

DIMENSÕES FISCAIS DOS MUNICÍPIOS METROPOLITANOS BRASILEIROS: capacidades, fragilidades e prioridades nas políticas públicas

Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo

Richardson Leonardi Moura da Câmara

Resumo

Este artigo objetiva analisar o comportamento fiscal de municípios brasileiros e como ele impacta nas escolhas de políticas públicas a serem adotadas pelos governos locais. Para tanto, analisa-se a capacidade de investimento e a prioridade do gasto de municípios brasileiros em três periodizações: um período de expansão do investimento público, de 2004 a 2012; sua crise, de 2013 a 2018; e o pós-crise, de 2019 - 2022. É feita uma análise descritiva de dados quantitativos, relacionando-os à discussão da autonomia municipal na descentralização em 1988, capacidades estatais e comportamento fiscal municipal, de modo a produzir inferências descritivas sobre o comportamento das finanças municipais metropolitanas. Os dados para subsidiar essa análise são coletados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, para os anos de 2004 a 2022, e para municípios que compusessem qualquer recorte metropolitano, sendo criados indicadores representantes da despesa orçamentária municipal. Os achados da pesquisa permitem inferir que o comportamento fiscal de municípios metropolitanos é influenciado por fatores internos e externos, locais e nacionais, de natureza política e urbana. Levando em consideração a periodização adotada, municípios metropolitanos tendem a ter maiores gastos sociais em períodos de crise, enquanto aumentam gastos urbanos em períodos de expansão.

Palavras-chave: Política Fiscal. Capacidade estatal. Capacidade Financeira. Autonomia Municipal. Municípios Metropolitanos.

Abstract

This paper aims to analyze the fiscal behaviour of Brazilian municipalities and how it impacts on policy choices adopted by local governments. For such, an analysis is made concerning local investment capacity and local public spending priority within Brazilian municipalities during two periods: a public investment expansion period (2004 – 2012), its crisis (2013 – 2018) and its aftermath (2019 – 2022). A descriptive analysis of quantitative data is conducted, linking it to a theoretical discussion involving municipal autonomy within the context of Brazilian de-centralization in 1988; state capacity; and local fiscal behaviour, enabling the creation of descriptive inferences about the financial behaviour of metropolitan municipalities. The analysis build representative indexes of municipal budget spending using data from the Accounting and Fiscal Information System of the Brazilian Public Sector (SICONFI), for 2004 until 2022 and for municipalities which are a part of any Brazilian metropolitan arrangement. Findings allow to infer that factors of urban and political nature, both local, national, internal and external, impact on fiscal behaviours of metropolitan municipalities. Taking into consideration the established periods, metropolitan municipalities tend to have greater social spendings during the crisis period, while raising urban spendings during the expansion period.

Keywords: Fiscal Policy. State Capacity. Financial Capacity. Municipal Autonomy, Metropolitan Municipalities.

1 INTRODUÇÃO

A atuação estatal nas finanças públicas é um dos elementos de compreensão do desenvolvimento urbano (JOBERT; MULLER, 1987). Quantificar as estratégias cujas autoridades locais se baseiam para tomar decisões sobre a execução de recursos orçamentários e a prioridade do gasto público tem sido um esforço teórico-analítico valoroso. O debate teórico aponta que as condições macroeconômicas fiscais, bem como as relações intergovernamentais influenciam o caráter do financiamento do desenvolvimento urbano, de como os governos fazem uso dos investimentos e barganham (BOYER, 2012; FILOCOMO; ROYER, 2020; SCHAFFER; STREECK, 2013; STREECK, 2014).

Tais fatores podem, em última instância, compor as escolhas de governo e dos governantes, o modo de incentivar distintas estratégias - de benefícios coletivos ou seletivos, de desenvolvimento local versus regional (e metropolitano), de investimentos em áreas centrais versus investimentos nos subúrbios, entre outros (PIERRE, 2014). Esses fatores se dividem em várias tipologias, como efeitos de crises globais, altas taxas de juros, crescimento da dívida pública, pandemias, entre outros, tendo como resultado impactos na estrutura produtiva e desigualdade socioterritorial, repercutindo especialmente no papel do investimento público no crescimento econômico e na sustentabilidade das finanças locais. (BOYER, 2012; SCHAFFER, STREECK, 2013; STREECK, 2014; WORLD BANK, 2021).

As novas regras constitucionais brasileiras de 1988 foi caracterizada por um novo arranjo federativo que permitiu uma relativa margem de liberdade dos municípios brasileiros para determinar a alocação, financiamento e administração de seus recursos próprios, especialmente como saída para enfrentar a crise dos anos 1990. Os municípios, após a Constituição Federal de 1988, aumentaram a receita fiscal através da arrecadação própria e das transferências federais dos programas sociais (particularmente no financiamento de um sistema nacional de proteção social - saúde, educação e assistência social). Processo esse que aumenta a capacidade de barganha política dos entes subnacionais para lidar com os desafios da concorrência territorial por recursos públicos e privados para além de suas fronteiras (MELO; CÂMARA; CLEMENTINO, 2021).

A dinâmica orçamentaria e de investimento público recente no Brasil está associada a uma orientação restritiva da política fiscal, sustentado por legislações que minam a autonomia dos recursos municipais e cenários da política fiscal que oscilam entre expansão e retração do investimento público (ORAIR, 2016). Esse cenário pesa mais para as disparidades intrarregionais: cada município tem uma dinâmica diferente de recursos, acesso e capacidades para articular as ações estatais em prol da produção de políticas públicas, pré-determinando o êxito (ou não) no atendimento às demandas populares (SOUZA; CARVALHO,

1999). Ao mesmo tempo que isso significa impactos produtivos, também reforçam a fragmentação socioterritorial, principalmente na dicotomia entre municípios metropolitanos e não metropolitanos.

Diante disso, esta pesquisa analisa o comportamento fiscal dos municípios brasileiros e como ele impacta nas escolhas de políticas públicas a serem adotadas. A hipótese estabelecida pela pesquisa é de que esse comportamento prediz quais políticas são escolhidas como prioritárias por cada governo local, levando em consideração os fatores que restringem sua atuação. Dessa forma, o cenário externo e interno ao Brasil importa na explicação de como a fiscalidade municipal se comporta. Para tanto, a condução da pesquisa é guiada por uma abordagem qualitativa, fazendo-se uso da estratégia de pesquisa de análise descritiva de dados. Os dados que subsidiam a análise são de natureza secundária e quantitativa, extraídos a partir do Finanças do Brasil – FINBRA, analisados a partir da divisão entre municípios metropolitanos e não metropolitanos e do recorte temporal de 2004 a 2022.

Para além desta introdução, a pesquisa conta com duas sessões teóricas, abordando: a configuração situacional do município e seus aspectos fiscais; e o uso do conceito de capacidade estatal como maneira de mensurar a fiscalidade dos municípios. Segue-se, então, com a sessão metodológica da pesquisa, acompanhada da sessão onde os resultados da análise são apresentados. Finaliza-se com uma sessão de considerações finais, seguido das referências bibliográficas da pesquisa.

2 A REALIDADE FISCAL DE UM MUNICÍPIO BRASILEIRO: AUTONOMIA E DEPENDÊNCIA

Desde a Constituição Federal de 1988, com sua elevação à ente subnacional e o processo de descentralização, os municípios se tornaram o foco na promoção das políticas públicas (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021). Esse movimento tinha dois objetivos: corrigir as distorções sociais causadas por mais de duas décadas de regime militar centralizado, colocando o município como interlocutor junto à população na promoção de políticas mais afinadas com a demanda social; e colocar o município como principal protagonista no desenvolvimento enquanto maneira de superar as crises econômicas nacional e internacional existentes nas décadas de 1980 e 1990 (LOTTA; VAZ, 2015).

Embora esse cenário tenha promovido o ente municipal ao principal promotor de políticas públicas no contexto brasileiro, a sua execução não se mostrou tão fiel à realidade. Arretche (2012) aponta que a descentralização, que deveria dar mais autonomia aos municípios na promoção de suas políticas, foi desenhada permitindo a concentração de decisões sobre políticas públicas na União, com poucos instrumentos de vetos sendo

disponibilizados aos municípios. Isso quer dizer que, apesar de sua autonomia enquanto ente, o desenho da descentralização concentrou o poder decisório sobre políticas na União, sem que os municípios possuíssem artifícios suficientes para impedir tais movimentações. Portanto, em suma, a União ainda detinha o monopólio na criação e decisão das políticas públicas, restando aos municípios a competência de suas execuções (ARRETCHE, 2012).

O contexto real da descentralização implica em várias questões ao município. Já que não possuem o poder decisório, seu papel fica concentrado na implementação das decisões conforme estabelecidas pela União. Para esse papel, porém, os municípios dependem dos recursos, técnicas e conhecimentos que possuem para delimitar objetivos e traduzi-los enquanto políticas públicas (SOUZA, 2015) – entendidos aqui enquanto suas capacidades estatais. Tendo em vista os diferentes contextos regionais que o extenso território nacional possui, bem como as desigualdades socioeconômicas que permeiam sua composição, cada município possui diferentes capacidades, acesso a recursos e possibilidades de articulação, de forma que a entrega de políticas públicas se torna inconstante, variável e desigual (SOUZA; CARVALHO, 1999).

A autonomia municipal advinda pela descentralização poderia ter minimizado os efeitos dessa situação. No entanto, conforme observam Lotta e Vaz (2015), o processo de descentralização não munuiu os entes municipais com as devidas capacidades para desempenharem seu novo papel, de modo que é observável uma dissociação entre a autonomia garantida pela Constituição Federal de 1988 e as capacidades para efetivá-la enquanto gestão autônoma (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021). Logo, a própria descentralização também se tornou um fator que influencia como os governos locais fazem sua gestão e como eles entregam as políticas públicas.

Outro fator que contribui para essa desigualdade entre capacidades e entrega de políticas é a organização dos municípios no contexto das regiões metropolitanas. A concentração de fatores como população, riqueza, produção e tecnologia nas grandes metrópoles significa a maior possibilidade de maiores capacidades presentes em municípios metropolitanos. Logo, esses seriam os melhores posicionados na capacidade de entrega dos serviços públicos, enquanto municípios fora dessa configuração apresentariam maiores dificuldades nessa entrega. A fim de ilustração, municípios das regiões metropolitanas brasileiras representam pouco mais de 25% do quantitativo de municípios, mas concentram mais de 58% da população brasileira e 57% de toda a receita total líquida¹ arrecadada por municípios brasileiros (FINBRA, 2022; IBGE, 2022b).

¹ Estimativa realizada pela pesquisa. Valores reais podem variar para mais.

Para além disso, há uma diferenciação na maneira como quais políticas são prediletas por municípios metropolitanos ou não (GARSON, 2009). Ainda, embora amparados por legislações próprias que promovem a solução de problemas metropolitanos, esses municípios operam em separado, de forma autárquica e com parça integração (BORRAZ; LE GALÈS, 2005). Como resultado, a entrega dos serviços públicos brasileiros do dia-a-dia, tais como educação, saúde, habitação, entre outros, está distribuído desigualmente nos vários contextos locais brasileiros (MELO; CÂMARA; CLEMENTINO, 2021).

Essa assertiva é especialmente relevante quando se aborda o tema das políticas fiscais. A elevação do município enquanto ente autônomo significou em novos dispositivos constitucionais que permitiu a autonomia financeira do município. Destaca-se a arrecadação, pelo próprio município, além da garantia constitucional de repasses de participação de fundos, através de transferências intergovernamentais. Portanto, esses entes passam a contar com um arcabouço legal que permite sua capitalização e dependência de fontes de recursos oriundas do ente Federal (BREMAEKER, 1994). No entanto, devido às restritas capacidades locais frente aos desafios de políticas públicas, bem como à descentralização com pouca autonomia financeira, os municípios têm de escolher quais posturas e estratégias de ação devem adotar, quais políticas favorecerão e quais responsabilidades adotarão enquanto prioritárias na sua gestão (GARSON, 2009; GARSON; RIBEIRO, 2004; PAGE; GOLDSMITH, 1987).

Além desses fatores, há também os contextos que incentivam ou restringem determinados comportamentos fiscais que podem ser adotados. O contexto internacional pode exercer influências a partir de momentos de recessão internacional, tal como ocorrido em 2008 com a crise do *subprime* estadunidense e consequente quedas de bolsas de valores internacionais. Essas crises são parte de um cenário neoliberal, no qual se juntam características de tendências mundiais como crescentes dívidas públicas, altas taxas de juros e, mais recentemente, pandemias (BOYER, 2012; SCHAFER; STREECK, 2013; STREECK, 2014; WORLD BANK, 2021,). Logo, o cenário internacional acaba por impactar o investimento local, impactando essa escala e na manutenção de finanças locais sustentáveis (BOYER, 2012; SCHAFER, STREECK, 2013; STREECK, 2014).

O contexto nacional também importa, visto que ele responde ao contexto internacional e impacta diretamente o contexto local. Orair (2016) identifica a existência de um cenário fiscal nacional composto por três fases: a) um período de contração do investimento público, entre os anos 1999 a 2005; b) um início de expansão desses investimentos a partir de 2006, indo até meados de 2010; e a continuação dessa expansão, entre 2011 a 2014, sustentada por despesas de custeio e incentivos tributários, que resultaria no início de um novo momento de

contração do investimento público. Legislações também exercem esse papel, tais como a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal controlando a gestão fiscal dos municípios e a aprovação da Emenda Constitucional nº. 95, a “PEC de teto de Gastos”, que permitiu um maior controle da União sobre os recursos repassados aos municípios.

Identificar e analisar o comportamento dos municípios brasileiros enquanto à sua fiscalidade diante desses desafios é oportuno e conveniente para entender como eles promovem investimentos, visando a produção de políticas públicas, e quais dessas políticas são preteridas diante dos vários fatores que condicionam o comportamento fiscal municipal. Stoker (1998) ressalta que a análise desses fatores é tão importante quanto como as ações de resposta são implementadas. É nessa oportunidade que a pesquisa se apresenta.

3 O FATOR FISCAL ENQUANTO CAPACIDADE ESTATAL

Entender o comportamento fiscal municipal a partir dos variados contextos exige a compreensão de que os recursos financeiros são parte integrante das capacidades estatais municipais. Destarte, é apresentado o conceito de capacidade estatal enquanto maneira de quantificar e qualificar como o município destina seus recursos financeiros para políticas públicas, e quais fatores impactam nessa destinação.

O uso dos recursos financeiros enquanto maneira de mensurar capacidades “produtivas” de um governo não é novidade no campo da ciência política. Os estudos sobre capacidades estatais se debruçam, por pelo menos cinquenta anos, sobre como mensurar os recursos que viabilizam o Estado em ação (JOBERT; MULLER, 1987). Mais especificamente, Cingolani (2013) aponta como uma das mais importantes dimensões de capacidade estatal aquela que versa sobre os recursos financeiros disponíveis a um Estado, denominado enquanto capacidade financeira.

Os recursos financeiros, por si só, figuram como uma das mais vitais capacidades para sustentação de um Estado (SKOCPOL, 1985), podendo ser abordado em duas grandes dimensões. A primeira é entender os recursos financeiros a partir da capacidade de taxaço do Estado, ou seja, em “extrair recursos da sociedade, majoritariamente na forma de impostos” (CINGOLANI, 2013, p. 30, tradução nossa). Dessa forma, a capacidade financeira do Estado estaria sendo mensurado a partir da capacidade de extração de recursos, a partir de mecanismos de taxaço, oneração, entre outros. Tilly (1992) é um dos principais expoentes dessa dimensão extrativa, estudando a formação dos Estados europeus a partir de como se organizaram, organização essa que foi possível, dentre outras capacidades, a partir da capacidade de extração de impostos pelo governo da sociedade. A segunda dimensão é a compreensão dos recursos financeiros a partir da capacidade de investimento do Estado,

transformando os recursos em ações governamentais (HANSON; SIGMAN, 2021; SKOCPOL, 1985). Essa dimensão está diretamente relacionada ao provimento de bens públicos, tais como a oferta de serviços em saúde, educação, trabalho, entre outros (BESLEY; PERSSON, 2008; CINGOLANI, 2013).

Esta pesquisa melhor se identifica com a proposta da segunda dimensão, assumindo a política fiscal do município enquanto ferramenta que financia o seu investimento em políticas públicas para a sociedade. É a partir do entendimento dessa capacidade estatal municipal que seria possível entender o comportamento do município, buscando compreender quais municípios possuem mais capacidade de investimento público, em quais áreas se dão esses investimentos e quais fatores impactam como essa capacidade se comporta durante o tempo. Dessa forma, a partir das discussões feitas, introduz-se a seguinte pergunta de pesquisa: quais fatores impactam o comportamento fiscal do município na promoção de políticas públicas?

4 OBJETIVOS E DESENHO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar o comportamento fiscal dos municípios brasileiros e como ele impacta nas escolhas de políticas públicas a serem adotadas. Para tanto, são estabelecidos três objetivos específicos: a) analisar o indicador de capacidade de investimento dos municípios brasileiros; b) analisar os indicadores prioridade de gasto dos municípios brasileiros; e c) comparar os indicadores de investimento e prioridade de gasto entre os municípios brasileiros.

A condução da pesquisa é guiada por uma abordagem qualitativa, fazendo-se uso da estratégia de pesquisa de análise descritiva de dados. A partir dessa estratégia, busca-se construir inferências descritivas (KING; KEOHANE; VERBA, 1994) sobre o comportamento fiscal dos municípios metropolitanos com base na observância dos seus dados, entendendo-os enquanto uma pequena parte representativa observável - os dados fiscais apresentados pelo município - que auxilia na identificação de um fenômeno não-observável - o padrão do comportamento fiscal do município.

Os dados que subsidiam a análise são de natureza secundária e quantitativa, extraídos a partir do Finanças do Brasil – FINBRA, disponível no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI². A esses dados são estabelecidos dois recortes. O primeiro recorte é o geográfico, dividindo os municípios entre aqueles que são componentes de recortes metropolitanos e aqueles que não o são, de maneira a permitir a

² <<https://siconfi.tesouro.gov.br/>>.

comparação, pela pesquisa, da dinâmica fiscal entre municípios metropolitanos e não metropolitanos. Esse recorte é possível através da classificação de municípios componentes de territórios metropolitanos levantado pelo IBGE (2022a)³. O segundo recorte é o temporal, determinando uma série histórica longitudinal de dados que compreende os anos de 2004 a 2022, com base na periodização contida em Orair (2016): um período de expansão dos gastos públicos, de 2004 a 2012, e de retração desses gastos, de 2013 a 2018. Estende-se, nesta pesquisa, o último período até o ano de 2022, de maneira a visualizar se as consequências desse recorte foram sentidas nos anos posteriores no contexto fiscal municipal.

Os dados recortados são tratados a partir da metodologia aplicada em Garson (2009), criando indicadores a partir de dados fiscais, dividindo-se em indicadores de capacidade de investimento e de prioridade de gasto. O quadro 1 abaixo sintetiza as informações desses indicadores.

Quadro 1 – Síntese da construção dos indicadores fiscais utilizados na pesquisa.

NOME DO INDICADOR	CÁLCULO DO INDICADOR	RUBRICAS DO FINBRA	TABELA DO SICONFI	MEDIÇÃO
Capacidade de Investimento	$CapInv = Inv / (DespCorr + DespCap)$	Investimentos; Despesas Correntes; Despesas de Capital;	Despesas Orçamentárias (Anexo I-D);	%
Gasto Social	$GasSoc = (AS + PS + S + E) / (DespCorr + DespCap)$	Despesas Correntes; Despesas de Capital; Assistência Social; Previdência Social; Saúde; Educação;	Despesas Orçamentárias (Anexo I-D); Despesas por Função (Anexo I-E);	%
Gasto Urbano	$GasUrb = (U + H + S + GA) / (DespCorr + DespCap)$	Despesas Correntes; Despesas de Capital; Urbanismo; Habitação; Saneamento; Gestão Ambiental	Despesas Orçamentárias (Anexo I-D); Despesas por Função (Anexo I-E);	%

Fonte: elaboração nossa, com base nos dados do FINBRA (2004 – 2012; 2013 – 2022).

O indicador de capacidade de investimento, como denotado pelo próprio nome, sintetiza a capacidade que o município teve, em determinado ano, em transformar em reservar sua despesa para ações de investimento público. Para tanto, a rubrica de “Investimentos” é

³ IBGE (2022a) delimita quatro tipos de recortes metropolitanos: região metropolitana (RM); Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE); Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento (RAIDE) e Aglomeração Urbana (AU). Para maiores informações, ver IBGE (2022).

dividida pelo somatório das rubricas “Despesas correntes” e “Despesas de capital”, com um resultado representado em percentagem (%) de investimento municipal em relação à despesa total do município. Os indicadores de prioridade de gasto são divididos em dois: o de gasto social, composto pelo somatório das rubricas “Assistência social”, “Previdência social”, “Saúde” e “Educação” dividido pelo somatório das rubricas “Despesas correntes” e “Despesas de capital”, com um resultado representado em percentagem (%) de gasto social em relação à despesa total do município; e o de gasto urbano, composto pelo somatório das rubricas “Urbanismo”, “Habitação”, “Saneamento” e “Gestão ambiental” dividido pelo somatório das rubricas “Despesas correntes” e “Despesas de capital”, com um resultado representado em percentagem (%) de gasto urbano em relação à despesa total do município.

Os dados coletados foram tratados e analisados a partir dos programas *R*, junto ao *RStudio*, e *Excel*. Buscou-se trabalhar todos os 5.570 municípios brasileiros, com a substituição de *missings* por valores de média de cada indicador utilizado. Na análise, foi levada em consideração a composição do recorte metropolitano assim como em 2022. Isso significa que foram contabilizados os municípios integrantes do recorte com base em 2022, mesmo que municípios ainda não fizessem parte do recorte em anos anteriores.

A análise dos indicadores segue esta lógica: análise dos indicadores de investimento, e de prioridade de gasto, em perspectiva de municípios metropolitanos e não metropolitanos; e análise dos indicadores de investimento e de prioridade de gasto, em perspectiva de municípios metropolitanos e não metropolitanos, a partir do tamanho populacional. A classificação do tamanho populacional é estabelecida a partir de IBGE (2018), sendo categorizados os municípios enquanto: até 5.000 habitantes; de 5.001 a 10.000 habitantes; de 10.001 a 20.000 habitantes; de 20.001 a 50.000 habitantes; de 50.001 a 100.000 habitantes; de 100.001 a 500.000 habitantes; e mais de 500.000 habitantes.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

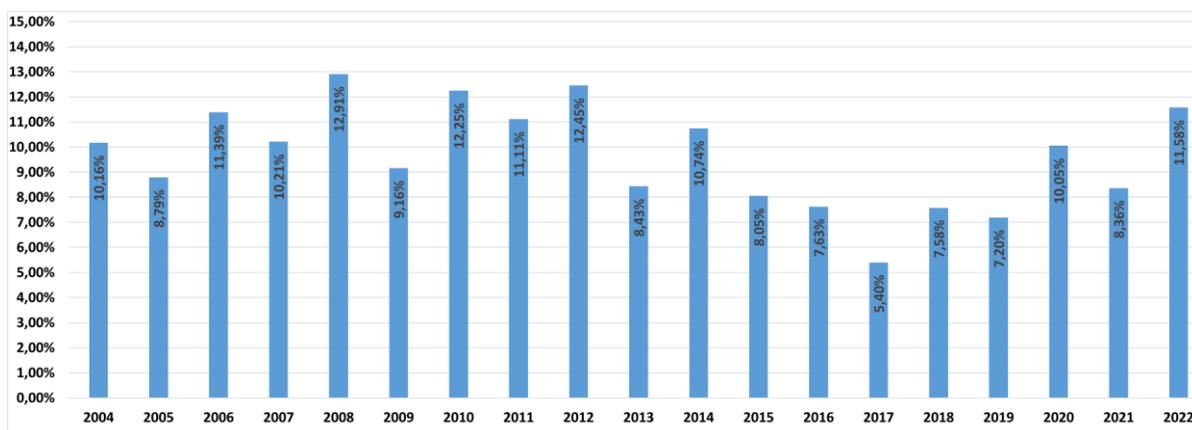
Parte-se, nesta sessão, para a análise dos dados fiscais enquanto instrumento de aferição do comportamento fiscal dos municípios. Essa análise é conduzida a partir dos indicadores supracitados, em função do recorte temporal e territorial escolhidos. Segue-se a seguinte lógica para essa análise: apresentação do indicador a partir da sua visão geral, com a série histórica de todos os municípios; apresentação do indicador a partir da divisão entre municípios metropolitanos e não metropolitanos, com a série histórica; e a apresentação do indicador a partir da divisão de porte populacional, somente para o ano de 2022. Este último somente com o ano de 2022 pela pesquisa não ter sido exitosa em incorporar os dados populacionais de 2004 a 2021 na análise dos dados.

5.1 ANÁLISE DO INDICADOR DE CAPACIDADE DE INVESTIMENTO

A análise se inicia a partir do indicador de capacidade de investimento. Para garantir um crescimento econômico sustentado e o fornecimento dos serviços necessários à população, o investimento público é essencial (FERREIRA, 1996; AFONSO; JUNQUEIRA, 2009). Hirschman (1958, p. 285) reforça que “(...) a maneira mais óbvia pela qual a política econômica afeta os índices de desenvolvimento de diferentes partes de um país é através da dotação regional das verbas de investimento público”. Portanto, a análise da finança pública municipal, sobretudo da participação da despesa referente ao investimento, possibilita compreender o esforço financeiro empreendido pelos municípios para o desenvolvimento e identificação de disparidades e homogeneidades locais e regionais.

A capacidade de investimento dos municípios é uma variável importante na avaliação da autonomia orçamentária municipal. O investimento se distingue por se tratar de uma variável macroeconômica que exerce efeitos simultâneos de estímulo tanto sobre a demanda – aumento do PIB e do emprego em períodos recessivos – quanto sobre a oferta – romper gargalos estruturais e ampliar a produtividade de médio e longo prazo (ORAIR, 2016). A ausência de investimento também pode refletir-se negativamente nas articulações intergovernamentais, conflitos de competência e nas possíveis soluções voltadas à governança metropolitana. De maneira a contextualizar a situação dos municípios brasileiros, observa-se o indicador para todos os municípios, conforme a figura 1 abaixo.

Figura 1 – Comparativo da média de capacidade de investimento Investimento dos municípios brasileiros (2004 - 2022).



Fonte: elaboração própria, com base nos dados do FINBRA (2004 - 2022).

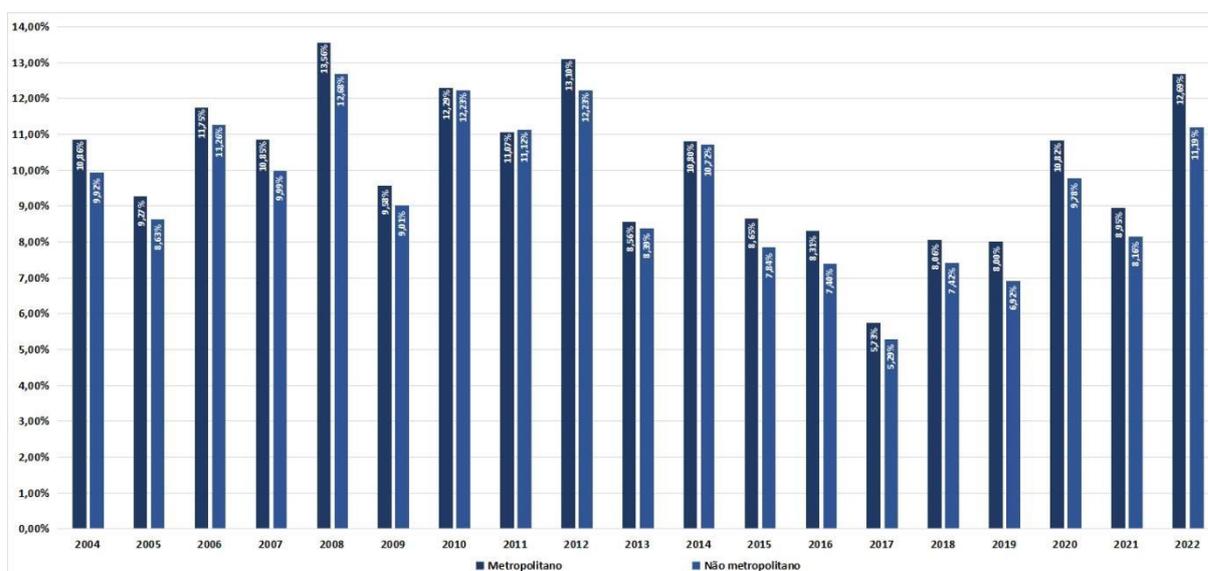
Na série histórica analisada, a média de capacidade de investimento dos municípios brasileiros atinge um teto de 13% em relação à despesa total, enquanto o mínimo de média tem se localizado na região dos 5%. O valor máximo de média foi obtido em 2008, com 12,91% dos recursos da despesa total sendo destinados a investimentos, enquanto 2017 apresenta o menor valor, com 5,40%. A justificativa para tais valores pode ser entendida a partir da divisão dos ciclos fiscais nacionais. O ano de 2008 é parte do período de expansão dos investimentos públicos, além de ser o último ano antes das consequências da grande crise econômica global de 2008. Já o ano de 2017 se localiza no período de retração desse investimento, sendo agravado pelas normas fiscais oriundas da Emenda Constitucional nº. 95 – a PEC do Teto de Gastos. Logo, é possível notar a influência de fatores institucionais que restringem, e muito, a capacidade de investimento municipal.

Voltando-se às fases como um todo, é possível verificar que o período expansionista (2004 – 2012) tendeu a concentrar os maiores valores médios de capacidade de investimento municipal, conservando esses valores com alguma variação durante os anos. O ano de 2008 apresentou o maior valor da série, seguido pelos anos de 2012 e 2010, todos na casa dos 12% de capacidade de investimento médio. Os menores valores do período são os anos de 2005 e 2009, onde esse valor médio caiu abaixo da casa dos 10% (8,79% e 9,16%, respectivamente). A pesquisa suspeita que isso se decorra devido a esses anos serem anos de primeiro mandato eleitoral municipal, quando o gestor público necessita “segurar as contas” do exercício anterior, no qual os gastos são maiores que o “normal” devido aos interesses políticos do gestor anterior. Os anos de 2004 e 2008 reforçam essa hipótese, ao se mostrarem maior em valores médios do que os anos de 2005 e 2009. A mesma relação pode ser vista entre 2012 e 2013, último e primeiro anos de mandatos eleitorais do município.

O período de contração (2013 – 2018), por sua vez, tendeu a concentrar os menores valores médios de capacidade de investimento municipal, com 2017 sendo o pior ano do período. É interessante observar que somente um ano desse período – 2014 – chegou a superar o menor valor médio do período expansionista: 2014 apresentou o valor médio de 10,74% de capacidade de investimento, superando o ano de 2005 com 8,79%. Isso reforça a ideia de dois períodos distintos de estratégias de investimento público, com momentos de expansão e retração bem definidos entre si. O período pós-contração, a partir de 2019, demonstra um comportamento estável, apontando para uma retomada de altos valores médios de capacidade de investimento em 2020, brevemente interrompido devido à pandemia da COVID-19, conforme mostra o ano de 2021, onde há uma queda de quase 2% de capacidade em relação ao ano anterior.

Quando se olha a mesma série histórica, mas com a divisão entre municípios metropolitanos e não metropolitanos, tem-se o cenário de capacidade de investimento conforme a figura 2.

Figura 2 - Comparativo da média de capacidade de investimento dos municípios brasileiros (2004 - 2022), de acordo com a natureza metropolitana.



Fonte: elaboração própria, com base nos dados do FINBRA (2004 – 2012; 2013 – 2022).

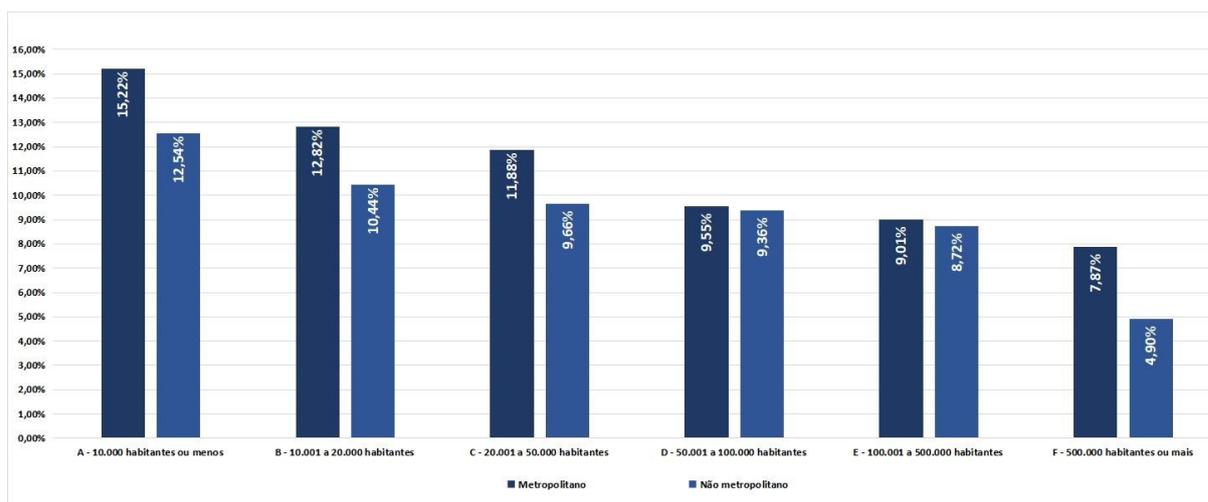
A mesma exposição sobre os ciclos de investimento continua em voga. O que muda, no entanto, é como essas duas categorias de municípios se comportam em cada exercício ao longo da série histórica. A média de capacidade de investimento dos municípios metropolitanos brasileiros entre 2004 e 2022 foi maior que os municípios não metropolitanos, exceto em 2011, quando o percentual para os metropolitanos foi de 11,07% e para os não metropolitanos foi de 11,12%. Mesmo assim, a diferença não foi grande. Os melhores resultados da capacidade de investimento foram entre 2004 e 2012, o período expansionista, em torno de 11%, e em alguns anos, igualando a capacidade de investimento entre metropolitanos e não metropolitanos (2010 e 2011). Entre 2013 e 2018, esse indicador apresentou uma queda considerável, aumentando o distanciamento da capacidade de investimento entre os municípios metropolitanos e não metropolitanos, se reerguendo novamente em 2018. Entre 2019 e 2022, houve uma tendência de melhora na capacidade de investimento, mas inferior ao início da série histórica.

Portanto, ao analisar a distribuição da população brasileira à luz da complexidade da rede urbana e do conceito de concentração urbana, podemos imaginar que esses espaços

tendem a continuar exercendo um papel central na dinâmica econômica, política e social do país. São nesses centros urbanos que se encontram os principais polos econômicos, serviços financeiros, instituições de ensino e pesquisa, serviços de saúde de alta qualidade, além de abrigarem eventos culturais e esportivos de relevância nacional e internacional. Esse protagonismo nas esferas econômica, social e cultural confere às metrópoles uma centralidade constante. Os dados aqui analisados reforçam essa centralidade.

Na figura 3 abaixo, a pesquisa consegue trazer, para o ano de 2022, a divisão entre municípios de acordo com sua natureza metropolitana e porte populacional, este último a partir do censo de 2022.

Figura 3 – Comparativo da média da capacidade de investimento Investimento dos municípios brasileiros (2022), de acordo com o porte populacional.



Fonte: elaboração própria, com base nos dados do FINBRA (2004 – 2012; 2013 – 2022).

É possível verificar que a capacidade de investimento médio tende a diminuir de acordo com o maior tamanho do porte populacional do município. Enquanto os municípios de até 10.000 habitantes apresentam as maiores médias de capacidade de investimento entre os demais, com 15,22% para os municípios metropolitanos e 12,54% para os não metropolitanos, os municípios de 500.000 habitantes ou mais apresentam os menores valores – 7,87% e 4,90% de média de capacidade de investimento para os municípios metropolitanos e não metropolitanos, respectivamente.

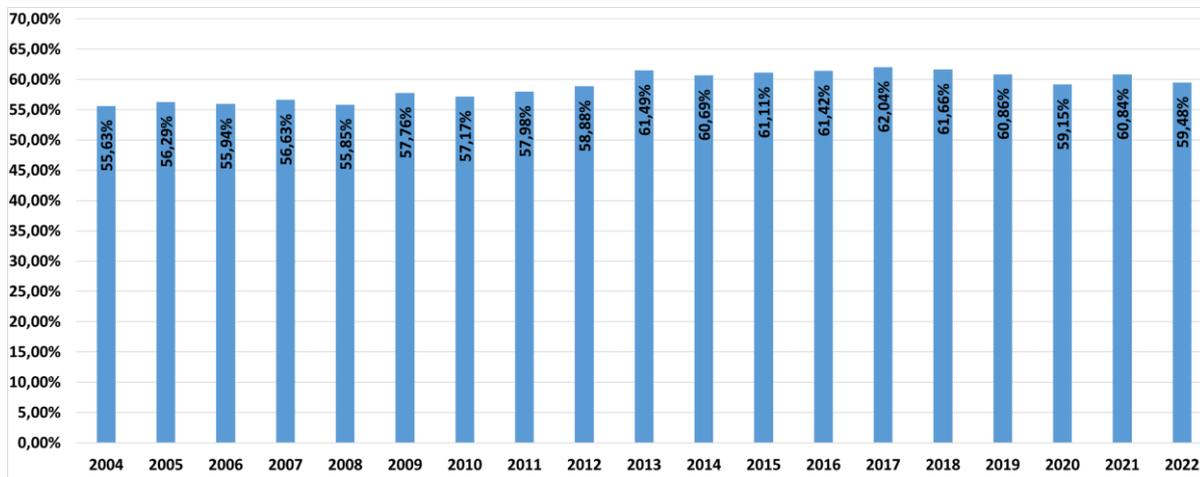
Outro fator que se observa é a disparidade das médias dentro de cada porte. Os municípios de 50.001 a 100.000 habitantes e de 100.001 a 500.00 habitantes possuem baixíssimas diferenças de média, em torno de 0,2% entre os municípios metropolitanos e não metropolitanos. Porém, nos demais, a diferença entre os municípios é maior, com a maior

diferença no porte de até 10.000 habitantes e 500.000 habitantes ou mais – quase 3% de diferença de média de capacidade de investimento. Isso permite a interpretação de que municípios de menor porte tem menor capacidade de investir do que seus correlatos metropolitanos, mesmo caso dos maiores municípios no Brasil.

5.2 ANÁLISE DOS INDICADORES DE PRIORIDADE DE GASTO – GASTO SOCIAL

Com a Carta Constitucional de 1988, os municípios brasileiros adquiriram uma maior liberdade na alocação, financiamento e administração de suas receitas próprias, alavancados por uma legislação nova e pelas transferências da União. A figura 4 mostra o crescimento no gasto social (Saúde, Educação, Assistência Social e Previdência Social), recursos etiquetados e vinculados constitucionalmente a um gasto mínimo (geralmente 15% em Educação e 25% em Saúde). Os repasses intergovernamentais vinculados fundo a fundo para os municípios dificultam a margem de manobra do gestor para aplicar em outra área que não aquela já programada para execução.

Figura 4 – Comparativo da média do gasto social dos municípios brasileiros (2004 - 2022).



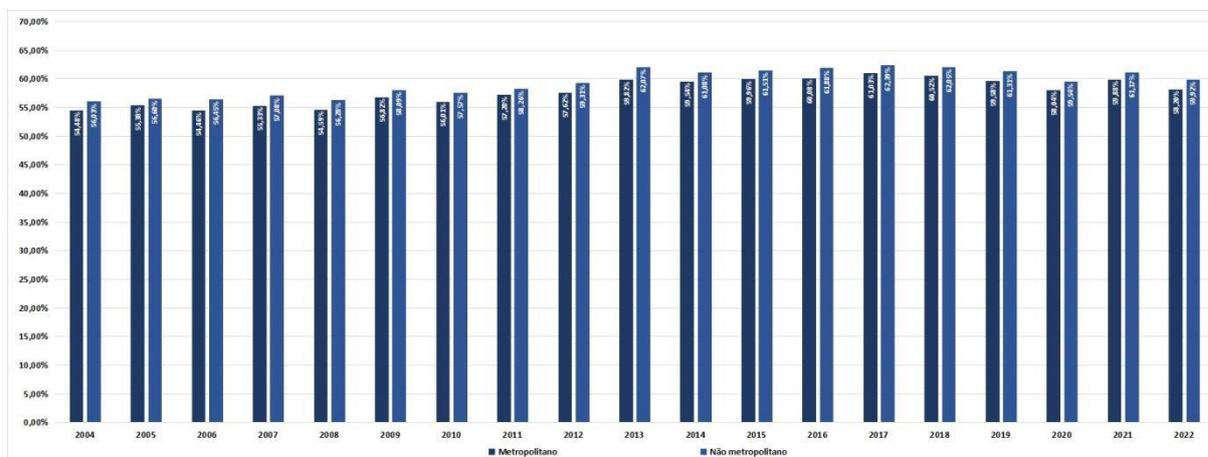
Fonte: elaboração própria, com base nos dados do FINBRA (2004 – 2012; 2013 – 2022).

A garantia constitucional do gasto obrigatório em políticas da área social faz com que o indicador de gasto social seja o menos variável em valores médios dentre os três indicadores analisados. A figura 4 reforça essa característica, nos mostrando que, em toda a série histórica, não houve variação maior do que 3% entre os valores médios de gasto social para os municípios brasileiros de ano a ano. Em toda a série, os valores tenderam a ficar entre as casas de 55% a 62% de média de gasto social.

Para esse indicador, o menor valor apresentado foi de 55,63% em 2004, e o maior valor da série equivalente a 62,04% em 2017. Esse é um contraste em relação ao indicador anterior, visto que, para o gasto social, os maiores valores apresentados são nos períodos de contração do investimento público – onde há crises econômicas – enquanto o período de expansão desse investimento apresenta os menores valores da série. Isso leva à conclusão de que a maior prioridade do gasto social nos municípios se deve a um conjunto de incentivos advindos do arranjo político-institucional para responder aos compromissos assumidos constitucionalmente em 1988 e, principalmente, para responder às situações de crise. Esse achado corrobora o apresentado por Rezende (2019), que observa em períodos de crise um maior investimento governamental em políticas de seguridade, como meio de amortecer os impactos na população e manter uma boa “gestão” frente a exercícios adversos.

Ademais, volta-se ao ano de 2017, o maior valor da série, como ano do impacto da PEC do Teto de Gastos. A relação entre os dois reforça o defendido por Rezende (2019), visto que a aprovação da PEC causou várias incertezas sobre como o Estado se comportaria na promoção das políticas públicas com novas restrições ao seu orçamento. Para amortecer os efeitos dessa crise, de acordo com os dados, a saída é o investimento em políticas de seguridade social. Os anos subsequentes apresentam uma relativa estabilidade de média de gasto social, despontando em menores valores quando se olha a comparação entre 2021 e 2022. A análise a partir da dinâmica metropolitana, na figura 5 abaixo, complementa a análise.

Figura 5 - Comparativo da média do gasto social dos municípios brasileiros metropolitanos e não metropolitanos (2004 - 2022), de acordo com a natureza metropolitana.

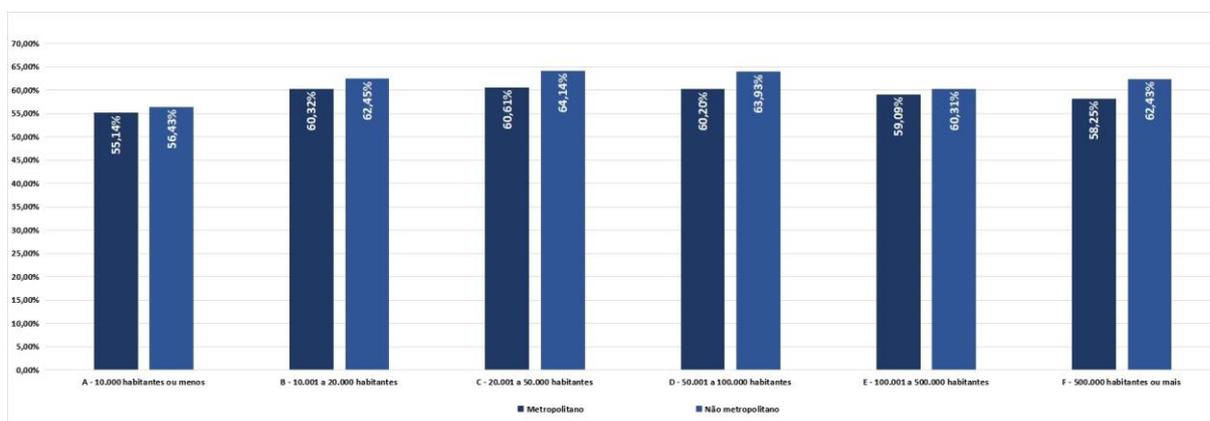


Fonte: elaboração própria, com base nos dados do FINBRA (2004 – 2012; 2013 – 2022).

Ao contrário do indicador de capacidade de investimento, os municípios não metropolitanos possuem uma taxa de gasto social superior aos municípios metropolitanos,

variando entre 2% e 3% de acordo com cada exercício. A pesquisa supõe que esse comportamento se dê pelo fato de que municípios metropolitanos possuem outras preferências de gasto, optando por reservar recursos para políticas sociais o mais próximo do mínimo constitucional possível. Municípios não metropolitanos, cujas dinâmicas econômicas são mais restritas e menos diversificadas, arrecadam menos e são mais suscetíveis a crises, de maneira que esses governos prefiram investir seus recursos para reforçar o aparato de amortecimento o mais robusto possível para a sua população. A figura 6, com a divisão por porte populacional, pode oferecer mais informações desse comportamento.

Figura 6 - Comparativo da média do gasto social dos municípios brasileiros metropolitanos e não metropolitanos (em 2022), de acordo com o porte populacional.



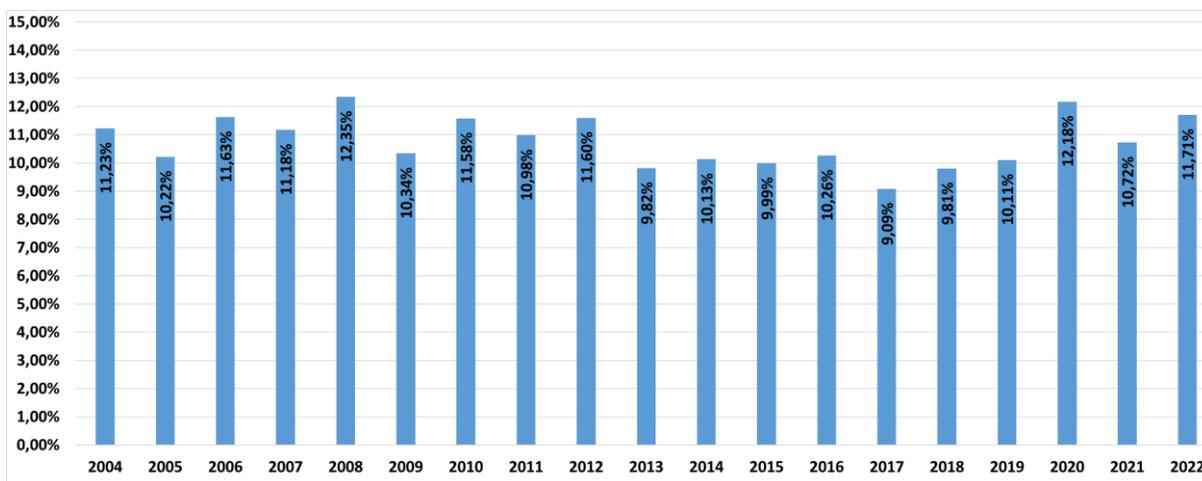
Fonte: elaboração própria, com base nos dados do FINBRA (2004 – 2012; 2013 – 2022).

Os dados apresentam um panorama mais equitativo e constante, mais uma vez proveniente da natureza constitucional dos gastos sociais. No entanto, o que se nota é que os maiores valores de média estão localizados nos municípios de porte mediano – 60,61% e 64,14% para os municípios metropolitanos e não metropolitanos, respectivamente, nos municípios entre 20.001 a 50.000 habitantes; e 60,20% e 63,93% para os municípios metropolitanos e não metropolitanos, respectivamente, nos municípios entre 50.001 a 100.000 habitantes. Esse comportamento pode ser fruto da expansão das cidades médias que crescem enquanto centros de referência em políticas como saúde e educação, concentrando equipamentos públicos dessa natureza em localidades fora do eixo central da capital. Visto que essas cidades estão mais distantes de capitais e, por consequência, com menos chances de serem parte de uma região metropolitana, o protagonismo nos maiores valores reside nos municípios não metropolitanos.

5.3 ANÁLISE DOS INDICADORES DE PRIORIDADE DE GASTO – GASTO URBANO

O gasto urbano mostra o quanto o município dispõe para investir na política urbana, no bem estar e desenvolvimento urbano e metropolitano. Trata-se de um gasto discricionário e depende de a decisão do gestor dar prioridade a esse tipo de gasto ou não. O gasto urbano é composto pelos gastos com Urbanismo, Habitação, Saneamento e Gestão Ambiental. A Figura 7 mostra a prioridade do gasto urbano dos municípios brasileiros.

Figura 7 - Comparativo da média do gasto urbano dos municípios brasileiros (2004 - 2022).



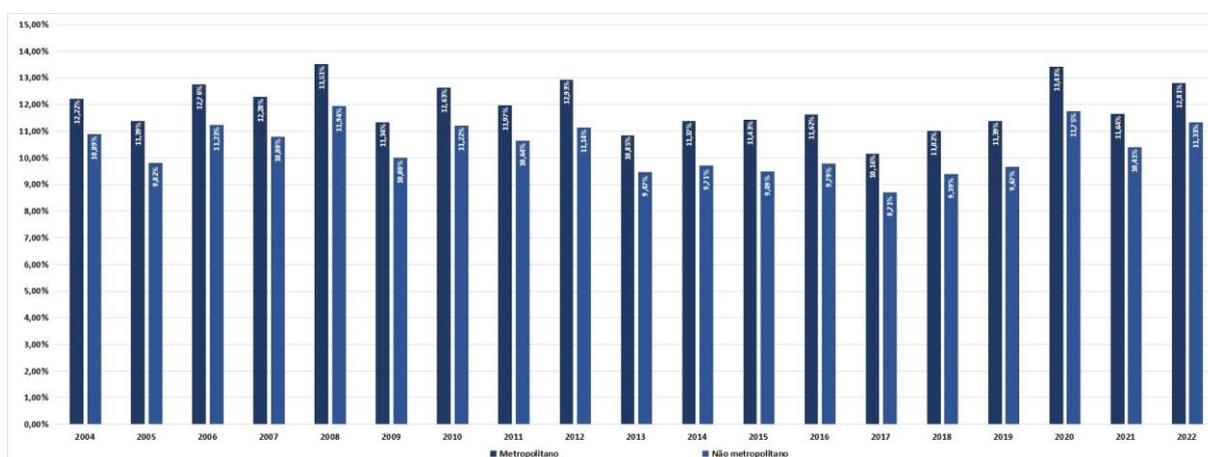
Fonte: elaboração própria, com base nos dados do FINBRA (2004 – 2012; 2013 – 2022).

O panorama do gasto urbano é semelhante ao panorama da capacidade de investimento. O maior valor médio de gasto urbano dos municípios foi apresentado em 2008, com 12,35% das despesas sendo alocadas para políticas dessa área, enquanto o menor valor foi apresentado em 2017, com 9,09%. O mesmo comportamento pode ser visto aqui: o ano de 2008 é componente do período de expansão dos investimentos públicos, enquanto 2017 é o ápice do período de contração. O primeiro período tendeu a concentrar os maiores valores de média para esse gasto, enquanto o segundo período tender a apresentar os menores valores. O pós-período de crise tendeu ao retorno do crescimento desse gasto, exceto na diminuição de 12,18% para 10,72% ocorrida nos anos de 2020 e 2021, respectivamente. Esse acontecimento, muito provavelmente, ligado aos efeitos de crise causados pela pandemia da COVID-19.

Também são observados os efeitos de crise, restrições e eleições para esse gasto. De 2008 para 2009, onde as consequências da crise internacional iniciam, o valor médio do gasto urbano cai quase 2%. Em 2017, com a crise já instalada e a aprovação da PEC do Teto de Gastos, o valor cai mais de 1% relação ao valor apresentado em 2016. Olhando os valores

médios de gasto urbano nos exercícios de último mandato eleitoral municipal – 2004, 2008, 2012, 2016 e 2020 –, todos caem em relação ao primeiro ano do novo mandato – 2005, 2009, 2017 e 2021 –, com a maior queda registrada no biênio 2008 – 2009 – os já mencionados 2% de variação. Ao olhar a divisão entre metropolitanos e não metropolitanos, tem-se o que se segue na figura 8.

Figura 8 - Comparativo da média do gasto urbano dos municípios brasileiros (2004 - 2022), de acordo com a natureza metropolitana.



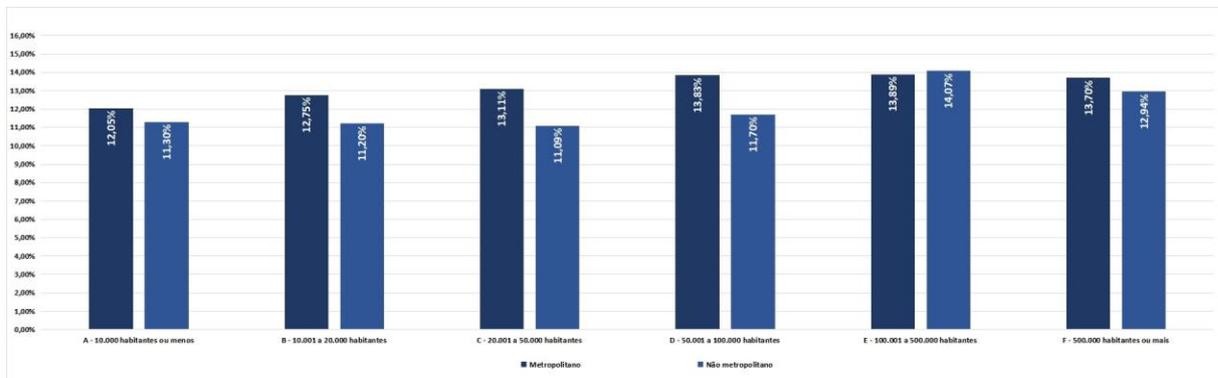
Fonte: elaboração própria, com base nos dados do FINBRA (2004 – 2012; 2013 – 2022).

Não surpreendentemente, os maiores valores de média de gasto urbano são concentrados em municípios metropolitanos, atingindo os valores máximos em 2008 e 2020, em torno de 13% da despesa total, e os menores valores em 2017 – em torno de 10% da despesa total entre os municípios metropolitanos e em torno de 8,7 % para os municípios não metropolitanos. Nota-se significativas margens de diferença em relação aos municípios não metropolitanos a cada exercício. A fim de ilustração desse fato, evidencia-se que a maior variação entre as categorias de município foi nos anos de 2004, 2008 e 2020, superando os 2%.

A pesquisa entende que a concentração de maiores valores em municípios metropolitanos se deve à sua estrutura urbana. Municípios metropolitanos concentram mais pessoas, o que demanda maiores infraestruturas urbanas, exigindo um maior volume de recursos para manutenção e ampliação dos equipamentos urbanos e oferta de serviços dessa natureza para a população. Dessa forma, governantes desses municípios optam por dar prioridade ao investimento em políticas de cunho urbano, simbolizados pelos maiores valores de gasto urbano. Municípios que não são metropolitanos tendem a concentrar menores valores populacionais, não exigindo o mesmo volume de recursos para políticas urbanas.

Ainda, é preciso salientar que municípios metropolitanos, por possuir um maior número de habitantes, consegue ter maior poder arrecadatório de recursos, compondo um orçamento mais “livre” para gastos fora da obrigatoriedade constitucional. Essa não é a realidade da maioria dos municípios não metropolitanos, que possuem menor poder arrecadatório e, por isso, não podem diversificar seus gastos em demais políticas para além das obrigatoriedades constitucionais. A figura 9 abaixo joga mais luz à essa questão.

Figura 9 - Comparativo da média do gasto urbano dos municípios brasileiros metropolitanos e não metropolitanos (em 2022), de acordo com o porte populacional.



Fonte: elaboração própria, com base nos dados do FINBRA (2004 – 2012; 2013 – 2022).

Entende-se que à medida que o porte populacional do município aumenta, aumenta o gasto urbano. No extremo dessa escala estão os grandes municípios metropolitanos, que possuem maiores demandas de infraestrutura urbana, detentores de territórios com maior complexidade urbana, notadamente os núcleos urbanos metropolitanos em relação aos municípios do entorno e integrantes da região metropolitana que estão inseridos. No entanto, apenas parte desse entendimento é confirmado pela figura 7.

Embora os maiores municípios apresentem as maiores médias de gasto social, em 2022, os maiores valores foram para os municípios de 100.001 a 500.00 habitantes – 13,89% e 14,07% para municípios metropolitanos e não metropolitanos, respectivamente. Trazendo maior complexidade a esse dado, é encontrado que para esse porte de município, os não metropolitanos apresentaram maior média de gasto urbano, embora com pouca diferença – 0,14%. A maior diferença de gasto urbano entre municípios metropolitanos e não metropolitanos está localizado nos municípios de 50.001 a 100.00 habitantes – um pouco mais de 2%, enquanto a menor variação se encontra para os municípios de 100.001 a 500.00 habitantes – os 0,14% já mencionados.

Volta-se a explicação do crescimento de cidades médias para inferir a concentração dos maiores valores de média de gasto urbano estarem concentrados nos municípios entre 50.001 a 500.000 habitantes. São municípios que crescem em relação aos maiores municípios, que já não possuem espaço para abrigar a crescente população, nem possui terreno para novos empreendimentos de larga escala. Logo, a expansão urbana foge do centro e vai em direção a cidades ligeiramente menores, que necessitam de uma base de infraestrutura urbana mínima para conexão. Isso é especialmente visível para os municípios metropolitanos de médio porte, que necessitam se conectar aos municípios polos através de processos de conurbação de modo a abrigar a população que não possui mais espaço no grande centro. Portanto, então, os maiores valores de média desse gasto pelos municípios metropolitanos de médio porte.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa se propôs a analisar o comportamento fiscal dos municípios brasileiros e qual é o seu impacto nas escolhas de políticas públicas. Para tanto, ela fez uso de uma discussão teórica que envolveu o histórico da descentralização brasileira e suas consequências, bem como as características que influenciam a fiscalidade à nível municipal. Também apresentou uma breve discussão sobre capacidades estatais, mais especificamente como elas podem ser utilizadas em pesquisas enquanto mensuração dos aspectos fiscais de órgãos estatais. A pesquisa colocou essa ideia em prática, utilizando dados fiscais dos municípios brasileiros para construir indicadores de capacidade de investimento e de prioridade de gasto, almejando cumprir com o objetivo estabelecido.

Os resultados encontrados da análise dão conta de vários fatores que impactam no comportamento fiscal municipal: ciclos nacionais de expansão e retração do investimento público; pertencimento, ou não, a uma região metropolitana; porte populacional; efeitos de crises internacionais e nacionais; efeitos de legislações; e ciclos políticos municipais. Cada um desses fatores, individualmente, possui efeitos que condicionam a capacidade de investimento municipal e a prioridade de gasto, bem como também afetam esses indicadores quando acontecem de forma simultânea ou consecutiva.

De maneira resumida, entende-se que os municípios brasileiros foram afetados positivamente pelo ciclo de expansão, apresentando maiores valores médios de capacidade de investimento e gasto urbano; e menores valores médios desses indicadores nos ciclos de retração. O gasto social não obedeceu a essa lógica, comportando-se inversamente, devido à hipótese de Rezende (2019) em que períodos de crise exigem maiores investimentos em políticas de seguridade social. De forma geral, com algumas ressalvas, os municípios

metropolitanos possuem maior capacidade de investimento e gastam mais no urbano, com menores gastos no social quando comparados a municípios não metropolitanos. Ambos possuem maiores capacidades de investimentos em últimos anos de exercício eleitoral, enquanto o primeiro exercício desse mandato tende a apresentar menores valores dessa capacidade. Municípios de porte populacional mediano gastam mais no social e no urbano do que municípios de maior porte, com destaque desse gasto para os não metropolitanos no primeiro e para os metropolitanos para o segundo.

Por fim, entende-se que foi positiva o emprego da metodologia de Garson (2009) ao serem criados os indicadores, assim como foi fortuita o entendimento desses indicadores enquanto sintetizadores da capacidade estatal financeira dos municípios. Dessa forma, esse trabalho soma a esforços semelhantes no arsenal teórico-metodológico sobre capacidades estatais e aspectos fiscal-financeiros. Apontam-se como dificuldades da pesquisa os *missings* nos dados do FINBRA, impedindo uma análise mais precisa das condições fiscais dos municípios brasileiros. Como sugestão às próximas pesquisas, aponta-se a necessidade de abordar o recorte populacional em série histórica, bem como trabalhar o aspecto da arrecadação municipal para entender, de maneira completa, todo o comportamento das capacidades estatais em relação às finanças governamentais locais.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J.; JUNQUEIRA, G.. Investimento público no Brasil é mais municipal que federal. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, Ano 55, nº. 272, 2009, pp. 18 – 25.
- ARRETCHE, M. T. S.. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora FGV, Editora Fiocruz. 2012, 232p..
- BESLEY, T.; PERSSON, T.. *Wars and State Capacity*. **Journal of the European Economic Association**, 6(2 – 3), 2008, pp. 522 – 530.
- BORRAZ, O.; LE GALÈS, P.. *France: the intermunicipal revolution*. In.: Denters, B. (Ed.). **Comparing Local Governance: Trends and Developments**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005, pp. 12 – 28.
- BOYER, R.. *The four fallacies of contemporary austerity policies: the lost keynesian legacy*. **Cambridge Journal of Economics**, 36(1), 2012, pp. 283 – 312.
- BREMAEKER, F. E. J.. Mitos e verdades sobre as finanças dos municípios brasileiros. **Revista de administração municipal**, v. 41, nº. 212, 1994, pp. 6 – 21.
- CINGOLANI, L.. *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. **Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13**. UNU- MERIT **Working Paper Series**. Maastricht, 2013, 52p.

FERREIRA, P. C.. Investimento em infraestrutura no Brasil: fatos estilizados e relações de longo prazo. **Pesquisa e planejamento econômico**, v. 26, nº. 2, 1996, pp. 231 – 252.

FILOCOMO, G.; ROYER, L. O.. Financiamento fiscal do desenvolvimento urbano: execução do Orçamento Geral da União 2000-2016. **Cadernos MetrÓpole**, 22(49), 2020, pp. 811-840.

FINBRA. **Dados Contábeis dos Municípios - 1989 a 2012**. Finanças do Brasil, 2004 – 2012. Tesouro Nacional. 2004 - 2012. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/finbra-dados-contabeis-dos-municipios-1989-a-2012/2003/26>>. Acesso em: 10. Jul. 2023.

FINBRA. **Consulta**. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. Tesouro Nacional, 2013 – 2022. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/finbra-dados-contabeis-dos-municipios-1989-a-2012/2003/26>>. Acesso em: 10. Jul. 2023.

GARSON, S. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das MetrÓpoles; Belo Horizonte: PUC, 2009, 247p.

GARSON, S.; RIBEIRO, L. C. Q.. **Análise do desempenho fiscal dos municípios das áreas metropolitanas**. 2004. Disponível em: <<https://slideplayer.com.br/slide/373713/>>. Acesso em: 10. Ago. 2022.

GRIN; E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Orgs.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021, 761p..

HANSON, J. K.; SIGMAN, R.. *Leviathan's Latest Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research*. **The Journal of Politics**, Vol. 83, nº. 4, 2021, 31p..

HIRSCHMANN, A. O.. **The Strategy of Economic Development**. New Haven (USA): Yale University Press, 1958, 230p..

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros: 2017**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2018, 106p..

IBGE. **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento**. IBGE, 2022a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 20. Mai. 2023.

IBGE. **Tabelas - Prévia da População dos Municípios com base nos dados do Censo Demográfico 2022 coletados até 25/12/2022**. Censo Demográfico. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022b. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=35938&t=resultados>>. Acesso em: 30. Jul. 2023.

JOBERT, B.; MULLER, P.. **L'Etat en action: Politique publiques et corporatismes**. Paris: Presses Universitaires de France, 1987, 242p..

KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S.. ***Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research***. Princeton: *Princeton University Press*, 1994, 247p..

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C.. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. ***Revista do Serviço Público***, Brasília, 66(2), 2015, pp. 171 – 194.

MELO, C. M. O.; CAMARA, R. L. M; CLEMENTINO, M. L. M.. Expansão e austeridade: a dinâmica fiscal do gasto público dos municípios metropolitanos brasileiros entre 2004 e 2018. In: ***Anais do Encontro Anual da ANPOCS***, 45, 2021, 30p..

ORAIR, R. O.. Investimento Público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal. ***Textos para Discussão***, nº. 2215. Rio de Janeiro: IPEA, 2016, 44p..

PAGE, E. C.; GOLDSMITH, M.. *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of Western European Unitary States*. ***SAGE Modern Politics series***, 1987, 192p..

PIERRE, J.. *Can Urban Regimes Travel in Time and Space? Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics*. ***Urban Affairs Review***, 50(6), 2014, pp. 864 – 889.

REZENDE, F. C.. ***Os Leviatãs estão fora do lugar: democracia, globalização e transformações no papel do Estado (1990 – 2010)***. 2ª edição. Recife: Ed. UFPE, 2019, 295p..

SCHAFER, A.; STREECK, W.. ***Politics in the Age of Austerity***. Cambridge: *Polity Press*, 2013, 240p..

SKOCPOL, T.. *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research*. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). ***Bringing the State Back In***. Cambridge: *Cambridge University Press*, 1985, pp. 3 – 43.

SOUZA, C. ***Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a Política faz a Diferença***. Rio de Janeiro: IPEA, 2015, 73p..

SOUZA, C. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. ***São Paulo em Perspectiva***, v. 10, nº. 3, 1996, pp. 103 – 112.

SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. M.. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. ***Revista Lua Nova***, nº. 48, 1999, pp. 187 – 244.

STOKER, G. *Governance as theory: five propositions*. ***International Social Science Journal***, 155, 1998, p. 17 – 28.

STREECK, W.. ***Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism***. Berlin: Verso, 2014, 240p..

TILLY, C.. ***Coercion, Capital, and European States, A.D. 990-1990***. Malden (USA): *Wiley-Blackwell*, 1992, 288p..

WORLD BANK. ***Impact of the Covid-19 Pandemic on Municipal Finance***. Washington, DC: *The World Bank*, 2021, 62p..