

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM CIDADES: GESTÃO ESTRATÉGICA DO
TERRITÓRIO URBANO

TIAGO DA SILVA SILVEIRA

COMO FINANCIAR AS CIDADES?
As PPPs como instrumento de financiamento urbano

Porto Alegre

2016

Tiago da Silva Silveira

Como Financiar as Cidades?

As PPPs como instrumento de financiamento urbano

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Cidades: Gestão Estratégica do Território Urbano, pelo Curso de Especialização em Cidades: Gestão Estratégica do Território Urbano da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS

Orientador: Prof. MS Rodrigo Corradi

Porto Alegre

2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao estimado orientador, Rodrigo Corradi, pelo trabalho despendido.

A Cláudia Damasio e Jacqueline Menegassi pelas conversas inspiradoras.

A Laura Azeredo e Eduardo Vargas pela companhia nessa empreitada.

Eu faço uma oração para uma santa protetora
Mas sou interrompido a tiros de metralhadora
Enquanto os ricos moram numa casa grande e bela
O pobre é humilhado, esculachado na favela
Já não aguento mais essa onda de violência
Só peço, **autoridade**, um pouco **mais de competência**

Eu só quero é ser feliz
Andar tranquilamente na favela onde eu nasci
É, e poder me orgulhar
E ter a consciência que o pobre tem seu lugar
(Mc Cidinho e Mc Doca, Rap da Felicidade, 1995)

RESUMO

O trabalho apresenta as Parcerias Público-Privadas (PPPs) como um instrumento para potencializar as finanças públicas para o desenvolvimento urbano. Através de uma revisão bibliográfica apresenta o processo de urbanização brasileira que produziu cidades caras e insustentáveis. Após, discorre sobre a elevação do Município a ente federativo, ao lado dos Estados, União e Distrito Federal e a influência disto nas competências e financiamento municipal. Apresenta ainda tradicionais instrumentos de financiamento urbano presentes no Estatuto da Cidade como os Plano Municipais, o IPTU e ITBI e instrumentos para o resgate das mais valias do solo urbano. Por último, de forma propositiva, o trabalho demonstra novas formas de utilização de instrumentos para o financiamento das cidades como a mobilização do ISSQN pelo Desenvolvimento Econômico Local Endógeno, o financiamento por empréstimos e as PPPs.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas. Financiamento Urbano. Instrumentos de Política Urbana. Estatuto da Cidade.

ABSTRACT

The work presents the Public-Private Partnerships (PPPs) as an instrument to potentialize public finances for urban development. Through bibliographic revision, it presents the process of the Brazilian urbanization that produced unsustainable and expensive cities. Then, talks about the raise in status of the Municipality to federal entity, alongside States, Union and Federal District and the influence of this on the Municipality's competences and financing. Also presents traditional instruments of urban financing that are present in the City Statute like the Municipal Plans, the IPTU and ITBI and instruments for the rescue of the added values of the urban soil. Lastly, propositively, the work demonstrates new ways of use of instruments for the financing of cities like the mobilization of ISSQN by the Endogenous Local Economical Development, the financing by loans and the PPPs.

Keywords: Public-Private Partnerships. Urban Financing. Instruments of Urban Politics. City Statute

LISTA DE SIGLAS

AFD	Agência Francesa de Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BLT	Build, Lease and Transfer
BLT	Build, Lease and transfer
BLTM	Build, Lease, Transfer and Maintain
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
BOO	Build, Own and Operate
BOOR	Build, Owns, Operate and Remove
BOOT	Build, Own, Operate and Transfer
BOT	Build, Operate and Transfer
BRT	Build, Rent and Transfer
BTO	Build, Transfer and Operate
CAF	Cooperação Andina de Fomento
CEPAC	Certificados de Potencial Adicional de Construção
CEPAL	Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe
CTN	Código Tributário Nacional
DBF	Design, Build and Finance
DBFO	Design, Build, Finance and Operate
DBFOM	Design, Build, Finance, Operate and Manage
DBGO	Design, Build, Guarantee and Operate
DBO	Design, Build and Operate
DELE	Desenvolvimento Econômico Local Endógeno
DMCF	Design, Construct, Manage and Finance
DSP	Delegação de Serviços Públicos
EBP	Empresa Brasileira de Projeto
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
GIZ	Agência Alemã para o Desenvolvimento
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
IFE	Instituição Financeira Especial

IFI	Instituição Financeira Internacional
IPES	Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IR	Imposto sobre a Renda
ISS	Imposto Sobre Serviços
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
JICA	Agência Japonesa de Desenvolvimento Internacional
KFW	Banco de Desenvolvimento da Alemanha
LOA	Lei de Orçamento Onual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LROT	Lease, Renovate, Operate and Transfer
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
NORAD	Agência Norueguesa para a Cooperação e Desenvolvimento
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sutentável
ONU	Organização das Nações Unidas
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OUC	Operação Urbana Consorciada
PIB	Produto Interno Bruto
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse
PPA	Lei de Diretrizes Orçamentárias
PPP	Parceria Público-Privadas
PR	Paraná
RS	Rio Grande do Sul
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SP	São Paulo
UF	Unidade Federativa

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. A CONSTRUÇÃO DA CIDADE BRASILEIRA	13
2.1. URBANIZAÇÃO PÓS 1930 E SUAS PRINCIPAIS CONSEQUÊNCIAS HOJE	14
2.2. A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERATIVO.....	29
2.3. AS COMPETÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS E O “PACTO FEDERATIVO”	32
3. ESTATUTO DA CIDADE E OS INSTRUMENTOS PARA O FINANCIAMENTO URBANO.....	39
3.1 O FINANCIAMENTO DA CIDADE ANTES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988	40
3.2. DA REFORMA URBANA AO ESTATUTO DA CIDADE	42
3.3. INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO URBANO	48
3.3.1. <i>Planos Municipais, Gestão Fiscal e Orçamento Participativo.....</i>	<i>49</i>
3.3.2. <i>IPTU e ITBI.....</i>	<i>52</i>
3.3.3. <i>Instrumentos para o resgate das mais valias do solo urbano.....</i>	<i>56</i>
4. COMO FINANCIAR AS CIDADES?	63
4.1. A DITADURA DA FALTA DE ALTERNATIVAS	64
4.2. OUTRAS PERSPECTIVAS PARA O FINANCIAMENTO URBANO.....	69
4.2.1. <i>ISSQN e o Desenvolvimento Econômico Local Endógeno</i>	<i>70</i>
4.2.2. <i>Uma nova janela de oportunidade para o financiamento por empréstimo</i>	<i>72</i>
4.3. AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	77
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	88
REFERÊNCIAS.....	91

1. INTRODUÇÃO

O Brasil chegou ao incrível patamar de ter mais de 160 milhões, dos seus 190 milhões de habitantes, vivendo em cidades. Ou seja, 85% dos brasileiros hoje vivem em pequenos ou grandes municípios com grandes diferenças entre si, mas com uma similaridade, não vivem mais no campo. E tudo indica que não chegamos ao cume de nosso processo de urbanização, cada vez mais pessoas estarão migrando para as cidades, ou suas antigas áreas de moradia serão incorporadas por uma urbanização que não para de crescer. (IBGE, 2010)

Os governos municipais, que têm grande parte de sua população a cada dia mais urbana, precisam prover seus munícipes de serviços de maior complexidade: se antes não havia necessidade de um transporte público, agora há; o lixo deve ser recolhido, estudos e planejamento para a questão de saneamento devem ser realizados. Isso só para ficar em alguns exemplos.

O crescimento e surgimento de novas cidades exige novas ferramentas e instrumentos para seu financiamento. Com o esgotamento financeiro cada vez maior dos Estados e União, as transferências intergovernamentais (grande parte do financiamento dos municípios e grande parte do financiamento da urbanização em décadas passadas) estão no seu limite. Os atuais tributos e clássicos instrumentos de financiamento urbano como Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e Contribuição de Melhorias parecem não ser suficientes para arcar com os custos de uma urbanização cada vez mais presente. Aumentar tributos tem custos políticos altos. (Financiamento das Cidades: instrumentos fiscais e de política urbana, 2006).

O Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001, trouxe instrumentos com instituto financeiro e tributário, e outros institutos que apresentaram novos caminhos para o financiamento das cidades. Talvez o que mais aponta em direção ao problema deste trabalho seja o instrumento de Operação Urbana Consorciada, onde é realizada uma “concertação” prévia coordenada pelo Gestor Público junto ao investidor privado, com a participação dos cidadãos com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. (BRASIL, 2001)

É essa “concertação” entre o público, que tem a responsabilidade e o dever de suprir as necessidades da população, e o privado, que tem maiores possibilidades de gestão e movimentação financeira, fator que este trabalho busca explorar ao seu limite. Não se trata de transformar a cidade em um “balcão de negócios”, tão pouco renegar a função social da propriedade. É justamente o contrário. É dever dos governos municipais chamar aqueles que tanto se beneficiaram do processo de urbanização a contribuir com o desenvolvimento das cidades e com a questão título deste trabalho: Como financiar as cidades?

A busca de novas e criativas fontes de financiamento tornou-se uma tarefa indispensável para qualquer gestor municipal. Criar novos tributos ou resgatar tributos antigos, atualizar suas plantas de valores ou criar mapeamento e dados do cidadão que permitam o “poder” fiscal agir mais fortemente, são práticas adotadas por diversas prefeituras e se mostram realmente eficazes, mas tem seu limite. Em que pese não sejam o tema principal, esse trabalho buscará apresenta-las de forma a mostrar o *status quo*.

Porém, o presente estudo tem como delimitação o universo dos instrumentos de financiamento que envolvam a iniciativa privada junto com o poder público, ou o que se convencionou chamar de Parcerias Público-Privadas (PPP). Não apenas com uma visão estreita, no que já conhecemos, mas de forma criativa e inovadora, transgredindo conceitos antigos e os aproximando às PPP como forma de construir novas relações para o desenvolvimento urbano. Em outras palavras, este trabalho tem como objetivo apresentar instrumentos de financiamento urbano onde o setor público e o setor privado sejam parceiros do desenvolvimento das cidades. Para isso, primeiro irá se resgatar a história da urbanização brasileira e seu resultado hoje (o modelo de cidade atual); investigar o atual esgotamento do financiamento público para urbanização; analisar os tradicionais instrumentos de financiamento urbano e abordar a teoria econômica e jurídica das PPP e sua aplicação para os municípios.

Do assessoramento do autor deste trabalho a diversos municípios quanto a seu planejamento urbano, observou-se junto a colegas que parece haver um esgotamento crescente das finanças públicas municipais. Esse suposto esgotamento não é razão unicamente de uma falta de receitas. Parece cômodo apontar apenas a necessidade de mais dinheiro como o determinante para cidades melhores, quando o que há também é uma generalizada má aplicação do dinheiro público.

Mas o que o trabalho prático, assim como o presente trabalho intelectual, têm mostrado é que se é preciso fechar a torneira para parar de pingar água da “caixa d’água” das finanças públicas, é também verdade que essa “caixa d’água” se tem enchido cada vez mais lentamente e mais torneiras estão se acoplando a ela em um ritmo superior ao do necessário investimento em sua bomba de enchimento. Observa-se que em 2004 quase 70% dos recursos dos municípios foram provenientes de transações intergovernamentais, dos Estados e União. (DOWELL, 2007). Entes estes que estão por si só mergulhados em grandes problemas financeiros e fiscais – colocando em risco as constas dos municípios. Soma-se a esse problema, que pode comprometer os repasses, o recuo nos investimentos clássicos dos governos da União e Estados em habitação, urbanização e saneamento. (PROGRAMA, 2006). Este recuo obriga, dessa forma, o município a assumir mais essas competências. A autonomia do município fica muitas vezes dependente de tributos (ITBI, IPTU e ISSQN) e outras taxas e contribuições que oneram diretamente o cidadão e que já se encontram quase em sua totalidade comprometidos com a máquina pública (pagamento de pessoal e despesas correntes), faltando, assim, dinheiro para o investimento tanto em infraestrutura urbana quanto em serviços urbanos.

Esse problema tende a se agravar com o aumento (em território e população) das cidades, tendência que tem se demonstrado irreversível. Com mais pessoas e mais território, os municípios tem que aumentar sua rede de serviços, investir em infraestrutura e habitação, investir em planejamento e qualificação pessoal. Como fazer para financiar essa nova cidade?

Maricato (2013) coloca que as cidades são o principal local onde se dá a reprodução da força de trabalho, mas também o palco dos grandes negócios. É na cidade onde tudo acontece. Por isso, defende-se que o Estado – entendido como governo local – deve ter uma nova relação com a iniciativa privada, onde esta última é chamada a contribuir com o processo de urbanização, processo esse que beneficia o público e o privado. É preciso, nesse contexto, buscar-se as melhores modalidades de PPPs para o financiamento das cidades do futuro. Nesse sentido, esta pesquisa assume um importante papel ao refletir sobre as parceiras público-privadas e buscar solução para a questão: como financiar as cidades?

O trabalho desenvolver-se-á na forma de uma revisão bibliográfica de um conjunto de instrumentos para o financiamento das cidades que apresentam soluções onde a iniciativa privada seja chamada a contribuir com o poder público. Também

serão apresentados os principais conceitos e autores que trabalharam com o tema da urbanização brasileira e a criação e aplicação do Estatuto da Cidade.

O trabalho está dividido em três grandes partes, além de introdução e conclusão. A primeira parte, o Capítulo 2 – A Construção da Cidade Brasileira, irá abordar o “surgimento” real e jurídico dos municípios e cidades através de três subcapítulos. O 2.1. que abordará a questão da urbanização em si, apresentando dados desse processo de crescimento (em termos territoriais e de densidade) das cidades brasileiras a partir de 1930 e suas consequências sobre a vida das pessoas. O 2.2. tem como objetivo resgatar as discussões quanto a colocação do Município enquanto um ente federativo, ao lado dos Estados, União e Distrito Federal, bem como suas competências (direitos e deveres) e o 2.3. irá aprofundar a questão de como os municípios em sua constituição e prática têm dado conta de responder financeiramente a tantas responsabilidades. Dentro desse subitem discute-se a questão do “Pacto Federativo” e as transferências intergovernamentais.

A segunda área do trabalho, Capítulo 3 – Estatuto da Cidade e Instrumentos para o Financiamento Urbanos começa por apresentar como se deu predominantemente o financiamento das cidades antes da Constituição de 1988, logo após apresenta um pouco dos caminhos percorridos até a aprovação do Estatuto da Cidade e sua importância para a política urbana atual (subcapítulo 3.2) e aprofunda no subcapítulo 3.3 os principais instrumentos de instituto tributário e financeiro e instituto jurídico para o financiamento das cidades presentes do Estatuto da Cidade.

O capítulo 4 – Como Financiar as Cidades? Que leva o nome do trabalho por se tratar do objeto principal de pesquisa, é dividido em três subcapítulos. O primeiro 4.1 apresenta um chamado por maiores alternativas de aplicação de instrumentos de financiamento urbano que dialoga com o que tem se debatido dentro dos fóruns internacionais com os das Organizações das Nações Unidas. O subcapítulo 4.2. faz uma interpretação inovadora de outras formas de financiamento das cidades, que embora previstas de certa forma no Estatuto das Cidades, podem ser vistas em conjunto com a iniciativa privada. Por último, o subcapítulo, 4.3. apresenta as Parcerias Público-Privadas como um instrumento para o financiamento urbano que deve ser criticado para superarmos equívocos do passado para uma nova forma de compreender o papel do investimento privado no desenvolvimento urbano.

2. A CONSTRUÇÃO DA CIDADE BRASILEIRA

A construção da cidade brasileira não difere em sua essência da construção das outras cidades latino americanas, europeias, africanas ou asiáticas. Nasce da necessidade da expansão da divisão do trabalho, permitindo em um mesmo espaço a multiplicação das atividades especializadas¹. Em uma ocupação inicial, ainda no Brasil Colônia, no sistema *plantation*² não havia a necessidade de uma divisão do trabalho entre campo e cidade da forma que conhecemos hoje. A cidade desempenhava um papel de organização da produção, e de dominação e manutenção do sistema de exploração. Do desenvolvimento desta “cidade colonial” com sua corte demandando bens de luxo e bens básicos, como alimentação, se impõe a necessidade de uma comercialização desse excedente produzido. Passando, assim, as cidades a terem não só uma função política, mas também comercial e de distribuição de mercadorias entre as diferentes regiões. Até 1930 a cidade brasileira ainda não possuía uma indústria desenvolvida, sendo o Brasil apenas um produtor especializado de produtos primários dentro da divisão internacional do trabalho. A crise internacional de 1929, ao provocar a escassez de produtos manufaturados, obrigou um processo de substituição de importações que trouxe a necessidade da implementação de um parque industrial, grande catalizador da urbanização brasileira. (SINGER, 1990)

Cano (1989, p. 66) apresenta também que a sociedade no mundo subdesenvolvido – referindo-se a América Latina em especial - teve dois processos de urbanização: “Primeiro [...] em que foi convertida em uma colônia de exportação de produtos agrícolas (*plantation*). A constituição de suas cidades [...] obedeceu aos interesses diretos [...] do colonizador”. Em um segundo momento, continua o autor, “com a Independência e a constituição de uma economia nacional primário-exportadora [...] com o surgimento posterior da industrialização, o sistema urbano sofreu as modificações necessárias a uma forma de desenvolvimento voltado ‘para dentro’”. Para Cano (1989) nossa urbanização seria fruto de um sistema que produzia

¹ Como demonstrou Adam Smith em A Riqueza das Nações, o aprimoramento da produção – ou seja, o grau de desenvolvimento de cada país – pode ser medido pela divisão do trabalho. Como a divisão do trabalho depende do poder de troca – é limitada pelo tamanho do mercado, imposto por fronteiras políticas e pelo custo de transportes. A cidade “extrapola” essas barreiras ao aglomerar num espaço limitado uma grande população, ampliando substancialmente o mercado.

² Sistema onde a Colônia (no caso o Brasil) servia apenas para plantação de produtos agrícolas para exportação com destino a Metrópole (Portugal).

“para fora”, estrutura essa que não condizia com as “as necessidades concretas de integração de nosso mercado nacional. Isso gerou um sistema urbano complexo, que teve que ser submetido a várias adaptações”.

Assim, desde a década de 1530, quando D. João III adotou o sistema de capitanias hereditárias como forma de garantir o território “descoberto” pelos portugueses trinta anos antes (SCHWARCZ; STARLING, 2015), até a década de 1930 – ou seja, quatro séculos – podemos observar que o Brasil teve basicamente uma cidade que tinha como função a distribuição e comércio do excedente do campo e a concentração do aparato Estatal de dominação – uma sociedade ainda onde os interesses do campo prevaleciam sobre os da cidade³ que se constituiu, nas duas primeiras décadas do século XX, sobre um planejamento que ficou conhecido através dos seus Planos de Embelezamento (medidas sanitaristas, modernizantes e embelezadoras). Surge a ideia de urbanismo – planejamento urbano – sobre grande influência da Europa e Estados Unidos da América. Evidência disso é o Plano Agache⁴ no fim dos anos 1920. (SABOYA, 2008)

2.1. URBANIZAÇÃO PÓS 1930 E SUAS PRINCIPAIS CONSEQUÊNCIAS HOJE

“A história de cada povo está dividida entre o período pré-revolução capitalista, [...] e o período pós-revolução” sentencia Bresser-Pereira (2014 p. 109). E não é obra do acaso que a história do povo Brasileiro tenha mudado seus rumos no início da década de 1930, junto com um processo de grande industrialização e década essa que se iniciou uma lenta urbanização no país, vindo a se acelerar em 1940. Capitalismo, urbanização e industrialização são conceitos que andam juntos. Singer (1990 p. 35 e 22) ratifica: “é preciso considerar que concentração do capital e a concentração espacial das atividades possuem, no capitalismo, um mesmo nexo

³ Marx e Engels em A Ideologia Alemã demonstram como a divisão entre trabalho intelectual e trabalho manual é a oposição entre campo e a cidade e este processo como motor da história: “A maior divisão do trabalho material e espiritual é a separação da cidade e do campo. A oposição entre a cidade e o campo começa com a transição da barbárie para a civilização, do sistema tribal para o Estado, da localidade para a nação, e entende-se através de toda a história da civilização até os nossos dias”.

⁴ O Plano Agache, para a cidade do rio de Janeiro, pode ser considerado o primeiro dos “superplanos”, trazendo a “ideia de cientificismo à elaboração de planos urbanos, como se os problemas da cidade só pudessem ser realizados com o auxílio da ciência e da técnica. Com efeito, uma das características desse plano é o extenso diagnóstico realizado.” SABOYA (2008)

causal comum” ou “o capitalismo surge na cidade, no centro econômico de uma economia urbana”.

“A urbanização, como venho argumentando há tempos, tem sido um meio fundamental para a absorção dos excedentes de capital e de trabalho ao longo de toda história do capitalismo. Tem uma função muito particular na dinâmica da acumulação do capital devido aos longos períodos de trabalho e rotatividade e a longevidade da maior parte dos investimentos no ambiente construído.” (HARVEY, 2014, p. 93)

Ao elaborar sobre a história da construção política (social e econômica) do país, Bresser-Pereira (2014, p.76) localiza o ano de 1930 como um ponto de virada, de um país ainda com características feudais, para um país moderno e capitalista:

Antes de 1930 o Brasil era um país periférico, agrícola e subdesenvolvido, e sua estrutura social era simples. Sociedade semicolonial e de características quase feudais, com uma economia baseada no cultivo da terra, que estava nas mãos de um pequeno grupo de proprietários, o Brasil era dominado por uma reduzida e poderosa oligarquia.

De 1880 a 1930 a população brasileira iniciou uma grande mudança no seu perfil demográfico e econômico. Somado ao crescimento populacional, destaca-se a “política agressiva à imigração estrangeira. Para completar, já na década de 1910 se observou um acelerado processo de substituição de importações” (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 324).

A população brasileira cresceu a uma taxa média de 2,5% ao ano, enquanto a população das cidades com mais de 50 mil ou mais habitantes subiu a 3,7%, e a das cidades com mais de 100 mil, a 3,1%. Por outro lado, se no primeiro decênio da República a população rural decresceu 2,2%, na área urbana ela aumentou 6,8%. A urbanização era uma realidade que vinha para ficar, e alterava rapidamente a feição do país. Apesar disso, a realidade nacional continuava eminentemente agrícola. Segundo o censo de 1920, dos 9,1 milhões de pessoas em atividades, 6,3 milhões (69,7%) se dedicavam à agricultura; 1,2 milhão (13,8%), à indústria, e 1,5 milhão (16,5), aos serviços de uma maneira geral. (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 325).

O primeiro ano da década de 30 foi marcado por uma gigantesca mudança nos rumos políticos e econômicos do Brasil. Foi o fim da República Velha e início da Nova República. A Revolução de 30 não apenas acabou com a política do “café-com-leite”⁵

⁵ Arranjo político da República Velha onde as oligarquias paulistas e mineiras se intercalavam no poder central.

mas tornou-se um marco na história nacional “menos pelo seu movimento em si e mais pelos resultados que produziu, nos anos seguintes, na economia, na política, na sociedade e na cultura”. (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 361) Depois de 1930, como aponta Bresser-Pereira (2014), com a acelerada industrialização⁶ ocasionada pela oportunidade colocada com a grande crise de 1929⁷, com a depreciação do preço do café e com o enfraquecimento do real frente ao dólar, começaram a surgir outras três classes: por um lado a burguesia industrial e por outro o proletariado urbano e uma incipiente classe média. Nas palavras de Santos (1989, p.40) “Se havia contradições nos albos da colônia, elas só aumentaram com o uso funcional das cidades como impulsionadoras do desenvolvimento de sedes do capitalismo à brasileira”.

Não parece correto atribuir que a urbanização é fator apenas da industrialização. Singer (1990) aponta dois processos distintos de migração rural: (i) Estagnação, que é resultado de uma pressão da população em cima da terra. Gerações novas que vão dividindo cada vez mais a propriedade, até que nessa não se torna possível produzir. (ii) Mudança, esse sim, inerente a um processo de reestruturação da produção frente à imposição do desenvolvimento das forças produtivas no sistema capitalista. Porém, o que Cano (1989) atenta, é que essa imposição das forças produtivas que “expulsa” o camponês do campo é resultado, muitas vezes da própria desigualdade do meio rural, desigualdade fundiária, mas também tecnológica:

Findamos assim a década primeira do processo de urbanização Brasileira, 1930, onde de forma lenta abre caminhos para uma acelerada urbanização, a cidade começa a ser disputada pelas duas classes antagônicas, porém dependentes em um processo de enorme desigualdade. O espaço urbano começa a ser construído sobre a segregação, deseconomia, falta de infraestrutura e péssimas condições de moradia. Surgem os Planos de Conjunto⁸ com a ideia de sistema urbano e a ligação de centro e bairro. Campos Filho (1989, p.35) caracteriza nesse processo que “A massa trabalhadora urbana vai, no entanto, se assentando principalmente nas periferias das

⁶ “Em 1935 a produção industrial brasileira era 27% maior que em 1929, e 90% maior que a de 1925” (PRESSER-PEREIRA, 2014, p 120)

⁷ “o Brasil só poderia ter chance de ser considerado uma Nação a partir da inversão do polo dinâmico desencadeado pela crise de 1929” (PAULANI, 2005, p. 309)

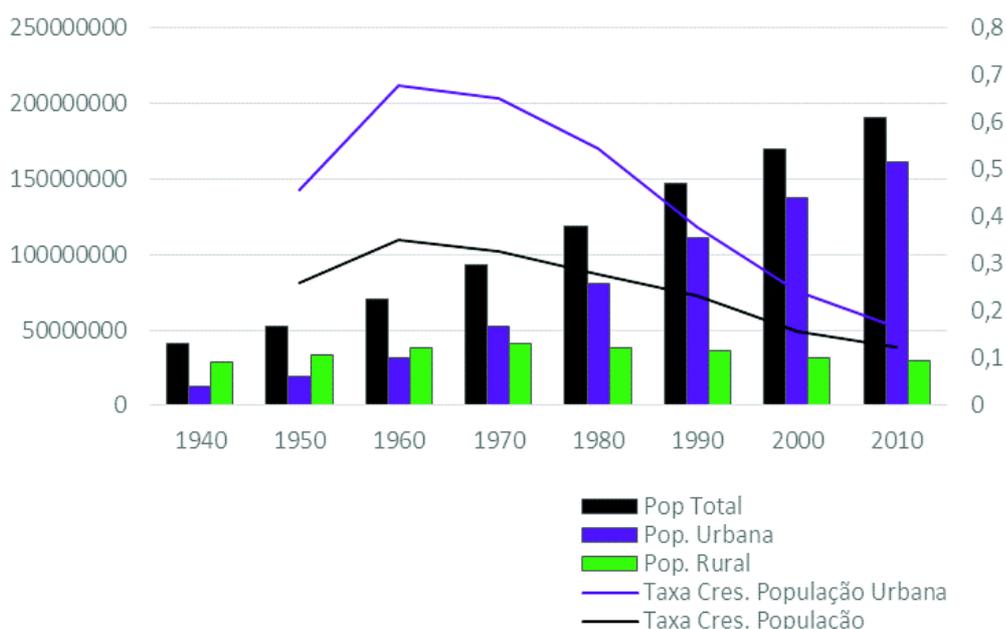
⁸ Planos que incluíam toda a cidade e que apresentavam uma integração entre as diretrizes para todo território da cidade. (SABOYA, 2008)

“... cidades, que é onde sua baixa capacidade aquisitiva lhe permite pagar aluguel ou comprar terreno”. Esse deslocamento em um primeiro momento, parece ser incentivado pelo poder público, em um segundo, de maneira talvez mais cruel, o próprio poder público tenta barrá-lo:

Para que os custos sejam mínimos, de fato, as exigências legais no início são pouco ou inexistentes. No entanto, por pressão das classes sociais altas e médias, que desejam a posse de áreas urbanas de crescente valorização, uma legislação cada vez mais exigente vai sendo implantada, apoiada também por aqueles que querem estancar o crescimento das cidades, no qual vêm a causa maior das crescentes tensões sociais. (CAMPOS FILHO, 1989, p. 36)

Se a década de 1930 caracterizou-se por inserir no contexto brasileiro a urbanização, a década de 1940 tratou de torná-la regra. Vejamos o gráfico abaixo.

Gráfico01 – Urbanização no Brasil, de 1940 a 2010



Fonte: IBGE (1940-2010)

Em 1940 de uma população de um pouco mais 40 milhões de habitantes, 12 milhões viviam na zona urbana, oriundos “da eclosão de um violento processo de migração campo-cidade” (CAMPOS FILHO, 1989, p. 32) com destaque para região sudeste, São Paulo e Rio de Janeiro. Da década de 40 para a de 1950, enquanto a população total cresceu em um ritmo de 26%, a população urbana crescia a uma taxa de quase 50%, passando dos 12 milhões para os 18 milhões de Brasileiros vivendo

em centros urbanos. Nesse período a urbanização intensifica-se em outras regiões do país, “especialmente na direção sul do país e na dos centros urbanos e da faixa litorânea (CAMPOS FILHO, 1989, p. 32).

Passa a ser uma alternativa recorrente ao acesso a terra urbana a prática de loteamentos irregulares. “Estes constituíram, durante muitos anos (acentuadamente a partir de 1940), uma alternativa importante de acesso à precária casa própria por parte dos trabalhadores de rendas mais baixas.” (MARICATO, 1988, p.15)

É de 1950 a 1960 que temos a maior taxa de crescimento não apenas da população Brasileira, mas de forma ainda mais expressiva da população urbana. A taxa de urbanização nesse período cresceu 68%, quase o dobro da taxa de crescimento da população total. A década de 50 foi marcada pela consolidação da indústria nacional e da consolidação de uma modelo econômico que convencionou-se chamar de “desenvolvimentismo”. Como colocado por Bresser-Pereira (2014), iniciado no segundo mandato de Getúlio Vargas uma tentativa de planejar o desenvolvimento industrial, veio consolidar-se apenas no governo Kubitschek, que caracteriza-se como um governo associado aos empresários industriais. A ideia do desenvolvimentismo defendida por Juscelino era que:

[...] nossa sociedade, defasada e dependente dos países mais avançados, repartia-se em duas: uma parte do Brasil ainda era atrasada e tradicional; a outra já seria moderna, e estava em franco desenvolvimento. Ambas, o centro e a periferia, conviveriam no mesmo país, e essa era uma dualidade que se devia resolver pela industrialização e pela **urbanização**. (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 417. Grifo nosso).

Para alcançar estas ideias a década de 50 foi marcada por grandes investimentos na busca de uma integração nacional. Como primeira prioridade do Plano de Metas do governo de Kubitschek estava o setor de transportes: “Juscelino pavimentou 6 mil quilômetros de novas rodovias entre 1956 a 1960, num país que até então contava apenas com 4 mil quilômetros de estradas”. (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 416)

Hoje, observa-se que o ideal desenvolvimentista talvez não tenha logrado sucesso no ponto de unificar de forma cabal o Brasil “tradicional” com o “moderno”, e, mesmo passados 60 anos desse pensamento, temos uma indústria pouco pujante. Porém, como podemos observar pelo gráfico 01, o sonho de um país urbano teve grandes resultados nas décadas seguintes. É na década de 60 que temos a grande

virada no Brasil, de uma população predominantemente rural, para uma população de maioria urbana.

Está novamente na industrialização a explicação desse grande aumento populacional nas cidades. Como Cano (1989) descreve em seu estudo, foi na década de 60 que o poder modernizador da indústria avançou sobremaneira sobre o campo, ocasionando o êxodo rural tanto pelo atraso como pelo avanço do progresso técnico. O autor também observa que só parte desse êxodo foi produtivamente absorvido pela economia urbana:

A urbanização superacelerada resulta de um modo particular de industrialização que, ao mesmo tempo que, no campo, sobremecaniza a produção agrícola em propriedade de dimensões cada vez maiores, na cidade sobrecapitaliza a produção industrial e de serviços. A conjunção desses dois fatores amplia a migração campo-cidade, ao mesmo tempo que reduz, proporcionalmente ao capital investido, a oferta de empregos no chamado mercado formal urbano, gerando um crescimento exagerado do mercado urbano informal de empregos, do subemprego e do desemprego, reduzindo a capacidade de barganha política dos trabalhadores por maiores salários e melhores condições de trabalho e vida nas cidades. (CAMPOS FILHO, 1989, p.38)

Cano (1989) analisa que devido a não interação maior entre indústria e serviços nesse período, também o emprego no setor terciário não respondeu a altura que o movimento campo cidade exigiria, produzindo assim uma grande quantia de população a margem da economia formal – a história da grande informalidade no Brasil é tema suficiente para outro trabalho.⁹ Para Santos (1988, p. 44) “O capitalismo em versão brasileira (desenvolvimentismo) gerou uma quantidade incalculável de problemas para as cidades. Empurrou para elas multidões demandando habitação, infraestrutura e serviços, além, naturalmente, de empregos”. São Paulo (cidade) consolidou-se como o grande centro urbano nacional, as cidades de Rio de Janeiro e Belo Horizonte, que recebiam maior oferta de investimentos industriais, também tiveram grande acréscimo de população urbana. De forma mais dispersa, com um alto ritmo de crescimento no setor industrial, verifica-se que Recife, Porto Alegre e Salvador “ampliaram sua economia urbana, mas ainda não atingiram a metropolização” (CANO, 1989, p. 72), diferente das grandes cidades da região

⁹ Interessante notar que é justamente a promessa de um emprego com carteira assinada que atraía muitos camponeses para cidade. Observa-se que com a Consolidação das Leis Trabalhistas sancionada em 1943 por Getúlio Vargas consolidava-se direitos para trabalhadores rurais e urbanos, no entanto com maiores direitos para os trabalhadores urbanos naquela época.

sudeste. A explicação para isso, segundo Cano (1989) está justamente na lenta modernização no campo dessas regiões, que conteve o avanço do êxodo rural. A tensão nas cidades começa a tomar um novo status:

Contudo, a ausência de um planejamento eficaz, a crise econômica que se manifesta entre 1962 e 1967 e a postura autoritária do Estado, relegando a segundo plano as questões atinentes aos problemas sociais, permitiram que essa urbanização se desse de forma desorganizada, gerando aquilo que se convencionou chamar de 'problema urbano', ou seja, uma carência, a deficiência de infraestrutura e de atendimento às demandas sociais urbanas. (CANO, 1989, p. 72)

Foi no que Bresser-Pereira (2014) chamou de Pacto Nacional-Popular, mais especificamente, no segundo momento desse pacto, nos anos presididos por Juscelino Kubitschek, João Goulart e Jânio Quadros que tivemos a primeira onda de metropolização brasileira – no Sudeste. Também foi um momento de incremento do planejamento urbano tecnocrático promotor de desigualdades e concentração de renda. O Crescimento das cidades se deu orientado pelos proprietários, loteadores e promotores imobiliários sem decisão do poder público com uma grande apropriação privada da valorização da terra. Foi quando se realizaram os Super Planos com uma tentativa de ordenação das cidades a partir do zoneamento. Surgem as cidades planejadas – Belo Horizonte, Volta Redonda e Brasília que contrastam com as “cidades reais” orientadas pelo mercado.

Após seu ápice de crescimento, a taxa de urbanização brasileira continuou a aumentar, porém de forma menos acentuada. Voltando ao gráfico 01, observamos que na década de 1970 o Brasil ultrapassou a barreira dos 90 milhões de habitantes. Destes, 52 milhões (56%) vivendo nas cidades. A taxa de crescimento de 60 a 70 da população total foi de 33%, enquanto a taxa de crescimento da população urbana foi de 65%. O país vivia sobre o que Bresser-Pereira (2014, p. 183) caracterizou como “Pacto Autoritário-Modernizante: “Era um pacto desenvolvimentista como fora o de Vargas, mas excluía os trabalhadores e as esquerdas”. Além do autoritarismo, o autor deste trabalho ratifica três importantes características econômicas da Ditadura Militar apontadas por Bresser-Pereira (2014, p. 221-227) e que tiveram importância sobremaneira na constituição do nosso atual quadro urbano que como definiu Cano (1989, p. 73) “à medida que avançássemos na década de 70, mudaria a adjetivação: do ‘problema urbano’ passaríamos, rapidamente, para o ‘caos urbano’”.

Primeira característica foi o conhecido “ ‘milagre econômico’, no qual a economia cresceu a uma taxa anual de 11,3% e a indústria a uma taxa de 12,7% [...] a taxa de investimentos alcançou 27,2 % do PIB”. (BRESSER-PEREIRA, 2014, p.222). A segunda característica que na visão do autor deste trabalho é a grande mazela não apenas do estado caótico de nossas cidades, mas de todos os problemas contemporâneos, é a profunda desigualdade social, exacerbada nesse período:

Uma característica central do desenvolvimento econômico ocorrido durante o regime militar foi a da compatibilização da concentração de renda com a existência de demanda para os bens relativamente de luxo que a indústria brasileira passara a produzir na década anterior, especialmente os automóveis [...] estava havendo a concentração de renda da classe média para cima (BRESSER-PEREIRA, 2014, p.223)

E em terceiro lugar o endividamento externo: “em 1977, o endividamento externo já havia alcançado um nível tão elevado que tendia a transformar-se em bola de neve”. (BRESSER-PEREIRA, 2014, p.228). Soma-se a essas três características, o autoritarismo vigente, que entre muitas outras pautas, negou-se a avançar sobre uma necessária reforma agrária frente a uma modernização do campo acelerada pelo “milagre brasileiro” agudizando o êxodo rural vigente; do mesmo modo que relegou os problemas sociais para um segundo plano. (CANO, 1989)

Em síntese, os anos 70 foram marcados ainda por uma grande urbanização, com a acentuação do êxodo rural ocasionado por um “milagre brasileiro” (econômico) que levou para o campo uma revolução verde – modernização/necessidade de menos trabalhadores no campo – e nas cidades agudizou uma concentração de renda, já muito elevada e uma “opção unidirecional pelo crescimento econômico”. (CANO, 1989, p. 74). Soma-se a isso, o grande endividamento externo que ao invés de ser destinado para investimentos nas áreas sociais e de infraestrutura urbana, foi utilizado para dotar de infraestrutura a indústria. Como aponta Cano (1989, p. 74) “dos recursos do Sistema Nacional de Habitação, por exemplo, apenas cerca de 10% se dirigiu para financiar a habitação de baixa renda”. Não cabia ao autoritarismo da Ditadura Civil-Militar¹⁰ as demandas da população urbana, pois este tinha como:

¹⁰ “A ditadura pode até ter sido uma sucessão quase imperial de generais no exercício da Presidência da República; contudo, entre 1964 e 1985, o Ministério do Planejamento, juntamente com o da Fazenda, não ficava atrás. Tinha poderes de sobra, era tudo reduto de civis, e o comando da área econômica cabia quase todo ao Ipes: Roberto Campos, Octávio Gouvêa de Bulhões, Antônio Delfim

[...] projeto de desenvolvimento econômico [...] facilitar o investimento estrangeiro, reduzir o papel ativo do Estado e elevar o ritmo de crescimento. E tudo isso foi feito sem contestação: 'Fazíamos e não havia força política, nem legislativa, nem no Judiciário, que pudesse se contrapor a esse comando econômico', confirmou o ex-ministro Ernane Galvêas. (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 450)

Segundo Maricato (1988) a década de 70 foi marcada por uma favelização em maior ritmo que a própria urbanização – que como colocado, foi bastante grande. O que chama atenção é a contradição do recrudescimento de favelas em um período marcado também pela grande produção habitacional financiada pelo Estado via Banco Nacional de Habitação (BNH). Como será estudo no capítulo 3.1, em que pese seu discurso estivesse ligado com a construção de moradias para baixa renda, o BNH foi ineficaz na solução desse problema, contribuindo muitas vezes para uma urbanização desordenada, longe e sem qualidade e também para a valorização da terra urbana:

Ao lado desse papel estruturador e modernizador da produção do espaço urbano e habitacional, o Estado deixou praticamente intacto o estatuto jurídico da terra urbana. Afora a lei federal 6.766, de 1979, que criminaliza o loteamento irregular, nenhuma medida coibidora da retenção especulativa da terra urbana foi tomada. E este é, sem dúvida, um dos principais, senão o principal, gargalos para a crise habitacional que aflora em meados dos anos 80. (MARICATO, 1988, p.15)

Destaca-se nesse período o surgimento também da Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) que traz a reflexão de um planejamento de uma política urbana geral para o país. Surgem novas Regiões Metropolitanas e o planejamento urbano se complexifica com a incorporação de mais aspectos aos planos; são os Planos de Desenvolvimento Integrado marcados pelo distanciamento entre proposta e realidade e a indefinição entre o executivo e o legislativo.

A aguda concentração de renda tem uma lógica perversa para as cidades, que perdura até hoje, que é a questão redistributiva no plano urbano, onde aqueles que mais têm dinheiro, procuram no mercado privado, pagando mais por atendimento melhor, e os que pouco têm, necessitam de atendimento público, mas pouco podem contribuir para sua melhoria, agravando sobremaneira as finanças públicas municipais, que precisam oferecer os serviços, mas tem pouco poder de arrecadação:

Netto, Hélio Beltrão, Mário Henrique Simonsen. 'No fundo, existia um canal absolutamente aberto entre o governo e o setor empresarial', reafirmou, cinquenta anos depois, Delfim Netto, ministro da Fazenda entre 1967 e 1974, e do Planejamento entre 1979 e 1985." (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 451)

[...] os que mais ganhavam distanciaram-se ainda mais dos ‘de baixo’. Isto, em termos urbanos, que dizer exatamente: morar em melhores bairros, melhor dotados de infraestrutura [...] suas altas rendas permitem-lhes, ainda, substituir a escola e o hospital públicos por serviços privados correspondentes. Contudo os ‘de cima’ constituem menos de 20% do contingente humano que cresceu essa urbanização. Os 80% ‘de baixo’ não tem como –senão parcial e esporadicamente – privatizar o atendimento de duas necessidades. São obrigados a residir nas periferias das cidades, com precária infraestrutura, falta de saneamento básico e débil serviço de transportes. Dependem da escola e da saúde pública. Por residirem na periferia, em localidades mais ‘humildes’, e pelos seus baixos níveis de renda, é naturalmente baixa sua capacidade de contribuir para a administração pública municipal, embora exerça junto a ela pressão por atendimento às suas carências sociais básicas. (CANO, 1989, p. 77)

Se a década de 70 ficou conhecida como a do forte autoritarismo, mas também a do grande crescimento econômico, os anos 80, parece ser o viés oposto. No campo político se deu pela abertura para democracia, mas no campo econômico, por profunda crise. Foi a década também que o Brasil chegou ao patamar de 70% urbanização, ou como coloca Santos (1988, p. 16) é a década da “tríplice determinação dos 70%”:

Desde o censo de 1980 já se sabe que o Brasil se tornou em definitivo um país urbano, mais de dois terços dos nossos compatriotas vivem em cidades. Desses 70% outros 70% se espremem em não mais do que cinquenta supercidades, aglomerados ou grandes centros. Para completar, 70% da população urbanizada é muito pobre; a renda das famílias oscila entre um e quatro salários mínimos.

Salta aos olhos também, da análise do gráfico 01, que ultrapassamos uma nova barreira demográfica, bem significativa, a dos 100 milhões de brasileiros, para sermos exatos, alcançamos a marca de 119 milhões de habitantes. Embora uma taxa de crescimento menos acentuada, ainda a população urbana crescia mais do que 5% ao ano.

Consequência de um Sistema Financeiro de Habitação pouco afeito ao pobre, foi marcante no período entre as décadas de 1970 e 1980 a prática de invasões “organizadas e massivas” (MARICATO, 1988, p.15) como uma alternativa de acesso a terra urbana. Evidencia-se nesse período também uma reorganização do movimento comunitário e social – dando origem ao Movimento Nacional da Reforma Urbana que trouxe para evidência temas como exclusão social urbana, gestão democrática, redistribuição de rendas urbanas, função social da propriedade.

Também foi um momento de grande crise financeira, para Bresser-Pereira (2014, p. 254) a crise de 1980 que ocasionou uma estagnação da renda *per capita* foi

“essencialmente produto da grande crise cambial [...] se desencadeou a partir da mudança radical de política econômica do EUA” que mudou a política até então, de baixar a taxa de juros americana, aumentando-a. As consequências dessa política econômica foi uma violenta crise no mundo inteiro que “durou três anos para os países ricos. Para os países em desenvolvimento, altamente endividados em moeda estrangeira [...] provocou uma crise financeira de grande proporção e manteve o país estagnado por dez anos”. Cano (1989, p. 74) destaca o papel do desemprego nessa década em contraste com a falta de infraestrutura urbana na época:

A crise foi severa. Desemprego, subocupação e menor salário real defrontaram-se, intempestivamente, com uma sociedade urbana desaparelhada, desassistida e desumana. O aumento da marginalidade e do crime foi grande. A sociedade ficou perplexa e apavorada, diante da incapacidade de o Estado pelo menos atenuar os males do desemprego.

Fruto dessa crise, podemos observar, como aponta Maricato (1988, p. 16) que a classe média que vinha sendo beneficiada em larga medida pelo BNH, “começou inclusive a disputar locações que antes estavam destinadas à população de renda menor ou equivalente a cinco salários mínimos”. Segundo a Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio, de 1981 a 1986 cresce em 500% o número de aluguéis.

Se a crise foi dura e acabou com os sonhos de uma geração, também foi responsável por gerar importantes reflexões e movimentos sobre o tema urbano. Foi nessa década também que se conquistou uma nova constituição.

O novo texto constitucional tinha a missão de encerrar a ditadura, o compromisso de assentar as bases para afirmação da democracia no país, e uma dupla preocupação: criar instituições democráticas sólidas o bastante para suportar crises políticas e estabelecer garantias para o reconhecimento e o exercício dos direitos e das liberdades dos brasileiros – não por acaso, foi batizada de “Constituição Cidadã”. (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 488)

A Constituição Federal de 1988 que reconheceu o Município como um ente federativo, foi também a que em seus artigos 182 e 183 colocou as demandas oriundas dos movimentos sociais, muitos organizados em torno da pauta da Reforma Urbana, na agenda legal do País.

Foram anos de pressão no país dos movimentos sociais que colocavam a questão do acesso à terra urbana e a igualdade social como uma de suas principais bandeiras e agendas para o Brasil, que conquistaram o abrigo dessas demandas na

constituição. Ambas conquistas fruto do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que será estudo no capítulo 3.1.:

Dentro do âmbito de reforma do ordenamento jurídico nacional, os movimentos impulsionaram o tema da Reforma Urbana, politizando o debate sobre a legalidade urbanística e influenciando fortemente o discurso e as propostas nos meios técnicos e políticos envolvidos com a formulação de instrumentos urbanísticos. (SEMINÁRIO INTERNACIONAL: GESTÃO DA TERRA URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2000)

Do planejamento, observamos a alternância de dois tipos de planos: os Planos Sem Mapas, reação ao planejamento tecnocrata – se mostraram simplórios e os Planos Participativos, frutos da redemocratização que também colaboraram para o surgimento dos Orçamentos Participativos.

A partir da década de 90, até os dias de hoje, imaginava-se que de todos os problemas oriundos de séculos de uma sociedade marcada pela desigualdade e o autoritarismo, não mais precisaríamos ter como preocupação a defesa da democracia, afinal, a Constituição Cidadã estava colocada e previa instrumentos capazes de defender nossa jovem democracia. Nem essa conquista parece prevalecer diante do jogo de poder entre os “de cima” e os “de baixo”.¹¹ Desde o censo de 1991 até os de 2010, quase 30 anos de democracia, tivemos um incremento de quase 50 milhões de brasileiros nas cidades, o que significa uma população urbana de cerca de 85%. Voltando novamente ao gráfico 01, observamos que década-a-década a população urbana vem crescendo, porém em taxas cada vez menores: 1980-1991 38%; 1991-2000 24% e de 2000-2010 17%. Neste período tivemos importantes avanços institucionais quanto a questão urbana, que serão melhores tratados nos capítulos posteriores. O primeiro foi a Lei 10.257, conhecido como Estatuto da Cidade que regulamentou o Capítulo II, Da Política Urbana, da Constituição Federal e depois em 2003 a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades que tem como objetivo a gestão em todo território nacional da questão urbana.

¹¹ Nos últimos 80 anos o Brasil teve dois momentos de quebra do regime democrático. O primeiro conhecido como Estado Novo, entre 1937 e 1945, e o segundo a Ditadura Militar, de 1964 a 1985. Em ambos abandonou-se a democracia por um golpe da classe dominante sobre aqueles que buscavam defender uma distribuição econômica de forma menos desigual. Hoje, infelizmente, o golpismo bate a nossa porta e temos novamente a destituição de uma presidenta eleita.

Não é estranho observar que os problemas urbanos crescem e ficam cada vez mais complexos na medida que a população urbana também cresce e demanda mais recursos. Parece que a assertiva ainda permanece atual: “Não é demais repisar o fato óbvio de que a maior parte do necessário resgate social diz respeito exatamente à questão urbana: habitação, saneamento, educação e saúde, transporte coletivo, etc.” (CANO, 1989, p.77) Em 1994, através do Plano Real¹², vencemos a dura batalha contra a inflação, que marcou a sociedade brasileira nos anos anteriores. Se nessa década conseguimos “alinhar” a economia, só na década seguinte conseguimos incluir mais gente nela, diminuindo a desigualdade social. Porém, ao promover a cidadania a mais gente, mostrou-se que décadas de atraso no investimento em infraestrutura e serviços urbanos não atenderiam a contento aos novos anseios da população.

Na verdade, o desrespeito às populações mais pobres [...] Havia se convertido num fenômeno nacional. Incapaz de fornecer estudo, emprego, proteção social e segurança aos jovens da periferia, o Estado brasileiro, sob pressão dos setores mais conservadores da sociedade, passou a tratá-los como bandidos potenciais, que deviam ser reprimidos e confinados em guetos. (MARTINS, 2015, p. 252)

Mas o que representa 90 anos de urbanização (desde 1930) e quais suas consequências futuras? O financiamento das cidades depende justamente da correta estimativa de seus problemas e tendências. Destaca-se a seguir um problema básico e antigo, catalizador de diversos outros problemas urbanos e uma tendência relativamente nova, que por um lado pode trazer oportunidades, mas por outro ameaça aquelas cidades que não se integrarem a um processo mais geral. Antes, é importante observar dois pontos: (i) fazemos parte de um mesmo entorno: “A América Latina é a região mais urbanizada do mundo. Em 2011, a população urbana era de 472 milhões de pessoas, ou seja, 79% da população total”. (O FINANCIAMENTO DA CIDADE LATINO-AMERICANA, 2014, p. 12); (ii) inegáveis avanços na ciência e na qualidade de vida que nos torna uma população cada vez mais envelhecida: “A esperança de vida ao nascer no mundo aumentou mais nos últimos quarenta anos do que nos 4 mil anos precedentes” (GIANETTI, 2016, p. 27)

¹² Programa adotado no governo do Itamar Franco (1993) para estabilizar a economia, com o objetivo de por um fim a inflação elevada, que durava cerca de 30 anos. Entre as várias medidas estava o corte de gastos públicos, austeridade com municípios e estados, ajustes nos Bancos estaduais, privatizações e a adoção de uma nova moeda, o Real.

Em primeiro lugar, o problema é que temos uma enorme desigualdade sócio espacial. Talvez a melhor síntese dessa concepção seja traduzida pelo famoso texto da urbanista Ermínia Maricato “As ideias fora do lugar e **o lugar fora das ideias**”¹³. Ainda observando o contexto latino americano em que o Brasil não é exceção, pelo contrário é regra,

[...] um terço dos latino-americanos vive abaixo da linha da pobreza, e quase a mesma porção vive em bairros precários, incluindo as favelas [...] Isso se traduz, em termos de morfologia urbana, por uma segregação sócio espacial bastante visível. (O FINANCIAMENTO DA CIDADE LATINO-AMERICANA, 2014, p. 12)

Essa segregação sócio espacial faz com que os mais pobres ainda tenham que ocupar lugares – lugares esses fora das ideias, sem planejamento sem investimentos – marcados pela falta de saneamento, precariedade no acesso, dificuldade de transporte público e falta de serviços como educação e saúde. De outro lado, temos uma cidade voltada para o consumo, bem estruturada, com habitações modernas e boa rede de comunicação. Essas duas cidades muitas vezes se encontram apenas no trânsito das grandes cidades. São oriundas de um mesmo processo de urbanização, socialmente excludente e ambientalmente insustentável. Como apresenta Ferreira (2012, p. 12) “Por isso, a primeira constatação que se pode fazer é a de que, face à trágica desigualdade que marca as cidades brasileiras, o principal objetivo do urbanismo deve ser, antes de tudo, o de garantir cidades mais justas”.

Em segundo lugar, não é entendido apenas como um problema, pois pode ser uma oportunidade, é a inserção das cidades em um processo muito mais amplo que a sua região do entorno. Desde meados da década de 90, vindo a se consolidar definitivamente na década de 2000, temos o processo de globalização. Como o lema das Nações Unidas bem define, “decisões locais, impactos globais”. Não há como pensar hoje no problema urbano de uma única cidade em separado das outras cidades do mundo. Como bem aponta Bauman e Bordini (2014, p. 149).

Os problemas mais agudos e ameaçadores que assombram nossos contemporâneos são, em geral, globalmente produzidos por forças extraterritoriais, localizadas no ‘espaço de fluxos’, que fica muito além do

¹³ Para Ermínia Maricato uma sociedade excludente reproduz um planejamento excludente. “Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Ela não é conhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das ideias”. (MARICATO, 2000 p. 122)

alcance dos instrumentos políticos de controle, essencialmente locais e fixos do ponto de vista territorial.

Ferreira (2012) ao nos apresentar um retrato da cidade brasileira hoje, nos faz refletir sobre como um processo de menos de cem anos de urbanização poderia ser revertido se somarmos esforços dos diferentes segmentos sociais e nos comprometermos em uma cidade mais justa, ao contrário do quadro caótico que se apresenta: grandes e médias cidades marcadas pela desigualdade, por um lado temos bairros ultrassofisticados, por outro temos favelas com condições indignas de vida que faltam infraestrutura básica – mas ao contrário do que poderia se imaginar, ambos os lados contribuem para uma urbanização caótica. A valorização da terra a torna inacessível para os mais pobres, muitas vezes pela simples retenção de terras vazias para especulação, forçando uma ocupação em áreas de risco, com alta vulnerabilidade ambiental, distantes dos locais de trabalho e serviços. Os bairros ricos, são construídos em áreas de péssima qualidade, pela forma que se isolam da cidade causando também prejuízos ambientais, construídos, muitas vezes, sobre o modelo de condomínios fechados que, mesmo quando perto do centro, isolam os moradores da cidade com seus muros deixando uma malha urbana segmentada. Convivemos em nossas cidades com a contradição de termos cerca de 5,6 milhões de pessoas em situação de déficit habitacional ao lado de 6 milhões de domicílios vagos¹⁴. O acesso a habitação de interesse social nunca foi tratado de uma forma séria. Qual não é o espanto de constatarmos que o Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2006, apresenta críticas muito semelhantes a política habitacional do BNH, de 1964? Com grandes conjuntos habitacionais em áreas novamente distantes, longe dos serviços e trabalho sem a devida infraestrutura básica necessária. Os brasileiros moradores das grandes cidades se acostumaram ao colapso do trânsito – que é causa e consequência do nosso processo de urbanização – que ameaça não apenas a nossa mobilidade, mas por ser um sistema baseado no transporte individual motorizado e extremamente poluente, é também uma ameaça a vida nas cidades devido a poluição do ar. Por fim, violência – decorrente da grande desigualdade - e serviços públicos como educação e saúde, embora pareçam problemas fora da área do urbanismo, são

¹⁴ Domicílios vagos: unidades que se encontravam efetivamente desocupadas na data de referência do censo.

fruto de um modelo de cidade que diferencia pessoas pela renda e não oportuniza a todos uma qualidade de vida digna mínima.

A gravidade do problema urbano no país traz a exigência de um esforço de refletirmos não apenas sobre seu diagnóstico e planejamento, mas também sobre o financiamento da sua superação. Como coloca o professor Campos Filho (1989, p. 52) temos “Um governo urbano cada vez mais pobre, enfrentando cidade cada vez mais caras: essa é a realidade preocupante que nós, brasileiros, temos que enfrentar”.

Esse conflito se traduz na alocação de recursos no território. A insuficiência de recursos e a forma como sua alocação se dá evidenciam o descompasso entre a dinâmica dos problemas urbanos e os meios de que as cidades dispõem para resolvê-los. Como os recursos são escassos, o acúmulo de demanda tende a aumentar e os gargalos tendem a permanecer. No entanto, enquanto entes federativos, os municípios têm autonomia para buscar e gerir recursos e há uma variedade de alternativas de financiamento municipal pouco explorada no Brasil. (MALERONKA, 2009, p. 3)

Embora os governos municipais tenham a previsão legal de uma competência tributária, o que se tem mostrado na prática é uma alta dependência dos recursos do Estado e da União. Soma-se a isso, por um lado a grande crise fiscal, que tem atingido os Estados e Federação – que prejudicam a atuação destes no financiamento de programas urbanos –, com, por outro lado, uma maior exigência de qualidade, custo e acessibilidade aos serviços urbanos pela população. Os municípios estão tendo que se reinventar para custear o desenvolvimento das cidades cada vez mais inseridas em um contexto de competição global. Necessitam, assim, cada vez mais soluções criativas para responder à questão “Como financiar as cidades?”.

2.2. A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERATIVO

“A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos dessa Constituição”, essa é a redação do artigo décimo oitavo da Constituição brasileira que consagra o Município como ente federativo. Como apontam Soares e Espinosa (2013 p. 3) “A Carta Magna de 1988, influenciada pelo movimento democrático, fez com que o Brasil se tornasse um caso peculiar de Federação, com três entes considerados pactuantes originários: União, Estados e Municípios” Modificando, dessa forma, a distribuição dos recursos tributários e o processo (descentralização) das políticas públicas.

Como avalia Balbim e Campagner (2011, p.61), a nova Constituição ao conceder autonomia aos municípios, acarretando uma mudança nas relações da esfera de governo – “os municípios que antes eram unidades administrativas dos governos estaduais passaram a poder se relacionar tanto com os governos estaduais quanto diretamente com o governo federal.” - também colocou sobre eles enormes responsabilidades, sem a necessária contrapartida de aparato técnico e administrativo:

A partir da Constituição Federal Brasileira (CF) de 1988, os municípios do país foram transformados em entes da Federação e passaram a contar com enorme autonomia, inclusive fiscal e tributária, e a enfrentar grandes desafios, relacionados, sobretudo, ao uso e à ocupação do solo urbano. No entanto, tais desafios não vieram acompanhados dos recursos necessários, técnicos e administrativos, para fazer frente às mazelas existentes. (DOWELL, 2007, p. 21)

Apresenta-se como princípios dessa descentralização administrativa a ideia de que os municípios teriam maior capacidade de identificar as necessidades locais e que a provisão dessas necessidades percorreria um caminho menor, acarretando numa diminuição nos custos se comparada com uma gestão mais centralizada. (DOWELL, 2007)

Em 1987, ano em que se instalou a Assembleia Constituinte, o Brasil vinha de mais de 20 anos de Ditadura Civil-Militar, que haviam conduzido a questão social na “ponta do fuzil”, desrespeitando os direitos humanos e conduzido o país a um quadro de imensa desigualdade social. Todos esses anos passados sobre forte autoritarismo trouxeram uma carga e um desejo de mudança muito forte que mobilizou a sociedade brasileira e que, como aponta Afonsin (2000, p. 153) só teria um desdobramento possível: “a exigência de uma nova Ordem Constitucional, que pudesse definitivamente, restaurar o Estado Democrático de Direito no Brasil”.

O movimento pelas ‘Diretas Já’, em 1984, no entanto, demonstrou que as energias sociais tinham estado apenas adormecidas durante os anos de chumbo e que despertavam com insuspeitado vigor, dispostas a conduzir o país novamente à Democracia. (AFONSIN, 2000 p.153)

As mudanças foram inúmeras, é a maior Constituição que o Brasil já teve com 250 artigos principais e mais 98 artigos das disposições transitórias. A nova Constituição tinha os compromissos de estabelecer as bases para a democracia e o

de garantir os direitos e as liberdades dos brasileiros. (SCHWARCZ; STARLING, 2015)

A mesma Constituição Cidadã que elevou a categoria do município a ente federativo, abarcou em seu texto reivindicações quanto a questão urbana, que, como descreve Afonsin (2000, p. 153), visavam intervir no “caos social em que haviam se transformado as cidades” através de uma Ementa Popular da Reforma Urbana, que originalmente possuía 23 artigos, tornou-se o Capítulo “Da Política Urbana”:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 1988)

Embora disposto apenas em dois artigos, como destaca Afonsin (2000), o Capítulo da Política Urbana deve ser entendido com uma vitória, com conquistas bastantes significativas: a Função Social da Propriedade, como princípio estruturador da Política Urbana; o resgate do Plano Diretor como instrumento de planejamento urbano e a presença de instrumentos para coibir a especulação imobiliária. “Estes

dois artigos [...] revolucionaram as possibilidades da política urbana e habitacional brasileira”. (AFONSIN, 2000, p. 155).

Para Silva, (1991, p.17) o Plano Diretor e o direito a propriedade (inclusive dentro do capítulo dos direitos coletivos) “são os dois instrumentos básicos assinalados para a política urbana” presentes na constituição. Para Saule Jr (1990c apud SILVA, 1991, p. 17) o direito de propriedade passa agora “ao disciplinamento do direito público, e não mais ao direito individual subordinado ao direito civil, de caráter privado”. Agora, passa a propriedade ter que atender a função social que deve corresponder as exigências do Plano Diretor.

2.3. AS COMPETÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS E O “PACTO FEDERATIVO”

A Constituição Federal consagra em seu Artigo 30, do Capítulo IV – Dos Municípios, nove competências¹⁵ para esse ente federativo. Esse sistema de repartições de competências obedece ao critério do interesse: aos municípios compete dispor sobre o interesse local; aos Estado compete os interesses regionais e a União o interesse nacional. É evidente que por se tratar de interesses muitas vezes difusos ou sobrepostos que eles não são excludentes. (SOARES; ESPINOSA, 2013)

Uma federação equilibrada é aquela que concilia da melhor maneira este dilema, delegando a cada esfera de governo jurisdição sobre as políticas públicas que podem ser realizadas com eficiência por cada uma delas. Isto implica a descentralização de poder, bem como a divisão do território nacional em diversas áreas de jurisdição subnacional. No caso brasileiro, esta divisão do território se dá em três esferas ou níveis de governo com jurisdições sobrepostas, o que torna nosso país um caso bastante especial entre as nações federativas. No entanto, tal divisão parece bem adequada à gestão de governo no Brasil, dadas a sua extensão territorial e a diversidade regional aqui existente. (BOUERI, 2011, p. 27)

Importante distinguirmos que o interesse local se dá das matérias que competem as vontades, anseios, necessidade e carências dos munícipes que habitam as cidades, ou seja, como colocado por Soares e Espinosa (2013, p. 8) “não se pode excluir qualquer matéria do rol dos temas a serem legislados pelo Município”.

Dowell (2007) colabora com este entendimento ao apontar que não houve na formulação da Constituição Federal um detalhamento das responsabilidades dos

¹⁵ "Competência é faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões". (SILVA, 2009)

níveis de governo. Estas responsabilidades viriam depois a ser regulamentadas no decorrer da década de 1990 através de Emendas Constitucionais. Também é apontado pela autora que a Carta Magna ao atribuir competências complementares entre municípios, Estados e União no atendimento a questões tipicamente urbanas, levou a uma acomodação na atuação por parte dos governos estaduais e federal mais distantes da pressão da população.

Como colocado, o artigo 30 da Constituição Federal traz discriminadas algumas competências dos municípios, “parte delas estão enumeradas e outra parte corresponde a competências implícitas, cuja identificação será sempre determinada conforme o interesse local” (SOARES; ESPINOSA, 2013, p. 11). Vejamos essas competências:

- 1) Competências quanto a legislação, incisos I e II;
- 2) Competências de auto financiar-se, inciso III;
- 3) Competência quanto sua divisão territorial (criação de distritos) e ordenamento do solo, inciso IV e VIII;
- 4) Competências quanto a serviços públicos básicos de forma própria e através de cooperação técnica e financeira com os outros entes, inciso V, VI e VII e
- 5) Competência de proteção do patrimônio histórico-cultural, inciso VIII

Também encontra abrigo na Constituição Federal a competências dos municípios na criação de Guardas Municipais (art. 144, § 8º) e na Elaboração de Planos Diretores (art. 182, § 1º).

O município deve auto organizar-se tendo autonomia política e administrativa para isso. O município elege seu próprio Prefeito e Vereadores, que formulam suas próprias leis definindo quais a melhor forma de viver naquela localidade. Assim apontam Soares e Espinosa (2013 p. 9):

[...] a auto-organização do Município se dá através de sua Lei Orgânica e, posteriormente, por outras leis municipais editadas pelo Poder Legislativo municipal. O Município autogoverna-se por meio de eleição do Prefeito, Vice-Prefeito e vereadores, sem qualquer subordinação aos governos federal e estadual. Por último, auto administra-se exercendo, autonomamente, suas competências administrativas, tributárias e legislativas, conforme lhe confere a Constituição Federal.

Como ente federado, o município passou a ter autonomia fiscal – podendo administrar tributos e cobrar taxas por prestação de serviços. Além do Imposto sobre a Propriedade Patrimonial e Territorial Urbana (IPTU), passou para os municípios a responsabilidade pela arrecadação do Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos (ITBI) e, como aponta Dowell (2007, p. 21) “foi ampliada a base geradora do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza”. Esses impostos encontram-se regrados pelo artigo 156 da Constituição e artigo 32 do Código Tributário Nacional CTN), cujas principais características são:

Quadro 01 – Características Básicas dos Imposto Municipais segundo CTN

CARACTERISTICA	IPTU	ITBI	ISSQN
FATO GERADOR	É a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel (por natureza ou por acessão física) localizado na zona urbana do município.	É a transmissão <i>inter vivos</i> , a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis (urbanos ou rurais), por natureza ou por acessão física.	É a prestação, por empresa ou profissional autônomo de serviços de qualquer natureza, enumerados em lei complementar de caráter nacional e na lei do Município (ou DF) credor, desde de que tais serviços não estejam compreendidos nas competências do ICMS.
CONTRIBUINTE	É o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio ou seu possuidor a qualquer título (desde que haja ânimo de dono)	É a pessoa indicada na lei do Município competente (em regra é o adquirente do imóvel).	É a empresa, ou trabalhador autônomo, que presta o serviço tributável.
FUNÇÃO	É predominantemente fiscal – no caso do IPTU progressivo no tempo é extrafiscal.		É predominantemente fiscal.

ALÍQUOTAS	São fixadas nas leis ordinárias dos Municípios competentes. Podendo ser seletivas, progressivas ou regressivas.	São fixadas nas leis ordinárias dos Municípios competentes. Por ora prevalece que não se admite alíquota progressiva, por falta de previsão constitucional específica.	São fixadas pelo Município competente para a instituição do imposto, mas a CF ou lei complementar federal podem fixar as alíquotas máximas e mínimas.
BASE DE CÁLCULO	É o valor venal do imóvel.	É o valor venal do bem.	Para empresas – preço do serviço prestado; trabalho pessoal do contribuinte – o preço normalmente é fixo e determinado de acordo com a atividade desenvolvida.
LANÇAMENTO	De ofício, com base nos cadastros das prefeituras.	É feito por declaração, porém, pode ser de ofício nos casos de não recolhimento do valor devido ou recolhimento feito menor.	
COMPETÊNCIA	Do município da situação do bem	Do município da situação do bem.	Em regra, do Município no qual o serviço é realizado.

Fonte: Chiment (2014)

Junto com a autonomia, veio um aumento das transferências de recursos dos governos estaduais e federais, como também apresenta Dowell (2007, p. 21):

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) passou a ser constituído por 22,5% da arrecadação federal do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto sobre a Renda (IR), representando um aumento de 6,5 pontos percentuais da participação dos municípios nessas receitas com relação ao período anterior a Carta Magna. A cota-parte dos municípios na arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) por parte do Estado passou de 20 para 25% do total dos recursos.

A autora também destaca que um fator importante destes recursos transferidos para os municípios é sua desvinculação com gastos específicos, permitindo assim maior autonomia e liberdade em seus gastos por parte do Executivo Municipal.

Do todo apresentado até aqui, parece que há uma perfeita harmonia dos anseios e objetivos da Constituição, que trouxe mais autonomia aos Municípios, ente

administrativo mais perto do cidadão, que pode demandar serviços do Prefeito de forma mais direta, com o desejo de cidades mais ricas e que cumpram com suas competências de forma equânime para toda população. No entanto “Este relativo aumento da autonomia na arrecadação contrasta até hoje com uma alta dependência das fontes centralizadas de recursos” (BALBIM; CAMPAGNER, 2011 p. 61).

No Brasil, há uma alta dependência dos municípios com relação a essas fontes de recursos [transferências fiscais dos governos federal e estaduais], o que pode gerar uma menor previsibilidade das receitas municipais, uma vez que as decisões de políticas tributárias dos demais níveis de governo afetam diretamente o repasse de recursos aos governos locais. (DOWELL 2007, p. 24)

Ao contrário do que preconizava a Constituição Federal, vemos que desde 1988 há um movimento de centralização das finanças públicas em detrimento a Estados e Municípios que estão cada vez mais dependentes da União para condução de suas gestões – por um lado temos grande parte dos recursos arrecadados na “mão” da União, por outro lado observamos cada vez mais obrigações dos demais entes.

Critica-se, assim, o Federalismo Fiscal, ou “Pacto Federativo” que têm “estrangulado” as finanças Municipais e Estaduais, enquanto o ente Federativo, aquele mais distante das realidades locais, goza de maiores recursos financeiros. Vejamos, se a saúde, educação, transporte e cultura são gozadas nas cidades, não deveriam ser ofertadas e financiadas pelo executivo local. A União deveria ter como competência apenas aquelas atribuições mais gerais, de defesa nacional, de representação exterior e, para isso, receber sua parte de impostos, taxas e contribuições compatíveis com essas funções.

No estudo realizado por Dowell (2007) aponta-se para uma alta dependência dos Municípios de recursos de transferências provenientes dos governos federal e estaduais. Os pesquisadores desse trabalho apresentaram o índice de Autonomia Ampliada¹⁶, soma da receita própria e dos recursos recebidos por partilha em relação ao total da receita corrente. Segue na tabela abaixo os dados, onde podemos observar que há no Brasil uma Autonomia Ampliada de 59,9%, ou seja, cerca de 40% das

¹⁶ Usualmente se utilizava como índice a Autonomia Restrita, relação entre o valor gerado diretamente pelos municípios, ou seja, sua receita própria e o total das receitas correntes, porém este conceito possui distorções já que uma parte de algumas transferências são na verdade um compartilhamento de receitas entre níveis de governo provenientes de tributos. (DOWELL, 2007).

receitas dos municípios dependem dos Estados e da Federação. Da tabela observa-se também a grande desigualdade desse sistema – Pacto Federativo – também entre as regiões do país e pelo porte dos municípios, onde a melhor situação (menos dependente de outros entes) é nos municípios de maior porte da região sudeste e a pior situação (mais dependente de outros entes) é dos municípios de menor porte da região nordeste.

Tabela 01 – Brasil: Indicador de Autonomia Ampliada, 2004

Pop. (Mil hab.)	Nordeste	Norte	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Brasil
Até 5	11,4	21,9	35,1	36,5	26,5	28,9
5 – 10	16,8	28,4	42,9	42,3	43,7	37,0
10 – 20	17,0	28,2	47,3	46,4	44,8	35,9
20 – 50	24,0	27,9	49,3	55,1	52,4	42,9
50 – 100	30,3	47,6	55,6	59,0	64,7	55,0
100 – 500	41,5	38,2	55,5	67,3	70,2	64,4
500 – 1.000	55,5	*	58,5	*	76,2	68,4
Mais 1.000	70,6	63,2	66,6	77,1	80,0	77,3
TOTAL	38,4	43,5	53,0	60,0	69,4	59,9

Fonte: Dowell (2007)

Como bem observam Balbim e Campagner, (2011 p. 61) o quadro ainda é mais grave, pois muito das grandes obras de infraestrutura dependem de empréstimos do Governo Federal e de empresas internacionais:

[...] mesmo nas grandes cidades, os recursos municipais disponíveis são escassos e insuficientes para a consecução das condições mínimas de bem-estar e urbanidade e a viabilização das obras de alto custo e planejamento complexo, como infraestrutura e reurbanização. Essas intervenções, em habitação, saneamento e transportes, normalmente, são financiadas com recursos do governo federal ou por meio de empréstimos de organismos internacionais, que oneram o orçamento municipal e comprometem a aplicação de recursos em políticas distributivas e redistributivas, como educação, saúde e assistência social.

Como visto, as receitas intergovernamentais no Brasil são responsáveis por grande parcela do financiamento dos municípios. Ao contrário da autonomia preconizada pelo Constituição Cidadã, na prática os municípios dependem fortemente dos outros entes da Federação para cumprir com suas competências. Soma-se a isso

toda cultura do “toma lá, dá cá” da política Brasileira, os municípios ficam reféns dos esforços tributários e políticas fiscais de outros níveis de governo, dificultando a execução dos orçamentos municipais. Em contrapartida, como apresentado por Maleronka (2009, p. 3), “Os efeitos combinados da descentralização e da urbanização têm aumentado a demanda de financiamento dos serviços públicos por parte dos governos locais”.

3. ESTATUTO DA CIDADE E OS INSTRUMENTOS PARA O FINANCIAMENTO URBANO

Se foi a Constituição Federal de 1988 que reconheceu o Município como um ente federativo, foi também ela que em seus artigos 182 e 183 colocou as demandas oriundas dos movimentos sociais, muitos organizados em torno da pauta da Reforma Urbana, na agenda legal do país.

Foram anos de pressão dos movimentos sociais que tinham como bandeira a questão do acesso à terra urbana e a igualdade social para que estas encontrassem o abrigo na constituição. E precisou mais 13 anos para que o Capítulo II, Da Política Urbana, fosse realmente regulamentado e virasse a Lei 10.257, conhecido como Estatuto da Cidade. (CARVALHO; ROSSBACH, 2010)

O Estatuto da Cidade, como apresentado pelos professores Carvalho e ROSSABAH (2010, p. 6):

[...] trata de reunir, por meio de um enfoque holístico, em um mesmo texto, diversos aspectos relativos ao governo democrático da cidade, à justiça urbana e ao equilíbrio ambiental. Ela traz à tona a questão urbana e a insere na agenda política nacional num país, até pouco tempo, marcado pela cultura rural.

Seu texto, e principalmente suas origens e balanços serão foco desse estudo, pois nele são apresentados alguns instrumentos para auxiliar os gestores municipais no financiamento público. Destaca-se entre estes o instrumento de Operação Urbana Consorciada, pois este considera o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. (BRASIL, 2001). Este instrumento é carregado de conceitos que serão explorados no capítulo que trata do objetivo central deste trabalho, e que pela sua previsão legal já aplicada poderá trazer importantes reflexões sobre as Parcerias Públicos-Privadas.

Para essa segunda parte do trabalho, os tópicos irão ser divididos em três pontos. O primeiro (a) fará uma exposição sobre um modo de financiar as cidades muito utilizado antes da Constituição Cidadã; o segundo ponto (b) versará sobre o surgimento e importância do Estatuto da Cidade e o terceiro ponto (c) pretende-se a

fazer uma análise mais crítica sobre a aplicação desses instrumentos de financiamento previstos do Estatuto da Cidade. Para esses três pontos (a), (b) e (c) o trabalho irá se utilizar de pesquisas, textos e outros trabalhos desenvolvidos por importantes pesquisadores na área que foram idealizadores, implementadores e hoje produzem uma crítica construtiva sobre o Estatuto da Cidade.

3.1 O FINANCIAMENTO DA CIDADE ANTES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Antes de 1988, o financiamento da cidade confunde-se com os programas que financiaram a construção de habitações, pelo grande volume em que foram utilizados. A construção civil se utilizou da grande disponibilidade de recursos entre os anos de 1970 e 1980, muitos deles que deveriam ser usados para construção de casas para população de baixa renda (de interesse social) e ditou o ritmo e o tipo de urbanização dos grandes centros. Quando construídos para o Interesse Social, também moldaram as cidades, pois eram

[...] empreendimentos sem projeto, de grande impacto ambiental (geralmente pela abusiva movimentação de terra), com casinhas idênticas ou prédios com planta em formato de H reproduzidos infinitamente, péssima qualidade construtiva, conjuntos monofuncionais, que se tornaram imensas, distantes e desagradáveis cidades-dormitórios. (FERREIRA, 2012, p.56)

Mesmo que se identifique políticas habitacionais antecessoras do Banco Nacional de Habitação (BNH), como a Fundação Casa Popular de 1946, os Institutos de Aposentadoria e Pensões e o Departamento de Habitação Popular da Prefeitura do Distrito Federal nos anos 1940 e 1950, foi em 1964, com o BNH, que o “governo militar inicia uma nova etapa na política habitacional e de produção do espaço urbano no Brasil” (MARICATO, 1988, p 12 e BONDUKI; KOURY, 2010).

Identificam-se quatro características fundamentais desse novo modelo de política habitacional (POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2004 p. 9):

- i) A criação de um modelo financeiro que permitiu grande volume de recursos. Esse modelo, chamado de Sistema Financeiro de Habitação, passou a contar com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE);

- ii) A criação de programas e diretrizes centrais que deveriam ser seguidas e implementadas de forma descentralizada;
- iii) A criação de uma “agenda de redistribuição de recursos, que funcionou principalmente em nível regional, a partir de critérios definidos centralmente”.
- iv) A criação de uma rede de agentes financeiros atuando nos Estados – que operavam toda ação seguindo as diretrizes centrais.

O professor Nabil Bonduki (2008, p. 72) também identifica no BNH um papel econômico “que dinamizou a economia, através da geração de empregos e fortalecimento do setor da construção civil –, que a transformou num dos elementos centrais da estratégia dos governos militares”. Em números, continua o professor,

[...] a ação desenvolvida por este sistema, foram muito expressivos: nos vinte e dois anos de funcionamento do BNH, o Sistema Financeiro da Habitação financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 com recursos do FGTS, para o setor popular, e 1,9 milhões com recursos do SBPE, para o mercado de habitação para a classe média. Se for considerado o período até 2.000, pois o SFH continuou funcionando após a extinção do BNH em 1986, foram financiadas cerca de 6,5 [milhões] unidades habitacionais. Além disto, foi notável o papel no SFH no saneamento, com destaque para o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), que foi decisivo na extraordinária expansão das redes de água e esgoto que ocorreu nas principais cidades brasileiras. Em 2000, mais de 90% da população urbana estava abastecida por rede de água. (2008, p. 73).

Como o trabalho não tem objetivo de detalhar todo o programa habitacional desenvolvido junto ao BNH, não se pretende aqui esgotar o assunto quanto as críticas de sua implementação e mesmo o que pode ser aproveitado de mais de duas décadas de sua aplicação. Aponta-se, apenas, aquelas críticas que estariam mais ligadas não a Política Habitacional em si, mas sim que influenciaram na urbanização e construção das cidades. Como aponta o caderno quatro da Política Habitacional (2004, p. 9) a primeira crítica se dá a “incapacidade do BNH de atender à população de baixa renda” – população prioritária no atendimento e que serviu de discurso para criação do Banco. O não atendimento a essa população de forma eficaz, colaborou com as ocupações irregulares, por aqueles que não tinham como acessar de outra forma a moradia. Outras duas críticas importantes, e também presentes no caderno quatro, é a “uniformização das soluções no território nacional” sem levar em conta as grandes diferenças que temos nas cidades brasileiras e a “construção de grandes conjuntos como forma de baratear o custo das moradias, geralmente feitos em locais distantes

e sem infraestrutura”, forçando muitas vezes uma expansão do território urbano onerando os poderes executivos locais na oferta de infraestrutura básica e serviços.

É necessário enfatizar ainda o desastre, do ponto de vista arquitetônico e urbanístico, da intervenção realizada. Dentre os erros praticados se destaca a opção por grandes conjuntos na periferia das cidades, o que gerou verdadeiros bairros dormitórios; a desarticulação entre os projetos habitacionais e a política urbana e o absoluto desprezo pela qualidade do projeto, gerando soluções uniformizadas, padronizadas e sem nenhuma preocupação com a qualidade da moradia, com a inserção urbana e com o respeito ao meio físico. (BONDUKI, 2008, p. 74)

Não só o mercado por novas habitações, mas o mercado de terras também foi atingido por essa política habitacional. Como aponta Maricato (1988, p.14) “a produção capitalista da moradia expandiu-se e [...] atingiu o mercado de terras. Nesse processo, a terra tende a tornar-se, cada vez mais, cativa do capital imobiliário”. Ou seja, o BNH teve um importante papel ao beneficiar sobremaneira e de forma ininterrupta o setor da Construção Civil, porém contribuindo de forma mais minguada ao problema da habitação de baixa renda e ainda colaborou para a construção e aprofundamento de tendências urbanas já existentes. (MARICATO, 1988; BONDUKI, 2008).

Em 1986 o Banco Nacional de Habitação é extinto pelo novo governo – pós ditadura civil-militar. Fundamentalmente, foi extinto, primeiro pela grave repercussão que teve no sistema a crise dos anos 1980 –

A crise da dívida externa decorreu da política de crescimento com poupança externa e se transformou rapidamente em uma crise fiscal do Estado, na medida em que, como acontece classicamente nas crises financeiras, o Estado assumiu a dívida privada. O custo da desvalorização de 1983, por exemplo, recaiu quase que integralmente sobre o Estado e suas empresas. (BRESSER-PEREIRA, 2015, p. 297)

Em segundo lugar, por uma necessidade política, o BNH, por tudo isso, “havia se tornando uma das instituições mais odiadas do país”. (BONDUKI, 2008, p. 75).

3.2. DA REFORMA URBANA AO ESTATUTO DA CIDADE

O Estatuto das Cidades, Lei 10.257 de julho de 2001, é o capítulo final, até esse momento, de uma luta que teve início quase duas décadas atrás, ainda antes da Constituição Cidadã. Luta essa que se deu prioritariamente no campo da política como destaca Fernandes (1998, p.206 apud ALFOSIN, 1999, p.161):

Ao invés de ser uma questão técnica cuja resposta é de ser encontrada dentro dos limites do universo jurídico, a produção da legislação urbana constituiu um processo político, já que é uma dimensão do mesmo conflito social que se encontra na raiz da produção das cidades.

O direito é entendido aqui como uma ferramenta de uma disputa pela cidade. Se em um primeiro momento serviu e serve para excluir e colocar na informalidade aqueles despossuídos de rendas suficientes para ingressar na cidade do mercado capitalista, em um segundo momento é instrumento do movimento social organizado que tem como bandeira uma cidade para todos, igualitária e justa. “Foram os movimentos sociais e especialmente o movimento pela Reforma Urbana¹⁷ que bancaram a inclusão do Capítulo da Política Urbana na nova Carta”. (ALFONSIN, 1999, p.162)

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que teve início justamente nos anos que antecederam a nova Constituição, surge em um momento do país em que dois terços da população já habitavam as cidades. Como apresenta Silva (1991, p.1), o MNRU tinha como bandeira “uma maior justiça social no acesso dos cidadãos às cidades visando acabar com a desigualdade que se expressa nos espaços urbanos e garantir os direitos à cidadania”. Também Burnett (2009, p.2) com base na leitura de Ribeiro, (1997, p.262) aponta que em seu documento base, o movimento buscava o “atendimento aos ‘três princípios básicos’ da Reforma Urbana”: (i) o princípio do direito a cidade; (ii) o princípio do direito à gestão democrática e (iii) o princípio da função social da propriedade.

Foram dois anos e dois meses de intensa pressão, desde janeiro 1985 o movimento popular e pastorais vinham se organizando no Movimento Nacional pela Constituinte que pressionava o Parlamento para uma constituinte com participação da população, até que a Constituinte abrisse a possibilidade de um mecanismo da “iniciativa popular”, concretizado nas Emendas Populares. Esse processo produziu emendas sobre os mais diversos assuntos, inclusive da Reforma Urbana, e que

¹⁷ “Pois é essa não-cidade, ou sobra de cidade – em que se amontoa sem qualquer resquício de respeito à sua dignidade, a classe trabalhadora -, que precisa ser negada; e **Reforma Urbana significa precisamente negar esta não-cidade** garantindo às camadas exploradas e oprimidas da população brasileira estado de cidadania, ou, explicitamente, acesso aos bens concretos de vida: habitação, saúde, educação, transportes, etc.” (BALDEZ, 1899^a s/p. apud SILVA, 1999, p.7)

contou com o apoio de quase 15% da população brasileira – foram mais de 12 milhões de assinaturas apoiando as Ementas. Foi nesse processo de Constituinte, aberta ao povo, que se organizaram os setores ligados a questão urbana dando origem ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana¹⁸. (SILVA, 1999)

Parece injusto atribuímos o início da preocupação da “questão urbana” apenas aos anos antecedentes a 1988. Se foi nesse período que melhor se organizou a pauta de reivindicações e se deu saltos com as primeiras vitórias, assim o foi somente porque já havia um acúmulo anterior. Como base no estudo realizado pelo professor José Roberto Bassul para a publicação Estatuto da Cidade Comentado (CARVALHO; ROSSBACH, 2010), podemos de forma sintética elencar brevemente quatro grandes momentos deste debate antes do MNRU¹⁹:

- i) A partir de 1953 tornou-se pauta do Congresso Brasileiro de Arquitetos a edição de uma lei para criar um ministério especializado em habitação e urbanismo e em 1959 o IAB carioca realiza uma proposta de “Lei da Casa Própria” para apresentar aos candidatos a presidência;
- ii) Em 1963 é realizado o “Seminário de Quitandinha” com políticos, técnicos e intelectuais que resultou em um documento que defendia maior justiça social nas cidades;
- iii) De 64 a 80 a pauta parece ter adormecido – a não ser por críticas ao Banco Nacional de Habitação e sua política e a criação da Lei 6776/79 que dispõe do Parcelamento do Solo.
- iv) Foi nas eleições de 1981 que houve uma retomada do tema. Em 1982 a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil aprovou o documento “Solo Urbano e Ação Pastoral”. Ainda no governo do general Figueiredo foi criado o Ministério da Integração que abarcava a pauta urbana. Em 1983 foi elaborado o Projeto de Lei do Desenvolvimento Urbano que tinha como

¹⁸ “Entre outras entidades: Federação Nacional dos Arquitetos; Federação Nacional dos Engenheiros; Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional; Articulação Nacional do Solo Urbano; Movimento de Defesa do Favelado; Associação de Mutuários; Coordenação Nacional dos Mutuários, Instituto de Arquitetos do Brasil, Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro e etc. (SILVA, 1999)

¹⁹ Não parece ser apenas coincidência que também foi nesse período a maior taxa de crescimento da população urbana. Foi da década de 50 para 60 que tivemos o maior crescimento da população urbana como podemos observar através dos dados do Censo do IBGE: em 1950 existiam cerca 18 milhões brasileiros vivendo em zonas urbanas, em 1960 esse número era de 31 milhões – crescimento de cerca de 70% - passando de uma taxa de urbanização de 36% para 45%.

objetivo a “melhoria da qualidade de vidas nas cidades” – nunca foi votada.

Entre as 83 Ementas Populares aceitas na Constituinte, estava a elaboradas pelo MNRU, a Ementa da Reforma Urbana, que teve como entidades “patrocinadoras” as Federações Nacionais de Engenheiros, a Federação Nacional de Arquitetos e o Instituto de Arquitetos do Brasil²⁰, teve 131 mil assinaturas. A Ementa contava com 23 artigos²¹, que posteriormente virariam apenas dois dentro da Constituição, resumidos da seguinte forma (CARVALHO; ROSSBACH, 2010, p.77. Grifo nosso.):

i) o direito universal a condições condignas de vida urbana e a gestão democrática das cidades;

ii) a possibilidade de o poder público desapropriar imóveis urbanos por interesse social, mediante pagamento em títulos da dívida pública, à exceção da casa própria, cuja indenização deveria ser plena e prévia, em dinheiro;

iii) a captura de mais-valias imobiliárias decorrentes de investimentos públicos;

iv) a iniciativa e o veto popular de leis;

v) a possibilidade, na ausência de lei federal disciplinadora, da aplicação direta de norma constitucional, mediante decisão judicial;

vi) a responsabilização penal e civil da autoridade que descumprisse os preceitos constitucionais;

vii) a prevalência dos “direitos urbanos” por meio de instrumentos tais como: imposto progressivo, imposto sobre a valorização imobiliária, direito de preferência, desapropriação, discriminação de terras públicas, tombamento, regime especial de proteção urbanística e ambiental, concessão de direito real de uso e parcelamento e edificação compulsórios;

viii) a separação entre direito de propriedade e direito de construir;

ix) o usucapião especial para fins de moradia, de terrenos públicos ou privados;

x) direito a moradia com base em políticas públicas que assegurassem: regularização fundiária e urbanização, programas habitacionais para aquisição ou locação, fixação de limite máximo para o valor inicial dos aluguéis, assessoria técnica e aplicação de recursos orçamentários a fundo perdido, sob controle social;

xi) a periodicidade mínima de doze meses e o controle estatal dos índices aplicados ao reajustamento de aluguéis;

²⁰ Na verdade, soma-se a essas três entidades que tinham o caráter obrigatório outras 48, entre as quais destaca-se também a Articulação Nacional do Solo Urbano, Coordenação Nacional das Associações de Mutuários do BNH e o Movimento em Defesa do Favelado.

²¹ “A emenda popular de reforma urbana é uma plataforma resultante das forças sociais que participaram de sua elaboração, mais que uma emenda à Constituinte. Daí sua importância. Sua formulação seria inviável se não fosse precedida de um certo acúmulo de proposições e reflexões, realizadas por entidades vinculadas às lutas urbanas: mutuários, inquilinos, posseiros, favelados, arquitetos, geógrafos, engenheiros, advogados, etc.” (MARICATO, 1988, p. 10)

xii) o monopólio estatal para a prestação de serviços públicos, vedado o subsídio de serviços concedidos à iniciativa privada;

xiii) a criação de um fundo de transportes públicos para subsidiar a limitação das tarifas ao equivalente a 6% do salário-mínimo mensal;

xiv) a participação popular na elaboração e na implementação de “plano de uso e ocupação do solo”, além de sua aprovação pelo legislativo.

Parecia já existir, atentemos aos destaques acima, uma preocupação com o financiamento dessa cidade mais justa e possível para todos. Ainda não exposto de uma forma central, afinal foi elaborado quando o município não era um ente federativo autônomo, nos parece que havia entre os formuladores o início de um questionamento sobre os recursos necessários para garantir o “direito à cidade”.

Como já abordado no capítulo anterior “O Município como Ente Federativo” os 23 artigos da Emenda da Reforma Urbana deram origem a apenas dois artigos na Constituição Federal dentro do capítulo “Da Política Urbana” inserido no Título “Da Ordem Econômica”. Fruto de todo processo democrático da constituinte, surge também um novo papel dado aos Municípios. Com a política de descentralizar as competências, deixando a solução mais próxima a população local, o Município é elevado a ente federativo, ao lado dos Estados e do Distrito Federal.

Quanto ao novo papel político dos municípios cabe assinalar [...] instrumentos que permitem uma justiça social maior para as cidades, como é o caso da reforma tributária, ao conferir caráter progressivo ao IPTU com vistas a assegurar o cumprimento da função social da propriedade. [...] a Constituição ainda facultou ao município a cobrança de taxas em função da prestação de serviços públicos, e a cobrança de contribuição de melhorias. (SILVA, 1991, p. 19)

Desde a Constituinte, passando pela Constituição, há uma “convergência de ideias e esforços intelectuais de dois campos do planejamento urbano²² [...] no sentido de aprovar uma lei federal de ‘desenvolvimento urbano’”, defende Burnett (2009, p8.) Essa lei só viria a se tornar realidade 13 anos depois da Constituição. “Desde o início da década de 90, o projeto de Lei Federal de desenvolvimento urbano denominado ‘Estatuto da Cidade’ [foi considerado] o marco referencial para a instituição da Lei que regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição brasileira.” (SAULE JR., 2003, p. 1 apud CARVALHO; ROSSBACH, 2010, p. 81)

²² Campo do movimento pela questão urbana e o campo da assessoria parlamentar.

O Projeto de Lei nº 181 que deu origem a Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, foi proposto pelo Senador Pompeu de Sousa em 28 de junho de 1989 – menos de um ano depois de aprovada a nova Carta. Trazia como justificativa a pretensão de conter a

[...] indevida e artificial valorização imobiliária, que dificulta o acesso dos menos abastados a terrenos para habitação e onera duplamente o poder público, forçado a intervir em áreas cuja valorização resulta, na maioria das vezes, de investimentos públicos, custeados por todos em benefício de poucos (BRASIL, 1989)

O Projeto teve como relator o Senador Dirceu Carneiro e foi aprovado no Senado em 1990 e encaminhado para Câmara no mesmo ano. Se no Senado foi caracterizado por uma certa celeridade nas discussões, na Câmara, pelo contrário, permaneceu lá por 11 anos:

Na Câmara, denominado PL 5.788/90, o projeto, por já ter sido votado, passou a funcionar como uma espécie de “locomotiva”, à qual foram anexados dezessete “vagões”, proposições (de menor ou maior abrangência) sobre o mesmo tema, com origem na própria Câmara dos Deputados. (CARVALHO; ROSSBACH, 2010, p. 80)

Em 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade tornou-se lei. Devido ao longo tempo de tramitação, e a impossibilidade de as cidades “esperarem” estes 13 anos, observa-se que muitos dos instrumentos previstos na Lei 10.257/2001 já vinham sendo aplicados pelos municípios, o que se avalia que pode ter diminuído as tensões contra a aprovação da Lei federal.

O Estatuto da Cidade é a lei que, enfim, regulamenta os artigos 182 e 183 da constituição – que determinam que a “política urbana é responsabilidade do Município e deve garantir as funções sociais da cidade e o desenvolvimento dos cidadãos” apresenta ainda que o “Plano Diretor Municipal é o instrumento básico do ordenamento territorial urbano” e tratam da “aquisição da propriedade pelo ocupante de imóvel urbano que o utiliza para sua moradia ou de sua família” (CARVALHO; ROSSBACH., 2010, p. 91)

Como podemos observar nas principais reivindicações do movimento de Reforma Urbana, há de forma muito tímida um elo entre as exigências estruturadas no tripé “gestão democrática – direito a cidades – função social da propriedade” e como se dará sua implementação, ou em outras palavras, como se dará seu financiamento. Quando se propõe na defesa do acesso aos serviços públicos para

toda população, parece sempre negar o lucro ou a necessidade de haver cobranças de taxas e contribuições. Só nos primórdios dos Projetos de Lei que deram origem ao Estatuto da Cidade que a maneira de financiar o desenvolvimento urbano aparece de forma mais estruturada, ganhando destaque em instrumentos específicos como veremos a seguir.

3.3. INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO URBANO

A Lei Federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, apresenta em seu Capítulo II os Instrumentos de Política Urbana disponíveis para os Municípios aplicarem com o objetivo previsto na Constituição Federal que tem como uma de suas prioridades a regulação da Função Social da Propriedade Urbana. São inúmeros os instrumentos apresentados neste capítulo da lei. São instrumentos com o objetivo de planejamento regional, local e sobre diferentes temas, instrumentos normativos sobre o uso do solo, acesso a propriedade entre outros. Se quiséssemos enumerar chegaríamos a uma quantia de 25 instrumentos.

Para este trabalho serão apresentados e discutidos aqueles instrumentos que de forma mais direta permitam o município financiar e “viabilizar a indução dos usos e atividades consideradas importantes para a política urbana”. (CARVALHO; ROSSBACH, 2010, p. 95) Como um grande “guarda-chuva” desses instrumentos, poderíamos citar o Plano Municipal – que será tratado no subitem 3.3.1 - que inclui o plano diretor, o plano plurianual, diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, gestão orçamentária participativa e o plano de desenvolvimento econômico e social. Depois, apresentado dentro da Lei como próprios do Instituto tributário e financeiro analisaremos o IPTU, e também o ITBI, que embora não apareça enumerado no Estatuto da Cidade, é tido como importante imposto de competência municipal (3.3.2); outros instrumentos como a Contribuição por Melhorias, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e Alteração de Uso e as Operações Urbanas Consorciadas, com especial atenção a este último instrumentos, serão tratados no subitem 3.3.3 que buscará fazer uma breve exposição de alguns instrumentos relacionados com o resgate da *mais-valia* urbana.

3.3.1. Planos Municipais, Gestão Fiscal e Orçamento Participativo

O Estatuto da Cidade em seu artigo 4º apresenta instrumentos para a efetiva aplicação da Política Urbana – Capítulo II da Constituição Federal – “detalha que o planejamento municipal deve envolver o planejamento urbano, ambiental, orçamentário, setorial e o planejamento do desenvolvimento econômico e social” (CARVALHO; ROSSBACH, 2010, p. 95).

São temas, ou ferramentas do planejamento municipal:

- a) plano diretor;
 - b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
 - c) zoneamento ambiental;
 - d) plano plurianual;
 - e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
 - f) gestão orçamentária participativa;
 - g) planos, programas e projetos setoriais;
 - h) planos de desenvolvimento econômico e social;
- (BRASIL, 2001)

Só o detalhamento e a exposições dos oito itens apresentados como especial no Estatuto da Cidade já seriam suficientes para o desenvolvimento de um outro estudo. De fato, a Lei 10.257/2001 é rica na exposição de instrumentos. Ainda, como apontam Carvalho e Rossbach (2010, p. 95) é especificado também que “a gestão orçamentária deve ser feita de forma participativa, aberta a todos os cidadãos”.

Tais instrumentos parecem ir ao encontro da Agenda Habitat II²³, como apresenta Saule Júnior (1999, p. 324):

Os sistemas de planejamento pela Agenda Habitat têm o papel de integrar as ações dos governos para a promoção dos serviços e da infraestrutura nos assentamentos humanos. As variedades de mecanismos de planejamento devem ser usadas para reduzir os impactos negativos nos recursos biológicos, como as florestas e as terras primariamente agrícolas (Art. 85, itens j e k) e;

²³ “A conferência da Nações Unidas Sobre Assentamentos Urbanos – Habitat II [ocorrida em 1996] em Istambul] teve como temas globais a ‘Adequada Habitação para Todos e o Desenvolvimento de Assentamentos Humanos em um Mundo em Urbanização’. Seu principal objetivo era adotar uma Agenda, denominada Agenda Habitat, que estabelece um conjunto de princípios, metas, compromissos e um plano global de ação, visando orientar, nas duas primeiras décadas do próximo século, os esforços nacionais e internacionais no campo da melhoria dos assentamentos humanos.” (SAULE JÚNIOR, 1999, p. 324)

A participação das comunidades e grupos interessados na provisão de serviços e infraestrutura, de acordo com o parágrafo 86, deve ser assegurada pelos governos, incluindo os governos locais, mediante: atuação com todas as partes interessadas para a alocação de espaços adequadas para os serviços básicos, bem como para espaços de recreação; no desenvolvimento de planos como os de urbanização; envolver as comunidades locais, em particular as mulheres, crianças e pessoas com deficiências, no processo de tomada de decisões para a provisões dos serviços (Art. 86, itens a, b, c).

O planejamento aparece como ferramenta muito importante para adequada distribuição das infraestruturas e recursos gerados nas cidades. Aqui, parece que a tradição dos Planos Diretores, e sua obrigatoriedade dada pelo artigo 41 do Estatuto da Cidade, encontra todo seu potencial como o “plano dos planos” ou o “grande guarda-chuva” dos planos, onde procura abarcar, em forma de lei, todos os planos temáticos e orçamentários de um município, sempre de forma participativa.

Como apresentado no documento Plano Diretor Participativo: Guia para a elaboração pelos municípios e cidadão, produzido pelo Ministério das Cidades e o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (BRASIL, 2004, p. 8):

Planejar o futuro da cidade, incorporando todos os setores sociais, econômicos e políticos que a compõe, de forma a construir um compromisso entre os cidadãos e governos na direção de um projeto que inclua todos, é o desafio que o Estatuto da Cidade impõe a todos os Planos Diretores, obrigatório para cidades brasileiras até 2006.²⁴

De todos os instrumentos que serão apresentados, parece ser o planejamento municipal, com ênfase no Plano Diretor²⁵, o com maior potencial para coibir a especulação imobiliária, que segundo Cano (1989, p. 80) seria “[...] impossível equacionar as finanças públicas e a administração urbana sem que se desenhe um efetivo sistema de combate à especulação imobiliária”. Para isso o autor aponta para sete pautas: (i) a Estabilidade do Mercado de capitais de longo prazo, combatendo assim a desmobilização de capitais aplicados em imóveis e evitando que os preços dos imóveis oscilem com maior frequência; (ii) a Verticalização ou horizontalização, preocupação quanto a construção de assentamento de baixa renda nas periferias das cidades, impondo uma valorização no caminho entre o centro e a periferia e a

²⁴ Obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; com áreas de especial interesse turístico ou situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país.

²⁵ É o Plano Diretor que dá ao planejador urbano o que o professor Carlos Morales Schechinger chama de “poder do mouse: ao fazer o zoneamento e definir usos e densidades de cada zona, o planejador urbano tem um verdadeiro poder em delimitar e distribuir quais terrenos serão mais ou menos valorizados.

necessária implementação de infraestrutura e serviços nessa cidade espraiada, sendo apontado assim a verticalização e o adensamento dos assentamentos de baixa renda localizados perto do centro; (iii) Contribuição de melhorias, tratado a parte do subitem 3.3.3 deste capítulo; (iv) Loteamentos periféricos, basicamente surge da crítica da horizontalização dos assentamentos de baixa renda na periferia, trazendo a obrigatoriedade dos loteadores em implementar a infraestrutura necessária; (v) Zona prioritária para edificação, marcação de áreas com prioridade no adensamento, com mais infraestrutura devem ter sua ocupação estimulada; (iv) outras limitações à retenção de lotes vagos, mecanismos como Banco Municipal de Imóveis, IPTU progressivo e direito de preempção que combatam a especulação imobiliária de terrenos bem servidos de infraestrutura e (vii) Aluguel residencial, fixação de um teto máximo, que levasse em conta a renda familiar, para quando a inflação aumentasse.

O objetivo fundamental do Plano Diretor é estabelecer como a propriedade cumprirá sua função social, de forma a garantir o acesso a terra urbanizada e regularizada, reconhecer a todos os cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos. (BRASIL, 2004, p.15)

Observa-se assim o potencial do Plano Diretor de ser o grande elo entre as diferentes políticas públicas, articulando o planejamento municipal do território urbano com os planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. (BRASIL, 2004). No Estatuto da Cidades aparece, como já apresentado, dentro do planejamento urbano os Planos Plurianuais e diretrizes orçamentárias e orçamento anual. A partir do ano de 2000, com a Lei Complementar nº 101, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)²⁶, os planejadores públicos passaram a ter uma ferramenta integralizadora dos três instrumentos de planejamentos já previstos na Constituição Cidadã: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Orçamento Anual (LOA). (BRASIL, 2005)

O Plano Plurianual de um município é o instrumento de planejamento estratégico de suas ações, contemplando um período de quatro anos. Por ser o documento de planejamento de médio prazo, dele se derivam as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis de Orçamento Anuais. (BRASIL, 2005, p. 17)

²⁶ Observa-se que a LRF contribuiu para o comprometimento da autonomia fiscal dos municípios no momento que os déficits fiscais e suas formas de financiá-lo ficaram comprometidos a limites rigorosos.

A simples obrigatoriedade do gerenciamento das contas dos municípios²⁷ em observância aos artigos da LRF, se mostra eficaz no controle das finanças públicas locais, no momento em que “a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarretem aumento de despesa, bem como o aumento de despesas de caráter continuado, devem estar compatíveis com a PPA e com a LOA”. (BRASIL, 2005, p.18).

O controle, a gestão e a decisão do orçamento público não precisa e não deve ser apenas do conhecimento de técnicos e do executivo e legislativo. Deve contar com a participação dos cidadãos. Destaca-se assim, que dentro do objetivo de um planejamento participativo e financeiro, inovações como o Orçamento Participativo, criado em 1989 em Porto Alegre, cabem dentro do ideário do Estatuto da Cidade.

O OP representou uma inovação institucional do ponto de vista democrático e fiscal. Os cidadãos e a sociedade civil organizada passaram a ter o direito de participar da elaboração do orçamento municipal, tomando parte na definição da origem e do destino dos recursos públicos. Nessa nova forma de elaborar o processo orçamentário, a participação popular ocorre nas suas diversas fases: preparação, adoção, execução e controle. (MARQUETI; CAMPOS; PIRES, 2013, p. 245)

O Orçamento Participativo, segundo apontam Marqueti, Campos e Pires (2013, p. 275) mostrou-se uma boa ferramenta com efeito redistributivo, onde localidades mais pobres passaram a receber mais investimentos do orçamento público. “OP ensina que é possível, por meio do processo democrático, construir inovações institucionais capazes de associar os interesses da população pobre ao funcionamento do Estado”.

3.3.2. IPTU e ITBI

O IPTU figura como um dos principais impostos de competência municipal, ao lado do ITBI e o ISSQN. “O Imposto Territorial e Predial é um imposto local por excelência e, em teoria, está diretamente ligado ao desenvolvimento urbano e a valorização do solo”. (O FINANCIAMENTO DA CIDADE LATINO-AMERICA, 2014, p. 32).

²⁷ Determina a Lei Complementar nº101/2000 que a partir de 2005 todos os municípios deveriam elaborar seu Plano Plurianual.

O IPTU tem como fato gerador a “propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel localizado na zona urbana²⁸ do Município” (CHIMENTI, 2014, p. 159). O imposto tem como principal função a fiscal, ou seja, temo como função predominante gerar receita ao erário. Também, como colocado pelo professor Chimenti (2014, p. 161):

[...] o IPTU pode ser classificado como de função extrafiscal quando a progressividade das alíquotas no tempo visa desestimular a manutenção, dentro da área do plano diretor, de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.

Observamos aqui que os instrumentos tributários, além de sua função de arrecadação, podem servir também para a indução do desenvolvimento que tem como objetivo “frear o processo especulativo e regular o preço da terra, ao forçar o exercício da função social da propriedade urbana, buscam permitir um maior controle do estado sobre usos e ocupações do solo urbano”. (BRASIL, 2004, p. 126).

O valor do IPTU é definido pelo poder público municipal através de alíquotas que devem incidir no valor venal da propriedade. O valor venal é uma estimativa que o Executivo Municipal realiza para saber o valor de venda da propriedade. Como apresenta Cesare (2007) as alíquotas podemos ser únicas ou diferenciadas. Quando únicas, é aplicado em todo município uma mesma alíquota sem considerar a capacidade contributiva do contribuinte. Quando diferenciadas dividem-se em três grupos: (i) seletiva, “as alíquotas são específicas para subgrupos com características comuns, usualmente sendo empregado o uso ou a área do imóvel para o estabelecimento das classes” (CESARE, 2007, p. 47); (ii) progressiva, com alíquotas maiores conforme maior o valor o imóvel e (iii) regressivas, em que as alíquotas diminuem conforme crescem os valores dos imóveis. Cabe ainda apontar que são

²⁸ “Para efeitos de aplicação do IPTU, o parágrafo 1º do art. 32 do CTN [código tributário nacional] estabelece que a zona urbana dos municípios deve ser definida por lei municipal, observando o requisito mínimo de existência de dois dos seguintes melhoramentos, construídos e mantidos pelo Poder Público, tais como: meio-fio, ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgoto sanitário; rede de iluminação pública; escola primária ou posto de saúde a uma distância mínima de três quilômetros do imóvel considerado. Entretanto, é permitido por lei municipal considerar as áreas urbanizáveis, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, como urbanas mesmo que localizadas fora da área de abrangência da zona urbana”. (CESARE, 2007, p. 46)

imunes do pagamento de IPTU propriedade de outros entes federativos, propriedade de partidos políticos e templos religiosos.²⁹

Cesare (2007) em seu artigo “A tributação sobre a propriedade imobiliária e o IPTU: fundamentação, caracterização e desafios” sintetiza as potencialidades da utilização desse imposto e também apresenta quais as principais dificuldades na sua instituição e administração. No quadro abaixo apresenta-se os principais elementos de ambas as sistematizações.

Quadro 02 – Potencialidades de dificuldades da implementação do IPTU

POTENCIALIDADES	DIFICULDADES
<p>Incidência: ampla base tributável; alerta para a responsabilidade dos cidadãos pelo financiamento da cidade; não destrói base fiscal, ao pagar mais melhoramentos, maior valorização do imóvel.</p> <p>Receita: previsível e estável; não gera disputa entre os municípios; boa potencialidade de produção de receita.</p> <p>Praticidade Fiscal: sonegação pode ser evitada por um processo eficiente de fiscalização; propriedade como garantia; alta visibilidade – controle social.</p>	<p>Cadastro: apresentam condições inadequadas para desempenho das funções fiscais.</p> <p>Avaliação de imóveis: baixo nível das avaliações em relação aos preços de mercado.</p> <p>Arrecadação: alto nível de evasão fiscal.</p> <p>Aspectos Normativos: forte influência política sobre atividades inerentemente técnicas; inexistência de padrões mínimos de desempenho.</p>

Fonte: Cesare (2007)

Em que pese sua importância, devido as questões até aqui apresentadas e uma cultura política de medo ao aumento de impostos, constata-se que há um certo desincentivo em sua eficiente aplicação devido a alta dependência dos municípios aos repasses de outras esferas de governo, constatado pela baixa participação desse imposto nas finanças públicas municipais: (O FINANCIAMENTO DA CIDADE LATINO-AMERICA, 2014; BITTAR, 1992).

²⁹ Recentemente em matéria dos jornalistas André Monteiro e Artur Rodrigues da Folha de São Paulo (08/08/2015) com a manchete “Isenção de IPTU a templos custa 22 creches por ano em São Paulo” apurou-se que a prefeitura de São Paulo deixa de arrecadar R\$ 110 milhões em IPTU com a imunidade dos templos religiosos. (MONTEIRO; RODRIGUES, 2016)

Assim, o IPTU representou, em média, em 2012, apenas 10% da receita dos municípios brasileiros com mais de 500 mil habitantes (O FINANCIAMENTO DA CIDADE LATINO-AMERICA, 2014, p 32)

Já a arrecadação do IPTU corresponde em média a 6,5% da receita corrente dos municípios brasileiros [2004]. As regiões Sudeste e Sul, aquelas com maior grau de urbanização, são as que apresentam maiores percentuais de arrecadação do IPTU em relação a receita corrente. (DOWELL, 2007, p. 32)

Enquanto o imposto sobre a propriedade imobiliária representa de 2,5 a 3,5 do Produto Interno Bruto (PIB) em países como a Austrália, Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido, sendo comum atingir 1% do PIB mesmo onde o imposto foi recentemente instituído, como no caso da polônia, o IPTU representa menos do que 0,5% do PIB no Brasil. De fato, os valores cobrados para fins de IPTU são simbólicos em muitas partes do País. (CESARE, 2007, 51)

Como o objetivo desta parte do trabalho é apenas apresentar as principais críticas – positivas e negativas – dos instrumentos hoje utilizados pelos municípios, não cabe nesse momento um maior aprofundamento no tema do IPTU. Mas destaca-se dois potenciais para sua efetiva aplicação nos municípios brasileiros.

Primeiro aponta-se que o IPTU deva ser sempre progressivo³⁰, com objetivos redistributivos – não se trata aqui da progressividade do tempo, com fins de indução do desenvolvimento urbano. Mas sim um imposto onde “os ricos pagam mais e os mais pobres pagam menos ou nada”. (BRASIL 2004).

O IPTU progressivo, na medida em que leva em consideração a capacidade contributiva dos proprietários, atinge dois objetivos primordiais: além de viabilizar o aumento da arrecadação, contribui para a melhora da distribuição da renda. (BITTAR, 1992, p. 234).

Segundo, destaca-se o potencial da melhoria e modernização dos cadastros, com ênfase no Cadastro Multifinalitário, para eficiência na gestão e fiscalização das taxas e tributos urbanos, com especial atenção na potencialidade da melhora na cobrança do IPTU.

Embora figure como um dos principais impostos de competência do município, ao lado do IPTU e do ISSQN, o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) representa pouco das receitas correntes municipais. Em municípios pequenos com

³⁰ O tema da progressividade não é novo, nem tão pouco uma agenda de uma linha política mais igualitária, já contava nos escritos de Adam Smith – teórico sem dúvida liberal – que apontava que os súditos de cada Estado deveriam contribuir para o apoio do governo a uma taxa mais próxima possível de suas respectivas capacidades, ou seja, em proporção à renda apreciada sob a proteção do Estado. A observância ou violação a essa máxima dependo do que é chamado de justiça ou injustiça de impostos.

pouco mercado imobiliário e uma economia menos dinâmica representa cerca de apenas 1% das receitas, em municípios maiores com maior dinâmica de mercado representa de 3% a 5%. Naqueles municípios reconhecidamente de maior potencial de mercado de compra e venda de imóveis, como são muitas vezes os municípios litorâneos, chega a representar mais de 5%.³¹ (AVERBECK, 2007)

Ao contrário do IPTU

A opinião dominante no meio jurídico é de não-possibilidade de progressividade de alíquotas no ITBI, porém é admitida a diferenciação de alíquotas, a partir de elementos exógenos (tipologia, características físicas). (AVERBECK, 2007, p. 79)

Assim, da mesma forma que o IPTU, o aperfeiçoamento de uma planta de valores, quer seja por um Cadastro Multifinalitário, tende a melhorar a eficiência do imposto. O ITBI tem como base de cálculo o valor venal, e não o preço acordado na transação. Ou seja, na prática o ITBI é calculado com base em uma planta de valores genérico.

3.3.3. Instrumentos para o resgate das *mais valias* do solo urbano

O Estatuto da Cidade traz uma série de instrumentos que tem como fundamento o resgate dos investimentos em infraestrutura que o poder público produz e que pela dinâmica do mercado acaba valorizando algumas propriedades mais que outras. Ou seja, uma valorização privada sobre o investimento público. Estes instrumentos têm como fundamento justamente a recuperação da *mais valia* fundiária³².

Para este trabalho dividiu-se os instrumentos de resgate da *mais-valia* em três categorias para análise. Uma primeira, objeto do subcapítulo anterior, é o entendimento que o **Imposto Patrimonial** é também um instrumento de recuperação da mais valia urbana; uma segunda categoria são os instrumentos de cobrança dos benefícios gerados pelo investimento público de forma direta, que aqui

³¹ Para exemplificação, buscou-se dados de três municípios gaúchos com as características descritas. Santo Augusto (pequeno município) no ano de 2015 teve o ITBI referente a 1% de toda sua receita corrente; Porto Alegre (grande dinâmica econômica) teve para o mesmo ano 4,5% de participação do ITBI e Capão da Canoa (município litorâneo) teve uma participação de 6,9% do ITBI.

³² Todo incremento de valor de um terreno gerado por causas ou motivação externas de seu proprietário – nos casos desse estudo, valorizações financiadas pelo poder público.

exemplificaremos através da **Contribuição de Melhorias**; por último, analisaremos aqueles instrumentos que tem como referência o **Solo Criado**, são eles: **Outorga Onerosa do Direito de Construir** e as **Operações Urbanas Consorciadas** que podem ser operadas através dos **Certificados de Potencial Adicional de Construção** (CEPAC).

A Contribuição de Melhoria é um tributo cobrado sobre os donos que tenham tido sua propriedade beneficiada de forma individual por uma obra pública ou serviços custeados pelo Estado. Se “destina a evitar uma injusta repartição dos benefícios decorrentes de obras públicas [...] impedir que o particular enriqueça ilícita e injustamente com o benefício de uma obra que foi custeada por toda coletividade”. (FERNANDES, 2007, p. 157).

Está não é só a ferramenta mais antiga, mas provavelmente o instrumento de recuperação de mais-valia mais consistentemente usado, com dados que datam desde o século 19 em países como a Argentina, Brasil e Colômbia. (SMOLKA, 2013, p. 26, tradução nossa)

Em contradição a sua justeza enquanto princípio e antiguidade enquanto aplicação está sua insignificância para as finanças públicas locais brasileiras³³. São poucos os exemplos no país com municípios que consigam utilizar todo potencial desse tributo. “No Brasil, em 2010, representou menos de 1% da totalidade de tributos municipais relacionados com a propriedade imobiliária” (SMOLKA, 2013, p. 27).

Ainda Smolka (2013) apresenta cinco considerações sobre a aplicação da Contribuição de Melhorias no contexto da América Latina que podem explicar sua pouca aplicabilidade em alguns países, devido a uma certa complexidade que pode surgir no seu desenho:

- i) O custo total do projeto ou da valorização deve ser recuperado? Há diferentes formas de se calcular o quanto cobrar. Há países que cobram pelo valor da obra efetivada, há países que cobram pela valorização que a obra deu a propriedade, há ainda países, como a Colômbia, que pode cobrar 30% a mais da obra para custos como administrativos.
- ii) A valorização da terra ou os benefícios gerados? Há projetos de infraestrutura que embora tragam inegáveis benefícios, como o de

³³ No Brasil não é um tributo apenas de competência municipal, mas também estadual e federal, nos termos do que estabelece o art. 145, III da Constituição Federal de 1988; artigos 81 e 82 (Brasil, do Código Tributário Nacional e Decreto-lei 195/67).

mobilidade, podem trazer desvalorização das propriedades em seu entorno. É o caso de grandes obras viárias, que mesmo que tragam benefícios diretos em mobilidade, muitas vezes podem desvalorizar um terreno pelo simples fato de este se localizar em frente a um corredor de ônibus – sendo prejudicado pela qualidade sonora e do ar.

- iii) As propriedades são beneficiadas da mesma forma? Outro fator que traz uma complexidade a definição da cobrança desse tributo é a área de impacto, e se há mais impacto sobre uns que sobre outros. Primeiro que essa pode ser medida em linha ou em raio (mais comum quando referente a serviços), mas observa-se que as vezes os mais beneficiados são aqueles justamente não tão próximos aos empreendimentos. Voltando ao exemplo anterior, ninguém gostaria de morar na frente de um corredor de ônibus, mas não há dúvida que morar a uma ou duas quadras dele traz enormes benefícios para a mobilidade.
- iv) Como distribuir o tributo entre os beneficiários? A distância das obras públicas, a área edificada, a densidade, o uso da propriedade e etc. são alguns fatores que podem incidir sobre a diferenciação daqueles proprietários mais ou menos beneficiados. E se são beneficiados de forma diferente, devem arcar de forma diferente também com a Contribuição de Melhoria. Outra questão é que há extratos sociais que mesmo beneficiados por obras, devido sua baixa renda não podem arcar com eles, e isso deve ser levado em consideração.
- v) Cobra-se antes ou depois da obra? Em que pese essa seja uma variável importante no desenho do tributo, no Brasil há a exigência da cobrança ser após a conclusão das obras, o que impossibilita, por exemplo, do executivo municipal antecipar essas despesas.

Enfim, mesmo que possa ter uma certa complexidade em seu desenho³⁴, este tributo não deve ser descartado do rol de instrumentos a ser utilizado para o financiamento urbano, primeiro por uma questão legal, que qualquer renúncia de aplicação de tributos constitui grande risco em incorrer em faltas a Lei de Responsabilidade Fiscal. Segundo, que

³⁴ Soma-se a essas complexidades, observa-se da consultoria a governos municipais duas outras preocupações. Primeira o falso mito da dupla tributação; segundo os custos políticos de se cobrar por obras públicas.

Pode-se apontar diversas vantagens na cobrança desse tributo, no que tange aos municípios, como justiça tributária, o financiamento de obras públicas através da receita arrecada, a menor dependência dos Municípios quanto às transferências de receitas de outros Entes Federados, o fortalecimento dos Municípios através do aumento de sua autonomia financeira, a desmotivação da especulação imobiliária, a cobrança de um tributo que não é sonogável, a possibilidade de se criar um círculo de investimentos na cidade, através de novas obras originadas das receitas arrecadas. (FERNANDES, 2007, p. 159)

Em uma terceira categoria de instrumentos de resgate da *mais-valia* observamos aqueles que se utilizam do princípio do “Solo Criado” para seu funcionamento. Um dos mais antigos instrumentos urbanísticos, com origem nas experiências norte americanas e francesas, no Brasil teve uma de suas primeiras aplicações na cidade de Porto Alegre e na cidade de São Paulo nos anos 1970.

O “solo criado” torna o direito de construir independente da propriedade urbana³⁵, e permite que o Estado, onere construções que ultrapassem o coeficiente mínimo estabelecido no plano diretor, para a região onde se localiza o imóvel. (BRASIL 2004, p. 129)

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e as Operações Urbanas Consorciadas (OUC) se utilizam do mesmo conceito de “solo criado”, onde o governo municipal cobra por concessões de direitos de construir que ultrapasse o Coeficiente de Aproveitamento Básico – baseado no uso e ocupação do solo. Nos parece que entre os dois instrumentos, fora o desenho de gestão e aplicação, sua grande diferença está no tempo (presente ou futuro) que se quer recuperar a *mais-valia* fundiária. Enquanto o OODC se aplica em áreas já valorizadas (com infraestrutura) para obtenção de recursos a serem utilizados no desenvolvimento urbano da cidade em áreas mais carentes, as OUC são realizadas para arrecadar recursos para áreas circunscritas em um perímetro que ainda sofrerá intervenção. (SMOLKA; FURTADO, 2014)

³⁵ Essa separação entre direito de construir e propriedade é também a base para entender o instrumento da Transferência do Direito de Construir (art. 35 do Estatuto da Cidade), que embora não traga benefícios financeiros na forma de ingresso de valores, é uma excelente ferramenta para compensar os proprietários por desapropriações necessárias sem que o poder público precise arcar financeiramente com elas. A operação consiste em pagar e expropriação de um lote – ou parte dele – com a permissão de levar esse potencial construtivo para outro terreno. Como exemplo de sucesso da aplicação desse instrumento para desapropriação sem onerar ainda mais o poder público é a construção da Terceira Perimetral de Porto Alegre/RS. “O total de aquisições sem desembolsar moeda corrente alcançou quase 26 milhões de reais, valores da época, que atualizados a novembro de 2012, se aproximam de 52.150.000,00 de reais ou cerca de 22,8 milhões de dólares. Por sua vez, os proprietários receberam recursos que alcançaram valores superiores a seus terrenos.” (SMOLKA; FURTADO, 2014, p. 38, tradução nossa).

A Outorga Onerosa, prevista nos artigos 28 a 31 do Estatuto da Cidade pode ser aplicado com diferentes finalidades e contexto urbanos. É importante observar que este instrumento não pode ser usado apenas com a intenção tributária, ou apenas com o viés arrecadatório. Pois ao permitir verticalizar – muitas vezes aumentando a densidade em uma região, está aumentando a demanda de infraestrutura e serviços locais. Ou seja, este instrumento deve ser utilizado com a devida observância da infraestrutura que servirá de suporte. (BRASIL 2004 e SMOLKA; FURTADO, 2014).

No caso dos países latino-americanos, os processos de urbanização nos diferentes contextos da região têm em comum a concentração de provisões de infraestrutura e equipamentos urbanos, por parte do poder público, nas áreas centrais e mais valorizadas das cidades, enquanto que as áreas mais pobres e periféricas permanecem sem acesso aos benefícios da urbanização. Dessa forma, faz sentido, para todos os países, a cobrança pela utilização intensiva da infraestrutura disponível nas melhores áreas das cidades, para financiar a provisão de infraestrutura nas áreas de urbanização precária. Esta é a proposta da OODC. (SMOLKA; FURTADO, 2014, p. 50, tradução nossa)

As Operações Urbanas Consorciadas, também previstas no Estatuto da Cidade, podem ser entendidas como uma variante da OODC, mas agora limitadas em uma área específica da cidade, onde agora os recursos arrecadados devem ser investidos na própria área. Para os objetivos deste trabalho, parece também que a OUC traz uma grande novidade que é a parceria do privado com o público para o desenvolvimento da cidade:

O argumento central, favorável a esse instrumento, é o de que dessa forma possibilita-se parcerias entre o poder público e o setor privado, através das quais o capital privado, interessado na compra do “solo criado”, acaba financiando a recuperação da cidade, naquele trecho específico. (BRASIL, 2014, p. 130).

Polêmico ainda entre os urbanistas está a questão das potencialidades redistributivas desse instrumento, *versus* seu potencial de valorização e gentrificação. Sem dúvida, tal polêmica seria suficiente para um novo trabalho. Aqui, apenas destacamos a importância de um bom programa de intervenção, levando em conta principalmente aqueles moradores mais carentes, para o sucesso da aplicação do instrumento.

Somado ao potencial financeiro do OUC está a possibilidade da criação de títulos financeiros, Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), para negociação desses índices na bolsa de valores.

Os CEPACs são uma forma de securitização de direitos adicionais de construção ou mudança de uso, outorgados pelo Poder Municipal a particulares no perímetro das OUCs. Trata-se de valores mobiliários emitidos pelos municípios e comercializados por meio de leilões ou licitações públicas como forma de antecipação dos recursos oriundos de contrapartidas privadas nas áreas objeto de OUC. Suas emissões são reguladas e fiscalizadas pela Comissão de Valores Mobiliários e os títulos podem ser negociados no mercado secundário da Bolsa de Valores de São Paulo. São considerados ativos de renda variável, uma vez que sua rentabilidade está associada à valorização urbana. (MALERONKA, 2009, p. 2)

O CEPAC dessa forma, requer um ambiente de mercado imobiliário dinâmico, para que estes títulos possam ter demanda suficiente que correspondam aos preços oferecidos. É necessário também para utilização desse Certificado, a existência de uma Bolsa de Valores que possa servir de base para as negociações³⁶. O professor Paulo Sandroni (OS CERTIFICADOS... 2016) explica que “os CEPAC constituem a forma mais eficaz de capturar as *mais-valias* urbanas uma vez que combinam um elevado grau de intervenção estatal [...] com a formação livre no mercado dos preços por intermédio dos leilões”. Antes essas contrapartidas econômicas eram calculadas caso a caso e a prefeitura recebia uma porcentagem da valorização, em média era de 50%. Ou seja, “com a introdução dos CEPACs, as contrapartidas podem se aproximar do 100% da valorização ou até mais. Tudo dependendo da disputa entre os empreendedores pela compra dos CEPACs” continua Sandroni (OS CERTIFICADOS... 2016).

Maleronka (2009, p. 17) alerta quanto o perigo da

possibilidade de arrecadação trazida pelos CEPACs [...] se transformar no objetivo do instrumento, sob o risco das decisões urbanísticas ficarem subordinadas a uma corrida desenfreada por arrecadação. Nesse caso, a política urbana acabaria tornando-se refém de uma lógica perversa, na qual os investimentos orçamentários seriam direcionados à valorização dessas áreas, ao invés de contemplarem carências urgentes em áreas que não interessam ao capital imobiliário, o que significaria consequências desastrosas para a cidade.

OODC, OUC e CEPACs tem em comum o instituto do “solo criado”, mas o que este solo criado tem que atribuí a ele esse valor tão especial. Como o objetivo principal deste trabalho visa apresentar os instrumentos de financiamento urbano, faremos uma pequena digressão com o objetivo de explicar o valor do “solo criado”. Sabemos que este pode ser calculado de forma mais básica pela diferença na valorização do

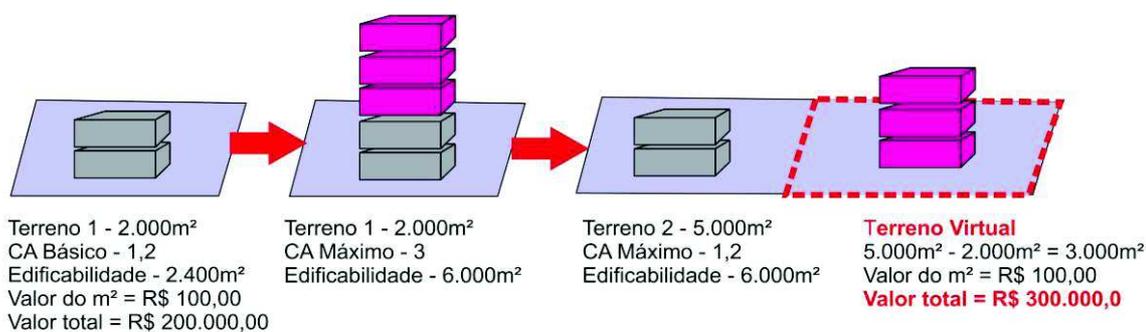
³⁶ Não é necessária uma Bolsa de Valores na cidade, os CEPACs de Curitiba/PR são negociados na Bolsa de Valores de São Paulo.

terreno antes e depois da alteração do índice básico ao novo negociado. Mas acreditamos que o grande potencial desse instrumento está no entendimento do valor do cálculo da contrapartida pelo critério do “Terreno Virtual”³⁷

Cujo princípio é a comparação entre o imóvel ao qual se agrega o benefício da Operação Urbana (com o uso de CEPAC), com outro terreno de mesmas características cuja área seja virtualmente maior, de tal forma que a potencialidade construtiva seja atingida sem o pagamento de contrapartida financeira. (MALERONKA, 2009, p. 9)

Imaginemos um terreno de 2.000 m² com um coeficiente de aproveitamento básico de 1,2 e um máximo de 3. Esse terreno, com o coeficiente de 1,2 tem um valor de R\$ 100,00m². O empreendedor deseja realizar uma construção de 6.000m². Nesse terreno sem alterações, com o coeficiente básico pode-se construir 2.400m², com um valor de terreno de R\$ 200.000,00. Passamos agora a utilizar o cálculo do Terreno Virtual para estimar o valor mínimo da contrapartida que o empreendedor estaria disposto a pagar pela alteração do coeficiente básico para o coeficiente máximo. Como o empreendedor quer construir 6.000m², qual o valor de um “terreno virtual” que possibilite essa construção excedente? Para isso temos que calcular o tamanho do terreno que suporte a construção de mais 3.600m² (diferença do permitido, ao desejado pelo empreendedor). Por analogia, podemos facilmente compreender que se para construir 2.400m² era necessário 2.000m², para construção de 3.600m² precisaríamos de um novo terreno de 3.000m². Com o valor do m² permanecendo o mesmo, o Terreno Virtual total atinge o valor de R\$ 300.000,00.

Figura 01 – Cálculo do valor do Terreno Virtual



³⁷ Essa explicação foi baseada nas anotações feitas a partir das aulas da professora Camila Maleronka, ministradas no curso *Financiamento Urbano a través del cobro de cargas urbanísticas* do Lincoln Institute of Land Policy.

4. COMO FINANCIAR AS CIDADES?

O movimento da Reforma Urbana e de luta pelo Direito à Cidade que teve grande articulação durante a Constituinte foi um importante momento de se debater a cidade e formas para seu financiamento. Foi das discussões da época, baseado em modelos de cidades de outros países, que construímos um importante arcabouço de instrumentos para construir nossas cidades. Em outras palavras, foi dessa época que conseguimos construir uma “caixa de ferramentas” para auxiliar os gestores municipais a financiar a construção e o desenvolvimento local. Hoje chamamos essa “caixa de ferramentas” de Estatuto da Cidade, que talvez só tenha equivalência na América Latina com a Lei 388/1997 da Colômbia.

Como observado no capítulo anterior, o Estatuto das Cidades traz um enorme conjunto de instrumentos para o financiamento municipal. Muitos desses instrumentos estão ligados diretamente com a ideia chave do Estatuto das Cidades que é garantir o “pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana” (PEREIRA, 2012, p. 10). Para isso a Lei definiu um conjunto de diretrizes entre elas, aquela que melhor definiu muito dos instrumentos apresentados no decorrer do trabalho, é “a recuperação das inversões públicas das quais tenha resultado valorização de imóveis urbanos” (BRASIL, 2001). Sem dúvida, esses foram grandes avanços para a gestão pública municipal brasileira. Porém os desafios dos últimos anos têm se colocado cada vez mais complexos. Os governos municipais, que têm grande parte de sua população a cada dia mais urbana, precisam prover seus municípios de serviços de maior complexidade, por outro lado, seu poder de financiar essa cidade mais complexa está cada vez mais limitado.

Pensar formas inovadoras ou novas alternativas para o financiamento das cidades deve ser tarefa permanente para quem trabalha com o planejamento e a gestão local. É esta a ideia central desse capítulo: explorar novas possibilidades para o financiamento municipal das cidades brasileiras.

4.1. A DITADURA DA FALTA DE ALTERNATIVAS³⁸

Parece haver de uma forma generalizada, no âmbito nacional e principalmente local, uma falta de políticas alternativas “que dariam novo sentido, nova vida e nova força ao antigo ideal progressista de uma perspectiva melhor para todos” (Unger, 2008, p.9). Se a crise financeira dos anos 80 foi um momento de grande criatividade, onde o movimento social se organizou e criou novas ferramentas, instrumentos e transformou as instituições com vistas a tornar as cidades mais inclusivas e igualitárias, a atual crise que vivemos, não apenas econômica mas também institucional, pode ser uma janela de oportunidade para transformarmos e ampliarmos um repertório institucional de financiamento urbano³⁹, que atualmente, infelizmente, não tem correspondido as necessidades dos cidadãos.

Extrapolando para o local, para as cidades, as lições do professor Herrlein Jr (2014, p. 41) que pensava o desenvolvimento nacional, parece haver uma enorme assertividade que “A inovação institucional é provavelmente a melhor resposta para o desafio de construir as complexas capacidades estatais requeridas pelo desenvolvimento endógeno”. O que temos hoje são instituições⁴⁰ e instrumentos que falham em oferecer as liberdade e oportunidades de forma justa a todos os munícipes. (HERRLEIN JR, 2014).

Ao aceitarmos a ideia de que a globalização traz impactos grandes para as cidades, para os locais: “As cidades contemporâneas são uma espécie de grande lata de lixo [metáfora de Bauman] em que os poderes globais jogam os problemas que criam para alguém solucionar” (BAUMAN; BORDONI, 2014, p.23), nos colocamos dentro de um sistema mundial que pode ter seus efeitos negativos, mas também pode trazer enormes oportunidades não só do ponto de vista comercial e econômico *stricto sensu*, mas também de seus organismos e conferências internacionais que estão a

³⁸ Termo cunhado pelo professor Roberto Mangabeira Unger que abre seu livro “*O Que a Esquerda Deve Propor*”: a esquerda só pode cumprir sua tarefa se aprender a repensar e a reconstruir as instituições que hoje definem a economia de mercado e a democracia política. Instituições a que a socialdemocracia sempre se resignou. Para isso, deve a esquerda romper de vez com o dirigismo estatal. Ao romper com ele, deve também recusar-se a aceitar o mercado e a democracia tal como eles se apresentam atualmente. De entende-los e organizá-los de outra forma. Este livro propõe concepção do objetivo e caminho para chegar lá”.

³⁹ Argumento de que a crise dos anos 80 “trouxe criatividade” e que a atual crise pode ser vista como uma oportunidade foi apresentado em uma caracterização muito positiva sobre o momento atual pela professora Raquel Rolnik em palestra proferida na Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS promovida pelo Grupo de Estudos de Economia Urbana.

⁴⁰ Instituições no sentido mais amplo, como normas, leis e organismos.

pensar e aplicar novas formas de financiar as cidades, trazendo inovações institucionais já aplicadas em outros países.

Apenas para ficarmos nos debates mais atuais e restritos ao Sistema das Nações Unidas, observamos que desde a Conferência de Adis Abeba, Conferência Internacional sobre Financiamento do Desenvolvimento, que construiu uma Agenda de Ação de Adis Abeba para apoiar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que viriam a ser aprovados dois meses depois, bem como apoiar o acordo do Clima de Paris, quatro meses depois, há uma preocupação em se discutir os instrumentos e modalidades de financiamento para essa “agenda global”, cada vez mais local. (ONU, 2016b)

O lema “Decisões locais, impactos globais” é talvez o que melhor traduza esse novo foco que as Nações Unidas apresentaram para os ODS. “Pela primeira vez o papel das cidades aparece como grande destaque” colocou Lidia Brita na conferência de abertura do III Encontro de Cidades e Universidades ocorrido em abril de 2016 na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Lidia, diretora da Unesco, apontou que se os “impactos são globais” as “soluções são também globais”. É após as discussões ocorridas na Rio+20⁴¹, Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento, que se avançou para três anos depois ser lançado o documento “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o desenvolvimento Sustentável”. São 17 ações presentes nessa agenda, construídos sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, agenda das Nações Unidas até 2015. (ONU, 2015a)

Destaca-se dos ODS o Objetivo número 11, Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, que traz uma série de metas a ser implementadas no âmbito local. Mas seu maior feito, na verdade, é justamente o reconhecimento por parte da ONU da importância das decisões realizadas nos espaços das cidades para o desenvolvimento do planeta. Nesse mesmo entendimento a COP21, Conferência das Nações Unidas para Mudanças Climáticas⁴², trouxe para o debate justamente as cidades para se responsabilizarem a trazerem soluções quanto a questão das mudanças climáticas.

⁴¹ Rio+20, ocorrida em 2012 na cidade do Rio de Janeiro, faz uma alusão a conferência também ocorrida nessa cidade em 1992.

⁴² Ocorrida entre novembro e dezembro de 2015 em Paris.

Para alcançar estes objetivos, tanto em relação ao clima como ao desenvolvimento sustentável, foi criada a Agenda de Ação de Adis Abeba. Nela são debatidos e expostos instrumentos, políticas e recursos para garantir a concretização da agenda:

Nosso objetivo é colocar fim a pobreza e a fome, e alcançar o desenvolvimento sustentável nas suas três dimensões mediante a promoção do crescimento econômico inclusivo, a proteção ao meio ambiente e o fomento da inclusão social (ONU, 2015b, p. 2, tradução nossa).

A Agenda de Adis Abeba destaca que a busca de soluções para o financiamento do desenvolvimento sustentável pode ser encontrada “[...] fortalecendo as políticas públicas, os marcos regulatórios, as **finanças de todos os níveis**, percebendo o potencial transformador das pessoas e do **setor privado**” (ONU, 2015b, p. 3, tradução nossa, grifo nosso). Na mesma linha do que viria a ser apresentado na Agenda 2030 e na COP21, reconhece-se aqui não apenas o poder nacional, mas a existência e a potencialidade de outros níveis como Estados e Municípios. A agenda é composta por 134 pontos que tratam de governança, financiamento, comércio entre muitos outros temas, fruto de um grande debate pautado pela solidariedade global. O documento identifica no setor privado um motor fundamental para o crescimento inclusivo e emprego. Busca o documento trazer elementos para uma verdadeira parceria entre o setor público e privado. Em especial para este trabalho, identifica-se nos pontos 34, 43, 45, 66, 70 e 72 a importância do mercado de capitais, nos pontos 35, 87 e 107 o incentivo ao desenvolvimento local e os pontos 48 e 69 a possibilidade e potencialidade das parcerias entre o setor público e privado. Todos estes pontos serão desenvolvidos a seguir quanto forem tratadas outras alavancas para o financiamento urbano.

Ainda analisando o Sistema das Nações Unidas, expondo-o como forma de demonstrar a urgência, a necessidade e o quanto o debate do financiamento urbano não é uma pauta só local, trazemos as discussões da conferência mais importante para as questões das cidades: a Conferências das Nações Unidas para Assentamentos Humanos – Habitat. A primeira Habitat ocorreu no ano de 1976 em Vancouver e desde ela “tem-se testemunhado melhorias significativas na qualidade de vida de milhões de habitantes em áreas urbanas, com a inclusão de moradores de favelas e outros que foram tirados da pobreza”. (ONU, 2016, p. 2). Com a periodicidade de uma conferência a cada duas décadas, temos que no presente ano,

outubro 2016, haverá a Conferências Habitat III, em Quito, com o objetivo de pactuar a Nova Agenda Urbana que

[...] é o primeiro passo para a operacionalização do desenvolvimento sustentável de forma integrada e coordenada a nível global, regional, nacional, subnacional e **local**. Através da criação de um roteiro para implementação, a Nova Agenda Urbana dirigirá as realizações da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, especialmente o Objetivo 11, tornando cidades e assentamentos humanos mais inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. (ONU, 2016a, p.3, grifo nosso)

Dentro do processo de realização desta terceira edição da Conferência da ONU para Assentamentos Urbanos foram realizados uma série de reuniões para construção de diferentes documentos temáticos:

Dado o contexto de acelerada urbanização e os desafios que esta impõe as cidades, as temáticas e perspectivas que podem orientar os debates são muitas. Como forma de ordenar, sistematizar e facilitar o debate de construção da Nova Agenda Urbana, foram elaborados 22 documentos temáticos organizados em seis grandes áreas e eixos prioritários: coesão social e equidade, ambientes urbanos, desenvolvimento espacial, economia urbana, meio ambiente e ecologia urbana e habitação e serviços urbanos. (ONU, 2016b, p. 1, tradução nossa).

Um destes documento é dedicado ao tema Financiamento do Desenvolvimento Urbano. Para debater este tema e construir um primeiro pacto para a conferência Habitat III se realizou em março de 2016 uma Reunião Temática na Cidade do México com a seguinte motivação:

Embora os **governos locais** tenham assumido cada vez mais responsabilidades (prestação de serviços, desenvolvimento econômico local, preservação do meio ambiente, implementação de infraestruturas), estes **não contam com o financiamento necessário para levar a cabo essas responsabilidades**. Por um lado, sua base fiscal própria é insuficiente e se mantem uma alta dependência as transferências de governos centrais; por outro lado, em muitos países existem obstáculos, legais ou institucionais, que dificultam a obtenção de recursos externos (nacionais, ou internacionais, público ou privados). (ONU, 2016b, p. 1, tradução nossa, grifo nosso).

Com essa prerrogativa, antes da realização da reunião temática no México, foi elaborada uma carta conceitual sobre o tema que trazia cinco pontos para o debate: (i) implementar sistemas mais eficientes de governança; (ii) incrementar as fontes de financiamento endógeno sustentáveis; (iii) melhor gestão financeira e de bens; (iv) **promover o financiamento conjunto de projetos de infraestrutura urbana** e (v) potencializar o acesso a fontes exógenas de financiamento.

Reafirmando os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, em particular os objetivos 11 (Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis) e 17 (Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável) e a Conferência de Paris, trazendo o Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 e a Nova Agenda Urbana, a Declaração da Cidade do México, documento com as resoluções da Reunião Temática de Financiamento do Desenvolvimento Urbano, coloca a necessidade de buscar desbloquear poupanças públicas e privadas para atingir todas estas metas. O documento final apresenta 57 instrumentos, políticas e mecanismos de financiamento divididos em 11 áreas: (i) fiscal e descentralização financeira; (ii) recursos endógenos e financiamento com base na renda da terra; (iii) O acesso aos serviços bancários, mercados de capitais e intermediação financeira inovadora; (iv) **Promoção de investimentos do setor privado e novas alianças**; (v) empoderamento financeiro, capacitação, transparência e responsabilidade; (vi) financiamento metropolitano e coordenação inter-regional; (vii) economia social e solidária e as finanças; (viii) economia informal e novos padrões de consumo e produção; (ix) Clima e finanças resilientes; (x) Produção Social do Habitat e do direito à moradia adequada para todos e (xi) Os governos locais e regionais como atores mundiais. (ONU, 2016c)

A Declaração da Cidade do México, junto com outros 21 documentos temáticos, deu origem a Minuta Zero da Habitat III (Draft Zero Habitat III) que será o documento base para a conferência Habitat III, realizada em Quito em outubro de 2016. Já elaborada em forma de agenda, a Minuta traz 175 pautas para a Nova Agenda Urbana⁴³. Destas, 39 – quase que um quarto de toda agenda – são destinadas a instrumentos, políticas e mecanismos que estão dentro do capítulo “Melhorando meios de implementação da Nova Agenda Urbana: financiamento e outras ferramentas de implementação”. Destaca-se destas 39 ações duas presentes dentro do subcapítulo “Parcerias”, que parecem melhor traduzir os objetivos deste trabalho:

143. Parcerias com uma gama de atores são meios importantes para o financiamento da urbanização. Portanto, promoveremos o uso de parcerias em processos de desenvolvimento urbano, estabelecendo estruturas legais e financeiras e processos administrativos claros e transparentes, assim como diretrizes de planejamento para parcerias de diversos atores.

⁴³ A Nova Agenda Urbana, virá substituir a Agenda 21, elaborada na Habitat II, realizada em 1996 em Istambul. Também ficou conhecida como a Cúpula das Cidades.

Consideraremos o estabelecimento de parcerias público-privadas unitárias ou setoriais para o assessoramento de municípios em todos os aspectos das parcerias, fornecimento de treinamento sistemático e ampliação habilidades para oficiais locais e outros atores envolvidos.

144. Reconhecemos que as atividades de negócios privados, investimentos e inovações no setor urbano são grandes promotores de produtividade, crescimento econômico inclusivo e geração de empregos. Assim, convocamos o setor de negócios a aplicar sua criatividade e inventividade na solução de desafios ao desenvolvimento sustentável de áreas urbanas. (ONU, 2016c, p. 30, grifo nosso)

A aprovação de uma Nova Agenda Urbana ainda depende das discussões a serem realizadas em Quito, durante a Habitat III. Porém todo processo de construção dessa conferência e a realização de outras com especial atenção a de Adis Abeba parecem contribuir sobremaneira com a tese de que há sim novas possibilidades de financiar o desenvolvimento urbano. A intenção de fazer este resgate do quadro de discussão internacional sobre o tema é de combater a “ditadura da falta de alternativas” que muitas vezes parece tomar conta dos técnicos e gestores públicos, que acabam apenas aplicando aqueles instrumentos já utilizados há muito tempo, apresentados nos primeiros capítulos deste trabalho, que embora tenham enorme potencial - e em hipótese alguma se advoga pelo seu abandono - não têm dado conta de financiar as cidades no nível esperado pela população. Dessa maneira, pretende-se nos próximos subcapítulos apresentar outras alavancas para o financiamento urbano, que por experiências passadas não tão eficazes – como é o caso das Parcerias Público-Privadas – ou por serem mais fruto de um momento novo de globalização das finanças – mercados de capitais – ou pela sua difícil mobilização – desenvolvimento econômico local – não tem sido aplicadas, ignorando seu enorme potencial para o desenvolvimento urbano.

4.2. OUTRAS PERSPECTIVAS PARA O FINANCIAMENTO URBANO

A construção de cidades mais produtivas, inclusivas e sustentáveis exige a ação dos administradores públicos de forma mais eficiente e inovadora. Um cenário com tantas restrições orçamentárias e grandes demandas para a promoção de infraestrutura e serviços desafia os gestores a inovar e diversificar na forma de arrecadação. Nesse subcapítulo são discutidos dois instrumentos para o financiamento da cidade. O primeiro é um olhar diferente sobre um imposto muito

importante da cidade, o segundo é um chamado ao aproveitamento de uma oportunidade que não pode ser perdida.

4.2.1. ISSQN e o Desenvolvimento Econômico Local Endógeno

O Imposto Sobre Serviços (ISS) ou Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) representam para os municípios brasileiros uma grande fonte de receita própria. Observando o estudo realizado pela professora Dowell (2007) tem-se que enquanto o IPTU correspondia a cerca de um terço das receitas tributárias dos municípios em 2004, o ISSQN correspondia a 41%.

[...] o ISSQN é o principal imposto municipal e sua arrecadação corresponde a cerca de 10% do total da receita corrente para o conjunto dos municípios, e é 26% maior do que a do IPTU. No entanto, nos municípios com mais de cem mil habitantes, como era esperado, é que a arrecadação do ISSQN é mais significativa. (DOWELL, 2007, p. 31)

Em observância a Lei Complementar números 116/2013 e a Emenda Constitucional número 37/2002 podemos assegurar que a alíquota mínima que pode ser aplicada no ISSQN é de 2% e a máxima é de 5%. São os municípios os responsáveis de regrar e instituir quais alíquotas, respeitando os limites acima, corresponderão a cada serviço. É justamente esta seletividade que coloca ao administrador público o poder extrafiscal desse tributo, incentivando (diminuindo alíquota) ou desincentivando (aumentando alíquota) determinados serviços. Induzindo e direcionando, assim, o desenvolvimento das atividades de um setor em um município.

Criando um círculo virtuoso, que quanto melhor aplicado o imposto, maior o desenvolvimento de atividades em uma localidade – no caso o município – gerando mais imposto para conseqüentemente se investir na indução e geração de novas atividades e um ambiente que propicie novos negócios, gerando mais imposto que corretamente investido gera mais atividade e assim por diante. Neste círculo temos como induz-lo, como afirmado acima, pelo lado fiscal; mas também importantes medidas que podem ser destacadas são aquelas que buscam o fortalecimento da economia municipal através de políticas que incentivem Desenvolvimento Econômico Local Endógeno (DELE).

O DELE tem como desafio assegurar que aqueles que tradicionalmente foram deixados de lado passem a ter acesso a oportunidades, que os marginalizados pobres participem ativamente do desenvolvimento da economia local e, acima de tudo, que tenham (ou consigam o apoio necessário para criar) a capacidade organizacional para uma participação efetiva na economia. O DELE deve ser compreendido como um processo para a reativação da economia e de dinamização de uma sociedade local, com base no melhor aproveitamento dos recursos endógenos, a criação de emprego e a melhoria da qualidade de vida. (SILVEIRA, 2014)

O Desenvolvimento Econômico Endógeno é razão de quatro políticas e relações de produção que se mobilizadas corretamente acarretariam em um maior desenvolvimento local. Estas políticas teriam como objetivo dinamizar aquelas atividades produtivas exportadoras, que segundo Paiva (2013) são fundamentais para determinação da demanda autônoma, e por consequência para o DELE. Barquero (2001, p7) também aponta que o “desenvolvimento econômico ocorre em consequência da utilização do potencial e do excedente gerado localmente”. (SILVEIRA, 2014)

A primeira política para ativação do potencial de DELE de uma localidade é a criação e difusão de inovações no sistema produtivo,

[...] a inovação [...] Surge estimulada pela necessidade de expandir os rendimentos e ganhar posições de mercado, realizando-se através de investimentos. Propagam-se (difundem-se) através dos sistemas produtivos locais, aumentando a competitividades de todas as empresas, pelo sistema de relações internas através das trocas comerciais e mesmo das relações não econômicas. (SILVEIRA, 2014, p. 32).

A segunda política tem como objetivo a organização flexível das relações de produção. A produtividade e a competitividade das economias locais são condicionadas por um entorno bem organizado, no qual se estabelecem as relações entre as empresas.

Nesse sentido, o estímulo à negociação entre os atores locais, públicos e privados [...] constitui a principal tarefa que cabe principalmente – embora não exclusivamente – aos responsáveis públicos locais e regionais promover, a fim de melhorar a vinculação desses atores, em rede, e aumentar a eficiência produtiva e a competitividade de cada sistema econômico local (LLORENS, 2011, p. 81)

A terceira política, inerente do processo de urbanização, diz respeito a consolidação dos vínculos territoriais e a própria urbanização, “as cidades são o

espaço preferencial do desenvolvimento local, uma vez que é nelas que são tomadas as decisões de investimento e de localização da indústria e dos serviços”. Destaca-se que o “Desenvolvimento econômico e desenvolvimento urbano fazem parte de um mesmo fenômeno, onde um é fator determinante do outro. (SILVEIRA, 2014, p. 34-36).

A constatação empírica acerca da forte correlação entre urbanização e crescimento da renda per capita parece indicar que a formação dos aglomerados estimula a dinamização das economias que se modernizam, crescem e ganham eficiência (BUARQUE e LIMA, 2005, p. 14).

As evidências históricas demonstram que o crescimento sustentado da renda per capita foi acompanhado por maiores níveis de urbanização, sobretudo nas primeiras fases do desenvolvimento (BARQUERO, 2001, p. 153).

Por último, a quarta política para ativar o Desenvolvimento Econômico Local Endógeno, busca construir um entorno institucional propício para o desenvolvimento das atividades produtivas. Barquero (2001) apresenta que processos econômicos não se dão no vazio, tendo profundas raízes institucionais e culturais.

O desenvolvimento é sempre promovido por agentes dentro de uma sociedade, que [...] possuem uma cultura, formas e mecanismos próprios de organização. Essa institucionalidade pode dificultar ou favorecer a atividade econômica. (SILVEIRA 2014, p. 35).

[...] o desenvolvimento institucional do território é o que condiciona a forma de organização do sistema produtivo. Quanto maiores os vínculos entre agentes públicos, privados e sociedade como um todo, também cresce a confiança e a cooperação entre os agentes. (SILVEIRA 2014, p. 38).

A forma como a produção e as atividades econômicas são organizadas, o ambiente empreendedor construído através de uma relação transformadora entre o poder público e o poder privado, as boas políticas de incentivo aos serviços e, claro, mecanismos de fiscalização e controle podem através da aplicação do DELE expandir as atividades tributadas pelo ISSQN que conseqüentemente expandirá o valor arrecadado, fortalecendo ainda mais esse instituto para financiamento urbano.

4.2.2. Uma nova janela de oportunidade para o financiamento por empréstimo

Apresenta-se duas justificativas para a tomada do empréstimo: a primeira de cunho mais econômica, sob a confiança de aumentos do rendimento para prefeitura devido a infraestrutura gerada; e a segunda de cunho geracional, ou seja, os

benefícios dos atuais investimentos passam para as gerações futuras que deverão contribuir com o pagamento da dívida obtida para sua realização. (ONU, 2016d)

A alavancagem do endividamento, qualquer que seja sua forma, constitui uma das principais ferramentas de dinamização do investimento urbano. Ela tem a vantagem de distribuir o financiamento de um projeto ao longo da vida da infraestrutura, envolvendo, portanto, os atuais e os futuros contribuintes que serão beneficiados. (O FINANCIAMENTO DA CIDADE LATINO-AMERICANA, 2014, p. 28)

Atenta-se, assim, que o financiamento urbano através da tomada de empréstimo não deve ser tido como uma fonte extra de recursos, pois ao tomar empréstimo o que se está fazendo na verdade é converter futuras receitas em capital presente para alocação imediata. Em outras palavras, a decisão está em antecipar receitas futuras, aumentando a possibilidade de ação do governo municipal agora, porém onerando suas finanças futuramente. (ONU, 2016d)

Soma-se ao financiamento da infraestrutura, para o longo-prazo, a possibilidade também na busca de financiamentos no mercado de capitais. Seja através de empréstimos bancários ou mesmo na emissão de obrigações. Como exemplo, observamos que capitais como Belo Horizonte e Rio de Janeiro já têm empresas públicas para a captação de recursos para o Tesouro Municipal.⁴⁴

A submissão da cidade a avaliações anuais de crédito realizadas por agências independentes produziria um efeito saudável, na medida em que valorizaria políticas econômicas responsáveis e transparentes. Esse tipo de prestação de contas tem potencial para alterar a cultura fiscal das administrações locais. Uma vantagem de um sistema de financiamento municipal baseado no mercado de títulos públicos é que a boa gestão é premiada – seus títulos são valorizados – enquanto gestões ineficientes são preteridas. Esse mecanismo de mercado à gestão municipal pode funcionar como um estímulo para a eficiência administrativa, iniciando um círculo virtuoso. (MALERONKA, 2009, p. 7)

A obtenção de empréstimos aos governos locais pode ser feita através de Instituições Financeiras Especializadas (IFE) e Instituições Financeiras Internacionais (IFI). A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por sua vez, trouxe um regramento rigoroso, tolerando apenas empréstimos privados para municípios e estados para a gestão dos fluxos de caixa. Tal medida foi necessária depois do descontrole que se

⁴⁴ Mais recentemente foi sancionada em Porto Alegre a lei nº 11.991 de 30 de dezembro de 2015 que autoriza o Executivo Municipal a constituir pessoa jurídica sob a forma de sociedade por ações, na modalidade sociedade de economia mista, denominada Empresa de Gestão de Ativos do Município de Porto Alegre S.A. – Investe POA –, vinculada à Secretaria Municipal da Fazenda.

deu após o processo de descentralização política, já apresentado neste trabalho, a partir do final da década de 1980 que

[...] desencadearam um frenesi de endividamento por parte dos governos locais na forma de empréstimos bancários, bem como emissão de obrigações [...] A estabilização da inflação a partir de 1994 provocou uma crise de superendividamento que, em 1997, obrigou o governo federal a refinarciar as dívidas de 25 dos 27 estados da Federação e também de várias grandes cidades brasileiras. (O FINANCIAMENTO DA CIDADE LATINO-AMERICANA, 2014, p. 29)

Como já colocado, o financiamento por meio de empréstimo não deve ser encarado com uma fonte de novos recursos e sim como a antecipação destes. Por isso, não deve ser utilizado para preencher lacunas fiscais existentes ou como forma de aliviar encargos fiscais presentes. Estes problemas entre receita e despesas devem ser estruturadas independentemente. Também é muito importante o financiamento por meio de dívida seja utilizado apenas se houver um gerenciamento da dívida através de receitas sustentáveis. Baixar ingressos de receitas ou mesmo municípios já com altos índices de endividamento com certeza enfrentarão desequilíbrios no futuro. (ONU, 2016d)

O Documento de Políticas da Habitat III – 5 – Finanças e Sistema Fiscal Municipais apresenta que

Estudos recentes nesses mercados indicam que os principais desafios para aumentar o investimento dos setores privados na dívida municipal não estão no lado da oferta: os mercados financeiros são muitas vezes líquidos, e há volumes substanciais de finanças, buscando oportunidade de investimento de médio e longo prazo. (ONU, 2016, p. 5)

Nessa avaliação, podemos observar que as Instituição Financeiras Internacionais mais ativas na América Latina que, entre outras ações, concedem empréstimos são:

- i) Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID);
- ii) Banco Mundial;
- iii) Cooperação Andina de Fomento (CAF);
- iv) Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD);
- v) Agência Japonesa de Desenvolvimento Internacional (JICA);
- vi) Agências Alemã para o Desenvolvimento (GIZ) e o Banco de Desenvolvimento da Alemanha (KfW) e
- vii) Agência Norueguesa para a Cooperação e Desenvolvimento (NORAD);

Embora observe-se nos últimos anos o aumento de oferta⁴⁵ destes recursos a nível internacional, ainda são de difícil acesso: primeiro pelos valores envolvidos, restringindo-se apenas aos maiores municípios, tendo uma importância complementar, dessa forma, as instituições financeiras nacionais. Mas um segundo problema, na verdade grupo de problemas para obtenção de empréstimos no mercado de capitais, diz respeito a gestão financeira local dos municípios. Quanto seu baixo grau de autonomia, muito já apresentado neste estudo, ou a relação de receitas próprias e as transferências intergovernamentais dos municípios. Também a gestão financeira local e a capacidade técnica do governo municipal. Um dos temas recorrentes na literatura é a necessidade de um corpo técnico qualificado: “essas modalidades de financiamento requerem um domínio da engenharia técnico-financeira que muitas vezes excede as competências das equipes municipais” (O FINANCIAMENTO DA CIDADE LATINO-AMERICANA, 2014, p. 69). Um terceiro problema apontado é justamente o mercado, que embora tenha uma boa oferta de recursos, muitas vezes há uma inequação ao contexto local. Como último problema, apresenta-se um quadro regulamentar muito rígido para empréstimos municipais. (ONU, 2016, p. 5).

Em que pese todos estes problemas que os governos locais têm que passar para se colocarem como tomadores de empréstimo, cada vez mais esta será uma alternativa para o financiamento urbano sustentável. Observa-se uma nova janela de oportunidade dentro do mercado de financiamento que é o Financiamento Climático. Oriundo dos debates das Nações Unidas sobre as questões ambientais e climáticas, que teve seu momento maior na última Conferência das Nações Unidas sobre Mudança Climática, COP21 realizada em Paris, e oriundo das análises realizadas no relatório “2015 Estado de Financiamento Climático”

Sugere-se que mais de 70% do U\$ 93 trilhões dedicados à infraestrutura nos próximos 15 anos serão construídos em áreas urbanas. Isso exigirá investimentos anuais globais de U\$ 4,5 – U\$ 5,5 trilhões em infraestrutura urbana, dos quais de U\$ 0,4 trilhões à U\$ 1,1 trilhões precisam ser gastos na

⁴⁵ Observamos nas últimas décadas políticas dos governos nacionais justamente atuando do lado da oferta, criando intermediários financeiros municipais, capitalizados e operados pelo governo. No Brasil temos o Fundo de Participação dos Municípios, previsto na constituição no artigo 159. Uma breve crítica a fundos beneficiados apenas com capital público barato ou gratuito ainda deve ser desenvolvida, mas neste estudo já pudemos observar o grau de dependência que os municípios têm das transferências intergovernamentais.

redução das emissões e na melhora da mobilidade e infraestrutura urbana. (ONU, 2016, p. 6)

Dessa forma, a ONU tem alertado quanto a emergência para o financiamento climático para as cidades, pois os mercados de capitais financeiros hoje não forneceriam o acesso adequado para infraestrutura com baixas emissões e resistentes às alterações climáticas. Dentro da Minuta Zero da próxima Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável - Habitat III, há uma resolução específica sobre o Financiamento Climático, conforme segue:

142. Reconhecemos que o planejamento de infraestrutura e decisões de financiamento feitas hoje irão determinar o clima e os resultados de desenvolvimento do mundo para o próximo século e que as cidades têm potencial para liderar a comunidade global na implementação das baixas emissões, projetos climáticos resilientes, quando os quadros favoráveis para essas ações estão presentes. Implementaremos medidas para reduzir o custo do capital e estimular o setor privado e famílias a participar dos programas de resiliência urbana e atuarem nos esforços de construção de resiliência, incluindo acesso a mecanismos de transferência de risco. Novas oportunidades emergiram para os países em desenvolvimento através do Fundo Climático, a ser usado para adaptação e práticas de mitigação com o objetivo de conter a mudança climática. Procuraremos apoiar uma janela subnacional no Fundo Climático Verde para assegurar nas cidades o financiamento de adaptação e mitigação. Colaboraremos com instituições financeiras locais a fim de desenvolver soluções de infraestrutura de financiamento do clima e criar mecanismos apropriados para identificar instrumentos de financiamento catalíticos. Colaboraremos com instituições nacionais e internacionais de seguro a fim de desenvolver soluções viáveis para riscos climáticos futuros nas cidades, considerando investimentos em infraestrutura, bens urbanos bem como para que populações locais assegurem seus abrigos e necessidades econômicas. (ONU, 2016a)

Está colocado um desafio aos governos locais. Não há dúvidas das dificuldades e complexidade já existentes na gestão financeira e na elaboração de projetos para arrecadação em organismos nacionais e internacionais que muitas vezes acabam por serem barreiras para municípios com pouco infraestrutura técnica. Mas se surge uma oportunidade aos gestores municipais, surge também à iniciativa privada que pode ofertar serviços e produtos para auxiliar os governos locais. É necessário a criação de um ambiente inovador para testar novos modelos de financiamento e assessoramento a eles. “As cidades são feitas por líderes e por inovadores [...] que respondem às políticas e aos incentivos financeiros criados” (ONU, 2016d, p. 44). Os novos desafios colocados para os gestores municipais que são chamados a contribuir para efetivas mudanças climáticas são enormes, mas isso se dá porque também são enormes os desafios para a construção de cidades mais resilientes e sustentáveis.

4.3. AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS⁴⁶

A trágica situação dos assentamentos precários brasileiros são a face mais nua e crua dos problemas urbanos no Brasil onde falta tudo: transporte de qualidade, equipamentos de ensino e saúde, áreas de lazer e convívio e etc. A falta de infraestruturas básicas é gritante. Esse é o mesmo quadro de muitas outras cidades latino-americanas, que também sofrem com um grande déficit de infraestrutura e serviços urbanos. (FERREIRA, 2012)

Segundo estimativas da ONU-Cepal (Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe), a diferença entre os investimentos realizados e as necessidades da região alcançaria 170 bilhões de dólares **anuais** até 2020. (O FINANCIAMENTO DA CIDADE LATINO-AMERICANA, 2014, p. 46, grifo nosso)

Volume de recursos que as cidades têm grande dificuldade de obter. É preciso um grande esforço dos gestores públicos municipais para mobilizar todos os tipos de instrumentos urbanos, muitos deles apresentados no capítulo 3, para lutar, quando muito, para diminuir o déficit de infraestrutura, dificilmente conseguido zerá-lo. Observamos no capítulo 2 deste trabalho todo o processo de urbanização que trouxe consigo problemas como a terrível disparidade no acesso aos serviços públicos. Como Maricato (2013, p. 19) apresenta:

As cidades são o principal local onde se dá a reprodução da força de trabalho [...] Boas condições de vida dependem, frequentemente, de políticas públicas urbanas – transporte, moradia, saneamento, educação, saúde, lazer, iluminação pública, coleta de lixo e segurança [...] Mas a cidade também não é apenas reprodução da força de trabalho. Ela é um produto ou, em outras palavras, também um grande negócio, especialmente para os capitais que embolsam, com sua produção e exploração, lucros, juros e rendas. Há uma disputa básica, como um pano de fundo, entre aqueles que querem dela melhores condições de vida e aqueles que visam apenas extrair ganhos.

Passa pela recuperação do papel do Estado o estabelecimento de uma nova e moderna relação entre o público e o privado onde “em vez de recursos públicos serem

⁴⁶ “Como define o Banco Mundial, uma parceria público-privada é um ‘contrato de longo prazo entre uma entidade pública e uma empresa privada, mediante o qual a empresa privada se compromete a fornecer um serviço global que pode associar o financiamento, o projeto, a implementação, a operação e a manutenção de uma infraestrutura pública. A empresa privada pode ser remunerada tanto pela cobrança de tarifas diretamente dos usuários quanto por pagamentos feitos a ela diretamente pelo governo – desde que atenda a determinados níveis de desempenho de serviço –, ou ainda por uma combinação das duas modalidades. (O FINANCIAMENTO DA CIDADE LATINO-AMERICANA, 2014, p. 40)

carreados em benefício privado [...] implica em atrair recursos privados para implantação de políticas e serviços públicos que beneficiem ambos” (BITTAR, 1992, p. 236). Em outras palavras, historicamente o processo de urbanização do país foi conduzido tendo como maior beneficiário as classes mais altas. Hoje, porém, observa-se um esgotamento dos serviços públicos básicos, prejudicando a todos os brasileiros. Nada mais justo que chamar o setor privado, também beneficiário dos bônus do processo de urbanização, para que colabore com o desenvolvimento futuro das cidades

Outra justificativa muito difundida para a adoção de Parcerias Público-Privadas é justamente a falta de recursos das gestões municipais para o investimento em projetos de modernização da infraestrutura urbana, mas sabemos que não é só.

A justificativa não se resume apenas à escassez de recursos para financiar os projetos, mas também envolve a suposta ausência de competências técnicas, agilidade, flexibilidade e capacidade de gestão das administrações locais para implementar projetos de grande complexidade. (ROLNIK, 2015, p. 226)⁴⁷

As parcerias entre o setor público com o setor privado não são recentes, a literatura sobre o assunto aponta exemplos como pontes construídas em Londres ainda no século XI através de pedágios. Nos Estados Unidos as primeiras estradas pedagiadas remontam os anos 1785, estradas essas de ligação entre Philadelphia e Lancaster. Mas foi nos anos 70, como aponta Rolnik (2015, p. 225) que “Os governos das cidades abandonaram a visão administrativista predominante nos anos 1960 em direção a uma ação ‘empreendedora’”. O Estado teve sua participação reduzida em todo o mundo, e para os governos locais não foi diferente. Esse movimento tem continuidade nos anos 80 e 90, décadas marcadas “pelo movimento global de privatizações e novos arranjos econômicos em que a iniciativa privada assume ações que antes estavam sob operações estatais e o Estado volta-se para áreas ditas essenciais”. (GROSELLI, 2010, p. 22).

⁴⁷ Importante destacar que o autor deste trabalho ao citar a grande urbanista Raquel Rolnik está ciente de toda sua contrariedade com as propostas dos “programas neoliberais de desregulamentação, privatização e redução do gasto público” (ROLNIK, 2015, p. 225) que as PPP se enquadrariam. As utilizações de suas citações são devido as assertivas e o texto fluído em descrever as PPP, mesmo que de origem sejam uma crítica e não na tentativa de “enquadrar” essas citações em uma defesa pela urbanista das PPP, como ficará demonstrado mais adiante.

Não por coincidência, mas como parte de um movimento global de diminuição do tamanho do Estado, é na década de 90 que o Brasil tem suas primeiras experiências em parcerias entre o público e o privado⁴⁸. Paiva e Silva (2016, p. 21) apontam que as primeiras experiências em concessões de estradas foram realizadas nos Estados do Rio Grande do Sul e Paraná na década de 1990, “se realizaram dentro de padrões contratuais profundamente desequilibrados no que diz respeito aos interesses de usuários e operadores”. As primeiras experiências com as PPP nem sempre foram exemplares, onde o interesse público ficou marginalizado não só aqui no Brasil:

Podemos citar a falência das concessões de rodovias e seu resgate pelo governo mexicano em 1997 ou a ‘guerra da água’, que levou ao cancelamento da concessão dos serviços públicos de abastecimento de água da cidade de Cochabamba, Bolívia, em 2000. (O FINANCIAMENTO DA CIDADE LATINO-AMERICANA, 2014, p. 47)

A constatação e a crítica de que houve problemas nos primeiros contratos de concessão – uma forma de PPP – não podem tornar-se argumentos definitivo quanto a essa forma de parceria. Paiva e Silva (2016, p. 22) apontam também que após essa primeira fase de implementação de pedágios tivemos novas concessões, agora sob bases mais republicanas:

Felizmente, o tempo ensina. Com o passar do tempo, o padrão de concessão rodoviária foi sendo alterado em direção a um crescente equilíbrio de interesses entre usuários e investidores. E a relação entre “qualidade dos serviços” e “valor dos pedágios” cobrados pelas concessionárias de transporte rodoviário vem se alterando em prol dos usuários desde os anos 90 do século passado até a segunda década do corrente século.

Para os autores, a história das concessões pode ser dividida em três gerações:

⁴⁸ Primeiras experiências a níveis contratuais do que convencionou-se chamar de PPP. Mas como bem aponta o professor Eduardo Marques em recente entrevista ao jornal Nexo (disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=V--KSvmgC7c>) “[...] no caso brasileiro tem uma coisa que é interessante: normalmente se pensa como se fosse uma gangorra, o Estado forte e empresas fracas, ou empresas fortes e o Estado fraco. Quando na verdade tem uma simbiose a partir de um certo momento nos anos 50 em que o Estado brasileiro desenvolvimentista fordista keynesiano, o que a gente teve, parcela do nosso Estado foi isso. Foi produzido por uma associação muito forte com um conjunto de empresas, principalmente empreiteiras que foram as empresas que viabilizaram a construção do setor elétrico, dos portos, das ferrovias, das rodovias e da cidade brasileira. E por outro lado, elas se produziram e mudaram de escala, viraram o que elas viraram, inclusive internacionalizadas, globalizadas, multinacionais e tal; por conta dessa associação com o Estado. Então não é o Estado ficou forte e as empresas ficaram mais fracas, mas os dois ficaram mais fortes por uma associação”.

Os contratos firmados nos anos 90 pelas UFs precursoras das concessões (como RS e PR) foram marcados por um forte desequilíbrio em prol das concessionárias. Os contratos de segunda geração, firmados na primeira década do corrente século (por UFs da região Sudeste, com o protagonismo de SP) alcançou um maior equilíbrio, com valores mais baixos de pedágio e contrapartidas maiores. Mas a terceira geração de concessões - dos anos dez, liderada pelas UFs do Centro-Oeste – é aquela que conquistou melhores benefícios para os usuários. (PAIVA; SILVA, 2016, p. 22).

Embora seja um relato específico de um setor, o que mais nos interessa é a leitura da **aprendizagem desse processo**. Nenhum mecanismo ou instrumento nasce pronto. Aprendemos, infelizmente, muito com os erros dos passados. Porém, o maior prejuízo que erros do passado poderiam nos trazer é a anulação da utilização dessas parcerias. O não enfrentamento de forma crítica aos insucessos do passado, apenas nos impede de avançar numa regulamentação que seja proveitosa para as futuras gerações.

Os malogros da década de 1990 e a forte relutância política em relação às **formas caricaturais de privatização dos serviços públicos** que deles decorreram levaram os governos de alguns países a marginalizar esses contratos (principalmente na Argentina) e, de uma forma geral, a disciplinar melhor essas modalidades de financiamento. (FINANCIAMENTO DA CIDADE LATINO-AMERICANA, 2014, p. 40, grifo nosso)

É no campo da regulamentação uma das maiores preocupações para que as Parcerias Público-Privadas deem certo. “Reforçar os modelos legais e regulatórios é essencial para o sucesso das PPP [...] Governos locais com poder judiciário fraco podem considerar a adoção de sistemas de arbitragem” (ONU, 2016d. p. 31). Também é apontado como uma necessidade importante “a formulação de planos e estratégias setoriais que deixem claro os arranjos e procedimentos institucionais e governamentais em relação à PPP” e por último, destaca-se que devido uma abordagem muitas vezes regionais – além do limite de um único município como nas áreas de transporte, água e esgoto – é importante uma “colaboração em nível regional [...] para a otimização desses modelos”. (ONU, 2016d. p. 31).

No caso específico da regulamentação, no Brasil há um esforço desde o final da década de 1990 para construção de um arcabouço legal sobre o tema. Em 1995 foi sancionada a Lei nº 9.987 que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal; também em 1995 foi sancionada a Lei nº 9.074 que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos; entre outras leis

para concessões em setores específicos. Mas talvez a mais importante para este trabalho seja a Lei nº 11.079 de dezembro de 2004 que institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública nos âmbitos dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios**.

A lei das PPP (BRASIL, 2004) traz um regramento muito importante e fundamental, determina que “Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa” onde “Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens” e a “Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.” Além das formas, a Lei 11.079 estabelece valores mínimos e prazos para celebração do contrato que devem ser superiores a cinco anos (mas inferiores a 35 anos – incluindo eventual prorrogação) e com valores superiores a 20 milhões de reais. Numa aritmética simples chegamos ao valor de contratos anuais de no mínimo 4 milhões de reais, para o período de 5 anos – tal informação é útil para pensarmos que porte de municípios pode ter acesso a esse tipo de contratação. Nesse mesmo parágrafo, que estabelece valores e prazos, a Lei veda contratos que tenham “como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública”. Destaca-se abaixo as diretrizes que devem reger as Parcerias Públicos-Privadas segundo a Lei das PPPs:

- I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
- II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;
- III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
- IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;
- V – transparência dos procedimentos e das decisões;
- VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;
- VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

Para a celebração de contratações de PPPs se exige a realização de uma licitação na forma de concorrência com todas as especificidades necessárias para a consecução das diretrizes estabelecidas (especificidades descritas na Lei); após o período licitatório é preciso constituir uma sociedade de propósito específico que terá a incumbência de implantar e gerir o objeto da parceria; observa-se a necessidade de se comprovar garantias para as obrigações pecuniárias contraídas da Administração Pública. Por último, celebra-se um contrato com cláusulas regidas pela Lei 11.079 mas também pelo artigo 23 da Lei nº 8.987/95.

Em recente documento formulado numa parceria entre a Agência Francesa de Desenvolvimento (Agence Française de Développement) o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA – Brasil) e a Fundação Cidade Humana (Fundación Ciudad Humana – Colômbia) intitulado O Financiamento da Cidade Latino-Americana observa-se um potencial subutilizado das PPP no América Latina.

Isso se deve principalmente ao domínio insuficiente dessa ferramenta por parte das autoridades públicas. Esse instrumento, entretanto, tem um papel vital a desempenhar em cada etapa da implementação da parceria: quando da escolha da modalidade de contratação; no momento da negociação dos contratos com os atores privados; e, posteriormente, durante o acompanhamento da execução das PPPs. (FINANCIAMENTO DA CIDADE LATINO-AMERICANA, 2014, p. 47)

Por isso, aponta-se como fundamental uma boa preparação para a escolha de cada Parceria Público-Privada. Como os projetos são via de regra muito grandes e envolvem uma enorme complexidade técnica, financeira e gerencial e devem **“conciliar o desenvolvimento econômico e social com as oportunidades de investimento para o setor privado”** FINANCIAMENTO DA CIDADE LATINO-AMERICANA, 2014, p. 48, grifo nosso) é comum os municípios (mas Estados e União também) encontrarem dificuldades nessa etapa preliminar. Por isso, foi desenvolvido no Brasil uma ferramenta para auxiliar a administração pública nessa tarefa preliminar e desde esta etapa envolver o agente privado (financeiramente) para elaboração de um projeto, através dos Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI):

[PMI] são um instrumento por meio do qual as empresas privadas são solicitadas a fazer, “por sua própria conta e risco”, estudos prévios ao lançamento de um projeto de PPP identificado como uma prioridade pelo parceiro público. Se a PPP for efetivamente implementada, o concessionário ressarcirá os autores dos estudos selecionados para estruturar a concessão. Nenhuma compensação será devida se o projeto não for o escolhido. (FINANCIAMENTO DA CIDADE LATINO-AMERICANA, 2014, p. 47)

Poderíamos nos perguntar se não seria ainda mais prejudicial entregar já no projeto, que deverá reger todo o resto, as decisões para o agente privado. É verdade, se não houver uma boa equipe técnica para que se possa analisar esse projeto, os riscos podem ser enormes. Sabemos que esses riscos⁴⁹ são ainda maiores quando tratamos da esfera local. A permanente qualificação dos agentes públicos municipais é essencial para a consecução de PPP. Mas atenta-se que no Brasil também há uma estrutura inovadora para assessorar o governo Federal, mas também os governos locais, nos “estudos preliminares ao lançamento de uma PPP, sejam eles técnicos, legais ou financeiros” (FINANCIAMENTO DA CIDADE LATINO-AMERICANA, 2014, p. 48). Esse organismo especial é a Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP), empresa privada que assessora a administração pública em todas as fases preliminares até a contratação da PPP. Essa empresa foi criada em 2008 por iniciativa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) junto com outras instituições financeiras. (FINANCIAMENTO DA CIDADE LATINO-AMERICANA, 2014).

Um das peças mais fundamentais desse “quebra-cabeça” que é o desenvolvimento de um projeto de PPP é a escolha da modalidade. São muitos os modelos que se pode adotar. Abaixo um quadro síntese das modalidades mais utilizadas internacionalmente.

QUADRO 03 – Modalidades de Parcerias Público-Privadas⁵⁰

Nome	Modalidade
Contratos públicos de serviços ou de obras	Contratos firmados a título oneroso por um governo local com uma empresa (privada ou pública) para a execução de obras, o fornecimento de produtos ou a prestação de serviços. O município financia integral e imediatamente.

⁴⁹ Uma Parceria Público-Privada é um instrumento de compartilhamento de riscos, aloca-se mais riscos à parte que tem mais possibilidades de suportá-los. A alocação desses riscos tem que ocorrer no projeto da PPP determinado pelo poder público.

⁵⁰ Estes são apenas alguns modelos mais utilizados de PPP, ainda poderíamos citar BOOR (Build, Owns, Operate and Remove), BRT (Build, Rent and Transfer), BTO (Build, Transfer and Operate), BLT (Build, Lease and transfer), BLTM (Build, Lease, Transfer and Maintain), LROT (Lease, Renovate, Operate and Transfer), DBFOM (Design, Build, Finance, Operate and Manage), DBGO (Design, Build, Guarantee and Operate) e DMCF (Design, Construct, Manage and Finance).

Delegação de Serviços Públicos (DSP): Arrendamento	Contrato pelo qual um Governo local entrega apenas a operação de um serviço público a uma empresa (privada ou pública), pelo qual ela se remunera diretamente com a tarifa aos usuários. O município continua sendo a autoridade reguladora do serviço público e proprietário dos bens. Os equipamentos operacionais são apenas disponibilizados à empresa delegatária.
Delegação de Serviços Públicos (DSP): Concessão de Serviços Públicos	Diferentemente do arrendamento, a concessão implica que a concessionária assumira o investimento inicial, além dos custos operacionais. O município continua sendo a autoridade reguladora do serviço público e incorpora os equipamentos construídos no encerramento do contrato.
Contrato de parceria	Forma de contrato arrendamento (<i>leasing</i>) onde o município confia a uma empresa privada uma missão global (investimento inicial, custos operacionais, manutenção das obras e das instalações). O município continua sendo o único responsável pela operação do serviço público (ao contrário da DSP). Paga contrapartidas para remunerar as diversas funções da missão confiada ao parceiro ao longo de todo o contrato.
BLT - Build, Lease and Transfer	Forma de contrato arrendamento (<i>leasing</i>) onde o município proprietário de um terreno o arrenda a um terceiro que poderá construir um equipamento no imóvel público e alugá-lo ao município. Este só se torna proprietário do equipamento após o pagamento do último reembolso.
BOT (Build, Operate and Transfer)	Setor privado constrói e opera a infraestrutura sendo de sua responsabilidade o risco do investimento. A propriedade durante o contrato é do agente privado e o pagamento dá-se pela exploração da cobrança de tarifas, transferindo ao findar desse para a esfera pública.
BOO (Build, Own and Operate)	O agente público é o responsável pelo desenho, consolidação, construção, operação e manutenção da infraestrutura durante o período de concessão, sendo que, ao final do período, efetivará a transferência de propriedade ao governo.
BOOT (Build, Own, Operate and Transfer)	A infraestrutura é projetada, financiada, operada e mantida pela empresa concessionária. A propriedade fica com o concessionário até o fim do período de concessão, como forma de garantia, e ao final do mesmo, tanto a propriedade quanto os direitos de operação são transferidos para o governo.
DBFO (Design, Build, Finance and Operate)	A construção, o financiamento e a operação da infraestrutura é da responsabilidade do agente privado, embora a propriedade da infraestrutura seja desde o início do governo. O agente privado é ressarcido ou pelo setor público ou pelos usuários da infraestrutura sob sua operação durante a vigência do contrato.
DBF (Design, Build and Finance)	A infraestrutura pública é projetada, construída e financiada por verbas privadas, sem que haja por parte desta qualquer associação para operação ou provisão de serviços associados ao investimento. O agente privado é ressarcido ou por recursos públicos ou pelas receitas oriundas de usuários da infraestrutura.

DBO (Design, Build and Operate)	O setor público financia o setor privado para que projete, construa e opere um projeto de investimento em infraestrutura. A manutenção também fica a cargo do setor privado, e ao findar o contrato o agente privado entrega alguns ou todos os elementos operacionais do investimento.
Leasing	Modelo em que o risco é transferido do setor público para o setor privado, geralmente através de contratos de concessão. O agente privado opera e mantém a infraestrutura pública, pagando um valor estipulado ao agente público pela exploração da mesma.
Joint Ventures	Setor público e privado assumem em forma equânime a participação em uma PPP, através da constituição de uma companhia de capital misto, embora a autoridade sobre a companhia permaneça sob a autoridade pública.
Operations Management Contracts or	O setor privado é envolvido parcialmente, para promover serviços por períodos determinados relacionados a infraestruturas. Geralmente, essa participação dá-se através de constituição de contratos de serviços ou gerenciamento entre o setor público e o setor privado. É reconhecida por terceirização das operações da infraestrutura.
Cooperative Arrangements	São acordos de cooperação entre governos e entidades privadas mais informais que PPP. Geralmente os projetos são vinculados a áreas e programas sociais. Em muitos países tais acordos baseiam-se na utilização de estímulos fiscais ou garantias para incentivar a tração do capital privado nos referidos projetos.

Fontes: Financiamento da Cidade Latino-Americana (2014, p. 102); Groselli (2010, p. 31)

Estas são modalidades amplamente utilizadas no mundo. Mas acreditamos que não limitam as possibilidades colocadas. Este é um campo muito diversificado e que acreditamos que é possível grande inovação, justamente em modalidades mais possíveis do poder público municipal e agentes privados pequenos. Sabemos que para isso também é necessário avançarmos nas regulamentações existentes. Citamos como exemplo o caso do Urbanizador Social.

O conceito de Urbanizador Social foi desenvolvido em Porto Alegre como um instrumento [...] com o objetivo de superar este insustentável modelo de oferta de serviços urbanos [...] é o resultado de um diálogo importante entre entidades representativas da construção civil, loteadores, cooperativas habitacionais, agentes financeiros e a Câmara de Vereadores de Porto Alegre. Visa fortalecer a capacidade gerencial do poder público, ampliando o leque de instrumentos disponíveis, introduzindo a possibilidade de realização de parcerias com a iniciativa privada com vistas à produção de loteamentos regulares destinados às classes sociais com renda média de cinco salários mínimos e que atualmente são atendidas pelo mercado por absoluta falta de alternativas [...] o Urbanizador Social é, portanto, um empreendedor imobiliário privado cadastrado no município e que tem interesse em realizar investimento em áreas identificadas pelo poder público como adequadas para

a habitação de interesse social. Deve operar em conformidade com determinadas condições para que possa estabelecer preços finais de venda dos lotes acessíveis aos pobres. O processo envolve uma parceria na qual o município se compromete com uma série de ações, como o objetivo de reduzir os custos de produção de um lote urbanizado. (SMOLKA; DAMASIO, 2006, p. 22).

Este é apenas um exemplo da infinidade de outras iniciativas que os gestores públicos locais podem valer-se para diminuição das carências dos serviços e infraestruturas públicas. Nas palavras dos próprios criadores desse instrumento “uma infinidade de modelos de parcerias público-privadas já foi proposta pelo mundo, e o Urbanizador Social poderia ser apenas mais um modelo”. (SMOLKA; DAMASIO, 2006, p. 26).

Talvez tão importante quanto a escolha do modelo, está a fiscalização do contrato de Parceria Público-Privada. “A transferência para um parceiro privado de algumas das missões que fazem parte de um serviço público não pode levar a autoridade reguladora desse serviço a abdicar de suas prerrogativas”. Para essa tarefa é imprescindível um órgão regulador ativo, que sirva de mediador entre os atores públicos e privados na defesa do interesse social. A boa administração de um contrato de PPP deve conter ainda “mecanismos de remuneração por desempenho, o monitoramento dos desgastes dos bens entregues a iniciativa privada e o princípio da reintegração gratuita ao patrimônio público no encerramento do contrato”. (FINANCIAMENTO DA CIDADE LATINO-AMERICANA, 2014, p. 53 e 54).

Temos assim que as PPP se mostram como um importante dinamizador das finanças públicas. Seus questionamentos e sua desconfiança é fruto de anos de parcerias mal regulamentadas onde o interesse do privado foi mais observado, em prejuízo ao interesse público. É natural que este seja um instrumento tão sensível, pois tem como objetivo a concertação em um mesmo projeto de agentes que a uma primeira vista tem interesses opostos. Mas uma visão que coloca em oposição o privado e o público não condiz com um moderno Estado, com instituições inovadoras. Um primeiro passo para a superação de uma crítica mais violenta as PPP talvez seja deixar os processos mais transparentes. Precisamos romper com uma parceria onde somente o Estado arque com os riscos e pague os possíveis déficits. (FINANCIAMENTO DA CIDADE LATINO-AMERICANA, 2014)

Apesar do discurso de crise fiscal e da capacidade do setor privado de empreender – atraindo capitais, assumindo riscos, traduzindo competitividade e eficiência -, as PPPs urbanas são, em geral, voltadas a

megaprojetos de desenvolvimento urbano e, quase sem exceção, conduzidas e financiadas pelo Estado. Os riscos são assumidos pelo Estado, que geralmente também é o responsável por cobrir os déficits quando ocorre. (ROLNIK, 2015, p. 227)

Soma-se a diminuição da opacidade e o compartilhamento dos riscos, como foi apontado no decorrer deste capítulo, a regulamentação para a diminuição da insegurança jurídica, financeira e política e a superação da deficiência técnica na elaboração, negociação e fiscalização das PPP como fundamental para a consecução de contratos de PPPs. (FINANCIAMENTO DA CIDADE LATINO-AMERICANA, 2014)

Por tudo isso que foi posto, faz-se necessário colocar que não se advoga em momento algum que o Estado diminua sua importância e papel de promotor do desenvolvimento das cidades. Não é mera coincidência que o nome dessa modalidade de contratação tenha em sua relação primeiro o público e depois o privado. “PPP’s não devem ser consideradas como um remédio, nem são um substituto para o estabelecimento de um sistema de financiamento público.” (ONU, 2016d, p. 6). As PPPs são, como todos os demais instrumentos apresentados neste trabalho, uma possibilidade real de dinamizar os investimentos públicos, que utilizada em combinação com outros instrumentos podem trazer grandes benefícios para a oferta de infraestrutura e serviços nas cidades brasileiras.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Passados 28 anos da consagração da Constituição Federal, que previa não só a “elevação” do município a ente federativo, como em seus art. 182 e 183 conceituava a Política Urbana para o país e passados 15 anos desde a promulgação da Lei 10.257 Estatuto da Cidade, que regulamentou esse Política Urbana, o que percebemos nas cidades Brasileiras?

Em junho de 2013 milhares de brasileiros saíram às ruas com reivindicação que tiveram destaque as pautas dos serviços urbanos. Questionaram a qualidade, o custo e a acessibilidade dos serviços públicos de educação, transporte e saúde. Estes acontecimentos puseram à mostra a dificuldade, por parte das autoridades públicas locais, de conduzir de forma efetiva a urbanização contemporânea. (O FINANCIAMENTO DA CIDADE LATINO-AMERICANA, 2014)

É certo que, no início das manifestações em São Paulo e outras capitais do Brasil, o tema da mobilidade urbana associado às demandas de melhor educação e saúde, sob pressão de estudantes tanto da classe média quanto da periferia das capitais, dominou a pauta das reivindicações. (SOUZA, 2015, p. 239).

Historicamente o processo de urbanização do país foi conduzido tendo como maior beneficiário às classes mais altas. Hoje observa-se um esgotamento dos serviços públicos mais básicos, prejudicando a todos os brasileiros. Nada mais justo de chamar aqueles que por anos se beneficiaram dos bônus do processo de urbanização para que colaborem com o desenvolvimento futuro das cidades.

O Atual “Pacto Federativo” colocou uma grande dependência financeiro dos municípios pelos Estados e União, entes esses que estão cada vez mais esgotados financeiramente, tendo que abrir mão também da sua tradicional política de investimentos em habitação e desenvolvimento urbano, obrigando os municípios a realizar tais investimento. Assim coloca-se a questão título desse trabalho: Como financiar as cidades?

São essas duas premissas, o esgotamento e dependência da ação do governo municipal no seu financiamento e a necessidade de uma nova relação entre o público e o privado que este trabalho pretendeu explorar, com base na busca de formas criativas e novos instrumentos para o financiamento das cidades.

O Brasil é reconhecido internacionalmente por possuir um arcabouço de instrumentos urbanísticos a disposição de todos os gestores públicos que tenham interesse e vontade de aplica-los. É na utilização de forma coordenada destes instrumentos que parece ser a receita para a efetiva produção de um espaço público mais economicamente, socialmente e ambientalmente sustentável. (MALERONKA 2009)

Instrumentos para o financiamento urbano, não restritos no Estatuto da Cidade, dependem de uma visão mais holística que envolva não somente o Plano Diretor, mais um Plano de Desenvolvimento Econômico Local e mesmo a mobilização de atores privados e internacionais. O gestor público municipal não pode abrir mão de nenhum instrumento para lograr êxito na melhoria da qualidade urbana de nossas cidades.

As cidades aparecem como *players* globais na busca de um mundo também mais sustentável e, como apresentado, não cabe mais aos agentes públicos locais apenas aderir a uma agenda mundial de forma passiva, mas sim de forma a melhor aproveitar de todo o potencial financeiro que surge como oportunidade. Modelos de financiamentos mobilizando capitais financeiros e parcerias privadas que são celebrados no mundo todo surgem como pauta atual no contexto de debates da Organização das Nações Unidas e dos Objetivos do Milênio.

As Parcerias Público-Privadas se mostram como um importante dinamizador das finanças públicas. As PPP são, como outros instrumentos de financiamento urbano, uma possibilidade real de dinamizar os investimentos públicos, que devem ser utilizados de forma combinada, estraiendo da diversidade de possibilidades de atuação, todo potencial para o financiamento das cidades.

Em síntese, o presente trabalho considera:

- 1) O Modelo de cidade que foi possível é pouco compacto e com grandes problemas de infraestrutura e serviços principalmente nas periferias;
- 2) Nosso modelo é caro, excludente e ambientalmente insustentável;
- 3) Desde 1988 há um movimento de aproximação das demandas urbanas aos Executivos locais, mas por outro lado se nota uma grande dependência financeira dos entes Estaduais e a união. O dinheiro, em que pese seja gerado no local (município) percorre um grande caminho até retornar através de transferências intergovernamentais.

- 4) Pouca autonomia, poucas soluções próprias, mas cada vez mais competências ficam aos municípios;
- 5) Instrumentos financeiros são muitos, mas uma pequena gama é utilizada (IPTU-ISSQN) mas sem alcançar todo seu potencial;
- 6) Instrumentos novos (alavancas) são pouco conhecidos ou faltam técnicos para colocarem em uso;
- 7) As Parceria Público-Privadas têm grande potencial como forma de financiameto urbano, observando uma necessária capacitação dos agentes públicos envolvidos, uma boa regulamentação e uma maior transparência de todo o processo.

Por último, coloca-se três problemas em aberto que devem servir como sugestões de futuros trabalhos dentro de um programa “como financiar as cidades”.

(i) Estudar e analisar melhor o potencial do IPTU quando bem aplicado sobre planta de valores moderna e atualizada; (ii) A potencialidade de um programa de Desenvolvimento Econômico Local Endógeno (DELE) para girar a economia, gerando empregos, serviços, consumo e impostos para financiar as cidades e (iii) a potencialidade da melhor qualificação técnica dos agentes públicos na obtenção de recursos em fundos internacionais.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Regularização Fundiária: um imperativo ético da cidade sustentável: o caso de Porto Alegre. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.). **Direito à Cidade**: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Polis, 1999. p. 157-190.

_____. **Da Invisibilidade à Regularização Fundiária**: A trajetória da moradia de baixa renda em Porto Alegre - Século XX. 2000. 233 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

AVERBECK, Carlos Etor. Os municípios e o ITBI – imposto sobre a transmissão de bens imóveis e de direitos a eles relativos. In: CESARE, Claudia M de; CUNHA, Eglaisa Micheline Pontes (Org.). **Financiamento das cidades**: instrumentos fiscais e de política urbana. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 21-44.

BALBIM, Renato; CAMPAGNER, Larissa. OPERAÇÕES URBANAS E TRANSFORMAÇÃO DO TERRITÓRIO DAS CIDADES: O CASO DE SÃO PAULO. **Ipea: Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, v. 1, p.61-73, dez. 2011.

BARQUERO, Antonio Vázquez. **Desenvolvimento Endógeno em Tempos de Globalização**. Porto Alegre: UFRGS, 2001.

BAUMAN, Zygmunt; BORDINI, Carlo. **Estado de Crise**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014. 187 p.

BITTAR, Jorge (Org.). Finanças e Orçamento: Transparência é a Nossa Marca. **Cadernos de Teoria e Debate**, São Paulo, v. 1, p.231-241, dez. 1992.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arq.urb: Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, v. 1, p.70-104, 2008. Semestral. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2016.

_____, Nabil; KOURY, Ana Paula. Das reformas de base ao BNH. As propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. *Arquitextos*, São Paulo, ano 10, n. 120.02, Vitruvius, maio 2010 <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.120/3432>>.

BOUERI, Rogério. OS CUSTOS FINANCEIROS DAS UNIDADES FEDERATIVAS BRASILEIRAS E A CRIAÇÃO DE NOVOS ESTADOS. **Ipea: Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, v. 1, p.61-73, dez. 2011.

BRASIL. Ari Vainer. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de Elaboração**: O passo a passo da Elaboração do PPA para municípios. Brasília: BNDES, 2005.

_____. Benny Schasberg. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: MCidades, 2004.

_____. Lei nº 10257, 10 de Julho de 2001. **Estatuto da Cidade**.

_____. Projeto de Lei do Senado nº 181, de 1989. **Estatuto da Cidade**.

_____. Lei nº 11079, de 30 de dezembro de 2004. **Institui Normas Gerais Para Licitação e Contratação de Parceria Público-privada no âmbito da Administração Pública**. Brasília,

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **A Construção Política do Brasil**: Sociedade, economia, e Estado desde a Independência. São Paulo: Editora 34, 2014. 461 p.

BUARQUE, Sérgio C.; LIMA, Ricardo R. A. **Manual de Estratégia de Desenvolvimento para Aglomerações Urbanas**. Brasília: Ipea, 2005.

BURNETT, Carlos Frederico Lago, 2009, São Luis. **Analizando os Descaminhos da Reforma Urbana no Brasil**: as razões do discurso genérico no interior da luta urbana. São Luis: UFMA, 2009. 10 p.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos**: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil. São Paulo: Nobel, 1989. 142 p.

CANO, Wilson. Urbanização: sua crise e revisão do seu planejamento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 9, p.62-82, mar. 1989. Trimestral.

CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Cláudia (Org.). **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010. 120 p.

CESARE, Claudia M. De. A Tributação sobre a propriedade imobiliária e o IPTU: fundamentação, caracterização e desafios. In: CESARE, Claudia M de; CUNHA, Eglaisa Micheline Pontes (Org.). **Financiamento das cidades**: instrumentos fiscais e de política urbana. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 45-78.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Direito tributário**: com anotações sobre Direito Financeiro, Direito Orçamentário e Lei de Responsabilidade Fiscal. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. 283 p. (Sinopses jurídicas).

DOWELL, Maria Cristina Mac. Financiamento urbano no Brasil: um olhar sobre as finanças municipais. In: CESARE, Claudia M de; CUNHA, Eglaisa Micheline Pontes (Org.). **Financiamento das cidades**: instrumentos fiscais e de política urbana. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 21-44.

FERREIRA, João Sette Whitaker (Org.). **Produzir casas ou construir cidades?**: Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a

implementação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: Labhab Fupam, 2012. 202 p.

FERNANDES, Cintia Estefania. O desenvolvimento dos municípios através da tributação imobiliária e do estatuto da cidade. In: CESARE, Claudia M de; CUNHA, Eglaisa Micheline Pontes (Org.). **Financiamento das cidades: instrumentos fiscais e de política urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 133-163.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. Métodos de Pesquisa. Porto Alegre: UFRGS, 2009. 120 p.

GIANETTI, Eduardo. **Trópicos Utópicos: uma perspectiva brasileira da crise civilizatória**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016. 2010 p.

GROSELLI, Ricardo. **Parcerias Público-Privadas no setor de infraestrutura em saneamento: uma análise da relação entre o estado e a iniciativa privada**. 2012. 176 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia Aplicada, Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014. 294 p.

HERRLEIN JR, Ronaldo. **A Construção de um Estado Democrático para o Século XXI**. Brasília: Ipea, 2014. 68 p. (1935 - texto para discussão).

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Contagem Populacional**, 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: julho. 2016

_____. **Censos Demográficos, 1940-2010**. Rio de Janeiro, 1940-2010

LLORENS, Francisco Albuquerque. **Desenvolvimento Econômico Local: Caminhos e Desafios para a Construção de uma Nova Agenda Política**. Rio de Janeiro: BNDES, 2011.

MARELONKA, Camila. FINANCIAMENTO MUNICIPAL E CEPAC. **XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**, Florianópolis, p.1-21, maio 2009.

MARICATO, Ermínia (Ed.). É a questão urbana, estúpido! In: BOITEMPO. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boi Tempo, 2013. p. 20-26.

_____, Ermínia. A cidade é um grande negócio. **Teoria e Debate**, São Paulo, v. 3, p.10-17, jun. 1988.

_____, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil**. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. P. 121-192

_____, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci. **Urbanização Brasileira: Redescobertas**. Rio de Janeiro: C/arte, 2000. p. 78-96.

MARQUETI; CAMPOS; PIRES. Orçamento Participativo, redistribuição e finanças municipais: experiência de Porto Alegre entre 1989 e 2004. In: MARQUETTI, Adalmir Antonio; Bêrni, Duílio de Ávila (Org.). **ENSAIOS SOBRE A ECONOMIA GAÚCHA**. Porto Alegre: FEE, 2013. Cap. 12. p. 245-278.

MARTINS, Franklin. **Quem foi que inventou o Brasil?: A música popular conta a história da República**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2015. 576 p. 3 v.

MONTEIRO, André; RODRIGUES, Artur. Isenção de IPTU a templos custa 22 creches por ano em São Paulo. **Folha de São Paulo**. São Paulo, p. 1-2. 08 ago. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/08/1800103-isencao-de-iptu-a-templos-custa-22-creches-por-ano-em-sao-paulo.shtml>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

O FINANCIAMENTO DA CIDADE LATINO-AMERICANA: Instrumentos a serviço de um desenvolvimento urbano sustentável. Brasília: Savoirs Communs, v. 16, 2014.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015a. disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/Agenda2030completo_PtBR.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2016.

_____, **Documento final de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: Agenda de Acción de Addis Abeba**. 2015b. Disponível em: <http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313_es.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2016.

_____, **Habitat III: Minuta Zero da Nova Agenda Urbana**. 2016a. disponível em: <http://citiscopes.org/sites/default/files/h3/Minuta_Zero_Habitat_III.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2016.

_____, **FINANCIAR EL DESARROLLO URBANO: EL RETO DEL MILENIO**. 2016b. Disponível em: <http://habitat3mexicocity.mx/documentos/notaConceptual/ReunionTematicaHabitatII_I_NotaConceptual_SP.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2016.

_____, **Mexico City Declaration for Habitat III: Financing Urban Development: the millennium challenge**. 2016c. Disponível em: <http://habitat3mexicocity.mx/documentos/DeclaracionFinal-borrador/Mexico_City_Declaration_for_Habitat_III.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2016.

_____, **Documento de Políticas da Habitat III: 5 – Finanças e Sistema Fiscal Municipal**. 2016d.

OS CERTIFICADOS de Potencial Adicional de Construção (CEPACS). Realização de Lincoln Institute Of Land Policy. Coordenação de Paulo Sandroni. Brasília, 2016. Youtube, son. color. Disponível em:

<https://www.youtube.com/watch?v=elehtb72_f0&list=PL9LNk8SU8LHsf3JQF_HJ-C6A0iz-vrx1j&index=9>. Acesso em: 24 set. 2016.

PAIVA, Carlos Águedo. Estruturação das bases teóricas e informacionais para o planejamento do desenvolvimento endógeno dos municípios e microrregiões do território de influência do Parque Tecnológico de Itaipu: (Pesquisa PTI – AMOP). In: **Fundamentos teórico-empíricos do plano de desenvolvimento da região AMOP-CAIOPAR**. Foz do Iguaçu: PTI, 2013.

PAIVA, Carlos; SILVA, Claudionir Borges da. **Elementos para um programa regional de logística consistente com o programa Oeste em Desenvolvimento**. Porto Alegre: Fundação Parque Tecnológico, 2016. 36 p.

PAULANI, Maria. Que Horas São? Considerações acerca do significado do Desenvolvimento. In: MERCADANTE, Aloizio; NETO, Delfin; LESSA Carlos; HADDAD, Eduardo; VEIGA Eli; POCHMANN, Marco; ABRAMOVAY, Ricardo (Org.). **Economia brasileira, perspectivas do desenvolvimento**. São Paulo: Centro Acadêmico Visconde de Cairú, FEA-USP, 2005.

PEREIRA, Gislene. **Recuperação de Mais Valias Urbanas por meio de Contribuição de Melhorias: O Caso do Paraná-Brasil Entre os Anos de 2000 a 2010**. 2012. 34 f. Monografia (Especialização) - Curso de Urbanismo, Lincoln Institute Of Land Policy, Cambridge, Ma, 2012.

POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO: Cadernos MCidades Habitação. Brasil: Ministério das Cidades, n. 4, 2004.

PROGRAMA Nacional de Capacitação das Cidades: Financiamento das cidades: instrumentos fiscais e de política urbana. Financiamento das cidades: instrumentos fiscais e de política urbana. Brasília: Ministério das Cidades, 2006.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: A Colonização da Terra e da Moradia na Era das Finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015. 423 p.

SABOYA, Renato. **Urbanismo e planejamento urbano no Brasil – 1875 a 1992**. 2008. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2008/11/urbanismo-e-planejamento-urbano-no-brasil-1875-a-1992/>>. Acesso em: 09 out. 2016.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos. **A Cidade como um jogo de cartas**. Rio de Janeiro: Eduff, 1988. 192 p.

SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.). **Direito à Cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Polis, 1999. p. 321-391.

SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. 694 p.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL: GESTÃO DA TERRA URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2000, São Paulo. **Regulação Urbanística no Brasil: Conquistas e desafios de um modelo em construção**. São Paulo: Puccamp, 2000. 19 p.

SILVA, Ana Amélia da. **Reforma Urbana e o Direito a Cidade**. São Paulo: Pólis, 1991. 59 p. (Publicações 1).

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, Malheiros, 2009.

SILVEIRA, Tiago da Silva. **DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL ENDÓGENO: UMA ESTRATÉGIA PARA AÇÃO**. 2014. 58 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

SMOLKA, Martim O. **Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano**¹. Cambridge, Ma: By Lincoln Institute Of Land Policy, 2013.

SMOLKA, Martim O.; FURTADO, Fernanda. **Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina**. Cambridge, Ma: Lincoln Institute Of Land Policy, 2014.

SMOLKA, Martim O.; DAMASIO, Cláudia P. Urbanizador Social: uma experiência de política fundiária em Porto Alegre. In: DAMASIO, Cláudia P. (Org.). **Urbanizador Social: da informalidade à parceria**. Porto Alegre: Livraria do Arquiteto, 2006. p. 19-29.

SOARES, Wilcinete Dias; ESPINOSA, Marcello. O MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988. **Semana Acadêmica**, Fortaleza, v. 1, p.1-19, ago. 2013.

SOUZA, Jessé. **A Tolice da Inteligência Brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: Leya, 2015. 270 p.

UNGER, Roberto Mangabeira. **O que a esquerda deve propor**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. 189 p.