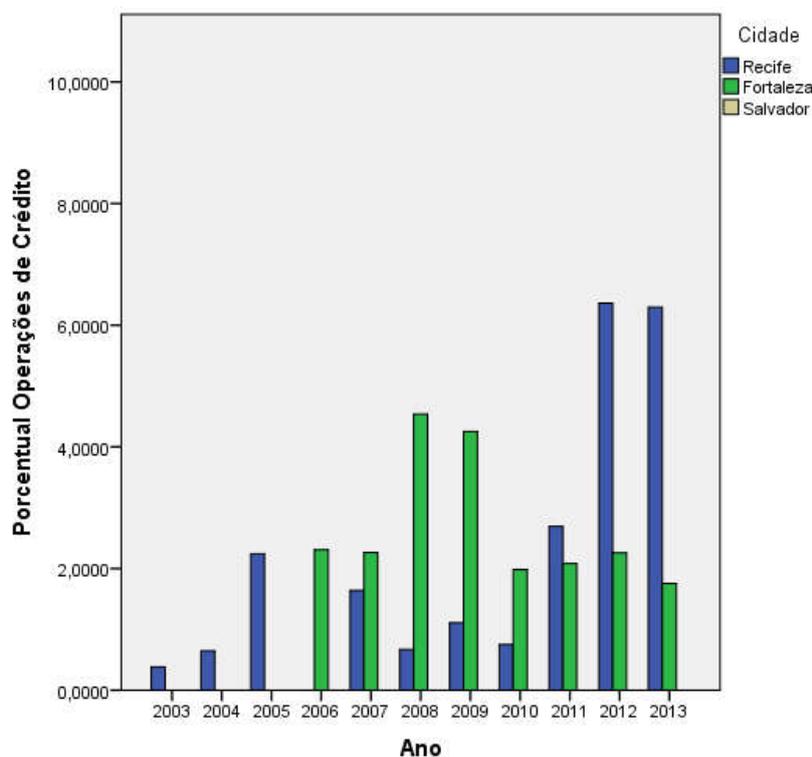


Os repasses voluntários foram relevantes apenas para Salvador, cujos gastos em investimentos em transporte e mobilidade urbana se deu basicamente a partir das TVUs.

Esse fato constata a percepção de que as transferências voluntárias são bastante suscetíveis a influências políticas para sua determinação, não havendo muito espaço para a manifestação do critério da equidade na redistribuição desses recursos. Outro fato curioso é que no caso específico de Salvador é possível perceber uma correspondência perfeitamente simétrica em relação ao aumento ou diminuição dos repasses, e o aumento ou diminuição dos gastos próprios, respectivamente. Tal fato não pôde ser averiguado da mesma forma para os casos de Recife e Fortaleza, muito provavelmente devido à influência causada pelas contratações das operações de crédito, não se sabendo

ao certo, qual seria o impacto desses recursos adicionais para a composição da despesa pública no geral. Entretanto, a obtenção desses recursos foi de vital importância para a viabilização das políticas de transporte e mobilidade urbanas desses dois municípios, conforme pode se observar pela análise do gráfico 2:

Gráfico 2: Gastos realizados com transporte e mobilidade urbanas a partir das operações de crédito

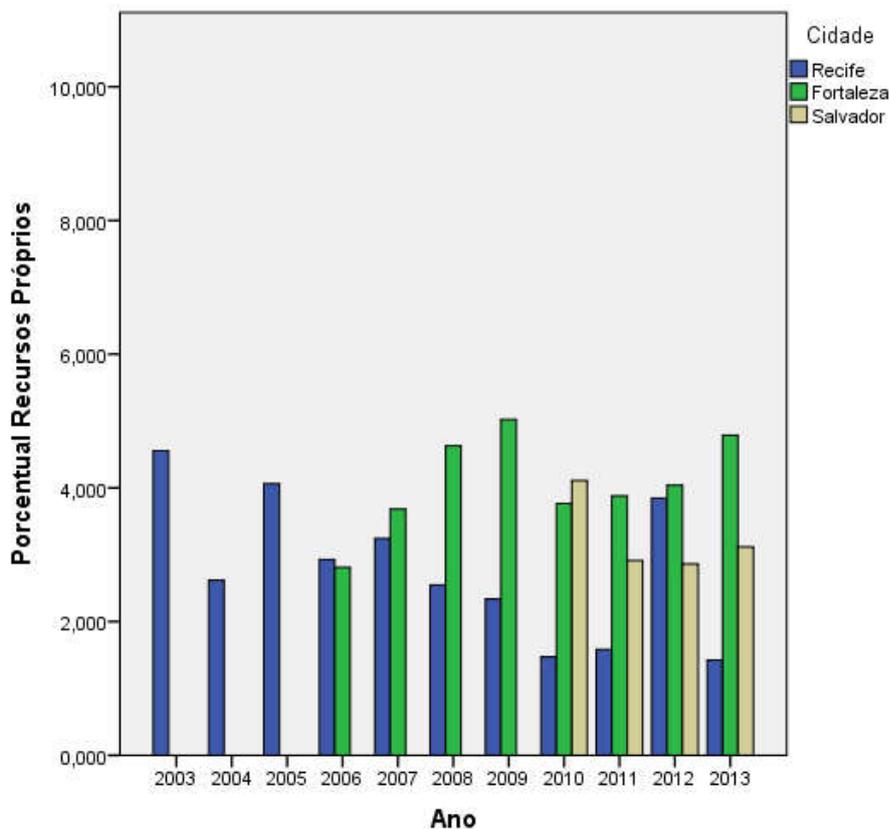


Fonte: Elaboração própria.

Salvador não financiou suas iniciativas políticas em relação à mobilidade urbana por meio das operações de crédito, conforme a análise do gráfico 2. Já em relação aos gastos totais efetuados a partir dos recursos próprios, agregando-se as despesas correntes e de capital, os mesmos apresentaram variações em termos comparativos, sendo que Recife demonstrou o comportamento de gasto mais irregular durante o todo o período analisado, apresentando ainda, um declínio nos gastos durante o período de organização da cidade para a recepção da Copa do Mundo de 2014. Apenas em 2012 houve uma recuperação da capacidade de gasto de Recife com as políticas de transporte e mobilidade urbanas, muito provavelmente influenciada pelos maiores aportes de TVUs e operações de créditos disponibilizadas para execução neste mesmo ano.

Salvador e Fortaleza mantiveram níveis de gasto aparentemente estabilizados ao longo período averiguado, conforme pode ser inferido pela análise do gráfico 3.

Gráfico 3: Gastos próprios totais com os transportes e a mobilidade urbana.



Fonte: Elaboração própria.

Salvador é a capital que, considerando recursos de todas as fontes, mais investiu na política de transporte e mobilidade urbanas, porém em termos proporcionais, foi a capital que menos investiu nessa política a partir de recursos próprios, fato que nos permitir tecer algumas inferências: existe a possibilidade da maior disponibilização de recursos a fundo perdido, entre 2010 e 2012 ter desestimulado o gasto próprio com o segmento transportes e uma maior parte dos recursos ordinários terem sido alocados em outras áreas de política. A presença da contrapartida a partir de 2013 elevou em 0.1% a participação dos recursos próprios no custeio da política, ao passo que nos anos anteriores, isso não ocorreu. Outro ponto que pode ser assinalado é diminuição dos gastos em situação de retração dos repasses. Isso denota certa flexibilidade no manejo dos recursos que poderiam ser alocados nesse segmento de política, mas que podem não

ser aplicados ou até mesmo remanejados para o gasto em outras áreas de política pública. Esse fenômeno pode não ocorrer de forma simétrica, a depender da natureza da política, pois a mesma pode implicar maior rigidez no desempenho dos gastos, como as políticas de saúde e educação, por exemplo, que mesmo em cenários de redução dos repasses da União para os municípios, muito dificilmente teriam seus nichos de oferta e cobertura reduzidos sem causar grave ônus político para o gestor local. Já o gasto próprio dos municípios de Recife e Fortaleza apresentou comportamento similar, sendo esses recursos responsáveis por consideráveis parcelas das despesas efetuadas nessa rubrica de gasto. Esse fato pode significar algo relevante em relação à preferência de gasto do executivo municipal para a política de mobilidade e transporte em particular.

O fato de que apenas linhas de crédito para o financiamento da política foram disponibilizadas pelo governo federal, através da contratação de recursos onerosos provindos do FAT e FGTS, em detrimento da transferência de recursos discricionários é outra constatação relevante, não apenas por que esse método é a forma predominante de financiamento oferecido pelo Ministério das Cidades para as políticas de desenvolvimento urbano no âmbito dos seus programas, como também a crise econômica pela qual passa o país e que enseja retração generalizada dos aportes provenientes do OGU. O financiamento das obras da Copa do Mundo adotou em peso o modelo de intermediação dos agentes mandatários do governo federal, BNDES e CEF para a liberação de recursos. O “efeito Copa” teve reflexos minimizados não em termos de disponibilidade de recursos, mas em termos de investimentos com a mobilidade urbana.

Obras verdadeiramente estruturantes e que serviriam como um legado para a população deixaram de ser entregues, de acordo com informações lançadas pela auditoria realizada em 2011, pelo Tribunal de Contas da União - TCU sobre as obras de mobilidade urbana para o evento Copa do Mundo de 2014.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise até aqui empreendida procurou sintetizar pontos referentes à execução da política pública de transportes e mobilidade urbana em particular, e as fontes de recursos necessárias para a viabilização das ações públicas da mesma. As relações intergovernamentais constituíram o ponto de partida dessa análise, sendo as TVUs, a forma de inserção utilizada para a compreensão dos municípios como componente da matriz federativa, característica fundamental para a condução executiva satisfatória de políticas públicas.

De uma forma abrangente, a busca por mais recursos é o mote principal das desavenças de cunho federativo. Entretanto, do ponto de vista estrutural, as fragilidades são muitas. A começar pelo próprio texto constitucional e infra-constitucional que não para de lançar novas regras sobre a divisão territorial do poder, sem no entanto assegurar a efetividade dos mecanismos necessários para a obtenção das velhas e novas incumbências.

O que se pode perceber com a realização dessa pesquisa, é que existem políticas que encontram-se num estágio incipiente de comprometimento dos gestores executivos, não apenas do ponto de vista da ineficiência dos meios institucionais e não-institucionais vigentes para a concretização dos resultados políticos, bem como da falta, quase que generalizada, de meios práticos de interlocução entre entes federativos. Para o caso específico dos municípios, o dia-a-dia das ações públicas é marcado pela ingerência política exógena, mas que questões de equidade ou real necessidade da população local sobre a realização de uma determinada ação pública. A distribuição de TVUs para os municípios exemplifica muito bem essa questão.

Os dados coletados por essa pesquisa demonstraram que a distribuição de recursos discricionários para municípios é, acima de tudo, uma escolha política, tendo em vista que motivos de natureza racional não são capazes de explicar por que os maiores montantes de recursos discricionários foram alocados em Salvador em detrimento de Fortaleza e Recife. A ingerência política prejudica sobremaneira o critério da equidade, pelo qual o sistema fiscal de transferências comandado pela União deveria zelar. As razões que levam a crer que as motivações políticas são os principais determinantes para a redistribuição das transferências voluntárias levantam hipóteses sobre o peso que municípios podem ter para as coalizões de governo dentro da arena legislativa. De acordo com os ditames do presidencialismo de coalizão, faz sentido relacionar a

redistribuição dos recursos discricionários pelo governo central, ao encontro a lógica dos objetivos que o executivo federal almeja conseguir com base no apoio de seus aliados. Ainda discorrendo nessa direção, outro ponto a ser levantado por pesquisas futuras sobre a temática das transferências voluntária é a questão da influência que forças regionais partidárias acomodadas nos cargos de segundo escalão podem ter durante a repartição dos recursos do orçamento geral da União.

Para o caso específico desta análise, os dados demonstram que Salvador é bastante privilegiada, do ponto de vista da redistribuição de recursos voluntários. Alinhamentos partidários podem ser cotejados como fundamento desse privilégio, pois Jaques Wagner (PT) foi governador eleito e reeleito da Bahia durante 2007 até 2014 e o prefeito João Henrique Barradas Carneiro, eleito e reeleito entre 2005 e 2012 era do PMDB e depois PP, ambos pertencentes à coalizão do governo central. Por outro lado, é interessante perceber que mesmo havendo aliados do governo federal nos governos locais de Recife e Fortaleza e respectivos governos estaduais, os recursos discricionários não vieram, sinal de que outros fatores interferem na transferência desses recursos.

Quesitos de natureza técnica podem ter importância nesse processo. Porém, do ponto de vista da efetividade das políticas e cumprimento das metas estabelecidas nos projetos selecionados existem problemas, tanto para a distribuição de recursos discricionários por meio de emendas parlamentares, ou sem o uso de emendas através da busca por linhas de financiamento dos programas do Ministério das Cidades pelos gestores locais.

Ambos os casos apresentam falhas de natureza técnica, situação visivelmente exposta pegando como exemplo, o caso emblemático envolvido com as obras de mobilidade urbana dos municípios sedes da Copa do Mundo de 2014. De acordo com a auditoria realizada pelo TCU em 2011 houve uma liberação facilitada de recursos para financiamento das obras da Copa, mesmo em discordância com a legislação²⁵ vigente tendo em vista o caráter extraordinário dos gastos, os projetos selecionados não foram avaliados conforme regras que considerassem a viabilidade técnica do projeto, apenas documentos elementares foram exigidos, o que acarretou uma série de problemas do ponto de vista da pontualidade na entrega das obras e da redução dos montantes que deveriam ter sido gastos, diminuindo o impacto positivo que tais obras teriam para o

²⁵ Sobre a legislação e os trâmites envolvidos na concessão de créditos bancários para entes federativos visando à construção das obras para Copa do Mundo de 2014 e da Olimpíada de 2016, veja: <http://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/mip/70-7-operacoes-de-credito-interno/39-7-6-operacoes-destinadas-a-copa-do-mundo-e-aos-jogos-olimpicos>.

conjunto da população e não apenas para a região do entorno das arenas de futebol com as políticas de mobilidade urbana.

Sob o aspecto federativo pode-se concluir que a política de transportes e mobilidade urbana carece de maior comprometimento institucional com a organização de meios para o provimento social de suas demandas. A política nacional de mobilidade urbana, Lei federal 12.587/12 exige que municípios acima de 500.000 habitantes elaborem planos de mobilidade urbana integrados ao plano diretor da cidade. Recentemente, a edição do Estatuto da Metrópole situou as funções de interesse comum no âmbito das regiões metropolitanas, inserindo mais um ator (que não federativo), mas responsável pela condução integrada das políticas enquadradas como de interesse comum, entre elas a mobilidade e os transportes públicos dos municípios pertencentes às regiões metropolitanas. As cidades estudadas, até a data de encerramento desse trabalho, não tinham divulgado seus planos de mobilidade em conformidade com o PNMU. No entanto, já existe a previsão de trabalho conjunto entre entes federativos envolvendo as metrópoles, para o gerenciamento e financiamento de políticas públicas.

Interessante perceber que mesmo com o padrão de declínio apresentado pelos investimentos públicos em todas as esferas de governo nos últimos anos, ainda cabe aos municípios a maior parcela dos investimentos desembolsados pelos entes da federação. No entanto, é cada vez mais comum a utilização de subterfúgios fiscais, como a inscrição de débitos nos restos a pagar pelo poder executivo municipal, a exemplo do que já ocorre com os demais níveis de governo, como forma de processar a manutenção da burocracia estatal. A condução fiscal por meios equivocados tendem a prejudicar a retomada do crescimento econômico via adoção dos investimentos públicos. Estes permanecem drasticamente impossibilitados diante de uma política fiscal irresponsável e não preocupada com a continuidade da expansão dos gastos correntes pelas administrações públicas.

Mesmo diante da recente manifestação de vontade do poder Executivo federal em reorganizar as contas públicas por meio da edição de lei que imponha um teto para a realização do gasto dos estados, na administração do governo do presidente interino Michel Temer, é notória a participação de grupos de interesse na vanguarda dessas discussões inviabilizando uma reforma profunda que se estenda aos municípios, no que diz respeito ao trato da gestão fiscal eficiente. Apesar das contingências econômicas e políticas da atualidade, cabe à União um papel mais decisivo na construção de processo de reequilíbrio fiscal da nação. Essa é a pré-condição necessária para se lançar as bases

de um crescimento econômico pautado na realização de um gasto público eficiente e que seja capaz de atender demandas sociais por leques variados de políticas públicas.

Por hora, em relação às políticas de desenvolvimento urbano, a edição de normas gerais tem sido o papel mais relevante da União para a institucionalização dessas políticas nas agendas governamentais, porém de forma a não considerar as idiossincrasias locais, o que acaba por prejudicar a gestão da política como um todo.

Por outro lado, dar mais atenção para os gastos voluntários da União viabiliza uma agenda fecunda para a análise federativa. O jogo decisório pautado pela disputa de autoridade política perfaz essa análise e resulta em estudos que tentam visualizar de que maneira a organização do Estado tende a evoluir de modo a abranger todos os ramos de política, e assim concatenar esforços por melhores resultados em todos os segmentos de política. No mais, esse trabalho apresentou uma série de limitações, entre as quais as fontes escassas de informações em relação aos investimentos praticados por municípios estudados na política urbana de transporte e mobilidade. Outra fragilidade do trabalho reside na exclusão dos estados na consideração das análises. Certamente a participação dos estados no processo de consolidação de políticas públicas é fundamental para a consagração de todo o processo, porém o papel específico dessas instâncias governativas ficará para outra oportunidade.

Dessa forma, concluímos depois da longa trajetória desse trabalho que, os municípios do Nordeste, aqui representados por Recife, Fortaleza e Salvador apresentam características *sui generis* para a produção da política pública de transporte e mobilidade urbana, no entanto não foi detectada pela análise das leis orçamentárias anuais, a presença de traços de intersetorialidade entre as próprias instâncias da administração local para o cumprimento das metas estabelecidas, muitas vezes com objetivos específicos bastante próximos, e com capacidade dialógica entre si e com as demais esferas de governo, aparentemente inexpressivas.

Alguns casos de convênios envolvendo o governo municipal e estadual foram detectados em Recife, para as políticas de transporte metropolitano. Recife participa da primeira experiência consorciada brasileira para a gestão dos transportes metropolitanos, porém a governança encetada pelo Consórcio Grande Recife enfrenta problemas de interlocução entre os próprios partícipes, o que prejudica a eficiência do sistema como um todo, para além do critério meramente financeiro.

As TVUs foram utilizadas por essa pesquisa como forma de tecer laços dentro de uma matriz federativa, mas o que se observou para os casos analisados, a potencial

ajuda que esses recursos poderiam fornecer para a concretização da política de transportes e mobilidade urbana, durante o período analisado, é restrita, devido ao caráter não equitativo da redistribuição de recursos fiscais no Brasil e da excessiva politização na determinação desses repasses, fatos que comprometem a solidificação de um federalismo assentado em bases verdadeiramente cooperativas, entre os entes da federação.

No entanto, a hipótese apresentada por esta pesquisa pode ser parcialmente confirmada ao se inferir que a participação da União na implementação de políticas públicas executadas localmente é essencial, não apenas por meio do fornecimento dos meios necessários para a obtenção de tal objetivo, como também por meio da iniciativa do acerto das contas públicas no contexto de uma economia fragilizada por decisões políticas que comprometeram a política fiscal praticadas pelas três esferas de governo, e que causaram impactos negativos para os níveis de investimento público e para as relações intergovernamentais brasileiras.

6. REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados, 1988.

ABRUCIO, Fernando. **Os barões da Federação**. São Paulo: Hucitec, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SAMUELS, David. **A nova política dos governadores**. 1997.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil**. Tópicos de economia paulista para gestores públicos, v. 1, p. 13-31, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz; HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense. **A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro**. Federalismo na Alemanha e no Brasil, n. 22, p. 95, 2001.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Federalismo democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências**. In BIB, 2001.

_____. **Recentralizando a federação?** In: Revista de Sociologia e Política, 24, 2005.

ALVES, Priscila. **Mobilidade urbana sustentável: diretrizes da política brasileira**. Denauer, 2014

AMES, Barry. **The deadlock of democracy in Brazil**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.

ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. FGV, 2009.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães e FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. **Os Desafios da Governança Interfederativa**. IX encontro ABCP, 2014.

ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jhonathan. **Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo**. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2004.

ARRETCHE, Marta. SCHLEGEL, Rogério. **Os estados nas federações: Tendências gerais e o caso brasileiro**. Inter-American Development Bank, 2014.

ARRETCHE, Marta, e VAZQUEZ, Daniel. **Descentralização, instituições políticas e autonomia: padrões de gasto dos governos locais no Brasil**. Trabajo presentado en el XXVIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Rio de Janeiro, 2009.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em**

termos? Dados: Revista de Ciências Sociais, 587-620, 2010.

_____. **Estado federativo e políticas sociais.** São Paulo. Revan: FAPESP, 2000.

_____. **Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira.** Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 1, p. 69-85, 2005.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil.** Fiocruz, 2012.

_____. **Quando instituições federativas fortalecem o governo central?** Novos Estudos-CEBRAP, n. 95, p. 39-57, 2013.

AVELINO, George Filho. **As instituições políticas subnacionais: um estudo comparativo dos estados brasileiros.** Pesquisa FAPESP/FGV, no prelo.

AVRITZER, Leonardo. **O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil.** Revista Crítica de Ciências Sociais 91: 205-221, 2010.

BABBIE, Earl. **Métodos de Pesquisas de Survey.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro.** Forense: 13ª edição, 2015.

BENZ, Arthur; BROSCHEK, Jörg. **Federal Dynamics: Introduction.** In: Federal Dynamics: Continuity, Change and Varieties of Federalism. Oxford University Press, 2013.

BICHR, Renata Mirandola. **Os mecanismos de coordenação federal do Programa Bolsa Família.** Brasília: MDS, Sagi, 2014.

BORGES, André. **Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses.** Sociologias nº 24, 2010.

Brasil em desenvolvimento 2011: Estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : IPEA, 2012.

BURGESS, Michael. **Comparative Federalism: Theory and Practice.** London:Routledge, 2006.

CAREY, John M.; REINHARDT, Gina Yannitel. **Impacto das instituições estaduais na unidade das coalizões parlamentares no Brasil.** Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2003.

CATAIA, Márcio. **Federalismo brasileiro: As relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias (União/municípios).** Revista Geográfica de América Central 2.47E, 2011.

CHEIBUB, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na câmara dos deputados, 1988-2006**. Dados, v. 52, n. 2, p. 263-2, 2009.

Comunicado IPEA nº 112. **O uso dos instrumentos de financiamento para a política urbana no Brasil**, 2011.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **A dinâmica institucional da cooperação intergovernamental em Estados federados: o caso brasileiro em perspectiva comparada**. In: Estado, desenvolvimento e políticas públicas. Org. Ana Beatriz dos Santos Seraine, Raimundo Batista dos Santos Júnior, Shiguenoli Miyamoto. Ijuí: Ed. Unijuí; Teresina: Ed. Universitária da UFPI, 2008.

DAHL, Robert. **Federalism and the democratic process**. In Democracy, identity and equality, Oslo, Norwegian University Press, pp. 114-26, 1986.

D'ABADIA, Bruno Magalhães. **A problemática das transferências voluntárias**. Consultoria do Legislativo, 2015.

DESPOSATO, Scott W. **The impact of federalism on national party cohesion in Brazil**. Legislative Studies Quarterly, v. 29, n. 2, p. 259-285, 2004.

DUCHATEAU, Philippe V., e AGUIRRE, Brasília. **Estrutura Política como Determinante dos Gastos Federais**. Revista Economia 11.2: 305-331, 2010.

ELAZAR, Daniel. **Exploring Federalism**. Alabama: The University of Alabama Press, 1987.

FÉRES, José Gustavo. **Desatando o nó górdio: regulação e mobilidade urbana**. Revista Econômica 15.2, 2013.

FERIANCIC, Gabriel, et al. **Plano de Mobilidade Urbana, o novo instrumento de gestão pública**. 19º Congresso Brasileiro de Transporte e Trânsito. Brasília. Vol. 8, 2013.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

_____. **Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária**. Dados 45.2: 303-344, 2002.

FILIPPOV, Mikhail; SHVETSOVA, Olga. **Federalism, democracy, and democratization**. In: Federal Dynamics: Continuity, Change, and the Varieties of Federalism. Oxford University Press, 2013.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988**

- aos sistemas de políticas públicas.** 2010. Tese de Doutorado. 99 p.
- GALINDO, Ernesto. **Papel da União na mobilidade urbana: para além da definição de diretrizes.** Boletim regional, urbano e ambiental, IPEA, 2011.
- GIBSON, Edward L.; CALVO, Ernesto e FALLETTI, Túlia. **Federalismo realocativo: sobre-representação legislativa e gastos públicos no hemisfério ocidental.** Opinião Pública 9.1: 98-123, 2003.
- GOMES, Sandra. **Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef.** DADOS–Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro 52.3: 659, 2009.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Regulação e organização do transporte público urbano em cidades Brasileiras: estudos de caso.** IPEA, 2004.
- IFGF 2016. **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal.** Ano base 2015. Recorte municipal. Abrangência Nacional. Disponível em: www.firjan.com.br/IFGF. Acessado em 02.08.2016.
- KINZO, Maria D. **Governabilidade, estrutura institucional e processo decisório no Brasil.** Parcerias Estratégicas, v. 2, n. 3, p. 9-25, 2009.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Política e reformas fiscais no Brasil recente.** Revista de economia política, v. 24, n. 1, p. 50-72, 2004.
- MELO, Marcus André. **O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social.** Dados, v. 48, n. 4, p. 845-889, 2005.
- MELO, Alan Rodrigues de Lima. **Uma Análise das Transferências Voluntárias Federais de Capital no Investimento Público das Capitais Brasileiras.** TCC. 92 páginas. UNB-DF, 2015.
- MOREIRA, Danielle de Andrade. **Regiões Metropolitanas e Funções Públicas de Interesse Comum: o ordenamento territorial diante do estatuto da metrópole.** Direito da Cidade 7.3, 2015.
- NETO, Vicente Correia Lima; GALINDO, Ernesto Pereira. **Planos de mobilidade urbana: instrumento efetivo da política pública de mobilidade?** Mobilidade, cidade e território: Paranoá 9, 2015.
- NETO, Octavio Amorim, e SIMONASSI, André Gomes. **Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004).** Brazilian Journal of Political Economy 33.4, 2013.
- NOGUEIRA, André Ricardo. **A barganha federativa e o processo decisório.** 33º encontro anual da ANPOCS: Caxambu, 2009.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal**. Editora Fórum. 2013.

OLIVEIRA, Maria Antônia de Fátima *et. al.* **O desafio da mobilidade urbana**. Câmara dos Deputados, Centro de Estudos e Debates Estratégicos, Consultoria Legislativa. Brasília: Edições Câmara, 2015.

PRADO, Sérgio. **Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil**. Relatório de Pesquisa Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental. EBAP/Fundação Konrad Adenauer, 2001.

_____. **A questão fiscal na federação brasileira: diagnóstico e alternativas**. No. 37929. Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, 2007.

PEREIRA JR, José de Sena. **A CIDE e o Financiamento do Setor Federal de Transportes**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, 2003.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. **O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados**. Dados, v. 44, n. 2, p.133-172, 2001.

_____. **Successful Re-Election Strategies in Brazil: The Electoral Impact of Distinct Institutional Incentives**. Electoral Studies, 22, n. 3: 425-448, 2003.

PETCHEY, J; MACDONALD, G. **Financing capital expenditures through grants**. In: BOADWAY, R; SHAH, A. (Org.) Intergovernmental fiscal transfers: Principles and practice. Washington, DC: World Bank. 2007. p. 425-451.

REZENDE, Flávio. **Finanças Públicas**. Editora Atlas, RJ, 2001.

RIKER, William H. **The development of American federalism**. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1987.

ROLNIK, Raquel. **Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais 11.2: 31-50, 2011.

SAKURAI, Sérgio Naruhiko. **Efeitos assimétricos das transferências governamentais sobre os gastos públicos locais: evidências em painel para os municípios brasileiros**. Pesquisa e planejamento econômico - PPE v. 43 n. 2, 2013

SAKURAI, Sergio Naruhiko, e THEODORO, Maria Isabel Accoroni. **Alinhamento político e transferências governamentais: novas evidências para os municípios**

brasileiros, 2014. Disponível em anpec.gov.br. Pesquisa realizada dia 17.06.2016.

SALES, Rafael dos Santos Fernandes. **Políticas Públicas e sua implementação: um estudo de caso da política de mobilidade urbana da região metropolitana do Recife**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, 120 páginas, 2013.

SAMUELS, David; MAINWARING, Scott. **Strong federalism, constraints on the central government, and economic reform in Brazil**. Federalism and democracy in Latin America, p. 85-130, 2004.

SANTOS, Rodolfo Torres, *et al.* **Demanda por investimentos em mobilidade urbana no Brasil**. BNDES Setorial, Rio de Janeiro 41, 2015.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca. **Ações de desenvolvimento urbano do governo federal em 2012 e 2013: planejamento orçamentário e desempenho financeiro**. Brasília: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2013. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496345>

SANTOS, Ângela Penalva. **Federalismo no Brasil: uma abordagem da perspectiva dos Municípios**. Revista de Direito da Cidade 3.1 pg. 95-123, 2011.

_____. **Tributação imobiliária no Brasil. Um difícil percurso rumo à política urbana**. Finisterra-Revista Portuguesa de Geografia 97, 2014.

SILVA, Daniel Cavalcante. **A Finalidade Extrafiscal do Tributo e as Políticas Públicas no Brasil**. PRISMAS: Dir., Pol.Pub. e Mundial., Brasília, v.4, n, 1, p. 98-122, jan/jul. 2007.

SILVA, Daniel Santana Régis. **O sistema de transporte público e a crise da mobilidade urbana em Salvador: uma abordagem intermodal**. Trabalho de conclusão de curso (TCC). Universidade Federal da Bahia, 63 pg, 2015.

SOARES, Márcia Miranda. NEIVA, Pedro Robson Pereira. **Senado Brasileiro: casa federativa ou partidária?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 28, n. 81, 2013.

SOARES, Márcia. **Federação, democracia e instituições políticas**. Lua Nova, v. 44, p. 137-163, 1998.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**, 2009.

SOARES, Márcia Miranda. **Repasses Financeiros e Voluntários da União aos Municípios Brasileiros: condicionantes políticos, sociais e técnicos**. 8º encontro ABCP, Gramado-RS, 2012.

SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio. **Reforma política: lições da história**

recente. FGV Editora, 2006.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005.

_____. **Federalismo: teorias e conceitos revisitados**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, v. 65, p. 27-48, 2008.

_____. **Federalização de políticas públicas no Brasil: papel das regras e do contexto**. *Studia Politicæ* 17: 11-17, 2009.

STEPAN, Alfred. **Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos**. Dados-Revista de Ciências Sociais, v. 42, n. 2, 1999.

TEIXEIRA, Luciana e MATTOS, César. **Consórcios públicos, parcerias público-privadas e o problema da ação coletiva dos entes federados brasileiros no desenvolvimento urbano**. In: Sugestões para o Desenvolvimento Urbano 2015. Câmara dos Deputados, Brasília, 2015.

TCU. **Auditoria de Gestão**. Secretaria Nacional de Transportes e Mobilidade. Ministério das Cidades: Brasília-DF, 2010.

TCU. **Convênios e outros repasses**. 4ª edição. 2013.

TOMIO, Fabricio Ricardo. **Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira**. Revista da Faculdade de Direito da UFPR 42, 2005.

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

VASCONCELLOS, Eduardo A. **Desvendando a política brasileira de mobilidade urbana**. 15º Congresso Brasileiro de Transporte, Trânsito, Paz e Mobilidade para Todos. Goiânia: Associação Nacional de Transportes Públicos ANTP, 2005.

VAZQUEZ, Daniel Arias. **Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde**. Dados, v. 57, n. 4, p. 969-1005, 2014.

VITOI, Carlos Alberto Ayupe. **A atuação da CGU nos empreendimentos de mobilidade urbana da Copa 2014**. Disponível em antp.org.br. Pesquisado em 12.06.2016.

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Serviço de Processamento Técnico

S725a Souza, Kátia Aline Moura de.

As transferências voluntárias da união e a produção de políticas públicas pelos municípios: uma análise sobre o transporte e a mobilidade urbana / Kátia Aline Moura de Souza. – 2016.

124 f.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Piauí, 2016.

Orientação: Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro.

1. Federalismo. 2. Transferências Voluntárias da União -Brasil.
3. Municípios. 4. Transporte. 5. Mobilidade Urbana. I. Título.

CDD 329.1