

Marco Aurélio Costa

Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

Desafios do financiamento urbano e da governança interfederativa

Volume 2



ipea
Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Marco Aurélio Costa

Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

Desafios do financiamento urbano e da governança interfederativa

Volume 2



ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais

Fábio Vêras Soares

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Antonio Lassance

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Marco Aurélio Costa

Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

Desafios do financiamento urbano e da governança interfederativa

Volume 2



ipea

Rio de Janeiro, 2023

C837c Costa, Marco Aurélio.

Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: desafios do financiamento urbano e da governança interfederativa. / Marco Aurélio

Costa. – Rio de Janeiro : IPEA, 2023.

v. 2 (308 p.) : il.

Inclui referências bibliográficas.

ISBN: 978-65-5635-058-5

1. Política Urbana. 2. Planejamento Urbano 3. Cidades. 4. Desenvolvimento Urbano. 5. Políticas Públicas. 6. Brasil. I. Título.

CDD 711.40981

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650

Como citar:

COSTA, Marco Aurélio. **Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**: desafios do financiamento urbano e da governança interfederativa. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. v.2 : il. color. ISBN: 978-65-5635-058-5. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350585>.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, do Ministério do Planejamento e Orçamento ou do Ministério das Cidades.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
---------------------------	---

CAPÍTULO 1

A DISTRIBUIÇÃO DESIGUAL DA ARRECADAÇÃO DE RECEITAS PELOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	9
--	---

Luis Gustavo Vieira Martins

Marco Aurélio Costa

Rodrigo Luis Comini Curi

CAPÍTULO 2

UM OLHAR SOBRE AS TRANSFERÊNCIAS MUNICIPAIS E O INVESTIMENTO EM DESENVOLVIMENTO URBANO	33
---	----

Luis Gustavo Vieira Martins

Marco Aurélio Costa

Rodrigo Luis Comini Curi

CAPÍTULO 3

A OUTORGA ONEROSA E A GESTÃO PÚBLICA DOS DIREITOS DE CONSTRUIR	55
---	----

Fernanda Furtado

Camila Maleronka

CAPÍTULO 4

O FINANCIAMENTO URBANO SOB A ÓTICA DAS CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs)	83
--	----

Luis Gustavo Vieira Martins

Leonardo Tavares Ribeiro

Fernanda Cabral Leal

Edmar Augusto S. A. Junior

CAPÍTULO 5

OS (DES)CAMINHOS E AS NOVAS POSSIBILIDADES PARA O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL	123
--	-----

Luiz Felype Gomes de Almeida

Marco Aurélio Costa

CAPÍTULO 6	
PODERIAM OS BANCOS E AS AGÊNCIAS DE FOMENTO ESTADUAIS CONTRIBUIR PARA O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO?	169

Luis Gustavo Vieira Martins

CAPÍTULO 7	
DESAFIOS DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA PARA A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO	193

Gerardo Silva

CAPÍTULO 8	
CONSÓRCIOS PÚBLICOS E ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS: O POTENCIAL DO ASSOCIATIVISMO MUNICIPAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA URBANA NO PAÍS	225

Lizandro Lui

Carlos Henrique C. Ferreira Jr.

CAPÍTULO 9	
INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A PNDU: APONTAMENTOS PARA AVALIAÇÃO DE EFETIVIDADE E APERFEIÇOAMENTO	245

Carlos Henrique C. Ferreira Jr.

CAPÍTULO 10	
ASSESSORIA TÉCNICA AOS MUNICÍPIOS E A PNDU: POTENCIAL DE FORMAÇÃO DE UMA REDE DE ASSISTÊNCIA COM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR	271

Carlos Henrique C. Ferreira Jr.

Cátia Wanderley Lubambo

APRESENTAÇÃO

No final de 2019, o Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR), por meio da Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU), e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) firmaram o Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 71/2019, com o objetivo de

realizar ações de cooperação técnico-científica, intercâmbio de conhecimentos, informações e experiências entre o Ipea e a SMDRU/MDR, compreendendo a produção e a sistematização de insumos preliminares para a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).¹

Com esse TED, vislumbrou-se a oportunidade de desenvolver e consolidar uma parceria que permitiria ao Ipea contribuir para as reflexões da equipe da Coordenação-Geral de Desenvolvimento Regional e Urbano (CGDRU) do MDR. Isso seria realizado no processo, tão necessário quanto complexo, de desenhar e elaborar uma política nacional que tem por objeto um campo temático amplo, cuja competência de implementar e executar os projetos e as ações diz respeito aos entes municipais, ainda que seja responsabilidade da União o estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento urbano. Caso fosse um desafio trivial, a PNDU já seria uma realidade e estaria, quem sabe, celebrando algumas décadas de vida.

Ao longo dos últimos três anos, uma equipe do Ipea, que contou com mais de quarenta pessoas, entre pesquisadores, bolsistas e colaboradores, seguindo o plano de trabalho acordado entre o instituto e o MDR, dedicou-se a levantar informações e dados; desenvolver análises e discussões; organizar e realizar seminários; e produzir dezenas de documentos para subsidiar o processo de construção da PNDU, tudo em sintonia com o MDR e com os outros parceiros institucionais da CGDRU, especialmente o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Agência Alemã de Cooperação Internacional (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ).

O resultado desse esforço analítico encontra-se disponibilizado em cerca de duas dezenas de notas técnicas, num livro relativo à governança metropolitana no país e em sumários executivos, organizados em torno de blocos temáticos.

Esse material, previsto no TED e em seu plano de trabalho, ainda que esteja em sua maior parte aberto para consulta, traduz-se numa extensa coleção de publicações, cuja leitura integral demanda bastante tempo, o que reflete o próprio período empregado na sua produção. O termo de execução previu a

1. BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano. *3º Termo Aditivo ao Termo de Execução Descentralizada nº 71/2019*. Brasília: MCidades Ipea, 2023.

publicação de três volumes de livros, que reúnem um conjunto amplo de reflexões em torno dos temas abordados pelas notas técnicas e possibilitam uma leitura ora mais objetiva, ora mais aprofundada de alguns elementos trazidos por esses documentos. Os livros foram ainda enriquecidos pelas contribuições que surgiram ao longo dos Diálogos para uma PNDU, série de eventos realizada para ampliar a discussão qualificada e formular uma visão compartilhada e pública do desenvolvimento urbano sustentável no Brasil, com a promoção de conversas virtuais técnico-acadêmicas organizadas pela equipe do Ipea, com o apoio da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur).

Com a recriação, em 2023, do Ministério das Cidades (MCidades), a parceria se revigora e as publicações previstas originalmente no TED vêm buscar ampliar a disseminação da produção técnica e acadêmica associada à execução das atividades desenvolvidas.

Refletindo a lógica presente no plano de trabalho do TED, os livros foram organizados com base em blocos temáticos. Dessa forma, o volume 1 traz as contribuições em torno da agenda urbana no Brasil, cotejada a partir de diferentes perspectivas escalares; o volume 2 reúne os temas do financiamento do desenvolvimento urbano e da governança interfederativa, o que envolve desafios estruturantes para a construção de soluções de financiamento associadas a uma governança multinível; e o volume 3 reúne os temas transversais à PNDU, no qual se buscou propor diálogos pouco habituais em torno de temas setoriais específicos que nem sempre são objeto da agenda urbana, mas que devem se fazer presentes, sobretudo, no quadro de mudanças e transformações sociais, econômicas, culturais e ambientais que se encontra em curso.

Esperamos que a leitura das contribuições aqui reunidas seja leve, instigante e inspiradora, bem como registramos o agradecimento a cada um dos colaboradores e autores que deixaram seus apontamentos críticos e suas sugestões, na esperança de termos espaços urbanos mais justos e sustentáveis no território brasileiro.

Marco Aurélio Costa

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; e coordenador nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INCT/INPuT).

A DISTRIBUIÇÃO DESIGUAL DA ARRECADAÇÃO DE RECEITAS PELOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Luis Gustavo Vieira Martins¹

Marco Aurélio Costa²

Rodrigo Luis Comini Curi³

1 INTRODUÇÃO

Entre os muitos desafios associados ao planejamento e à promoção do desenvolvimento urbano, o financiamento se coloca como elemento simultaneamente estruturante e limitador. O desafio de buscar recursos, cada vez mais escassos no contexto político e econômico-fiscal brasileiro, para promover o desenvolvimento urbano no país passa por definir o que se entende por desenvolvimento urbano e quais investimentos/intervenções devem ser priorizados em cada cidade. Mas, antes disso, e tendo como referência o arranjo do federalismo fiscal do país, inclui o modo de lidar com as desigualdades de recursos fiscais e extrafiscais presentes nos municípios brasileiros.

De forma a contribuir para o debate, este capítulo, originalmente uma *Nota Técnica* elaborada para subsidiar o processo de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU),⁴ apresenta o quadro arrecadatário dos municípios brasileiros no período recente, analisando as principais fontes de recursos locais.

Após esta breve introdução, o texto explicita os aspectos metodológicos associados ao levantamento e à sistematização dos dados sobre finanças municipais, para, nas seções seguintes, trazer o quadro sintético da arrecadação municipal e analisá-lo em termos regionais e da categoria dos municípios no âmbito da publicação sobre as Regiões de Influência das Cidades (Regic) (IBGE, 2020a). Em seguida, explora-se brevemente a questão da capacidade de endividamento dos municípios e, ao final, são levantadas algumas considerações sobre os limites encontrados para que os municípios sejam protagonistas no financiamento do desenvolvimento urbano.

1. Analista de planejamento e orçamento na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). *E-mail*: <gustavo.martins@ipea.gov.br>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea; e coordenador nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INCT/INPuT). *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.

3. Doutor em economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). *E-mail*: <rodrigocuri@gmail.com>.

4. A *Nota Técnica*, intitulada *Financiamento da Nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: mecanismos fiscais e extrafiscais de âmbito local*, possui uma versão preliminar para leitura, disponível em: https://drive.google.com/file/d/1y04KMIg_KV41GpEvxetR6500Mw65qJk9/view.

2 NOTAS METODOLÓGICAS SOBRE AS BASES DE DADOS UTILIZADAS

A análise das receitas tributárias municipais parte (e depende) da construção e do acesso a uma base de dados robusta e confiável sobre as finanças desses entes subnacionais. O país possui, hoje, 5.570 municípios e, a despeito da importância da realização desse tipo de análise, por conta do próprio conjunto de atribuições que recaem sobre os governos locais, a construção de tal base de dados não é trivial e esbarra em uma série de desafios.

No que tange ao levantamento de dados sobre a arrecadação de receitas nos municípios brasileiros, este capítulo utilizou as informações presentes na base de dados Finanças do Brasil (Finbra), para dados contábeis dos municípios. Trata-se de uma base construída a partir da autodeclaração dos municípios, consolidada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio da plataforma Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), desenvolvida pela STN em parceria com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

A Finbra representa uma das principais fontes primárias de dados sobre as finanças públicas dos municípios brasileiros, sendo de grande utilidade porque permite uma leitura integrada do quadro de receitas fiscais municipais. No entanto, apesar de essa base ter sido aperfeiçoada ao longo do tempo, ainda possui algumas incompletudes e vieses de mensuração que devem ser levados em conta.

Por ser de natureza autodeclarada, diversas prefeituras não enviam seus resultados do exercício à STN no período correto ou os apresentam apenas aos tribunais de contas subnacionais. Assim, alguns municípios estão ausentes da base em determinados anos.⁵ Além disso, por vezes, os municípios que enviam seus resultados não o fazem de forma completa, ficando a base com diversos campos vazios ou preenchidos de forma inadequada (Orair e Alencar, 2010) devido à forma como ela é construída.

Mesmo com essas falhas, a base Finbra ainda se mostra substancialmente representativa para os municípios brasileiros, cobrindo, em 2018, 5.468 dos 5.570 municípios do país, ou seja, o equivalente a um percentual superior a 98% do universo municipal brasileiro.

A base Finbra, presente no Siconfi, está disponível para os anos de exercício a partir de 2013. Optamos por focar a análise no ano de 2018, com alguns resgates de anos anteriores para fins de comparação.⁶

5. A despeito da caracterização dos municípios sem declaração de receitas, consultar Curi, Martins e Costa (2021).

6. É importante notar que, apesar de estarem disponíveis anos mais recentes de resultado fiscal municipal, a base ainda se mostrou em atualização para esses dados de 2019 em diante, por isso, foi feita a escolha por 2018 como ano mais recente. Ademais, considerando a pandemia de covid-19 e seus efeitos, julgou-se pertinente ater-se às análises já desenvolvidas para 2018.

Além da seção de análise das receitas municipais, o trabalho apresenta alguns dados sobre capacidades estatais dos municípios, a partir de informações presentes na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A Munic constitui uma importante fonte de dados sobre aspectos associados à gestão e ao planejamento municipal. Os temas das pesquisas anuais da Munic variam ao longo do tempo, e nem sempre é possível construir uma série histórica relativa às variáveis presentes na pesquisa que está sendo lida/analísada.

A coleta de dados é feita por meio de formulário enviado à prefeitura, cabendo seu preenchimento ao informante municipal por ela indicado, de modo que pode haver, mesmo com o envio do dicionário da pesquisa, entendimentos diferentes por parte das pessoas que respondem à pesquisa. Não há garantias de que o informante seja a pessoa mais qualificada para preenchê-la ou que tenha compreendido seus aspectos conceituais e metodológicos de forma adequada.

De todo modo, mesmo com as dificuldades existentes, seja quanto ao escopo do instrumento de pesquisa, seja quanto ao processo de coleta de dados – preenchimento e envio do questionário –, trata-se da principal fonte de dados sobre a gestão municipal no país.

Finalmente, no tocante ao mapeamento do acesso ao financiamento internacional pelos municípios, foram utilizados os dados da Comissão de Financiamentos Externos (Cofix), do Ministério da Economia, a qual sistematiza essas informações.

3 QUADRO GERAL DE ARRECAÇÃO DE RECEITAS PELOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Esta seção apresenta o quadro geral da arrecadação de receitas fiscais e extrafiscais dos municípios brasileiros. O Brasil é marcado por desigualdades socioespaciais, de emprego e renda e de acesso aos serviços necessários ao bem-estar, tais como saúde, saneamento, educação, transporte, internet etc., o que pode ser constatado ao consultar diferentes bases de dados que abarquem a realidade socioeconômica do país, por exemplo, as plataformas do Atlas do Desenvolvimento Humano e do Atlas da Vulnerabilidade Social, desenvolvidas com a participação ou sob a liderança do Ipea.⁷

Esse quadro de disparidades e desiguais condições para a promoção do desenvolvimento econômico e social, fruto do próprio processo de formação histórica do país, reflete-se, também, na dimensão político-institucional, produzindo um território fragmentado em unidades administrativas locais dotadas

7. Disponível em: www.atlasbrasil.org.br; e <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/>.

de estruturas e capacidades estatais diversas e influenciando o quadro fiscal e orçamentário municipal, com suas receitas fiscais e extrafiscais.

Ainda que o foco deste estudo não seja discutir as capacidades estatais municipais ou investigar sua genealogia e seus efeitos sobre o território, mas tão somente explorar os dados de arrecadação municipal extraídos da Finbra para arguir sobre as possibilidades e limitações de os municípios promoverem/financiarem o desenvolvimento urbano em seus territórios, é inevitável tecer, como faremos mais adiante, alguns comentários sobre as capacidades estatais locais.

De forma analítica, tomamos como conceito de *receitas próprias* aquelas arrecadadas que não foram provenientes de transferências e operações de crédito realizadas pelos municípios. O Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), apesar de estarem classificados como receitas próprias tributárias de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), da STN, foram considerados neste trabalho como transferências correntes da União, uma vez que representam tributos constitucionalmente pertencentes à esfera de arrecadação federal, ainda que retidos diretamente pela esfera local (Bremaeker, 2019).

Desse modo, a partir da divisão analítica das receitas totais arrecadadas⁸ em receitas próprias, transferências e operações de crédito, o gráfico 1 apresenta o balanço entre esses grupos de contas para o agregado municipal arrecadado em 2018. Percebe-se uma relação de quase dois terços dos recursos municipais provenientes de transferências para um terço de receitas próprias, com uma pequena participação das operações de crédito (0,8%). Ou seja, a partir do arranjo federativo que se estabeleceu no país, sob a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), as transferências de recursos para os municípios exercem um papel central nas fontes de recursos municipais.

Considerando esse cenário, questiona-se qual é o papel das transferências para os municípios brasileiros. Diante de uma distribuição heterogênea e desigual da matriz socioeconômica brasileira no território nacional, que se reflete em diferentes capacidades de arrecadação dos municípios, as transferências se prestam a um papel redistributivo, tanto para promover a equidade horizontal entre municípios quanto vertical entre os entes da Federação. Ademais, são fontes de recursos para a aplicação em projetos e objetivos nacionais, podendo possuir um determinado condicionante em sua aplicação. Essas fontes possuem, ainda, um aspecto devolutivo, por meio do qual parte dos recursos retorna para os governos em que foi realizada a arrecadação (Baião, Cunha e Souza, 2017).

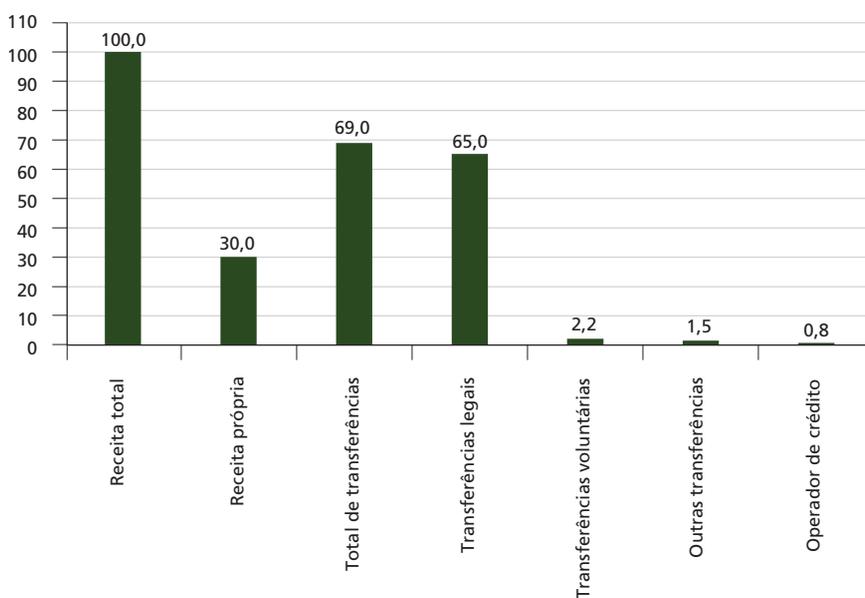
8. Aqui foram excluídas as receitas intraorçamentárias, para evitar dupla contagem na análise agregada dos dados.

Quando observada a distribuição da receita total *per capita* dos municípios brasileiros, percebe-se uma desigualdade expressiva em termos de volume arrecadado, com maior concentração do volume nos municípios do Centro-Sul (mapa 1). Chama a atenção a diferença entre os extremos municipais, em que são observados municípios com receitas *per capita* arrecadadas, em 2018, acima de R\$ 30 mil,⁹ enquanto outra parcela expressiva de municípios apresenta uma arrecadação de até R\$ 2.616,08 *per capita*.

GRÁFICO 1

Participação dos grupos de receitas em relação à receita total dos municípios brasileiros (2018)

(Em %)



Fonte: Finbra. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf;jsessionid=vy+i eCmlQ7N8Lr16r8MM5mgH.node4.

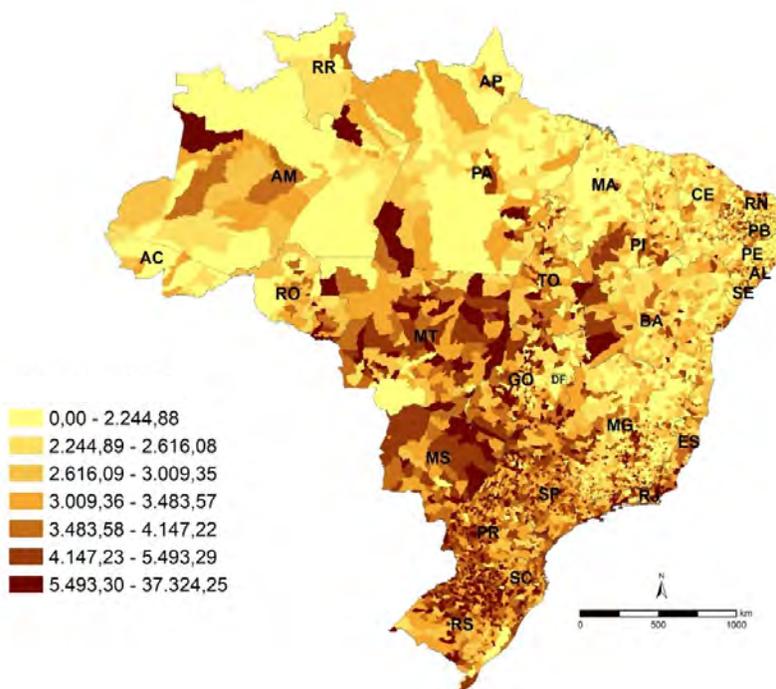
Elaboração dos autores.

O mapa 2 apresenta a arrecadação de receitas próprias e de transferências para os municípios em 2018. De fato, as receitas próprias refletem o mesmo quadro de desigualdades observado no agregado total, ainda que em menor volume de recursos. Enquanto parte dos municípios, especialmente no Norte e no Nordeste do país, mostrou uma arrecadação própria de até R\$ 165,49 por habitante, alguns municípios arrecadaram por meios próprios mais de R\$ 750,00 por habitante, alguns chegando a valores acima de R\$ 10 mil *per capita*.

9. Destacam-se os municípios que possuem acesso à compensação financeira pela exploração de recursos naturais (*royalties*), como os municípios Presidente Kennedy (R\$ 37.324,25) e Ilhabela (R\$ 28.089,05).

As transferências, apesar de desempenharem um papel distributivo, refletem também uma menor participação do Norte e do Nordeste do país, com valores variando de pouco mais de R\$ 2 mil até o nível de R\$ 30 mil. Sendo assim, é possível perceber que, apesar desse caráter redistributivo, as transferências municipais não evitam um quadro desigual de receitas municipais no país. Esse é um ponto a se considerar em um programa integrado de desenvolvimento urbano nacional, no qual, para os municípios que possuem uma menor arrecadação efetiva, seria preciso inquirir se existe alguma capacidade subutilizada de arrecadação de receitas próprias ou se seria necessário um maior direcionamento de transferências para esses locais. É importante considerar também que nem todos possuem uma estrutura urbana complexa, sendo, algumas vezes, municípios com maior matriz socioeconômica rural.

MAPA 1
Receita total *per capita* municipal (2018)
(Em R\$)



Fonte: Finbra.

Elaboração dos autores.

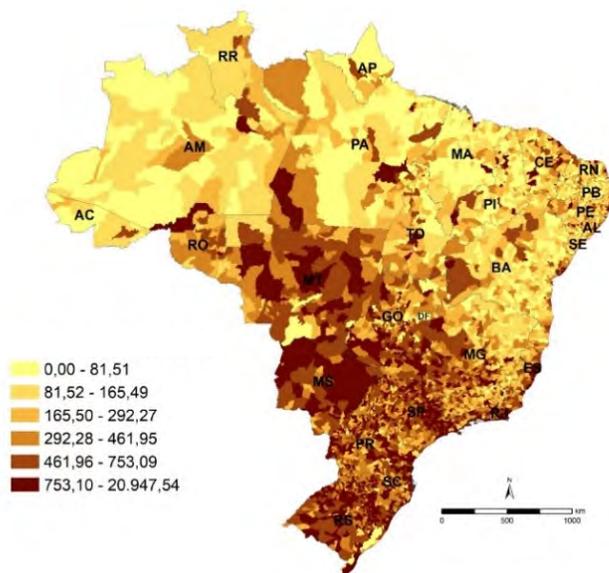
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

MAPA 2

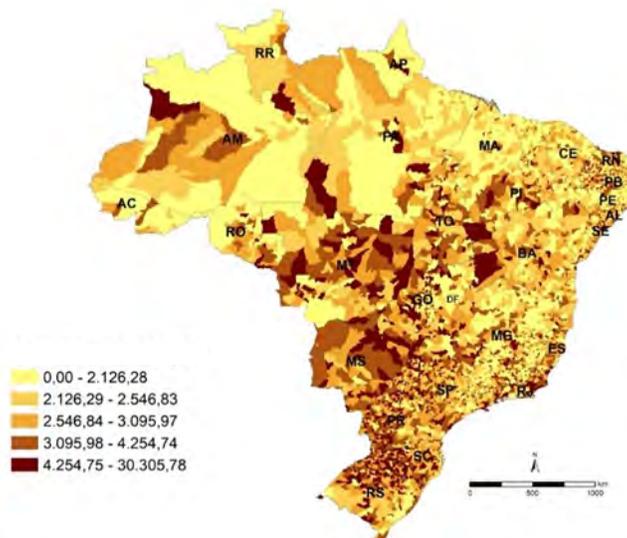
Receita própria e transferências municipais *per capita* (2018)

(Em R\$)

2A – Receita própria *per capita*



2B – Transferências *per capita*



Fonte: Finbra.

Elaboração dos autores.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

4 RECEITAS PRÓPRIAS MUNICIPAIS: UM OLHAR SOBRE AS TIPOLOGIAS MUNICIPAIS

Diante do quadro geral apresentado, esta seção se propõe a analisar a arrecadação municipal a partir de diferentes tipologias, de modo a fornecer diversos olhares sobre a distribuição desigual desses recursos. Para isso, os municípios foram agrupados de acordo com suas regiões geográficas e conforme suas posições na classificação hierárquica das Regic (IBGE, 2020a). Apesar de considerar os mesmos grupos de contas, o foco de análise se dará na arrecadação própria, destacando o peso dos impostos, as taxas e as contribuições para a composição dos recursos municipais.

4.1 Análise segundo as macrorregiões

Os mapas 1 e 2 permitem um primeiro olhar regional sobre as receitas arrecadadas, que será aprofundado nesta subseção por meio do quadro arrecadatório agrupado para os municípios por regiões geográficas. Na distribuição do número de municípios por região presente na base Finbra, em 2018 (tabela 1), a maior parte dos municípios brasileiros se encontrava no Nordeste (32,11%) e no Sudeste (30,25%). A terceira região com maior número de municípios brasileiros era o Sul (21,69%), seguida de Centro-Oeste (8,05%) e Norte (7,90%).

TABELA 1
Distribuição dos municípios por região (2018)

Região	Finbra	Total	Finbra/total (%)	Finbra/Brasil (%)
Norte	432	450	96,00	7,90
Nordeste	1.756	1.794	97,88	32,11
Sudeste	1.654	1.668	99,16	30,25
Sul	1.186	1.191	99,58	21,69
Centro-Oeste	440	467	94,22	8,05
Brasil	5.468	5.570	98,17	100,00

Fonte: Finbra/Siconfi.

As tabelas 2 e 3 apresentam as receitas nominais e de participação relativa de cada agregado de contas para 2018, segundo as declarações da Finbra para os agregados de receita orçamentária total,¹⁰ receita própria,¹¹ total de transferências¹² e operações de crédito. No balanço entre receitas próprias e transferências (tabela 3), é possível perceber um peso maior das transferências nas regiões Norte (82,40%) e Nordeste (82,44%) em comparação às demais regiões do país.

10. Foram excluídas dessa conta as receitas intraorçamentárias correntes e de capital.

11. As receitas próprias foram calculadas como as receitas orçamentárias totais excluídas as transferências correntes e de capital (total de transferências) e as operações de crédito.

12. Soma das transferências correntes e transferências de capital. Conforme dito anteriormente, o IRRF e o ITR foram considerados transferências correntes, sendo, portanto, contabilizados no total de transferências e não de receitas próprias.

Em contrapartida, a região Sudeste é a que mostrou maior participação das receitas próprias na sua composição de receitas totais (37,97%). Para todas as regiões, as operações de crédito representam uma pequena parcela do total arrecadado, abaixo de 1%, com maior importância para Sudeste (0,97%) e Sul (0,91%).

TABELA 2
Total arrecadado de receitas municipais por região geográfica (2018)
(Em R\$ milhões)

Região	Receita orçamentária total	Receita própria	Total de transferências	Operações de crédito
Norte	43.547,46	7.303,34	35.881,03	363,09
Nordeste	144.536,57	24.565,94	119.151,01	819,62
Sudeste	314.429,77	119.379,52	192.001,63	3.048,63
Sul	112.389,94	35.642,79	75.719,84	1.027,31
Centro-Oeste	42.829,68	11.471,58	31.142,01	216,09
Brasil	657.733,43	198.363,17	453.895,52	5.474,74

Fonte: Finbra.
Elaboração dos autores.

TABELA 3
Participação relativa das receitas municipais por região geográfica (2018)
(Em %)

Região	Receita orçamentária total	Receita própria	Total de transferências	Operações de crédito
Norte	100,00	16,77	82,40	0,83
Nordeste	100,00	17,00	82,44	0,57
Sudeste	100,00	37,97	61,06	0,97
Sul	100,00	31,71	67,37	0,91
Centro-Oeste	100,00	26,78	72,71	0,50
Brasil	100,00	30,16	69,01	0,83

Fonte: Finbra.
Elaboração dos autores.

As desigualdades apontadas até aqui se tornam ainda mais acentuadas quando olhamos para as receitas municipais por região geográfica para 2018 (tabela 4).

Analisando a distribuição das receitas municipais pelas macrorregiões, nota-se que o Sudeste concentrou quase metade do total arrecadado pelos municípios em 2018 (47,81%). Apesar de a maior porcentagem de municípios brasileiros estar presente no Nordeste (32,11%), essa região apresentou uma apropriação de receitas totais de menos da metade do observado no Sudeste (21,97%). O Sul mostrou uma apropriação de 17,09%, e Norte (6,62%) e Centro-Oeste (6,51%) tiveram participação menos expressiva no total arrecadado.

TABELA 4
Distribuição das receitas municipais por região geográfica: participação relativa de cada região (2018)
 (Em %)

Região	Receita orçamentária total	Receita própria	Total de transferências	Operações de crédito
Norte	6,62	3,68	7,91	6,63
Nordeste	21,97	12,38	26,25	14,97
Sudeste	47,81	60,18	42,30	55,69
Sul	17,09	17,97	16,68	18,76
Centro-Oeste	6,51	5,78	6,86	3,95
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Finbra/Siconfi.

Observa-se que 60,18% do total das receitas próprias foi arrecadado nos municípios da região Sudeste, um contraste expressivo com os percentuais encontrados no Norte (3,68%) e no Centro-Oeste (5,78%). É importante notar que esse aspecto não necessariamente representa algo muito distorcido, uma vez que a formação econômica brasileira gerou uma certa concentração urbano-industrial no Centro-Sul do país, o que, por consequência, gerou uma maior capacidade de arrecadação de receitas próprias nessas regiões devido à maior diversidade e dinamismo socioeconômico do território.

No entanto, quando olhamos as transferências, ainda que com uma maior participação dos demais grupos, especialmente do Nordeste (26,25%), o Sudeste ainda concentrou grande parte do total desse agregado arrecadado (42,30%), reforçando o argumento levantado. Quadro similar é observado para as operações de crédito, com 55,69% do total arrecadado concentrado no Sudeste, comparado a 6,63% direcionados ao Norte e 3,95% ao Centro-Oeste.

Considerando essa distribuição, a tabela 5 apresenta uma abertura das receitas próprias municipais em 2018, de forma a investigar a composição da arrecadação própria municipal para cada região. Em uma primeira divisão em receitas tributárias (impostos, taxas e contribuições de melhoria) e contribuições, percebe-se que, para todas as regiões, mais da metade da composição de receitas próprias vem da arrecadação tributária, com uma outra porcentagem referente às contribuições.¹³ Considerando as particularidades de cada região, os tributos tiveram maior importância para a formação de receitas próprias no Sudeste (70,55%) comparativamente às outras regiões. Já as contribuições se mostraram de maior peso para o Norte (20%) e Nordeste (17,64%).

13. Outra parte das receitas próprias foram provenientes de fontes diversas, tais como receitas patrimoniais, agrícolas e industriais, não consideradas neste estudo.

TABELA 5
Participação relativa das receitas tributárias nas receitas próprias por região (2018)
(Em %)

Região	Receita própria	Receita tributária	IPTU	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)	ISS	Taxas de poder de polícia	Taxas de serviços	Contribuições de melhorias
Norte	100,0	58,02	11,02	3,14	36,04	3,86	2,62	0,39
Nordeste	100,0	62,57	15,53	4,94	32,57	3,09	3,16	0,41
Sudeste	100,0	70,55	25,65	5,42	34,30	1,82	2,85	0,14
Sul	100,0	55,14	18,47	6,52	21,57	2,16	5,60	0,23
Centro-Oeste	100,0	60,78	21,63	7,67	24,95	2,86	2,53	0,21
Total	100,0	65,77	22,33	5,60	31,32	2,17	3,36	0,20

Fonte: Finbra.
Elaboração dos autores.

Considerando as receitas tributárias, no agregado total do país, pouco mais da metade das receitas próprias municipais foram provenientes de dois impostos: o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). No tocante à importância desses tributos para as receitas próprias em cada região, o IPTU teve menor peso para o Norte (11,02%) e maior para o Sudeste (25,65%). A situação muda um pouco para o ISS, com uma maior importância para o Norte (36,04%). Os demais componentes de receita tributária apresentaram uma participação menor no agregado de receitas próprias arrecadas pelo total de municípios, segundo os dados da Finbra.

Na participação das contribuições, os recursos provenientes das contribuições sociais se mostraram mais expressivos para os municípios de forma geral, independentemente da macrorregião (tabela 6). Logo em seguida, vêm as contribuições para o custeio de serviços de iluminação pública e, por fim, com valores menos expressivos, figuram as contribuições econômicas, cujo percentual de participação nas receitas totais não alcançou 1% em nenhuma das macrorregiões, tendo ficado em 0,02% no Sudeste e em 0,04% no Nordeste.

TABELA 6
Participação relativa das contribuições nas receitas próprias por região (2018)
(Em %)

Região	Contribuições	Contribuições sociais	Contribuições econômicas	Contribuições para o serviço de iluminação pública
Norte	20,06	10,56	0,31	9,19
Nordeste	17,64	9,36	0,04	8,24
Sudeste	9,00	5,72	0,02	3,26
Sul	12,45	7,80	0,14	4,50
Centro-Oeste	16,33	10,57	0,70	5,06
Total	11,52	7,00	0,09	4,42

Fonte: Finbra.
Elaboração dos autores.

Por fim, encerrando a análise a partir das macrorregiões, a tabela 7 traz a evolução da arrecadação de receitas totais em termos de participação relativa de cada região. Nota-se que a concentração de receitas no Sudeste diminuiu levemente, de 50,56% do total de receitas, em 2013, para 48,14%, em 2018. No entanto, essa queda se resumiu principalmente em ganhos de participação da região Sul, que cresceu de 15,91% para 17,23%, tendo pouco mudado o peso participativo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste no período.

TABELA 7
Evolução das receitas totais arrecadadas (2013, 2015 e 2018)
(Em %)

Região	Receitas totais em 2013	Receitas totais em 2015	Receitas totais em 2018
Norte	6,15	6,14	6,31
Nordeste	21,30	21,61	21,86
Sudeste	50,56	49,59	48,14
Sul	15,91	16,44	17,23
Centro-Oeste	6,09	6,22	6,47
Total	100,00	100,00	100,00

Fonte: Finbra.
Elaboração dos autores.

4.2 Análise segundo as categorias da pesquisa Regic

Como alternativa à divisão regional dos municípios, esta subseção apresenta um recorte de análise dos resultados das receitas municipais a partir da classificação hierárquica dos municípios segundo a metodologia da pesquisa Regic,¹⁴ do IBGE.

A consideração tipológica da Regic contribui para a análise dos resultados de arrecadação de receitas pelos municípios brasileiros ao abordar aspectos municipais que não necessariamente estão ligados à sua localização regional, mas, sim, às características e construções socioeconômicas dos municípios que definem um determinado tipo de relação entre ele e as demais cidades brasileiras, no âmbito da rede urbana do país.

Tais relações são captadas em diversos aspectos, a saber: movimentos pendulares de trabalho, trocas comerciais, ocorrência de eventos culturais, presença de instituições públicas de gestão estadual e federal, presença de sedes e instituto de gestão de empresas privadas, entre outros. Desse modo, além de essas relações representarem um determinado reflexo da própria matriz socioeconômica do município, elas permitem avaliar também qual o peso da forma de influência/relação de uma determinada cidade com as demais para o montante de recursos arrecadados.

14. Mais informações sobre a Regic podem ser encontradas em IBGE (2020a).

Assim, municípios classificados em uma hierarquia mais alta da Regic possuem um maior poder de atração de pessoas e possivelmente uma matriz econômica mais diversificada, fatores que podem se refletir no potencial arrecadatório e nos recursos para o investimento no território.

A classificação hierárquica dos municípios segundo a Regic se dispõe da seguinte maneira: i) metrópoles: representam os principais centros urbanos, com influência significativa em todo o território nacional; ii) capitais regionais: com menor influência quando comparadas às metrópoles, mas com maior concentração de atividades de gestão; iii) centros sub-regionais: possuem atividades de gestão menos complexas e menor porte populacional em comparação com as anteriores; iv) centros de zona: com relações comerciais e de serviços de maior proximidade regional, bem como menores níveis de atividades de gestão; e v) centros locais: exercem uma influência restrita a seus próprios limites territoriais, e, mesmo que atraiam populações de outros territórios, essas cidades acabam não representando o seu destino principal.

As tabelas 8 e 9 apresentam as receitas municipais em termos nominais e de participação relativa de cada agregado de receitas para os diferentes grupos da Regic. Pela tabela 9, é possível perceber uma relação crescente entre o peso das receitas próprias e os grupos hierárquicos da Regic. Para os centros locais, as transferências representaram quase 90% do total arrecadado, situação parecida quando consideramos os centros de zona (82,98%).

TABELA 8

Total arrecadado de receitas municipais por posição na Regic (2018)
(Em R\$ milhões)

Regic	Receita total	Receita própria	Total de transferências	Operações de crédito
Centro local	156.513,51	16.525,81	139.641,95	345,75
Centro de zona	34.123,04	5.714,51	28.316,47	92,05
Centro sub-regional	92.669,52	23.749,49	68.557,30	362,73
Capital regional	136.404,12	46.098,83	89.054,12	1.251,16
Metrópole	238.023,25	106.274,52	128.325,68	3.423,05
Total	657.733,43	198.363,17	453.895,52	5.474,74

Fonte: Finbra.
Elaboração dos autores.

TABELA 9
Participação relativa das receitas municipais na receita total por posição na Regic (2018)
(Em %)

Regic	Receita total	Receita própria	Total de transferências	Operações de crédito
Centro local	100,0	10,56	89,22	0,22
Centro de zona	100,0	16,75	82,98	0,27
Centro sub-regional	100,0	25,63	73,98	0,39
Capital regional	100,0	33,80	65,29	0,92
Metrópole	100,0	44,65	53,91	1,44
Total	100,0	30,16	69,01	0,83

Fonte: Finbra.
Elaboração dos autores.

As metrópoles, por sua vez, apresentaram uma importância de quase metade do total arrecadado por meio de receitas próprias (44,65%), além de um maior potencial de acesso às operações de crédito (1,44%). Isso representa não só maior autonomia em relação às transferências, mas também maior pluralidade em termos de arrecadação, reflexo de suas matrizes socioeconômicas e relações substanciais com outros municípios, representando por vezes pontos focais no arranjo urbano brasileiro.

A tabela 10 apresenta a distribuição do total arrecadado de cada agregado entre os grupos da Regic, para pontuar as possíveis desigualdades entre os municípios. Os dados de 2018 mostram que mais da metade das receitas próprias arrecadadas se direcionaram para as metrópoles, enquanto centros de zona e centros locais detiveram uma participação bem menor, somando pouco mais de 10% da arrecadação própria.

TABELA 10
Distribuição das receitas municipais por posição na Regic (2018)
(Em %)

Regic	Receita total	Receita própria	Total de transferências	Operações de crédito
Centro local	23,80	8,33	30,77	6,32
Centro de zona	5,19	2,88	6,24	1,68
Centro sub-regional	14,09	11,97	15,10	6,63
Capital regional	20,74	23,24	19,62	22,85
Metrópole	36,19	53,58	28,27	62,52
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Finbra.
Elaboração dos autores.

Já para o “bolo” de transferências, os centros locais se destacaram, recebendo 30,77% do total arrecadado. Chama a atenção que, apesar de menor peso em suas receitas totais, as metrópoles foram o segundo maior grupo em termos de concentração de transferências (28,27%). Por fim, percebe-se uma concentração maior do total arrecadado com operações de crédito nas metrópoles (62,52%), com uma participação relevante das capitais regionais (22,85%), tendo os demais grupos apresentado uma participação de menor expressão para esse agregado.

Diante dessa diferença de importância em termos das receitas próprias, a tabela 11 apresenta a participação de contas selecionadas na formação das receitas próprias para cada grupo de hierarquia da Regic. Observa-se que um quarto do total de receitas próprias arrecadadas pelas metrópoles provém de cobranças de IPTU, o que reflete um quadro urbano de maior complexidade e desenvolvimento. Esse imposto também tem maior relevância nas capitais regionais (21,51%) e centros sub-regionais (20,30%), e menor em centros locais (12,15%) e centros de zona (14,76%), o que pode significar tanto um potencial subutilizado para sua exploração quanto uma matriz de estrutura socioeconômica diferente, com menor propriedade predial e territorial urbana e mais áreas campesinas, litorâneas e rurais, por exemplo.

TABELA 11
Participação relativa das receitas tributárias por posição na Regic (2018)
(Em %)

Regic	Receita própria	Receita tributária	IPTU	ITBI	ISS	Taxas de poder de polícia	Taxas de serviços	Contribuições de melhorias
Centro local	100,0	49,17	12,15	6,34	22,36	2,81	3,16	0,65
Centro de zona	100,0	48,85	14,76	5,24	20,35	3,27	3,48	0,42
Centro sub-regional	100,0	55,94	20,30	5,18	21,84	2,93	4,09	0,35
Capital regional	100,0	61,14	21,51	5,29	26,97	2,55	3,83	0,23
Metrópole	100,0	73,46	25,14	5,74	37,31	1,68	3,01	0,08
Total	100,0	65,77	22,33	5,60	31,32	2,17	3,36	0,20

Fonte: Finbra.
Elaboração dos autores.

O ISS tem uma importância ainda maior que o IPTU na arrecadação própria dos municípios para todos os grupos da Regic. Ainda que representando 37,3% para as metrópoles, a diferença no peso desse imposto para as receitas próprias entre os grupos da Regic é menor do que para o IPTU, sendo a menor importância observada a dos centros de zona (20,35%). O ITBI se mostra ainda mais homogêneo e de menor peso.

No que tange às contribuições, há uma perda de importância na formação da arrecadação própria quando se consideram grupos crescentes de influência das cidades. Dessa forma, enquanto para centros locais as contribuições cobriram 16,7% do total arrecadado, para as metrópoles elas representaram 9,3%. Para todos os grupos da Regic, as contribuições sociais tiveram maior participação, seguidas das contribuições para o custeio de serviços de iluminação pública e de menor expressão das contribuições econômicas.

TABELA 12
Contribuições nas receitas próprias por posição na Regic (2018)
(Em %)

Regic	Contribuições	Contribuições sociais	Contribuições econômicas	Contribuições para o serviço de iluminação pública
Centro local	16,74	9,95	0,14	6,65
Centro de zona	15,52	8,55	0,08	6,89
Centro sub-regional	13,96	7,98	0,05	5,93
Capital regional	13,02	7,94	0,21	4,87
Metrópole	9,30	5,83	0,05	3,42
Total	11,51	7,00	0,09	4,42

Fonte: Finbra.
Elaboração dos autores.

5 AS CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS E A QUESTÃO DO FINANCIAMENTO

O quadro sintético de receitas municipais apresentado, com foco nas receitas próprias, a partir das tipologias de região geográfica e por grupos da Regic, demonstrou uma distribuição desigual dos recursos entre as cidades brasileiras.

Essa desigualdade pode estar calcada em diversos aspectos, como o tamanho do município, o nível de desenvolvimento de sua matriz socioeconômica e a capacidade de atração e influência com relação a outros municípios, ou aspectos particulares, como o recebimento de compensações financeiras pela exploração de recursos naturais, a capacidade subutilizada de exploração de determinados impostos, uma população menor ou estruturas urbanas menos desenvolvidas etc.

Para além do potencial arrecadatário, um ponto imprescindível de análise são as capacidades municipais tanto para gerar recursos fiscais quanto para administrá-los de forma a promover políticas de desenvolvimento e bem-estar para seus habitantes. As capacidades municipais para implementação dessas políticas podem estar relacionadas a procedimentos de seleção, carreiras profissionais e escolaridade de burocracias públicas (Marenco, 2017; Grin *et al.*, 2018).

A tabela 13 apresenta o percentual de instrumentos de gestão urbana e de arrecadação a partir da divisão tipológica municipal da Regic. No total de municípios, mais de 90% cobram IPTU (com um percentual crescente de municípios

conforme os grupos da Regic) e informam possuir cadastro do ISS. Em termos gerais, os centros de zona e especialmente os centros locais possuem uma porcentagem menor de municípios que usufruem ou possuem os instrumentos de gestão e arrecadação apontados em relação aos outros grupos da Regic.

TABELA 13
Concentração dos instrumentos de gestão urbana por categoria de municípios (2018)
(Em %)

	Total	Classificação na Regic				
		Centro local	Centro de zona	Centro sub-regional	Capital regional	Metrópole
Cadastro imobiliário (existência)	94,97	93,58	97,94	99,40	99,03	99,53
Cadastro imobiliário informatizado	91,61	89,56	95,79	97,97	96,72	98,12
Cobrança de IPTU pelo município	94,81	93,34	97,25	99,40	100,00	100,00
Planta genérica de valores	80,75	77,15	87,64	92,54	89,61	95,79
Cadastro de ISS (existência)	94,51	92,98	98,17	99,19	99,35	98,60
Cadastro de ISS informatizado	89,87	87,71	93,71	97,15	94,44	97,63
Taxa de iluminação pública	78,33	77,43	86,43	81,43	71,57	80,77
Taxa de coleta de lixo	52,24	47,93	57,62	63,88	67,22	71,15
Taxa de incêndio ou combate a sinistros	4,48	1,89	9,52	13,88	8,36	13,94
Taxa de limpeza urbana	36,28	34,75	40,00	41,84	40,47	37,50
Outros tipos de taxas	32,39	31,04	33,81	35,92	35,45	41,35
Mecanismos de incentivo à implantação de empreendimento	61,72	56,30	68,19	82,06	78,57	81,31

Fonte: IBGE (2020a).

Na comparação entre as metrópoles e os centros locais, é possível perceber maior disparidade nos instrumentos de mecanismos de incentivo à implantação de empreendimento (56,3% dos municípios centros locais dispõem desse instrumento, em comparação a 81,3% das metrópoles) e na taxa de coleta de lixo (47,93% dos centros locais em comparação a 71,15% das metrópoles).

Para além dos instrumentos presentes nos municípios, a tabela 14 apresenta o grau de instrução da burocracia municipal, em 2019, separada por vínculo empregatício dos funcionários e grupos municipais com base na Regic. Ao se analisarem primeiramente os estatutários, representantes de um quadro permanente de funcionários dentro de um município, a tabela mostra que, nos municípios classificados como metrópoles, 47,5% dos funcionários possuem ensino superior,

porcentagem que cai para 26,9% quando considerados os centros locais. Essa é uma diferença expressiva em termos de estatutários, uma vez que, considerados os vínculos de Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e cargos comissionados, a diferença percentual entre esses dois grupos de municípios não se mostra tão substancial. É interessante notar que, em termos de pós-graduação, o percentual entre os grupos de municípios não difere muito, variando entre 12% e 14%.

TABELA 14

Grau de instrução dos funcionários municipais por tipo de vínculo empregatício e categoria de municípios (2019)
(Em %)

Vínculo empregatício e nível de instrução		Administração direta				
		Classificação do município na Região				
		Centro local	Centro sub-regional	Centro de zona	Capital regional	Metrópole
Estatutários ¹	Sem instrução	1,5	1,3	1,2	0,7	0,6
	Ensino fundamental	21,1	16,8	18,8	12,1	8,5
	Ensino médio	37,9	36,9	37,7	35,3	31,8
	Ensino superior	26,9	33,1	28,3	38,2	47,5
	Pós-graduação	12,6	11,9	14,0	13,6	11,6
CLT ¹	Sem instrução	1,5	0,6	3,1	1,3	1,0
	Ensino fundamental	22,5	18,4	23,2	18,5	18,4
	Ensino médio	40,3	40,8	39,1	40,3	47,4
	Ensino superior	28,2	31,8	28,9	35,1	30,3
	Pós-graduação	7,5	8,5	5,7	4,7	2,9
Somente comissionados ^{1,2}	Sem instrução	0,8	0,5	0,8	0,8	0,7
	Ensino fundamental	14,0	12,7	11,2	8,7	12,0
	Ensino médio	50,3	47,6	48,9	42,4	49,5
	Ensino superior	31,0	36,1	35,0	44,6	35,3
	Pós-graduação	3,9	3,1	4,2	3,5	2,5
Total	Sem instrução	1,5	1,1	1,4	0,8	0,7
	Ensino fundamental	20,1	15,8	18,0	11,8	10,1
	Ensino médio	41,5	40,1	40,8	38,8	34,8
	Ensino superior	27,7	34,1	29,8	38,3	45,0
	Pós-graduação	9,3	8,9	10,1	10,4	9,5

Fonte: IBGE (2020a; 2020b) e Munic/IBGE.

Notas: ¹ Inclusive os que não possuem declaração de escolaridade.

² Somente comissionados são os ocupantes de cargo em comissão que não possuem cargo efetivo. Têm como vínculo somente o cargo comissionado que exercem.

Obs.: 1. Sem instrução se refere à pessoa que não frequentou escola ou, se frequentou, não concluiu a primeira série do ensino fundamental.

2. A declaração de escolaridade referente ao ensino fundamental diz respeito ao primeiro grau completo ou incompleto.

Ainda na comparação entre os grupos municipais, enquanto 21,1% do quadro de funcionários estatutários dos centros locais possuía até o ensino fundamental, essa porcentagem cai para 12,1% em capitais regionais e para 8,5% em metrópoles. Já na consideração de funcionários estatutários sem instrução, o percentual se mostrou baixo em todos os grupos tipológicos, ainda que em uma dinâmica decrescente conforme o nível de hierarquia da Regic.

É preciso salientar que não necessariamente o grau de instrução reflete com precisão a qualidade de um quadro de profissionais bem treinados e qualificados, porém representa, *grosso modo*, uma *proxy* dessas características. Ademais, ainda que não se observem para qualificação de ensino médio e ensino superior diferenças expressivas entre os grupos da Regic para os outros vínculos (celetistas e comissionados), um elemento não considerado na tabela mas que também é importante é a possível rotatividade de funcionários dentro das prefeituras municipais, que acaba por esvaír no tempo possíveis esforços de capacitação de seu quadro burocrático, fato que pode prejudicar o potencial do município em termos de arrecadação, administração dos recursos e aplicação em políticas públicas.

6 NOTAS SOBRE O QUADRO DE FINANCIAMENTO MUNICIPAL INTERNACIONAL

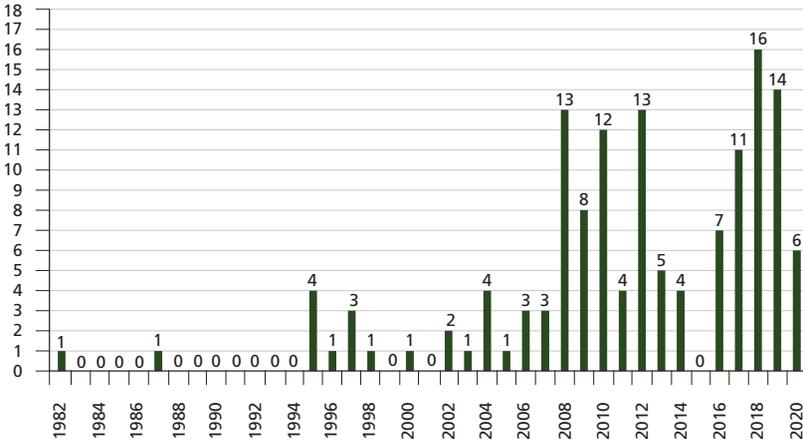
Complementando a análise de aspectos internos referentes às receitas próprias e a elementos associados às capacidades municipais, esta seção apresenta uma breve análise do quadro de financiamento internacional dos municípios. O retorno à democracia a partir de 1980, a descentralização das políticas públicas, acompanhada pela elevação do município à categoria de ente federado autônomo, e a estabilidade financeira observada nos anos 2000 foram fatores que permitiram aos municípios aumentar a capacidade de negociação e o acesso a recursos externos para financiamento (Maia e Saraiva, 2016).

O processo de negociação entre a instituição financiadora e o ente subnacional é a base a partir da qual são definidos os termos do financiamento. No entanto, apesar de relativa autonomia na negociação, a aprovação do acesso a esse mecanismo de financiamento passa por avaliação da Cofix, do Ministério da Economia (por meio de órgãos responsáveis) e da STN e depende ainda de autorização do Senado Federal, de modo que a União produz o aval para a realização das negociações propostas no projeto.

Os gráficos 2 e 3 mostram o crescimento dos valores de empréstimos pactuados entre municípios e órgãos de financiamento internacional entre 1982 e 2020. Percebe-se uma tendência de crescimento do número de projetos especialmente a partir de 2008. O ano de 2010, apesar de ter havido um número relativamente menor de projetos em comparação a 2018 e 2019, foi aquele com maiores valores de empréstimos externos recebidos pelos municípios.

GRÁFICO 2

Número de projetos pactuados entre municípios brasileiros e órgãos de financiamento internacional (1982-2020)



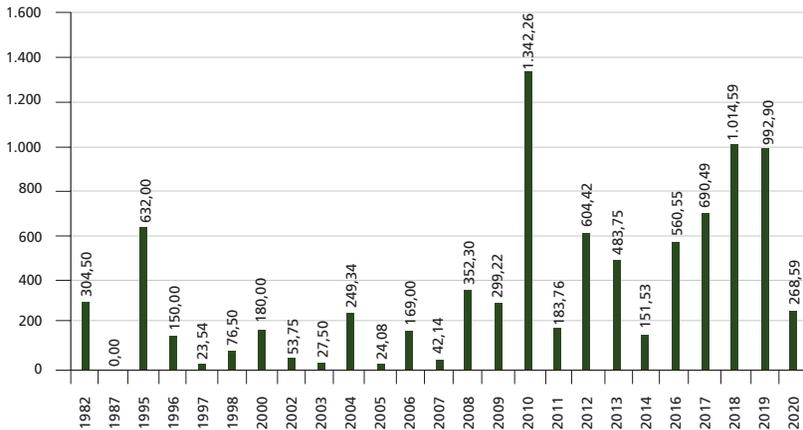
Fonte: Cofix, 2020.

Obs.: A primeira operação foi realizada por Brasília, em 1982, com o Banco Mundial.

GRÁFICO 3

Valor de empréstimo dos projetos pactuados entre municípios brasileiros e órgãos de financiamento internacional (1982-2020)

(Em US\$ milhões)



Fonte: Cofix, 2020.

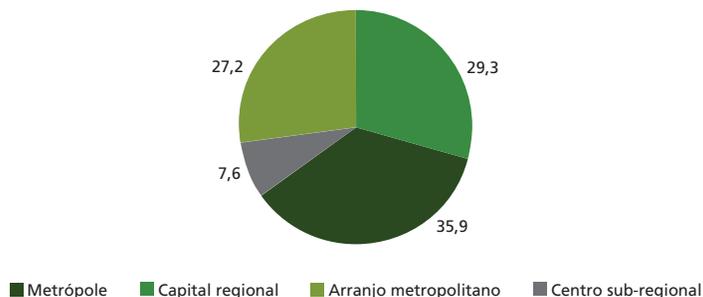
A partir da evolução do número de projetos celebrados e dos valores emprestados entre 2010 e 2020, o gráfico 4 apresenta o perfil dos municípios que celebraram esses acordos no período. O maior percentual ocorreu nas metrópoles (35,9%), seguido das capitais regionais (29,3%). Juntos, esses dois grupos foram responsáveis

por 65,2% dos acordos firmados no período. É importante notar que a Cofix restringe a participação de municípios com menos de 100 mil habitantes, sendo assim, não é contemplada grande parte dos municípios brasileiros nessa análise.

GRÁFICO 4

Tipologia dos municípios brasileiros que celebraram acordos com organismos internacionais (2010-2020)

(Em %)



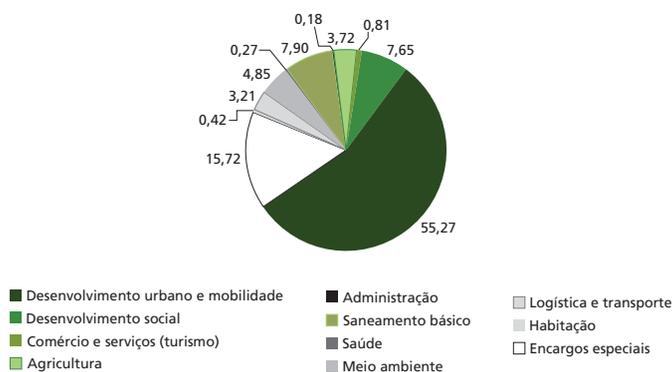
Fonte: Cofix, 2020.

Por fim, o gráfico 5 apresenta a distribuição dos valores dos projetos celebrados entre 2010 e 2020 pelos municípios brasileiros por área de atuação de cada projeto. O montante direcionado para projetos na área de desenvolvimento urbano representa 55,27% do valor total no período, porcentagem expressiva que denota a importância desse tipo de financiamento para as cidades. Os encargos especiais concentram 15,72% do total de empréstimos, o saneamento básico, 7,90%, e o desenvolvimento social representa 7,65% do total de recursos emprestados.

GRÁFICO 5

Distribuição dos empréstimos de acordos celebrados entre os entes municipais brasileiros e os organismos internacionais de financiamento, por área de atuação

(Em %)



Fonte: Cofix, 2020.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As desigualdades socioespaciais, que caracterizam o território brasileiro e exprimem seu processo de formação social e econômica, refletem-se na estrutura tributária do país.

Para a maior parte dos municípios brasileiros, as transferências intergovernamentais são a fonte principal das receitas, e as receitas próprias possuem uma participação bastante limitada, espelhando as características da economia local, sua aderência aos tributos definidos constitucionalmente a este ente federativo e a forma como o espaço municipal se encontra articulado às principais forças do circuito superior da economia (Santos, 2018).

Como resultado das desigualdades econômico-produtivas no território, observam-se, de um lado, diferentes capacidades estatais na esfera municipal e, de outro, perfis tributários díspares, com níveis de arrecadação *per capita* e estruturas fiscais heterogêneos. Padrões de melhor desempenho associados a aspectos regionais, como a melhor posição relativa dos municípios das regiões Sul e Sudeste no quadro nacional, ou à posição mais auspiciosa de municípios inseridos nas tipologias superiores da Regic (IBGE, 2020a) podem ser observados, mas tão somente qualificam um quadro de grandes assimetrias, no qual a maior parte dos municípios possui severos condicionantes no que diz respeito à sua realidade fiscal.

Esse quadro possui diversos contornos que podem ser observados a partir de diferentes recortes, que representam, em síntese, um país desigual e fragmentado em termos político-administrativos em municípios heterogêneos, ainda que tratados de forma isonômica pelo sistema normativo brasileiro. Isso significa dizer, ao final, que os cidadãos dos diferentes municípios brasileiros vivem em cidades que oferecem condições de vida, recursos e oportunidades muito desbalanceadas, produzindo cidadãos de classes distintas. De um lado, cidadãos de primeira classe que sequer compreendem o papel do Estado; de outro, cidadãos que necessitam de políticas públicas e não o sabem ou não conseguem acessar tais políticas.

Esse panorama de desigualdades e assimetrias acende alguns alertas para as políticas públicas em geral, pois elas deveriam ser capazes de reduzir os impactos gerados pelo desenvolvimento capitalista, ao oferecer serviços, recursos e oportunidades equivalentes para cada cidadão brasileiro, independentemente de sua localização no território nacional. Nesse sentido, o aprofundamento das desigualdades socioespaciais tensiona as políticas públicas, as quais se deparam com objetivos e metas cada vez mais difíceis de serem atingidos.

No que diz respeito ao desenvolvimento urbano e, em particular, ao seu financiamento, o panorama apresentado por este capítulo deixa clara a baixíssima

capacidade de mobilização de recursos por parte da ampla maioria dos municípios brasileiros. Mesmo os municípios metropolitanos, que gozam de uma situação relativamente melhor, não parecem possuir condições suficientes para lidar com os desafios associados ao desenvolvimento urbano, o que, nesses espaços, envolve a mobilização de recursos vultosos para disponibilizar e qualificar suas infraestruturas social e urbana.

Certamente, há espaço e necessidade de se promover uma repactuação da Federação brasileira, o que implica alterar a estrutura fiscal e tributária do país. Contudo, não há reforma fiscal que possa substituir a construção e a implementação de um projeto de desenvolvimento do território brasileiro. Tal construção deve partir do reconhecimento de suas desigualdades socioespaciais, compreendendo como essas se refletem na dimensão político-institucional e nas capacidades estatais dos entes federados, percebendo que o desenvolvimento do território e o enfrentamento estratégico – considerando a inserção dos territórios nas dinâmicas da economia-mundo e de seus circuitos superiores – das desiguais condições desse desenvolvimento são a chave para que os municípios, em sua diversidade e a partir de seus territórios, possam oferecer condições adequadas de vida para seus cidadãos, reduzindo as assimetrias que hoje violentam o quadro social brasileiro.

REFERÊNCIAS

BAIÃO, A. L.; CUNHA, A. S. M.; SOUZA, F. S. R. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 68, n. 3, p. 583-610, 2017.

BREMAEKER, F. E. J. de. **As finanças municipais em 2018**. Rio de Janeiro: OIM, 2019. Disponível em: http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/8B072418-A792-1914-F7BC076CD6496EDD02102019041636.pdf&i=3151. Acesso em: jul. 2023.

CURI, R. L. C.; MARTINS, L. G. V.; COSTA, M. A. Uma caracterização dos municípios sem declaração de receitas anuais na base Finanças do Brasil: dados contábeis dos municípios (2013-2018). **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, v. 24, p. 47-56, 2021.

GRIN, E. J. *et al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/75417>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros**: 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101770.pdf>. Acesso em: jul. 2023.

MAIA, J. B.; SARAIVA, J. A paradiplomacia financeira em países emergentes de estrutura federativa. **Desafios**, v. 28, n. 1, p. 121-163, 2016.

MARENCO, A. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. **Dados**, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/001152582017141>.

ORAIR, R. C.; ALENCAR, A. A. **Esforço fiscal dos municípios**: indicadores de condicionalidade para o sistema de transferências intergovernamentais. Brasília: Esaf, 2010.

SANTOS, M. **O espaço dividido**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2018.

UM OLHAR SOBRE AS TRANSFERÊNCIAS MUNICIPAIS E O INVESTIMENTO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

Luis Gustavo Vieira Martins¹

Marco Aurélio Costa²

Rodrigo Luis Comini Curi³

1 INTRODUÇÃO

Dentro das diferentes fontes e recursos que os municípios dispõem para financiar seu funcionamento adequado, viabilizar os investimentos necessários e ainda implementar projetos de desenvolvimento, as transferências prestam papel fundamental. Não somente por representar a principal origem de recursos para grande parte dos municípios brasileiros, mas também por ser um instrumento de redistribuição de recursos, quando se observa por meio de uma perspectiva de interesses nacionais.⁴

Visando, portanto, voltar-se para a análise do investimento em desenvolvimento urbano, este capítulo inicia com uma análise das transferências municipais a partir do quadro distributivo municipal em 2018. Esse esforço visa contribuir para o debate sobre a dinâmica de financiamento do desenvolvimento urbano no país, no âmbito da construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Para isso, os municípios foram divididos tanto por sua região geográfica quanto com base na classificação da Região de Influência das Cidades (Regic), desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de modo a oferecer dois olhares diferentes sobre a distribuição das transferências entre os municípios brasileiros (IBGE, 2020).

Em um segundo momento, o trabalho se volta para a investigação das despesas municipais, com foco nos recursos direcionados para funções típicas de desenvolvimento urbano. Com isso, espera-se verificar qual a participação dessa função no total de despesas municipais, ao se agregar os municípios pelos grupos tipológicos regionais e pela Regic.

1. Analista de planejamento e orçamento na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). *E-mail*: <gustavo.martins@ipea.gov.br>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea; e coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INCT/INPuT). *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.

3. Doutor em economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). *E-mail*: <rodrigocuri@gmail.com>.

4. Os apontamentos do capítulo 1 desta publicação confirmam essas assertivas.

É importante notar que para ambas as análises foram utilizados os dados presentes na base Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios (Finbra), autodeclarada pelos municípios e consolidada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O Finbra representa uma das principais fontes quando se pretende trabalhar com o agregado de municípios brasileiros, mas que, por ser autodeclarada, permite a identificação de ausências e vieses de preenchimento (Curi, Martins e Costa, 2021). Cabe notar também que, no caso das despesas, dada a construção dos dados no Finbra, não é possível realizar aqui uma análise de origem-destino, de modo a se determinar quais as principais fontes de recursos aplicadas em despesas com desenvolvimento urbano.

Para além dessa introdução, este capítulo se estrutura da seguinte forma: a seção 2 mostra o quadro de transferências municipais a partir de uma visão agregada dos municípios; a seção 3 analisa a distribuição de transferências a partir da divisão tipológica dos municípios por macrorregiões e por sua posição na Regic; a seção 4, por sua vez, apresenta as despesas no agregado de municípios; a seção 5 analisa as despesas a partir dos recortes municipais tipológicos de região geográfica e de Regic; e, por fim, são levantadas algumas considerações finais.

2 TRANSFERÊNCIAS MUNICIPAIS NO BRASIL: ASPECTOS GERAIS

Esta seção apresenta um quadro geral das transferências para os municípios, a partir da separação entre transferências constitucionais/legais e transferências voluntárias. Essa divisão se dá com a intenção de separar as transferências provenientes de um direito aos recursos recebidos, que desse modo se tornam periódicas e previsíveis, permitindo uma maior previsibilidade em termos de direcionamento dos gastos das prefeituras, e as transferências voluntárias, que carregam um elemento de discricionariedade e imprevisibilidade, sendo muito mais sensíveis às flutuações políticas e econômicas do que as transferências legais e constitucionais.

Quando tratamos de desenvolvimento urbano, em que muitos dos investimentos acabam tendo um prazo de maturação que ultrapassa o ano de exercício do município, o elemento de planejamento e previsibilidade da entrada de recursos se torna uma ferramenta valiosa. Na maioria das situações em que o município recebe os recursos constitucionais/legais, ele possui discricionariedade sobre sua alocação, salvo no caso das receitas vinculadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e outras limitações de aplicações mais específicas. Em contrapartida, as receitas voluntárias, apesar de importantes no que tange ao preenchimento de algumas necessidades municipais, acabam trazendo um maior aspecto de dependência municipal a um determinado objetivo/interesse na destinação daqueles recursos ou de algum contexto político.

Os dados da base Finbra utilizados para esta análise se referem ao exercício de 2018, ano para o qual as informações se encontravam consolidadas quando da elaboração da nota técnica produzida no âmbito do Termo de Execução Descentralizada firmado entre o Ipea e o Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR).

Uma primeira tarefa se deu na divisão das transferências, tal como presentes no Finbra, entre constitucionais/legais e voluntárias, uma vez que a divisão das contas se dá com base no *Manual técnico de contabilidade aplicada ao setor público* (Brasil, 2018), não estando presente no documento uma determinação precisa das transferências entre constitucionais/legais e voluntárias.

A partir do arcabouço legal/constitucional das transferências e da definição de transferências voluntárias a partir da Lei Complementar nº 101/2000, como a entrega de recursos correntes e de capital de um ente federativo a outro a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de uma determinação constitucional, legal ou de recursos destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS) (Brasil, 2018, p. 66), definiu-se a separação entre esses dois grupos tal como expresso no quadro 1.⁵

QUADRO 1
Divisão das contas de transferências entre legais/constitucionais e voluntárias

Transferências	
Voluntárias	Emendas parlamentares individuais
	Consórcios públicos
	Depósitos não identificados
Constitucionais/ legais	Fundeb
	Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
	Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)
	Compensações financeiras pela exploração de recursos naturais (<i>royalties</i>)
	Cota-parte impostos (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor – IPVA, entre outros)
	Transferências para o SUS
	Imposto Territorial Rural (ITR)
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF)	

Elaboração dos autores.

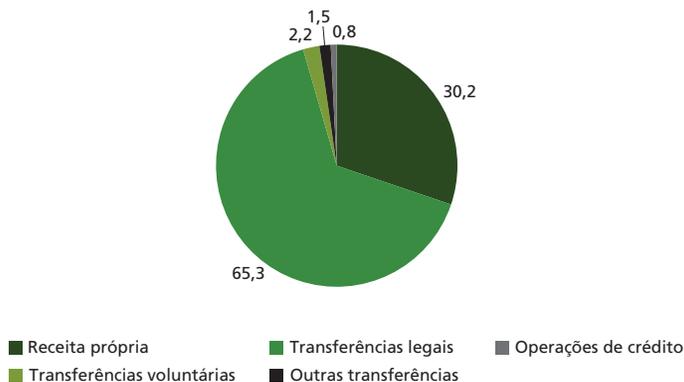
O gráfico 1 mostra a divisão das receitas municipais e dos agregados de transferências recebidas pelos municípios em 2018.

5. É importante notar que não fizemos distinção entre transferências correntes e transferências de capital, sendo as contas desses dois grupos consideradas e agrupadas a partir de sua natureza constitucional/legal ou discricionária/voluntária.

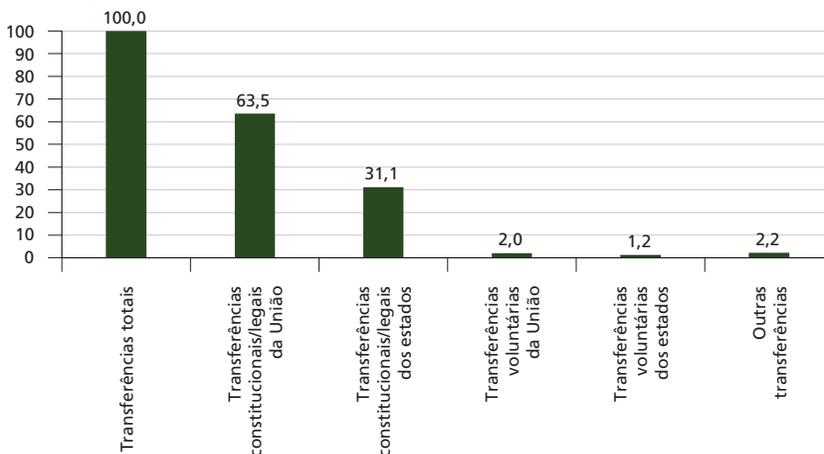
GRÁFICO 1

Divisão das receitas municipais e dos agregados de transferências arrecadadas (2018)
(Em %)

1A – Receitas municipais



1B – Agregados de transferências



Fonte: Declaração das Contas Anuais do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (DCA Siconfi/Finbra), 2018.

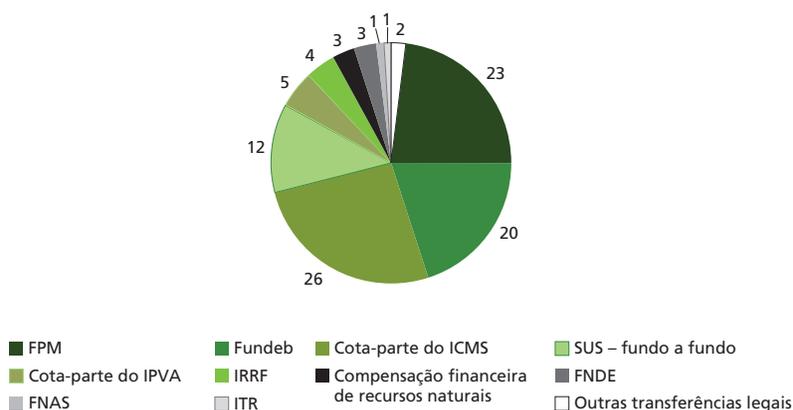
O gráfico 1A mostra que 30,2% das receitas totais correspondem a receitas próprias, enquanto 69% delas são advindas de transferências. Olhando para a participação de cada agregado de transferências na composição total de transferências recebidas pelos municípios em 2018 (gráfico 1B), observa-se que 63,5% representam recursos constitucionais/legais provenientes da União e 31,1% decorrem de transferências constitucionais/legais dos estados. Do total, apenas 3,2% correspondem a transferências voluntárias, sendo 2% advindas da União e 1,2% dos estados.

O peso das transferências para os municípios é evidente e cobre quase 70% do total de receita arrecadada em 2018. Ademais, como visto, grande parte desse tipo de receita provém de fonte legalmente segurada e em grande medida são tão estáveis quanto as receitas próprias municipais. Desse modo, a questão da dependência das transferências não é necessariamente algo negativo para os municípios, mas, sim, uma característica institucionalizada pelo arranjo federativo do país.

Como a origem dessas receitas está em sua maioria sob tutela da União e, em parte, dos estados, a importante questão a ser colocada não é necessariamente como acabar com a dependência das transferências pelos municípios, mas, sim, sobre como tornar a arrecadação das receitas pela Federação mais eficiente, progressiva e sustentável. Além disso, envolve dosar, de maneira apropriada, a distribuição das transferências de forma a cumprir seus objetivos⁶ dentro de um projeto de desenvolvimento nacional.

Dada a importância das transferências constitucionais/legais, o gráfico 2 apresenta a divisão percentual das principais fontes desses recursos recebidos em 2018. Os recursos advindos de transferências intergovernamentais tiveram origem em três fontes principais: o ICMS, repassado pelos estados (26%), o FPM (23%) e o Fundeb (20%), repassados pela União. As transferências do SUS, fundo a fundo, feitas pela União (12%), também mostraram participação relevante, sendo o restante dividido pelas demais contas.

GRÁFICO 2
Participação das diferentes contas nas transferências constitucionais municipais (2018)
(Em %)



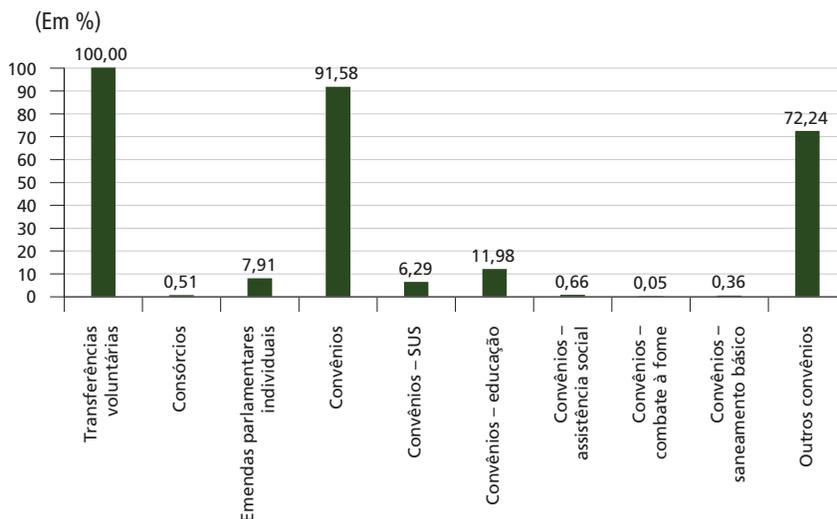
Fonte: DCA Siconfi/Fibra, 2018.

6. Essa questão faz parte de um debate de maior amplitude sobre qual critério deveria ser aplicado às transferências em termos de justiça distributiva, efetividade, promoção da equidade entre os municípios, compensações etc. A respeito dessa discussão, ver Orair (2010).

As transferências voluntárias,⁷ por seu turno, correspondem quase que integralmente a repasses realizados por meio de convênios, como se pode observar no gráfico 3. Somam-se aos convênios as emendas parlamentares, que corresponderam a 7,9% dos recursos, e os consórcios (0,5%).

GRÁFICO 3

Transferências voluntárias recebidas pelos municípios considerando o total de transferências voluntárias (2018)



Fonte: DCA Siconfi/Finbra, 2018.

No que tange aos convênios, observa-se que apenas um pequeno percentual está identificado na base Finbra de 2018, a saber: 6,3% (R\$ 909,1 milhões) para o SUS; 11,98% (R\$ 1,73 bilhão) para programas de educação; 0,7% (R\$ 95,08 milhões) para programas de assistência social; 0,05% (R\$ 7,7 milhões) para iniciativas de combate à fome; e 0,36% (R\$ 51,4 milhões) para programas de saneamento básico. Os outros 72,24%, ou seja, a maior parte dos recursos provenientes dessa fonte (R\$ 10,43 bilhões) não foi identificada na base.

As transferências voluntárias, apesar de em termos agregados terem apresentado uma menor participação para a formação de receitas municipais em 2018, ainda podem ter um papel importante para unidades ou grupos de municípios. Diferentemente das transferências constitucionais, as voluntárias carregam um elemento de dependência e de inconstância que pode vir a favorecer ou a prejudicar o município, conforme o ciclo econômico e político nacional.

7. Com o objetivo de investigar a distribuição de transferências ao município a partir de sua natureza legal/constitucional ou voluntária, foram considerados os agregados, sem distinção entre contas da União e dos estados. Por exemplo, transferências de convênios da União e dos estados consideramos como convênios.

A ausência de identificação para a maior parte dos recursos voluntários trazida pelo gráfico 3 reflete a forma errática e fragmentada em relação à disponibilização desses recursos, que possuem essa natureza mais eventual que regular, o que em si não seria um problema, constituindo mais um traço (ou brecha) do sistema fiscal e redistributivo das receitas públicas. A questão, do ponto de vista do desenvolvimento urbano, parece ser mais a ausência de recursos regulares e específicos, o que dialoga de perto com as especificidades das necessidades por investimento em desenvolvimento urbano, sobretudo em infraestrutura, nos municípios brasileiros, conforme sua tipologia. A análise das transferências segundo a tipologia municipal é objeto da próxima seção.

3 ANÁLISE DAS TRANSFERÊNCIAS POR TIPOLOGIA MUNICIPAL

Após a análise do quadro geral das principais fontes e direcionamentos temáticos das transferências, essa seção apresenta a distribuição das transferências municipais a partir dos recortes de região geográfica e pela metodologia do IBGE de classificação da Regic. Esta última representa um recorte alternativo à posição geográfica, ao considerar uma diversidade de elementos presentes na cidade que determinam sua influência sobre os outros municípios no âmbito da rede de cidades nacional (IBGE, 2020).⁸ Com isso, espera-se investigar aspectos sobre a distribuição dos recursos provenientes de transferências entre os municípios brasileiros em 2018.

3.1 As transferências sob o olhar das macrorregiões

A tabela 1 apresenta a distribuição percentual das transferências legais/constitucionais, suas respectivas contas e o agregado de transferências voluntárias para cada região. Em termos agregados, percebe-se que quase metade (42,6%) do total de transferências legais distribuídas em 2018 foram direcionadas ao Sudeste, sendo o segundo maior foco o Nordeste (26,2%). O Norte (7,6%) e o Centro-Oeste (6,8%) receberam ambos menos de 10% do total desse tipo de recurso. A distribuição de transferências voluntárias repete o padrão, com concentração de 45,5% do total no Sudeste e 20,3% no Nordeste. O Norte mostrou uma participação um pouco maior em relação às transferências legais (11,5%), ao passo que o Centro-Oeste, um pouco menor (5,8%).

8. Uma explicação metodológica mais detalhada sobre a Regic encontra-se na seção inicial do capítulo 1 deste livro, *A distribuição desigual da arrecadação de receitas pelos municípios brasileiros*, de Luis Gustavo Vieira Martins, Marco Aurélio Costa e Rodrigo Luis Comini Curi. Ademais, para uma maior compreensão sobre a construção da Regic, ver IBGE (2020).

TABELA 1
Contas de transferências constitucionais/legais recebidas pelos municípios (2018)
(Em %)

Região	Transferências constitucionais/legais	FPM	Fundeb	IRRF	ITR	SUS – fundo a fundo	FNDE	FNAS
Norte	7,60	8,49	10,31	4,91	4,54	6,80	6,59	9,73
Nordeste	26,19	35,47	33,80	17,15	4,57	30,10	24,41	42,12
Sudeste	42,62	31,62	35,22	53,48	33,51	40,59	48,50	29,85
Sul	16,77	17,64	14,63	17,52	22,66	14,87	14,95	11,92
Centro-Oeste	6,82	6,79	6,03	6,94	34,72	7,64	5,55	6,38
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Região	Lei Kandir	Compensações financeiras pela exploração de recursos naturais	Hídricos	CFEM	Petróleo	Outras compensações	Cotas-partes do ICMS	Cotas-partes do IPVA	Outras transferências constitucionais/legais	Transferências voluntárias
Norte	5,88	8,53	20,83	43,22	2,50	2,65	6,30	3,71	7,03	11,53
Nordeste	10,44	13,14	4,86	3,22	14,95	34,12	16,90	11,79	20,17	20,26
Sudeste	54,56	71,38	32,89	46,40	78,13	47,24	50,68	58,93	36,75	45,52
Sul	23,77	4,54	23,89	1,76	3,54	10,97	18,92	19,08	26,38	16,94
Centro-Oeste	5,35	2,41	17,54	5,40	0,88	5,01	7,20	6,49	9,67	5,75
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: DCA Sicomifinbra, 2018.

Obs.: CFEM – Compensação Financeira pela Exploração Mineral

Na abertura das contas de transferências constitucionais/legais, ao se observar o balanço entre os dois que mais concentraram os recursos, isto é, Sudeste e Nordeste, observa-se que há pouca diferença em termos de recebimentos do FPM (maior ainda no Nordeste) e do Fundeb, duas fontes importantes de recursos municipais. Em contrapartida, há uma desigualdade maior no que tange ao IRRF e nas cotas-partes do ICMS e do IPVA, com o Sudeste se apropriando de pouco mais da metade dos recursos. Pesa ainda mais a desigualdade quando considerados os *royalties*, em que 71,4% desses recursos se direcionaram para essa região (Sudeste).

Desse modo, apesar de representar um instrumento de maior segurança e previsibilidade em termos de fonte de renda para os municípios, percebe-se uma desigualdade em termos distributivos das transferências constitucionais/legais, concentradas em uma região que também é a que mais arrecada em termos de receitas próprias, como discutido no capítulo 1.

A tabela 2 apresenta uma outra perspectiva dos termos distributivos, a partir do peso das principais contas de transferências na receita total arrecadada para cada região geográfica em 2018. Mesmo com a maior concentração no Sudeste, o Norte e o Nordeste mostraram que a maior parte de suas receitas em 2018 foram provenientes de transferências constitucionais/legais (72,5% e 74,9%, respectivamente), apresentando um peso proporcionalmente menor no Sudeste (56,1%), no Sul (62,1%) e no Centro-Oeste (66,5%), apesar de ser a principal fonte de receitas da maioria dos municípios.

As maiores diferenças foram observadas para o FPM e o Fundeb, em que, enquanto para o Sudeste representavam, juntos, aproximadamente 20% do total de receitas arrecadas, foram a origem de quase metade dos recursos arrecadados no Nordeste (44,5%), apresentando uma parcela substancial das receitas de municípios nortistas (39,7%). Para as transferências voluntárias, observou-se uma baixa participação na composição da receita total para todas as regiões, com um percentual maior na região Norte (3,8%).

TABELA 2
Participação das transferências nas receitas totais dos municípios por região geográfica (2018)
(Em %)

Região	Receita total	Transferências legais	FPM	Fundeb	SUS – fundo a fundo	Cotas-partes do ICMS	Outros	Transferências voluntárias
Norte	100,0	72,5	19,3	20,4	8,2	16,3	6,9	3,8
Nordeste	100,0	74,9	24,3	20,2	10,9	13,1	5,3	2,0
Sudeste	100,0	56,1	10,0	9,7	6,8	18,1	10,6	2,1
Sul	100,0	62,1	15,6	11,2	6,9	18,9	7,7	2,2
Centro-oeste	100,0	66,5	15,7	12,2	9,4	18,9	8,5	1,9
Total	100,0	63,0	15,1	13,1	8,0	17,1	8,5	2,2

Fonte: Finbra, 2018.
Elaboração dos autores.

3.2 As transferências segundo a Regic

Na análise do cenário distributivo de transferências, considerando a separação dos municípios segundo a Regic, ao se olhar o agregado de transferências constitucionais, a distribuição de recursos se dá de uma forma um pouco mais igualitária entre os grupos observados (tabela 3).

Aproximadamente 30,3% das transferências foram direcionadas aos centros locais, os quais correspondem aos municípios cuja área de influência restringe-se ao território municipal; enquanto, no outro extremo, 28,7% se direcionaram às metrópoles, isto é, o topo da hierarquia trazida pela Regic. Os centros de zona foram os que receberam a menor fatia desses recursos (6,1%).

A distribuição de transferências voluntárias, por seu turno, mostra um padrão parecido, porém com uma maior concentração dos centros locais, que receberam 36,3% desses recursos, em 2018, seguidos das metrópoles (27,3%).

A existência de um número bem maior de municípios na tipologia de centros locais pode ser uma justificativa para o maior peso dos recursos de transferência voluntária para essa tipologia, ainda que uma série histórica detalhada por municípios mostre mais pontos vazios do que uma continuidade de recursos transferidos.

Na tabela 3, são apresentadas as diferentes contas que compõem as transferências legais/constitucionais e ainda as transferências voluntárias, mostrando o peso para cada tipologia da Regic. A leitura dos dados mostra a importância do FPM e do Fundeb para os centros locais (47,7% e 32,6% do total, respectivamente), o que se relaciona, diretamente, com as características do sistema fiscal brasileiro. Em contrapartida, a cota-parte do IPVA, que também representa um montante importante de transferências municipais, traz uma concentração nas metrópoles (44,5%) e nas capitais regionais (24,8%), o que denota o maior dinamismo socioeconômico dessas tipologias municipais.

Diferentemente da análise das regiões, as compensações financeiras pela exploração de recursos naturais (*royalties*) já se mostraram mais bem distribuídas entre os diferentes grupos da Regic, com exceção dos centros de zona, que tiveram participação de apenas 2,9% do total. Apesar disso, quando desagregados, os *royalties* mostram certas concentrações, com 57,3% do total para exploração de recursos hídricos direcionados aos centros locais, e 44,6% referentes à mineração (CFEM) concentrados nos centros sub-regionais.

TABELA 3
Contas de transferências legais recebidas pelos municípios por posição na Regic (2018)
(Em %)

Regic	Transferências constitucionais/legais										FundeB	ITR	SUS – fundo a fundo	FNDE
	FMAS	Lei Kandir	Compensações financeiras pela exploração de recursos naturais	Hídricos	CFEM	Petróleo	Outras com-pensações	Coisas-partes do ICMS	Coisas-partes do IPVA	Outras				
Centro local	45,41	24,09	30,46	57,27	37,91	27,45	32,31	23,10	11,13	31,01	36,34	48,93	21,57	30,46
Centro de zona	8,69	5,20	2,92	9,30	1,63	2,67	3,49	5,01	4,15	7,00	7,84	9,62	5,44	6,55
Centro sub-regional	13,47	16,10	20,71	14,57	44,64	17,62	11,46	14,98	15,39	15,87	13,20	19,77	15,95	15,24
Capital regional	13,61	19,67	22,60	18,06	6,07	25,20	39,72	21,26	24,82	22,21	15,33	17,50	24,29	18,02
Metrópole	18,82	34,94	23,30	0,80	9,75	27,05	13,02	35,66	44,52	23,90	27,30	4,17	32,75	29,73
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: DCA Siconfi/Fibra, 2018 e IBGE, 2020.
Elaboração dos autores.

De forma análoga à análise feita para as macrorregiões, a tabela 4 apresenta a participação de contas de transferências selecionadas no total de receitas arrecadadas pelos municípios em 2018, para cada grupo da Regic. Percebe-se uma relação decrescente entre a importância das transferências constitucionais/legais na receita total e os grupos da Regic. Enquanto para os centros locais essas representam aproximadamente 80% das receitas arrecadadas, para as metrópoles elas caem para 50% do total. O mesmo é observado para o agregado de transferências voluntárias, porém, em proporções substancialmente menores, representando 3,3% do total das receitas arrecadadas pelos centros locais e apenas 1,7% para as metrópoles.

TABELA 4
Participação das transferências nas receitas totais dos municípios pela Regic (2018)
(Em %)

Regic	Receita total	Transferências constitucionais/legais	FPM	Fundeb	SUS – fundo a fundo	Cotas-partes do ICMS	Outros	Transferências voluntárias
Centro local	100,0	79,7	30,2	18,0	7,2	16,6	6,3	3,3
Centro de zona	100,0	74,2	24,0	17,6	8,4	16,5	6,2	3,3
Centro sub-regional	100,0	68,1	15,8	14,1	9,0	18,2	9,6	2,1
Capital regional	100,0	60,3	10,9	11,5	9,3	17,5	9,6	1,6
Metrópole	100,0	50,0	5,9	9,8	7,2	16,8	9,4	1,7
Total	100,0	63,0	15,1	13,1	8,0	17,1	8,5	2,2

Fonte: Finbra, 2018.
Elaboração dos autores.

A maior desigualdade em termos de importância entre as contas selecionadas diz respeito ao FPM. Este fundo representa 30,2% do total arrecadado para os centros locais e 24% para os centros de zona, correspondendo a apenas 5,9% das receitas das metrópoles, o que reflete a forma como o cálculo de repartição contido no FPM favorece, de certa forma, os municípios menores, sugerindo um efeito redistributivo. Em contrapartida, observa-se uma maior diversificação de fontes de receitas nas metrópoles, o que é de se esperar dado que sua capacidade de influência é reflexo de sua importância política, cultural, econômica e social, o que acaba por se refletir na estruturação da arrecadação desses municípios.

4 EXPLORANDO O QUADRO DAS DESPESAS MUNICIPAIS

Nesta seção, fazemos uma exploração do quadro das despesas municipais, propondo uma breve análise do uso dos recursos disponibilizados pelas transferências municipais, nosso objeto de investigação das seções anteriores. Para manter a referência temporal, os dados de despesas também foram obtidos no Finbra para 2018. O intuito aqui é investigar como os municípios têm direcionado seus

recursos disponíveis, em especial para investimentos e para desenvolvimento urbano. Para isso, analisamos as despesas em investimentos, pela ótica orçamentária, e as despesas por função, com o foco em funções típicas de desenvolvimento urbano. É importante notar que, dada a construção dos dados no Finbra, não é possível realizar aqui uma análise de origem-destino, de modo a se determinar quais as principais fontes de receitas arrecadadas que foram aplicadas em despesas com desenvolvimento urbano.

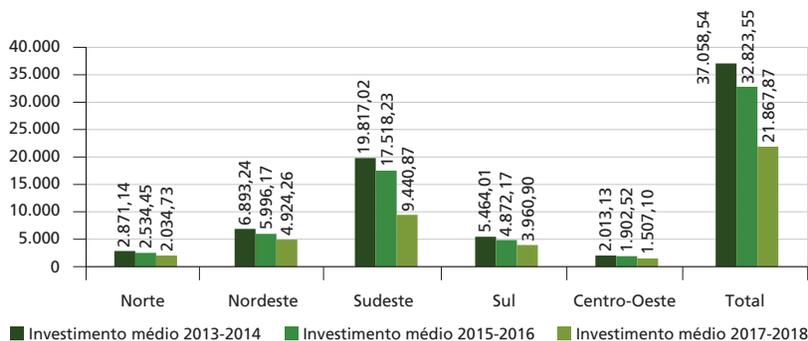
4.1 Despesas orçamentárias municipais em investimentos

A figura 4 apresenta a evolução das despesas orçamentárias direcionadas para investimentos, considerando os valores médios reais, a preços de 2018, entre 2013 e 2014, 2015 e 2016 e 2017 e 2018. Aqui são considerados os investimentos agregados, uma vez que o Finbra não discrimina as aplicações.

No total, percebe-se uma queda em termos reais, passando de aproximadamente R\$ 37 milhões, em 2013-2014, para R\$ 21,9 milhões, em 2017-2018. Quando separado por regiões, temos que essa redução se mostrou mais expressiva no Sudeste, seguida pela região Nordeste.

O gráfico 4 apresenta um quadro de redução da alocação bruta de recursos para fins de investimentos, em que se inclui despesas em infraestrutura e desenvolvimento urbano. O gráfico 5, por sua vez, apresenta a evolução da participação desse montante de investimentos em relação ao total de despesas orçamentárias. Para o agregado de municípios brasileiros, percebe-se que não só o montante de investimentos caiu, mas a participação deles nas despesas orçamentárias também, passando de 7,2%, em 2013-2014, para 4,2%, em 2017-2018. Toda as regiões apresentaram queda acentuada, sendo a maior queda observada no Sudeste.

GRÁFICO 4
Evolução real das despesas com investimento por macrorregião (2013-2018)
(Em R\$ milhões)¹



Fonte: Siconfi/Finbra, 2018.

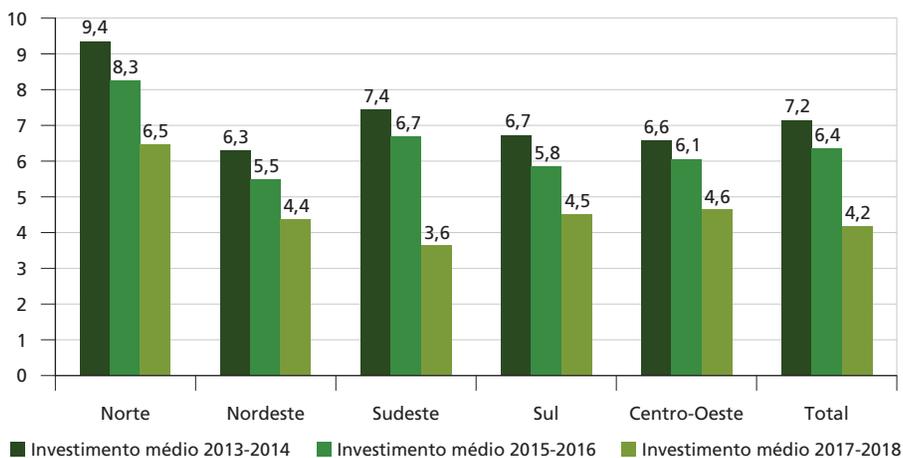
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ A preços de 2018.

GRÁFICO 5

Evolução das despesas com investimentos em relação ao total de despesas por região (2013-2018)

(Em %)



Fonte: Siconfi/Finbra, 2018.
Elaboração dos autores.

Nota-se uma redução progressiva no direcionamento dos recursos municipais para investimentos ao longo do período. Se tomarmos como premissa que uma das bases tanto do crescimento econômico quanto do desenvolvimento se dá no investimento, podemos tomar a tendência de redução dos recursos de investimentos como um quadro limitador das possibilidades de promoção do desenvolvimento (urbano) local.

Apesar de tomarmos como referência 2018, o contexto macroeconômico desfavorável nacional que se deu nos anos seguintes, com a institucionalização de um teto de gastos que penaliza o papel do Estado como indutor da dinamização econômica, especialmente em períodos de ciclo de queda econômica, acabou por gerar menos perspectivas de avanço dos investimentos no país. Esse cenário foi agravado, ainda, pela forma como a pandemia evoluiu no contexto brasileiro.

4.2 Despesas municipais por função

Diante do cenário de maior restrição colocado acima, essa subseção avalia as despesas dos municípios por função no orçamento municipal para 2018. Consideramos como foco algumas contas que podem ser enxergadas como reflexos da ideia de desenvolvimento urbano: as despesas com urbanismo, que envolvem despesas com administração urbana, manutenção de vias, entre outros, habitação, transporte e saneamento, que agrupamos como gastos em desenvolvimento urbano. Além disso, são levadas em consideração também outras funções orçamentárias

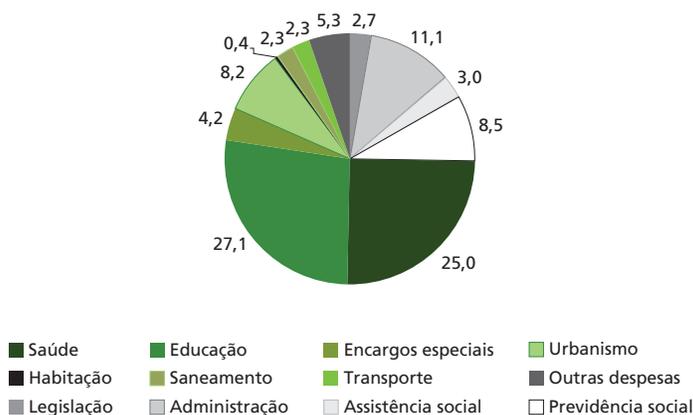
relevantes para a discussão, a saber: despesas legislativas; despesas administrativas; assistência social; previdência social; saúde; educação e encargos especiais. As demais funções foram agrupadas no grupo de “outras despesas”.

O gráfico 6 apresenta o comparativo entre a participação das diferentes funções selecionadas no total de despesas orçamentárias, de modo a analisar a distribuição dos recursos entre as diferentes funções orçamentárias a que se prestam os municípios em relação aos seus habitantes.

De acordo com o que ilustra a figura, 52,1% das despesas municipais por função se direcionaram para as áreas de educação (27,1%) e saúde (25,0%). As funções de administração (11,1%) e previdência social (8,5%) também apresentaram maior “fatia” em comparação com as restantes.

No que tange às despesas típicas com desenvolvimento urbano, a soma das participações de urbanismo (8,2%), saneamento (2,3%), transporte (2,3%) e habitação (0,4%) resultaram em uma participação de 13,2% das despesas típicas em desenvolvimento urbano no total de despesas por função, valor próximo às despesas administrativas. Entre as funções selecionadas, o grupo de habitação mostrou a menor porcentagem de direcionamento das despesas.

GRÁFICO 6
Participação das funções de despesas nas despesas totais por função dos municípios (2018)
 (Em %)



Fonte: Siconfi/Finbra, 2018.
 Elaboração dos autores.

Diante desse quadro, consideramos também a separação dos municípios por região geográfica e por grupos da Regic, de forma análoga à análise das transferências, de forma a fornecer duas visões sobre o comportamento das despesas por função entre os municípios brasileiros.

A tabela 5 apresenta o peso das contas selecionadas de despesas por função para cada região. Considerando as demais funções que não são classificadas como típicas de desenvolvimento urbano, mas que estão ligadas ao bem-estar da população dos municípios, o peso dos gastos com saúde se mostrou próximo entre as regiões, e os de educação se mostraram maiores para o Norte (34,6%) e o Nordeste (32,7%). O Sudeste apresentou um peso maior de despesas de previdência social (10,7%) do que as demais regiões, especialmente o Norte (2,6%). Para administração, o Sudeste mostrou menor participação (9,4%), especialmente em relação ao Centro-Oeste (14,5%).

No que tange às funções típicas de desenvolvimento urbano, o Sudeste mostrou a maior participação relativa às suas despesas totais (14,5%), seguido do Norte (13,6%) e do Sul (12,8%). Considerando as diferentes contas de desenvolvimento urbano, o Norte mostrou maiores despesas em urbanismo (9,9%) relativo às demais regiões. Já o Sudeste se destacou para as despesas com saneamento (2,7%) e transporte (3%). As despesas com habitação apresentaram baixa participação em todas as regiões, isto é, abaixo de 1%, com destaque para o Nordeste (0,15%) e o Centro-Oeste (0,18%).

A tabela 6 mostra o peso dessas funções nas despesas totais pela divisão tipológica municipal pelos grupos da Regic. Tomando as despesas que não são de desenvolvimento urbano, as maiores diferenças entre os grupos da Regic se mostraram para as funções de administração, previdência social, educação e encargos especiais. Para a educação, os centros locais (33,5%) e os centros de zona (32,5%) tiveram o maior peso em suas despesas. Os gastos com previdência social se mostraram crescentes conforme o grupo da Regic, chegando a pesar 13,4% das despesas totais para as metrópoles ante a 3,1% para os centros locais. Já os gastos com administração ocupam um maior espaço para os centros locais (14,2%) em relação às metrópoles (8%).

No que tange às despesas típicas de desenvolvimento urbano, os gastos nessa área se mostraram crescentes conforme o grupo da Regic, apesar da pouca diferença entre os grupos de municípios. Os centros locais apresentaram uma alocação de 10,9% de suas despesas para o desenvolvimento urbano, enquanto as metrópoles alocaram 15,6% para essa função. Na análise das contas que formam o desenvolvimento urbano, os gastos com habitação, apesar de baixos, também foram crescentes conforme a hierarquia da Regic. Para os gastos com urbanismo, destacam-se os centros sub-regionais (8,3%) e as metrópoles (9,2%). Em relação ao saneamento, os centros locais (1,2%) e os centros de zona (1,7%) apresentaram as menores alocações. Por fim, para o transporte, as metrópoles alocaram um maior percentual de sua renda (3,3%), seguidas dos centros locais (2,4%).

TABELA 5
Despesas por função dos municípios por região geográfica (2018)
(Em %)

Região	Despesas totais	Legislação	Administração	Assistência social	Previdência social
Norte	100,00	2,54	12,92	3,30	2,64
Nordeste	100,00	3,03	12,28	2,95	5,68
Sudeste	100,00	2,61	9,41	2,81	10,74
Sul	100,00	2,46	12,18	3,34	8,68
Centro-Oeste	100,00	3,27	14,50	2,98	7,83
Total	100,00	2,72	11,09	2,97	8,51

Região	Saúde	Educação	Encargos especiais	Outras despesas
Norte	21,87	34,56	3,60	4,93
Nordeste	25,62	32,68	2,39	4,60
Sudeste	24,86	24,31	5,45	5,30
Sul	25,21	24,34	4,08	6,91
Centro-Oeste	26,86	26,71	2,08	3,94
Total	25,03	27,07	4,18	5,28

Região	Desenvolvimento urbano	Urbanismo	Habitação	Saneamento	Transporte
Norte	13,64	9,90	0,22	1,87	1,65
Nordeste	10,76	8,79	0,15	1,22	0,60
Sudeste	14,51	8,16	0,55	2,77	3,03
Sul	12,81	7,48	0,22	2,60	2,51
Centro-Oeste	11,82	7,15	0,18	2,08	2,41
Total	13,14	8,24	0,36	2,28	2,26

Fonte: Siconfi/Finbra.
Elaboração dos autores.

TABELA 6
Despesas por função dos municípios por posição na Regic (2018)
(Em %)

Posição na Regic	Despesas totais	Legislação	Administração	Assistência social	Previdência social
Centro local	100,00	3,29	14,22	3,88	3,09
Centro de zona	100,00	2,86	12,21	3,52	4,48
Centro sub-regional	100,00	2,83	12,23	3,00	5,89
Capital regional	100,00	2,50	11,87	2,60	8,87
Metrópole	100,00	2,41	8,01	2,50	13,43
Total	100,00	2,72	11,09	2,97	8,51

Posição na Regic	Saúde	Educação	Encargos especiais	Outras despesas
Centro local	24,00	33,47	1,92	5,23
Centro de zona	25,64	32,53	2,32	5,32
Centro sub-regional	26,52	28,66	2,82	5,65
Capital regional	28,11	24,36	3,66	5,59
Metrópole	23,30	23,05	6,74	5,00
Total	25,03	27,07	4,18	5,28

Posição na Regic	Desenvolvimento urbano	Urbanismo	Habitação	Saneamento	Transporte
Centro local	10,89	7,26	0,09	1,18	2,36
Centro de zona	11,12	7,33	0,09	1,70	2,00
Centro sub-regional	12,41	8,30	0,19	2,84	1,08
Capital regional	12,45	7,83	0,21	3,31	1,09
Metrópole	15,57	9,23	0,71	2,29	3,34
Total	13,14	8,24	0,36	2,28	2,26

Fonte: Siconfi/Finbra e IBGE, 2020.
Elaboração dos autores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como já apontamos em outras contribuições no âmbito dos estudos de apoio à formulação da PNDU, as transferências constituem a principal fonte de receitas tributárias dos municípios brasileiros.

Tal dependência por transferências intergovernamentais, notadamente daquelas legalmente previstas, que correspondem à quase totalidade das transferências recebidas pelos municípios, implica a existência de um fluxo regular, estável e previsível de recursos para os cofres públicos locais.

Menos do que enfrentar a dependência dos municípios brasileiros pelas transferências intergovernamentais, um desafio mais importante do federalismo fiscal brasileiro diz respeito a tornar a arrecadação tributária mais eficiente, progressiva e sustentável, por meio de um sistema de distribuição de recursos que seja mais equilibrado, no qual os entes tenham condições orçamentárias e financeiras para enfrentar os desafios associados à gestão local.

Nestas considerações finais, apenas “arranhamos” alguns dos tópicos associados às transferências e às despesas, sobretudo em desenvolvimento urbano, em uma tentativa muito pouco ambiciosa de chamar atenção para elementos que poderão ser aprofundados em outras oportunidades.

A análise das transferências por macrorregiões e segundo a tipologia derivada da Regic traz evidências que informam sobre a complexidade do sistema fiscal e tributário brasileiro, fazendo com que cada perfil de município apresente maior ou menor dependência por essa ou aquela fonte de recursos.

A forma como cada fonte é calculada determina o maior ou menor peso das receitas arrecadadas/recebidas e produz efeitos em termos da análise tanto por macrorregião quanto pela posição do município na Regic. Dessa forma, por exemplo, o FPM acaba sendo mais importante para as macrorregiões que possuem mais municípios e tem um peso substancialmente maior para os centros locais, e muito menos relevante para as metrópoles. De outra parte, os recursos decorrentes do Imposto de Renda mostram-se muito mais importantes para as metrópoles e são bem menos significativos para as tipologias da base da Regic: centros locais, centros de zona e centros sub-regionais.

Há, portanto, uma complexidade no sistema fiscal brasileiro que produz um quadro no qual convivem elementos que premiam determinados atributos com outros que valorizam características opostas. Trata-se de um dado de realidade que não é necessariamente ruim, mas demanda uma análise mais detida.

Os repasses do ICMS, por exemplo, constituem a principal fonte das transferências. Mais da metade dos recursos, contudo, ficaram em municípios da região Sudeste, mas eles representam menos de um quinto das receitas totais que o conjunto desses municípios recebem. O Nordeste, que possui grande número de municípios e boa parte da população do país, tinha o maior peso na distribuição do FPM, mas pouco mais de 15% da participação na cota-parte do ICMS, de modo que essa fonte representa apenas cerca de 13% dos tributos totais arrecadados/recebidos pelos municípios nordestinos.

Sudeste e Nordeste são as regiões que mais recebem recursos do Fundeb e do fundo do SUS, refletindo os critérios de distribuição de tais recursos. Contudo, esses recursos têm pesos muito diferentes para os municípios dessas regiões: enquanto

essas fontes representam menos de 10% das receitas dos municípios sudestinos, elas representam, respectivamente, mais de 20% e mais de 10% das receitas dos municípios nordestinos, percentuais muito próximos daqueles observados para os municípios da região Norte, apesar de a participação desses nas fontes em questão ser bastante reduzida.

Parece haver, a princípio, uma distorção regional que afeta de forma mais forte os municípios do Nordeste, que apesar do número de municípios e da população, recebem, no conjunto, menos recursos em termos proporcionais que o Sudeste.

Outro elemento interessante que decorre também das especificidades – poderíamos dizer tecnicidades – do sistema tributário brasileiro diz respeito aos *royalties* e à CFEM. Nesse caso, há um conjunto bastante restrito de municípios que acaba se beneficiando dessas fontes, sem que se observe nenhum efeito distributivo ou de compensações territoriais, mesmo na escala microrregional.

Essas duas compensações fiscais produzem uma distorção regional muito forte. Os *royalties* concentram-se basicamente no Sudeste (percentual superior a 70%) e a CFEM tem quase 90% dos seus recursos concentrados no Sudeste e no Norte.

Essa forte concentração regional, produtora de um quadro desbalanceado, também se dá na escala local, gerando municípios ricos ao lado de outros muito pobres em termos de recursos, o que faz com que seus prefeitos estejam sempre em busca de soluções para enfrentar sua baixa capacidade fiscal. Isso, por sua vez, acaba fazendo com que muitos desses prefeitos adiram, sem muitas críticas e sem impor restrições, à chegada de empreendimentos que irão gerar passivos socioambientais que dificilmente as compensações pagas conseguirão atenuar.

Tais desequilíbrios também se fazem sentir quando a análise se depara sobre a Regic. Chama atenção, em especial, como a cota-parte do ICMS tem praticamente o mesmo peso para os municípios brasileiros, tanto em termos regionais (excetuando-se, nesse caso, o baixo peso dessa fonte para os municípios nordestinos) quanto para a tipologia de municípios da Regic. Contudo, ao olhar para a participação dos municípios no bolo de recursos vindos dessa fonte, salta aos olhos o peso dos municípios inseridos nos quinze arranjos populacionais metropolitanos (mais de um terço dos recursos vão para essa tipologia), em contraste com o percentual que vai para as outras tipologias, especialmente para os centros de zona e para os centros sub-regionais, o que sugere maiores restrições orçamentárias e financeiras para os municípios dessas tipologias.

Ainda em relação à Regic, é interessante observar o peso do FPM para os centros locais (quase metade dos recursos disponíveis vão para esses municípios),

o que faz com que essa fonte responda por quase um terço de sua receita. Pode-se dizer, nesse sentido, que a partição desses recursos, apesar dos problemas associados à rigidez dos critérios que a balizam, acaba tendo algum efeito distributivo em termos federativos.

Por fim, a parte importante da análise, apenas superficialmente explorada no capítulo anterior deste texto, diz respeito a saber se o sistema tributário produz um quadro compatível com as necessidades heterogêneas dos municípios brasileiros em termos regionais, e, sobretudo, em termos de sua relevância no sistema urbano brasileiro.

Trata-se de um questionamento que demandaria muito mais espaço do que o que dispomos aqui, mas cujos elementos trazidos permitem indicar algumas evidências. A primeira está diretamente associada à queda dos recursos direcionados a investimentos, isso antes mesmo das restrições associadas ao teto de gastos. Fica difícil imaginar um maior protagonismo dos municípios, a partir dos recursos que lhe são destinados, para promover investimentos, em geral, e investimentos em desenvolvimento urbano, em particular.

Ao analisar a distribuição dos recursos por funções de despesa, uma segunda evidência se coloca: a importância de determinados grupos de despesas que estão atrelados a algumas fontes de receita (casos da educação, da saúde, das despesas previdenciárias – que possuem pesos diferentes segundo a tipologia da Regic) e das despesas administrativas, ao passo que aquelas com urbanismo mostram-se pouco expressivas, tanto em termos regionais como em termos da Regic.

Em resumo, não parece que os recursos tributários arrecadados/recebidos pelos municípios brasileiros sejam capazes de promover os investimentos ou os aportes em desenvolvimento urbano necessários nas cidades brasileiras. O sistema fiscal brasileiro não favorece os gastos com desenvolvimento urbano. As maiores cidades, sedes das grandes metrópoles nacionais e regionais identificadas pela Regic, parecem ter uma posição relativa mais confortável, mas mesmo elas possuem estruturas de despesas e compromissos que também acabam por limitar suas ações.

Dado esse quadro, a necessidade de se desenvolverem soluções para o financiamento do desenvolvimento urbano, inclusive no âmbito fiscal, fica evidente – e denota as lacunas presentes na realidade brasileira. Essa necessidade se agrava em função das transformações em curso, no campo social e econômico, e também das exigências trazidas pela agenda da adaptação às mudanças climáticas, mudanças e transições que demandam uma agenda de ações efetivas por parte dos municípios. As soluções podem ser estruturais e/ou podem ser pontuais, por meio da criação de fundos que sejam alimentados, por exemplo, por recursos

demasiadamente concentrados em alguns poucos municípios. A agenda e as demandas não nos parecem ser passageiras, pelo contrário: as soluções já estão atrasadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual técnico de contabilidade aplicada ao setor público**. Brasília: STN, 2018.

CURI, R. L. C.; MARTINS, L. G. V.; COSTA, M. A. Uma caracterização dos municípios sem declaração de receitas anuais na base Finanças do Brasil: dados contábeis dos municípios (2013-2018). **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 24, p. 47-56, 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades**: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

ORAIR, R. C.; ALENCAR, A. A. **Esforço fiscal dos municípios**: indicadores de condicionalidade para o sistema de transferências intergovernamentais. Brasília: Esaf, 2010.

A OUTORGA ONEROSA E A GESTÃO PÚBLICA DOS DIREITOS DE CONSTRUIR

Fernanda Furtado¹
Camila Maleronka²

1 INTRODUÇÃO

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é um instrumento de política urbana definido pelo Estatuto da Cidade em 2001. Sua origem remonta às discussões sobre o “solo criado” de meados da década de 1970, inspiradas em experiências internacionais e, também, em experiências nacionais que inauguraram, ainda antes da existência do marco regulatório nacional, a concessão onerosa de direitos de construir no Brasil.

A OODC oferece a base para a estruturação da gestão pública da valorização da terra pelo manejo dos direitos de construir, atendendo à diretriz da justa distribuição dos ônus e bônus da urbanização. Com interpretações variadas, essa diretriz está presente na política urbana de várias cidades ao redor do mundo, especialmente naquelas que têm equacionada a provisão de infraestrutura urbana. Nesse contexto, contrapartidas substantivas por autorizações de novos projetos imobiliários são tão comuns quanto sistemas de tributação imobiliária robustos, que em conjunto financiam a urbanização.

No modelo brasileiro, a OODC endereça questões importantes, como a possibilidade de recuperar para a coletividade a valorização acumulada ao longo do processo de urbanização e redistribuí-la, alterando a lógica usual da privatização de benefícios produzidos pelo esforço coletivo. Sua aplicação permite também relacionar, de forma mais evidente e consistente, as densidades construtivas com a presença de infraestrutura compatível, além de facilitar a obtenção de recursos para o financiamento das cidades a partir do próprio processo imobiliário.

Também é importante ter em conta que a OODC oferece uma solução com um grau de discricionariedade relativamente limitado – diferente de sistemas baseados em exações e contrapartidas *ad hoc*. A OODC estabelece uma regra geral aplicada durante o processo de licenciamento de projetos, com parâmetros pré-definidos e claros. A aplicação do instrumento consiste em seguir a fórmula

1. Professora titular do Departamento de Urbanismo da Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: <fer.furtado321@gmail.com>.

2. Pesquisadora de pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) da UFF. E-mail: <c.maleronka@gmail.com>.

definida em lei, limitando o espaço para interpretações e negociações caso a caso. Essa característica é particularmente relevante considerando a cultura institucional do país, na qual a prevalência de critérios técnicos, que consideram o interesse público, por vezes tende a ser relativizada e enfraquecida quando há interesses privados contrapostos.

Contudo, apesar do tempo decorrido e da experiência acumulada, a adoção do instrumento pelas cidades do país ainda apresenta fragilidades, e seu uso não raro é cercado de controvérsias e mal-entendidos.

Ao longo da última década, ao acompanhar a evolução da implementação da outorga onerosa no país, pudemos desenvolver análises e reflexões que registramos neste capítulo. Para tanto, nos dedicamos a examinar a OODC e seus componentes, com o intuito de contribuir para o entendimento da ferramenta e o aperfeiçoamento da sua utilização, à luz da experiência acumulada no país. Iniciamos com uma discussão sobre a sua base conceitual, o que permite detalhar e compreender a sua operacionalização, para em seguida examinarmos os elementos estruturadores de sua aplicação, discutindo as controvérsias presentes no entendimento desses elementos básicos e, por fim, apontando outras questões que envolveram ou ainda envolvem o instrumento.

2 OODC: DA BASE CONCEITUAL AO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA

2.1 A OODC e sua base conceitual

A base conceitual da OODC se estrutura a partir da noção essencial da existência de um patamar básico e uniforme de aproveitamento para todos os terrenos urbanos, que confere conteúdo econômico às propriedades urbanas. Esse patamar é expresso na forma de um coeficiente de aproveitamento³ (CA) básico. Toda e qualquer autorização para que se construa acima desse patamar básico cria direitos adicionais de construção que pertencem à coletividade, constituindo-se em recursos públicos urbanísticos (Furtado, Rabello e Bacellar, 2017).

A utilização de direitos de construir adicionais ao definido pelo CA básico se dá mediante a concessão, pelo poder público, de parcela desses recursos públicos, limitada ao que é autorizado pelas normas urbanísticas de uso e aproveitamento do solo urbano, e com o pagamento de contrapartida. Essa é a base conceitual da outorga onerosa do direito de construir, que deriva da noção de “solo criado”, cuja elaboração já se encaminha para cinco décadas.

3. Razão entre a área construída e a área do terreno, também nomeado em algumas cidades índice de aproveitamento de terreno (IAT) ou, simplesmente, índice de aproveitamento (IA).

O histórico do “solo criado” (Rezende *et al.*, 2009) teve início em 1975, quando começaram a circular nos meios acadêmico e técnico propostas sobre como restabelecer o equilíbrio urbano em áreas adensadas.⁴ Com vistas a dar conta dessa importante questão urbana, um grupo de pesquisadores do Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (Cepam) da Fundação Prefeito Faria Lima, vinculada à Secretaria do Interior do Estado de São Paulo, desenvolveu a noção de que “a criação de solo é a criação de áreas adicionais de piso utilizável não apoiadas diretamente sobre o solo” (Moreira *et al.*, 1975, p. 7). A partir dessa noção, foram então propostos três dispositivos: o coeficiente de aproveitamento único, a transferência do direito de construir e a proporcionalidade entre solos públicos e solos privados.

Todos eles tinham o intuito de equalizar a parcela do valor da terra decorrente dos diferentes critérios impostos pela normativa de zoneamento. O argumento é claro: “a fixação de diferentes coeficientes de aproveitamento em diferentes zonas leva a uma valorização diferenciada dos terrenos” (Moreira *et al.*, 1975, p. 5). Era essa distorção que se pretendia corrigir por meio do conjunto dos instrumentos propostos.

As iniciativas municipais de regulamentação do “solo criado” que começam a surgir no final dos anos 1980, entretanto, se distanciam da sua concepção inicial e até de seus objetivos. O que se pode observar é o desmembramento do conjunto de dispositivos e sua utilização isolada em variadas interpretações.

Para citar apenas alguns casos precursores, em Porto Alegre, os estoques municipais de “solo criado” definidos para cada localidade eram calculados em relação às áreas públicas sem construções (ruas, praças e parques), seguindo a ideia da proporcionalidade entre solos públicos e privados, porém adotando coeficientes variáveis. Em vários municípios, notadamente em São Paulo, foi desenvolvida uma normativa para garantir a transferência do direito de construir (TDC) para imóveis atingidos por restrições de preservação ou ambientais, porém desprendendo-se da noção de um coeficiente único, básico, a partir do qual o direito de construir seria coletivo, ou seja, sempre considerando todo o potencial construtivo dos imóveis atingidos por iniciativas de preservação. Na verdade, o coeficiente único foi adotado em poucos casos, sendo que em alguns foi interpretado como índice unitário, enquanto em outros tomou-se como básicos os índices máximos anteriormente vigentes,

4. Cabe uma observação sobre a sincronia entre propostas que, então, eclodiam ao redor do mundo. Nessa mesma época, foi aprovada na Itália uma lei que estabelecia a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir. Com uma concepção análoga ao “solo criado” (Azevedo Netto *et al.*, 1977), o *plafond légal de densité* francês foi criado em 1975 e regulamentado nos anos seguintes, estabelecendo um índice único e unitário de aproveitamento para todo o território francês – exceção feita à região de Paris, onde esse índice era igual a 1,5. Para edificar além desse índice, era necessário comprar os direitos de construir. Vale ainda notar o plano de 1973 para a cidade de Chicago, nos Estados Unidos da América, que trouxe dois instrumentos – *space adrift* e *zoning bonus* – que também seguem a ideia de manejo de edificabilidade para atender a objetivos da política urbana (Rezende *et al.*, 2009).

alterando as legislações urbanísticas para definir novos e maiores índices máximos. Em resumo, cada cidade desenvolveu sua forma particular de entendimento e aplicação do conceito do solo criado (Furtado *et al.*, 2007).

Do acúmulo dos postulados do “solo criado” e das experiências inspiradas mais ou menos fielmente a essa noção, forjou-se a base conceitual da OODC, que tem como elemento orientador principal a “justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização”, diretriz de política urbana consagrada no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001).

A base conceitual da OODC é composta por duas vertentes que se articulam: por um lado, a cobrança de contrapartidas pela autorização de aproveitamentos urbanísticos superiores ao aproveitamento básico uniforme dos terrenos urbanos; por outro lado, a compensação por decisões públicas que venham a restringir, para situações particulares, a utilização do aproveitamento básico de que o terreno em questão podia usufruir anteriormente.

A primeira vertente se desdobra em dois instrumentos, a OODC e a Operação Urbana Consorciada (OUC), enquanto a TDC tem origem na segunda vertente. Em relação aos dispositivos presentes no “solo criado”, vemos que se mantém o objetivo de equilibrar os impactos econômicos de decisões urbanísticas, sejam elas voltadas a ampliar ou reduzir aproveitamentos edilícios. O objetivo anterior de proporcionalidade entre solos públicos e privados sai de cena, mas ganha protagonismo outro elemento que se torna essencial no cenário pós-constitucional de maior autonomia – e responsabilidade – municipal: a possibilidade de obtenção de recursos a partir da dinâmica imobiliária, para fazer face aos grandes desafios da provisão de infraestrutura urbana.

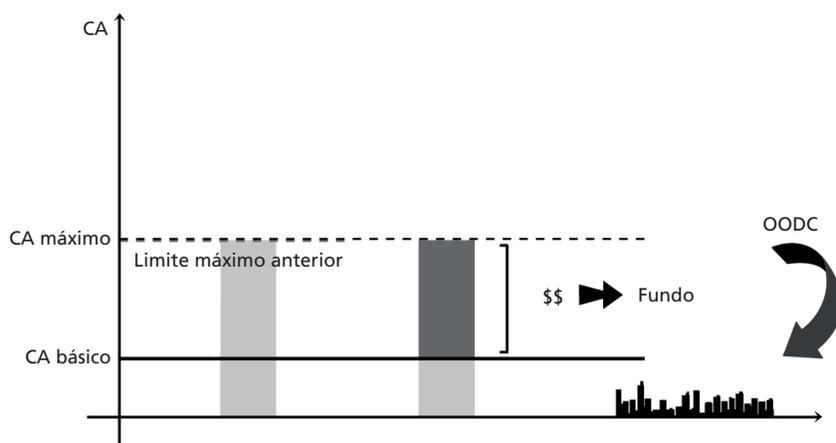
O Estatuto da Cidade, em seu capítulo sobre os instrumentos de política urbana, incluiu este conjunto de instrumentos relacionados à gestão pública dos direitos de construir: OODC, OUC e TDC. A base conceitual da OODC está presente nos três instrumentos, e para entendê-la é preciso, inicialmente, situá-la nesse conjunto de três instrumentos e em sua articulação, identificando seus respectivos papéis na política urbana municipal.

Em primeiro lugar, é necessário questionar o porquê da existência de dois instrumentos diferentes, OODC e OUC, se ambos são amparados no mesmo conceito e com a mesma vertente de utilização.

Argumentamos que a OODC e a OUC são instrumentos complementares, para em conjunto dar conta de diferentes condições e estágios da urbanização, embora ambos estejam orientados a recuperar valorizações originadas pela atuação pública direta (provisão de itens da urbanização) ou indireta (alteração da normativa urbanística em função da provisão de itens da urbanização).

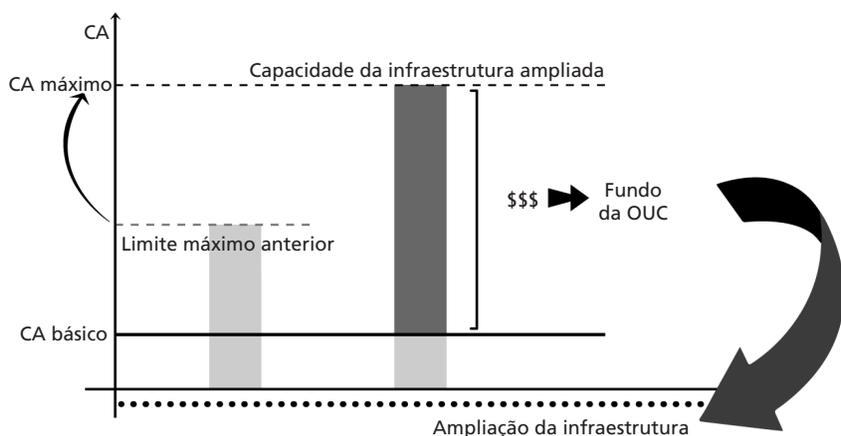
No caso da OODC, trata-se de recuperar valorizações em áreas que já possuam os itens de urbanização necessários ao adensamento, para aplicar esses recursos em áreas desassistidas e que necessitem de investimento público. Ou seja, a OODC se destina a áreas em que sejam autorizados maiores aproveitamentos urbanísticos em função da existência de capacidade de infraestrutura que suporte esse maior adensamento. Já a OUC é destinada a áreas que necessitem de transformações urbanas estruturais, ou seja, investimento em infraestrutura que possa oferecer a base para o adensamento.

FIGURA 1
Lógica da OODC



Elaboração das autoras.

FIGURA 2
Lógica da OUC, coordenada com a OODC



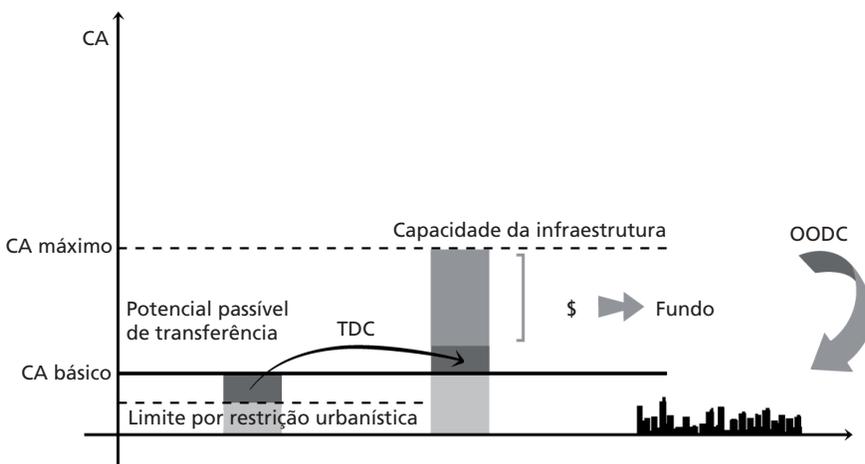
Elaboração das autoras.

Por isso, a OODC abrange toda a cidade consolidada, enquanto a OUC é destinada a áreas específicas em que haja o interesse público na provisão ou complementação de infraestrutura, o que pode ocorrer tanto nas áreas de reestruturação urbana – por exemplo, áreas industriais ou zonas portuárias que já não abrigam suas funções originais e devem ser transformadas para receber novos usos – como nas de expansão urbana – que necessitam de investimentos em infraestrutura para que se integrem à área urbana.

Em segundo lugar, é preciso entender como se dá o uso conjunto da OODC e da TDC. Para que essa utilização se dê de modo coerente, há que se considerar o CA básico como delimitador do uso de ambos os instrumentos, já que é este índice que define a edificabilidade gratuita inerente à propriedade imobiliária. Enquanto a cobrança da OODC ocorre quando há uma autorização para construção que ultrapassa o CA básico, a compensação por meio da TDC tem que ser limitada ao CA básico para que os dois instrumentos operem sob a mesma lógica.

Nessa utilização conjunta, é importante compreender que a TDC não pode ser considerada como uma moeda municipal. Ela substitui gastos com desapropriação e com compensações por perda de conteúdo econômico da propriedade imobiliária, mas o que o município deixa de gastar usando a TDC, ele deixa também de arrecadar com a OODC. Por isso, a TDC deve ser considerada somente para casos específicos e excepcionais.

FIGURA 3
Lógica da TDC, coordenada com a OODC



Elaboração das autoras.

Por fim, vale retomar alguns pontos que tornam essa base conceitual, que se traduz em instrumentos para a gestão pública dos direitos de construir, essencial para o planejamento urbano, a regulação pública do processo de urbanização e a saúde fiscal das cidades. Em primeiro lugar, por equilibrar os impactos econômicos das decisões urbanísticas, conferindo maior liberdade para as decisões técnicas do planejamento urbano. Em segundo lugar, por contribuir para restringir a especulação fundiária, esvaziando a retenção de terras à espera dos benefícios da urbanização. Por último, mas não menos importante, pela canalização de recursos não tributários para atender às demandas crescentes do processo de urbanização.

2.2 OODC como instrumento de política urbana

Para compreender a operacionalização da OODC como instrumento de política urbana, partimos da leitura dos dispositivos presentes no Estatuto da Cidade, que traz uma seção específica definindo as bases para sua aplicação pelos municípios, conforme a seguir.

Seção IX

Da outorga onerosa do direito de construir

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – a contrapartida do beneficiário.

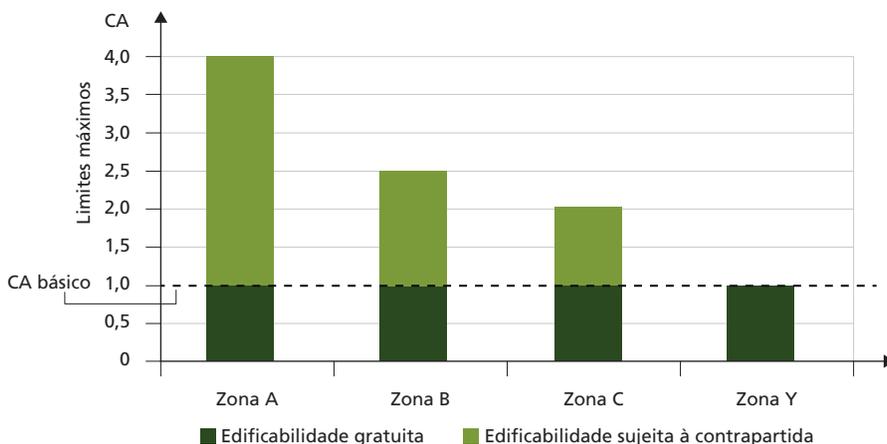
Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei (Brasil, 2001).

A noção fundamental que oferece o princípio para a aplicação da OODC é o CA básico, que consiste na utilização autorizada para os terrenos urbanos, sem o pagamento de contrapartida. Trata-se da definição de uma área relativa de edificação, conforme o tamanho do terreno, considerada como o aproveitamento básico, autorizado gratuitamente, e indistintamente, a todos os proprietários de terrenos urbanos.

Assim, para que o plano diretor municipal adote a OODC, deverá delimitar áreas nas quais o direito de construir possa ser exercido acima do CA básico. Nessas áreas, os proprietários beneficiados deverão pagar uma contrapartida ao município. Isto é, a OODC é definida para todo o município, porém seu uso está restrito às áreas passíveis de adensamento. A lógica que fundamenta esse dispositivo é que os direitos de construção adicionais ao definido pelo CA básico não pertencem a cada proprietário e sim à coletividade, e por isso são passíveis de uma concessão, ou outorga, para sua utilização.

Conforme o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001, art. 28), o CA básico pode ser único para todos os terrenos urbanos, ou pode ser diferenciado em certas regiões da cidade. É necessário aqui retomar a base conceitual do instrumento para compreender a alternativa colocada pelo texto. Essa possibilidade visa a ajustar o parâmetro para situações que constituam exceções à regra geral, a qual é válida para todos os imóveis urbanos. É o caso, por exemplo, de áreas de proteção ou preservação ambiental, que não suportam o mesmo CA básico do conjunto da cidade. Não diz respeito, portanto, à possibilidade de reforçar as desigualdades oferecidas pelo zoneamento urbanístico aos diferentes proprietários, o que seria um contrassenso com os objetivos da OODC.

GRÁFICO 1
CA básico e limites máximos



Elaboração das autoras.

Nesse sentido, é importante ter em conta que o conteúdo e a delimitação do CA básico refletem o direito de uso e aproveitamento dos terrenos urbanos, que é inerente à propriedade fundiária urbana. Desse entendimento conclui-se que o CA básico não tem conteúdo urbanístico, ou seja, sua definição não está relacionada às características do território – como a disponibilidade de infraestrutura – ou a intenções de transformação urbana – como o incentivo ou o controle da ocupação de determinadas áreas.

Os parâmetros urbanísticos que traduzem as intenções de planejamento são os que fixam os limites máximos de aproveitamento e, em geral, constam da regulação urbanística mesmo antes da adoção da OODC. Essa noção também está presente no texto legal, que estabelece que os limites máximos serão definidos segundo critérios de adequação à infraestrutura disponível. Vale notar que, ainda que o município adote a OODC como regra geral, pode haver situações em que o instrumento não se aplique, seja porque os limites máximos coincidem com o patamar dado pelo CA básico, seja porque a infraestrutura disponível não suporta densidades adicionais, por diretrizes de composição de paisagem ou por questões ambientais.

Uma vez estabelecidas a edificabilidade básica, mediante a introdução do CA básico, e a edificabilidade máxima, pelos limites urbanísticos máximos, o intervalo entre elas deve ser o objeto da OODC e da contrapartida correspondente, cuja cobrança é condicionada ao uso efetivo da edificabilidade adicional permitida. Isto é, a utilização pelo particular da edificabilidade adicional ao CA básico é facultativa, mas, se houver essa utilização, a cobrança pelo município da OODC por edificabilidade superior ao CA básico é obrigatória.

Delimitadas as bases gerais da OODC, há que se considerar uma série de critérios para sua implementação pelos municípios. Um primeiro critério necessário é a definição do CA básico, além do qual se considera justo cobrar a OODC. Excetuando-se aquelas áreas que mereçam tratamento especial devido a seus atributos urbanos e ambientais específicos, quanto mais uniforme seja o CA básico, maior a igualdade proporcionada às propriedades urbanas, tendo em conta que ele deve estabelecer um patamar de edificação que confira utilidade e valor econômico aos terrenos urbanos.

Outro critério a ser observado para a implementação da OODC é a indicação das áreas de incidência e de aplicação do instrumento. De maneira geral, a OODC deve incidir sobre todas as áreas urbanas do município. Isso significa que qualquer terreno que a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Luos) considere capaz de suportar adensamento construtivo superior ao CA básico estará sujeito à incidência da OODC. Essa decisão facilita a implementação continuada do instrumento, sem que seja necessário alterar mapas de incidência ao longo do

tempo, e transfere para a Luos o acompanhamento da dinâmica urbana. Dessa forma, a Luos estabelecerá, a cada período, as áreas em que o limite máximo de aproveitamento dos terrenos é superior ao definido pelo CA básico, segundo condições de infraestrutura e de atributos urbanos e ambientais, dando então lugar à aplicação efetiva da OODC.

Adicionalmente, há o critério da definição da fórmula de cálculo para a cobrança das contrapartidas. Ainda que o município decida autorizar contrapartidas que substituam o pagamento em dinheiro, o montante financeiro relativo à OODC tem que ser calculado em qualquer caso. O cálculo do maior aproveitamento proporcionado por índices urbanísticos superiores ao definido pelo CA básico pode ser feito de diversas formas. A forma mais exata de calcular esse aproveitamento extra seria calcular a diferença entre o valor do terreno nas duas situações, ou seja, com ou sem o aproveitamento adicional ao CA básico. Mas a definição do valor *ex post* não é simples, ela depende da existência de situações similares para que esse valor possa ser estimado com acuidade. Depende também da existência de um sistema de avaliação de terrenos e de imóveis abrangente e eficiente.⁵

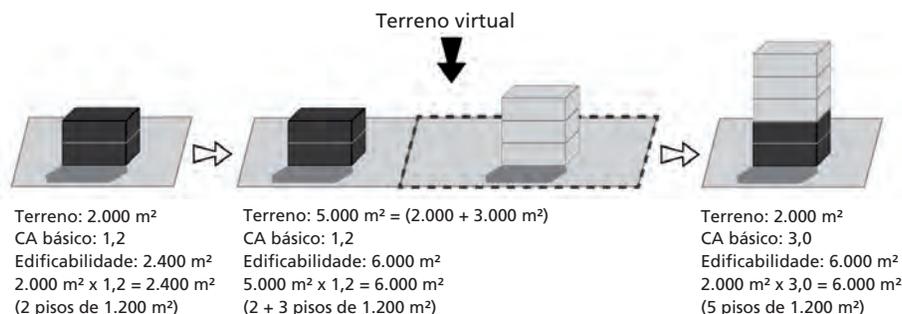
No Brasil, o cálculo dos valores dos imóveis urbanos é feito por meio de plantas de valores fiscais municipais que oferecem as bases para a cobrança do imposto predial e costumam ser bastante defasadas, uma vez que a sua atualização depende de aprovação pelo legislativo municipal e é considerada uma iniciativa impopular. As cidades maiores e as capitais contam, algumas vezes, com outras plantas de valores complementares, atualizadas, para a cobrança de outros tributos, contribuições e encargos não legalmente vinculados à planta de valores oficial, como o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e a própria OODC. Essa situação, entretanto, ainda é excepcional no quadro nacional. Além disso, essas plantas muitas vezes não consideram os terrenos em separado, e em muitas situações não há terrenos equivalentes para realizar um cálculo acurado em cada área em que incida a OODC.

Diante desse contexto, a fórmula que se considera mais adequada é aquela baseada em um terreno virtual. A ideia é calcular a contrapartida com base em um terreno hipotético que, com o mesmo CA básico do terreno real, resulte na área pretendida, dentro do limite máximo estabelecido.

O valor unitário (por metro quadrado) da contrapartida é então calculado tomando como referência o valor do metro quadrado de terreno naquela localização, que, por sua vez, é ponderado pelo CA básico e, para o valor total da contrapartida, multiplicado pela área do terreno virtual.

5. Na América Latina, somente a Colômbia tem um sistema nacional de avaliação de terrenos e imóveis.

FIGURA 4
Lógica do terreno virtual



Elaboração das autoras.

A fórmula geral pode ser assim definida:

$Ct = F (Vt / CAB)$, em que:

Ct – valor da contrapartida por metro quadrado adicional de construção;

Vt – valor do terreno por metro quadrado;

CAB – coeficiente de aproveitamento básico; e

F – fatores de ajuste.⁶

Não se trata de um cálculo exato. Contudo, é extremamente simples, reflete o valor das diferentes localizações e endereça a neutralização da valorização diferenciada que a atribuição de índices variados acarreta. Por isso, considerando os riscos e dificuldades que uma aferição mais precisa poderia acarretar, consideramos essa fórmula geral bastante adequada.

Podemos exemplificar a aplicação da fórmula baseada no terreno virtual tomando duas situações diferentes:

- situação A: CA básico 1,0; CA máximo 2,0; e
- situação B: CA básico 1,0; CA máximo 3,0.

Assumindo que ambos os terrenos tenham área de 2 mil metros quadrados, supondo localizações equivalentes e, portanto, o mesmo valor de terreno, por exemplo, R\$ 500/m², teríamos que, para a situação A, o terreno seria comprado por R\$ 1 milhão e a base da contrapartida devida para se atingir o CA máximo seria de R\$ 1 milhão (nesse caso, o terreno virtual equivale ao terreno real).

6. Os fatores são de diversas naturezas, variando conforme o uso, trazendo incentivos, ou mesmo politicamente definidos (Furtado *et al.*, 2007).

Já na situação B, o terreno seria comprado pelo mesmo R\$ 1 milhão, no entanto, a base da contrapartida nesse caso seria maior, de R\$ 2 milhões (aqui, o terreno virtual teria o dobro da área do terreno real). Note-se que a atribuição de coeficientes máximos, diferenciados pelo poder público nesse exemplo hipotético, não altera o valor a ser recebido pelo proprietário; o que muda é a contrapartida, proporcional ao adicional construtivo autorizado e realizado.

Consideremos agora outra situação:

- situação C: CA básico 1,2; CA máximo 3,0.

Nesse terreno, também com área de 2 mil metros quadrados, a edificabilidade gratuita é superior à dos outros terrenos, por isso podemos supor que o valor unitário do terreno é maior. Assumindo um valor proporcional aos anteriores, esse terreno hipotético teria um preço de R\$ 1,2 milhão. Aplicando-se a fórmula do terreno virtual, em que é importante notar que o valor do terreno tem que ser ponderado por seu CA básico, a base da contrapartida para se chegar ao CA máximo de 3,0 será de R\$ 1,8 milhão.⁷

Vale notar que a soma dos valores do terreno e da base da contrapartida não se altera da situação B para a C, permanecendo em R\$ 3 milhões nas duas situações. Desses exemplos é possível depreender que, sem a OODC, os beneficiados seriam os proprietários dos terrenos, e não os empreendedores. Estes pagam o mesmo com ou sem a OODC, porém, com a OODC, eles pagam ao poder público parte do que pagariam de qualquer modo aos proprietários.

Em outras palavras, os custos para o empreendedor não são afetados e, portanto, não procede o receio de que o pagamento da OODC venha a majorar o preço final das unidades imobiliárias. Essa é uma assertiva muito importante para o correto entendimento do funcionamento do instrumento. É certo que, com o maior aproveitamento, o volume total do negócio imobiliário cresce em relação à utilização do CA básico, mas aumenta também a quantidade de metros quadrados de construção, de modo que a fração do terreno por metro quadrado das unidades se mantém.⁸

Fica claro, portanto, que a introdução da OODC, conceitualmente, altera as expectativas do proprietário, que, ao vender seu imóvel, deixa de ganhar a expectativa de valorização relativa aos índices urbanísticos. Na prática, essa incidência pode variar, principalmente considerando contextos de transição de regimes, como na introdução ou alteração das regras do instrumento.

7. $(R\$ 1,2 \text{ milhão} / 1,2) * (3 - 1,2) = R\$ 1,8 \text{ milhão}$.

8. Ou seja, a contrapartida recai inteiramente sobre o valor do terreno. Apesar dessa assertiva conceitual, existem debates sobre as condições de sua aplicação em distintas situações de mercado.

Delineadas as bases conceituais e normativas da OODC, passamos a nos debruçar sobre os elementos que estruturam sua aplicação, examinando as controvérsias presentes no entendimento desses elementos e de seus alcances e limites.

3 ELEMENTOS ESTRUTURADORES PARA A APLICAÇÃO DA OODC

3.1 Definição e introdução do CA básico

O primeiro parâmetro essencial a ser considerado em uma avaliação de forma e conteúdo da OODC nos diferentes municípios é o CA básico, aqui entendido como aquele que confere uso útil à propriedade urbana (Rabello, 2010). Segundo esse entendimento, CAs básicos diferenciados só se justificam em casos excepcionais. Contudo, os resultados de diversas pesquisas sobre experiências municipais com a OODC⁹ mostram uma variedade de situações para sua definição normativa e consequente entendimento.

Assim, podem ser encontrados municípios que já adotaram o CA básico único e unitário (1,0) há mais de uma década, como é o caso de Goiânia e Florianópolis, enquanto outros somente alcançaram esse patamar básico mais recentemente, como São Paulo, ou acabam de aprovar um novo plano diretor contendo o CA básico 1,0, como é o caso de Belo Horizonte. O CA básico único mas não unitário é menos frequente, e Natal é o caso mais antigo a adotá-lo.

A maioria das cidades têm CAs básicos diferenciados, embora com diferentes amplitudes. Em vários casos, foram utilizados como básicos os anteriores limites máximos definidos pelas respectivas normativas municipais.

Assim, o que se observa nesse rápido panorama é que persistem entraves à adoção de um CA básico que permita uma adequada implementação da OODC pelos municípios, ou seja, uma implementação que enderece a questão da valorização diferenciada dos terrenos urbanos decorrente da atuação pública, e a injustiça da apropriação privada dessas valorizações.

De modo geral, o que se pode observar é que existe um leque de questões e controvérsias vinculadas ao entendimento do que é o CA básico, sua função e sua relação com índices construtivos previamente existentes. Vamos tratar essas controvérsias separadamente, como recurso analítico para facilitar a estruturação dos argumentos.

9. O panorama de experiências aqui descrito provém dos trabalhos de Cymbalista *et al.* (2007), Furtado *et al.* (2007), Lima Neto, Krause e Balbim (2014) e Furtado e Araújo (2017), além de informações mais recentes relativas aos novos ou revisados planos diretores municipais.

3.1.1 CA básico e CA máximo

Todos os municípios possuem uma normativa de uso e ocupação do solo, usualmente conhecida como Luos (ou zoneamento). Entre outros parâmetros urbanísticos, as Luos definem índices/coeficientes construtivos para conjuntos de terrenos urbanos. Esses índices – CA, IAT, IA etc. – assinalam o máximo que pode ser construído em terrenos urbanos.

O entendimento que parece ainda não estar consolidado é que incluir a OODC entre os instrumentos de política urbana não altera em nada as decisões que embasam as definições dos índices construtivos máximos para cada área da cidade. Como consequência, a ideia do controle ou direcionamento da urbanização mediante a atribuição de diferentes limites urbanísticos máximos não tem qualquer relação com a OODC; trata-se de decisões urbanísticas que podem ser tomadas com ou sem a OODC. A diferença, como já ressaltado, é que a OODC é capaz de neutralizar os efeitos econômicos de tais decisões. Do mesmo modo, a atribuição à OODC de problemas de excessivo adensamento ou verticalização é um entendimento equivocado, uma vez que esses resultados estão vinculados aos índices e parâmetros urbanísticos. Essa controvérsia tem origem na decisão incorreta de municípios que, ao introduzir a OODC, tratam os índices máximos anteriores como os novos básicos, ampliando os limites máximos de aproveitamento e, com isso, por vezes gerando adensamentos e verticalizações excessivos.

A alteração que a OODC provoca é que, para novos empreendimentos, os limites máximos já não serão concedidos de forma gratuita. A implementação do instrumento requer a introdução do CA básico, que estabelecerá o limite do aproveitamento urbanístico a ser concedido pelo município sem a cobrança de contrapartida, ou seja, gratuitamente.

3.1.2 CA básico único ou variável

Toda a literatura nacional toma a Carta do Embu (FPFL, 1976) como definidora das bases para o conceito de “solo criado”. Ora, seu primeiro “considerando” estabelece: “É constitucional a fixação pelo município de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos.” Para vários especialistas, essa é, ou era, a ideia de conteúdo mais importante contida no “solo criado”. Segundo Rezende (1995, p. 298), por exemplo:

Ao estabelecer um índice único para todos os terrenos urbanos e ao se definir que, para construir acima desse índice, deve-se atender ao instrumento do solo criado, limita-se qualquer proprietário urbano ao mesmo potencial construtivo, constituindo assim um instrumento de realização de justiça social.

É bastante usual, entretanto, que sejam definidos índices variados, até a atualidade. Uma explicação para isso pode ser a forma como as bases para a OODC

aparecem estabelecidas no Estatuto da Cidade: “O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana” (Brasil, 2001, art. 28, par. 2). Sem um conhecimento prévio do instrumento, a leitura desse trecho pode levar ao entendimento de que o CA básico pode variar entre as áreas da cidade.

Como já visto e de acordo com a lógica da OODC, a leitura que faz sentido, no entanto, é a de que o CA básico diferenciado só se justifica em áreas excepcionais, que por suas características ou funções especiais não comportem o CA básico estabelecido como regra geral para a cidade, tais como áreas de ocupação rarefeita, áreas de caráter ambiental ou aquelas ainda não inseridas nas zonas urbanizadas (Furtado, Biasotto e Maleronka, 2012).

Esse equívoco de entendimento leva a outro mais problemático: a interpretação de que o CA básico seja um parâmetro urbanístico, ou, pior ainda, que o CA básico seja uma ferramenta de incentivo a determinados usos do solo. Nesse sentido, a ideia prevalente é que áreas nas quais se queira incentivar o adensamento ou fomentar usos comerciais devem ter um CA básico mais generoso, reservando o CA básico 1,0 para áreas em que se queira conter o crescimento.

Podemos concluir que o CA básico não tem, ou não deve ter, conteúdo urbanístico. Trata-se de um parâmetro a ser introduzido de forma homogênea em toda a cidade – salvo as exceções cabíveis –, a ser socialmente acordado como a porção gratuita do aproveitamento edilício autorizado, sendo o restante do potencial construtivo entre o CA básico e os limites máximos estabelecidos na Luos sujeito ao pagamento da OODC.

São esses limites máximos, estabelecidos a partir da infraestrutura disponível em cada área da cidade e, portanto, diferenciados, que conferem o conteúdo urbanístico que equivocadamente ainda se atribui ao CA básico.

3.1.3 CA básico único ou unitário

A controvérsia entre o CA básico único e o CA básico unitário permeia toda a discussão do “solo criado”, desde os anos 1970. A Carta do Embu, como já citado, refere-se à fixação de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos (FPFL, 1976), mas não há nenhuma menção explícita a que esse índice tenha que ser igual a 1,0. Entretanto, seguindo as ideias veiculadas em outras propostas e publicações, a literatura sobre o tema frequentemente considera esse coeficiente único como equivalente ao coeficiente unitário, como em Villaça (1999, p. 238):

A tese do “Solo Criado” admite que o direito que o proprietário de um terreno tem de nele construir limita-se a uma área construída igual à área desse terreno. Acima disso, qualquer área construída adicional (Solo Criado) seria objeto de concessão por parte do governo municipal, podendo esta ser onerosa.

Essa mesma noção foi absorvida em iniciativas para os planos diretores de São Paulo, em 1991, e do Rio de Janeiro, em 1992, refletindo o fato de que já havia esse entendimento por parte dos técnicos da administração pública.¹⁰

Vale mencionar que o projeto original do Estatuto da Cidade (Projeto de Lei do Senado nº 181 de 1989) não menciona o “solo criado” nem o instrumento da OODC. Apenas orienta que o plano diretor municipal – obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes – deve exigir (art. 41, inciso VI) a prévia avaliação por parte dos órgãos competentes do poder público para a aprovação de quaisquer projetos de mudança de uso do solo, alteração de índices de aproveitamento, parcelamentos, remembramentos ou desmembramentos.

Entretanto, é significativo observar que o projeto também estabelece que, enquanto o plano diretor não for aprovado, o índice de aproveitamento máximo para construção será de uma vez a área do terreno (Bassul, 2005, p. 228). Nesse particular, o projeto do Estatuto da Cidade segue a orientação dada pelo Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano (PL nº 775/1983), que estabelecia que, no caso de ausência de um plano de uso do solo, todos os terrenos teriam índice 1,0 (Rezende, 1995, p. 254).

De qualquer forma, ao constituir-se um índice convencionalizado a ser definido por cada município, não há, do ponto de vista legal, impedimento para a adoção de um CA básico único, mas não unitário, embora seja difícil justificar o índice acordado e encontrar uma forma mais simples que o CA básico 1,0.

3.1.4 Argumentos em favor do CA básico único – e até unitário

O primeiro argumento em favor do CA básico único é o da equidade. Todos os terrenos urbanos que possuam capacidade de adensamento passam a ter a mesma situação inicial, que se traduz em direitos de construir não onerosos que permitam um aproveitamento básico. Sobre essa base comum se aplicam potenciais construtivos adicionais variáveis por meio da Luos, conforme a capacidade de adensamento das diferentes áreas da cidade. Esses potenciais adicionais variáveis precisam estar sujeitos à cobrança da OODC, para que as decisões de planejamento urbano não resultem em situações injustas nem na apropriação privada da valorização decorrente da atuação do poder público, seja a partir de suas decisões normativas, seja na provisão de infraestruturas urbanas.

Isso nos leva ao segundo argumento para a introdução de um CA básico único. Nas pesquisas realizadas sobre a OODC, foi usual encontrar resistências à implementação do instrumento pelos setores públicos responsáveis justamente pelas decisões urbanísticas sobre usos e aproveitamentos do solo urbano. Tais

10. O projeto de lei do plano diretor de São Paulo de 1991 não chegou ao plenário. O plano diretor do Rio de Janeiro de 1992 foi aprovado com o “solo criado”, mas este não foi regulamentado.

resistências eram atribuídas ao temor de que o setor perdesse a capacidade de regulação e controle urbanístico. Entretanto, ao entender melhor a lógica do CA básico, o resultado é justamente o oposto: se todo o potencial além do CA básico único está sujeito ao pagamento de contrapartidas, isso traz uma maior liberdade urbanística, pois a definição dos parâmetros urbanísticos deixa de valorizar diferenciadamente as áreas e lotes urbanos. Só assim essas decisões urbanísticas podem adquirir o caráter eminentemente técnico que deveria prevalecer em todos os casos.

Como terceiro argumento, complementar ao anterior, o CA básico único também confere maior autonomia nas decisões urbanísticas que envolvem outros instrumentos de política urbana, especialmente aqueles que incidem sobre a valorização esperada dos terrenos urbanos, tais como os de proteção ambiental, preservação cultural, entre outros. O impacto e a rejeição a esses instrumentos estão muitas vezes relacionados a uma ideia de injustiça de uma decisão que afeta as áreas ou os imóveis de modo diferenciado. Exemplos notáveis são a delimitação de entornos de bens tombados em áreas urbanas, ou a delimitação de áreas de proteção do ambiente cultural. É fácil entender que, se todos somente podem usufruir gratuitamente até o índice único, essas decisões causam menor impacto.

Um quarto argumento se coloca exatamente sobre a valorização esperada dos terrenos urbanos, que se traduz em expectativas causadas pelo que os proprietários de imóveis consideram que se pode realizar em seu terreno, que, por sua vez, está vinculado ao potencial construtivo, e não ao que está efetivamente construído ou a um básico homogêneo que se possa construir sem o pagamento de contrapartida. O fenômeno da especulação fundiária, fartamente apontado como um dos principais problemas da urbanização nas cidades brasileiras, está relacionado a esse entendimento. Nesse sentido, a definição de um CA básico único aliada à cobrança de contrapartidas efetivas contribui definitivamente para o expurgo dessas expectativas associadas à especulação com os preços dos terrenos urbanos.

Como quinto argumento, o CA básico único aplicado aos terrenos urbanos também incide sobre outros instrumentos, tradicionais e inovadores. As necessárias desapropriações por interesse público ou social, por exemplo, poderiam ser bastante facilitadas, uma vez que as avaliações dos imóveis atingidos poderiam ser feitas pelo valor justo e certo dos imóveis, considerando o efetivamente construído, e não pelo maior valor que esses imóveis pudessem vir a alcançar se fosse considerado o potencial construtivo total, ainda que não utilizado. Quanto a instrumentos inovadores, um bom exemplo é o do direito de preempção aplicado à compra de imóveis pelo poder público, incluído no Estatuto da Cidade, cuja possibilidade de implementação seria beneficiada se o potencial construtivo não utilizado fosse expurgado do preço dos imóveis.

Por fim, todos esses argumentos são válidos também para a adoção do CA básico unitário, para o qual vale adicionar um último ponto: a facilidade de cálculo para a cobrança das contrapartidas por maior aproveitamento, bem como a simplificação dos cálculos de eventuais compensações a propriedades atingidas por iniciativas de utilidade pública. De fato, um dos maiores problemas encontrados na regulamentação da OODC dos municípios é o da definição de uma fórmula de cálculo incorreta, sendo uma das principais razões do erro a confusão que se faz entre metros quadrados de terreno e metros quadrados de construção. Um CA básico de 1,0 permite estabelecer uma correspondência direta entre essas duas variáveis, tornando o cálculo extremamente simples, eliminando o denominador da fórmula do terreno virtual.

Todos esses argumentos convergem para a oportunidade e até necessidade da introdução do CA básico em todas as normativas urbanas municipais, sem prejuízo da manutenção, ou revisão, se for o caso, dos potenciais construtivos adicionais admitidos para as diferentes áreas urbanas. Idealmente, o CA básico único e unitário permitiria a homogeneização de direitos básicos de construir em todas as cidades do país, ressalvada a autonomia municipal para o desenho da OODC.

A Resolução Recomendada nº 148 do Conselho das Cidades (Brasil, 2013) já aponta nesse sentido, ao definir o CA básico como princípio balizador da política fundiária municipal e recomendar sua adoção por todos os municípios.

3.2 As controvérsias do valor e dos fatores de incentivo

Apesar da grande importância da definição de um CA básico único para a cobrança da OODC, somente esse elemento não é suficiente para garantir uma aplicação adequada do instrumento. Aqui, colocamos em evidência a relevância de outros elementos presentes no cálculo da contrapartida, que são o valor tomado como base na fórmula de cálculo e os diversos fatores que podem ser agregados a esse cálculo.

3.2.1 As controvérsias do valor utilizado para o cálculo

Revisando as avaliações de experiências municipais, foram encontradas diferentes bases de valores nas fórmulas de cálculo da OODC, que podem ser sintetizadas em três grupos: a que é utilizada para o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); outros valores fiscais, como o usado para a cobrança do ITBI; e o valor do custo unitário básico da construção civil (CUB).

Como mencionado anteriormente, a planta de valores municipais, que funciona como base para a cobrança do IPTU, não costuma ser revisada em prazos curtos, sofrendo apenas atualização monetária. Muitas vezes, essas plantas possuem a deficiência de considerar apenas o valor total do imóvel, e não o terreno

e as benfeitorias separadamente. Em resumo, apesar de potencialmente adequado como referência, o valor de base do IPTU geralmente apresenta limitações importantes para uma cobrança adequada de contrapartidas (Smolka e Maleronka, 2018).

O grupo de valores específicos para a cobrança da OODC pode se valer de valores fiscais atualizados que, por vezes, são usados em cidades de grande porte para a cobrança de outros tributos e contribuições, especialmente o ITBI. Essa é, claramente, a referência de valor mais adequada, porém, na ausência de condições técnicas para uma geração mais exata dessa planta de valores específica, podem ser usados multiplicadores do valor do IPTU e, no caso em que seja considerado apenas o valor do imóvel como um todo, tais multiplicadores podem ser definidos por zonas homogêneas da cidade ou por faixa de valores dos imóveis.

A terceira referência usada é a mais problemática. Na verdade, a adoção do CUB como valor de referência na fórmula de cálculo da contrapartida é uma opção conceitualmente equivocada, porque esse índice tem como base o custo do metro quadrado da construção civil. Isso significa que o valor da contrapartida será relativo ao custo da edificação excedente ao CA básico e não à valorização excedente. Como já exposto, a valorização decorrente de maiores aproveitamentos urbanísticos incide sobre o valor do terreno, que, em uma mesma localização, varia conforme o que se possa construir nele. Por isso, a cobrança incide sobre o proprietário fundiário e não sobre o empreendedor imobiliário, como pode parecer ao ser usado o CUB como base de valor.

Há que se notar, também, que a utilização de um índice que não varia segundo a localização do imóvel leva a uma importante regressividade na cobrança. Os terrenos têm valores muito diferenciados na cidade, conforme os itens que compõem a sua localização, o que leva a uma situação de injustiça na cobrança dessa contrapartida, uma vez que, nos terrenos das zonas mais populares, com valores menores, os empreendimentos pagarão relativamente mais que aqueles realizados nas zonas mais nobres da cidade.

Dessa forma, em vários dos casos estudados, observa-se que o aparente avanço dado pela implementação de um CA básico único, e até unitário, muitas vezes se dissolve pela adoção de bases de valores inadequadas ou incorretas.

Em suma, a utilização de bases de valores equivocadas ou parcialmente neutralizadas por percentuais reduzidos ainda está bastante presente, limitando em grande medida os efeitos benéficos que a introdução de um CA básico único e a cobrança da OODC com base em valores reais poderia trazer para as cidades.

Outro elemento que altera o montante da contrapartida e que está presente em todas ou quase todas as experiências é representado pelo que aqui generalizamos como fatores de incentivo.

3.2.2 As controvérsias dos fatores de incentivo

Os fatores de incentivo englobam isenções, reduções ou até aumentos para determinados usos, exceções para situações particulares, reduções temporárias ou permanentes, além de outras especificidades. Podem estar presentes na própria fórmula de cálculo, a qual pode constar do plano diretor ou em regulamentações posteriores; pode, ainda, constar textualmente em normativas próprias ou em leis complementares e decretos.

Na verdade, são tantas as variedades de fatores que incidem sobre a cobrança da OODC que mereceriam um estudo específico, já que são importantes para a delimitação do montante real da contrapartida nos diversos municípios.

O fator de incentivo mais frequente é sem dúvida o que confere isenção do pagamento da OODC a projetos de Habitação de Interesse Social (HIS). Esse fator aparece também, algumas vezes, com uma variação de zero a um, segundo o tipo de habitação: de interesse social, de mercado popular ou de mercado, ou variando conforme classe de tamanho das unidades ou outras características. Em todos os casos, porém, a produção de HIS é contemplada com isenção total.

O que à primeira vista parece muito razoável torna-se questionável quando examinamos melhor o ponto. Não está claro se, ou como, essa isenção contribui para incentivar a produção de HIS, se por incentivar o produtor mediante um resultado mais rentável ou por levar o proprietário a optar pelo agente imobiliário que produz HIS.

Para analisar a questão, há que se considerar em primeiro lugar que, na maioria dos casos, não é o mesmo agente imobiliário que produz habitação de mercado e HIS. São produtos muito diferentes e que ocupam nichos muito distintos do mercado. Então, pensemos em dois agentes que disputam o mesmo terreno, o primeiro agente dedicado a habitações de mercado, e o outro, à construção de HIS. O proprietário escolherá quem lhe fizer a oferta mais alta e, como a OODC recai sobre ele, aparentemente optará pela proposta vinculada à isenção da contrapartida.

Ocorre que, na prática, a diferença de preços entre os terrenos mais bem localizados e os que comportam financeiramente a produção de HIS é usualmente tão grande que a isenção da OODC não compensa essa diferença e, com isso, na grande maioria dos casos, o agente que produz HIS não conseguirá comprar o terreno mais bem localizado, já que seu concorrente, que produz habitação para

um público-alvo com maior capacidade de pagamento, poderá oferecer mais pelo mesmo terreno. Como resultado, o proprietário do terreno escolherá o agente que paga a OODC e ainda assim produz um imóvel mais rentável, ou seja, um produto que poderá oferecer por seu terreno um valor residual, após o pagamento da OODC, que ainda continua sendo maior que o valor que o agente que produz HIS pode oferecer.

Por isso, a isenção ou redução da contrapartida para usos sociais se constitui em um fator de fundo ideológico. Se o principal objetivo é apaziguar eventuais críticas à OODC, ainda que desprovidas de fundamento, a inclusão do fator pode se justificar, mas é importante frisar que essa decisão acaba por gerar um ruído importante, por sinalizar, equivocadamente, que a OODC recai sobre o consumidor final e não sobre o proprietário do terreno.

O mesmo ocorre com os demais fatores, estejam eles inseridos nas fórmulas de cálculo ou em outras normativas. Tomamos aqui três exemplos de municípios cujos fatores constam nas fórmulas de cálculo da OODC. Florianópolis utiliza o índice de estímulos de usos. Salvador apresenta os fatores: de desenvolvimento urbano, social e de incentivo ao desenvolvimento econômico. São Paulo conta com um fator social escalonado e um fator de planejamento que atribui pesos aos diferentes usos. Em todos os casos, se retivermos a ideia central de que o que não se cobra pela OODC aumenta o valor residual do terreno, não é difícil concluir que muito dificilmente esses fatores seriam efetivamente capazes de incentivar usos e aproveitamentos que o mercado não sancione.

Mais recentemente, surgiram em vários municípios fatores de incentivo ambiental, reduzindo a contrapartida da OODC para construções mais sustentáveis. Salvador apresenta um desconto de 25 a 40%, enquanto em Natal a redução alcança 70%; São Paulo remete a definição do índice de redução à pontuação de uma cota ambiental, estipulada por uma combinação de opções de projeto que incluem área permeável e cobertura vegetal. Nesse caso, por estar vinculada a elementos construtivos cuja decisão usualmente cabe ao promotor imobiliário em momento posterior à compra do terreno, essa redução possivelmente beneficia esse agente, nesse primeiro momento em que o diferencial associado a essas práticas não tenha sido ainda absorvido pelos proprietários. Por outro lado, como se trata de elementos de diferenciação do produto e, portanto, constitutivos das estratégias do capital imobiliário, vale questionar sobre a racionalidade, e até a justiça, de oferecer tais descontos. Vale também considerar que uma suposta qualidade ambiental estaria sendo promovida naqueles locais em que o setor imobiliário de ponta opera, em detrimento de uma receita de OODC que poderia ser aplicada, por exemplo, para ampliar áreas verdes em bairros que precisem mais desse tipo de equipamento.

Em resumo, os fatores de incentivo não parecem cumprir o papel que lhes é destinado, e sua inserção não parece fortalecer a aplicação da OODC. Essa questão em muito se beneficiaria de estudos consistentes sobre a aplicação desses fatores e seus resultados.

4 OUTRAS QUESTÕES

Questões recorrentes permeiam o debate sobre instrumentos de recuperação das mais-valias fundiárias, em geral, e da outorga onerosa, em particular. Aqui, de modo complementar ao que foi tratado sobre as controvérsias presentes na operacionalização do instrumento, trazemos algumas dessas principais questões, organizadas em três blocos, segundo o grau de maturidade das discussões. Inicialmente, trazemos questões que representam argumentos prevalentes nas primeiras tentativas de regulamentação da OODC pelos municípios (Smolka e Furtado, 2003) e que hoje podem ser consideradas superadas, sobretudo no contexto brasileiro: a discussão sobre direitos adquiridos dos proprietários de terrenos e o argumento de que a OODC implicaria bitributação em relação à cobrança do imposto predial (Furtado, Rabello e Bacellar, 2017).

Sobre a questão dos direitos adquiridos, há que se reafirmar que parâmetros urbanísticos podem gerar expectativas que se refletem no preço de imóveis, mas não geram direitos. Assim, fica claro que a alteração das regras que definem quanto se pode construir em um determinado terreno – seja pela revisão (para baixo) de índices construtivos máximos presentes nas normativas urbanísticas, seja pela introdução do CA básico na legislação municipal – não fere direitos adquiridos. Esse entendimento foi ratificado por uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de 1985, sobre a natureza jurídica do chamado direito de construir. Segundo essa decisão, o direito à construção é adquirido apenas quando da emissão da licença e início da obra, nos termos definidos pela licença.

Também pacificada pelo STF, a questão da bitributação foi esclarecida em decisão um pouco mais recente, de 2008. O que deu origem à jurisprudência foi um questionamento sobre a constitucionalidade, a legalidade e a legitimidade do “solo criado”, num caso em Florianópolis, instituído ainda antes da aprovação do Estatuto da Cidade. A decisão esclarece que o instrumento não é um tributo, nem mesmo um imposto, uma vez que não constitui uma obrigação e sim uma faculdade: apenas pagam contrapartidas aqueles que decidem – voluntariamente – edificar além do CA básico.

Outras questões, mais recentes, surgem a partir da perspectiva de adoção efetiva da outorga onerosa por municípios de diversos portes.

Uma questão que costuma aparecer nas discussões públicas sobre a OODC tem como base o entendimento de que o instrumento afastaria o desenvolvimento

imobiliário para outras cidades, especialmente as cidades vizinhas que não tenham adotado o instrumento. Trata-se de um argumento mais ideológico que lógico, que traz embutida a ideia de que a OODC seria prejudicial aos empreendedores imobiliários, o que, como já visto anteriormente, é um entendimento equivocado. A resistência à introdução do instrumento por esses agentes está relacionada primordialmente a seus estoques de terrenos, de modo que o problema se dissolveria com a implantação de um período de transição para a operacionalização completa da OODC, que é o que tem sido adotado em normas municipais mais recentes, aprovadas ou em processo de aprovação legislativa.

Também tem circulado a ideia de que a OODC só se aplicaria a grandes cidades, com uma dinâmica imobiliária robusta ou a presença de um processo continuado de verticalização. Certamente, os resultados financeiros da aplicação do instrumento serão tão mais relevantes quanto mais vigorosos sejam esses processos. Contudo, a justificativa conceitual e ética para a aplicação da OODC permanece em qualquer contexto e se sustenta mesmo naqueles municípios em que o adensamento construtivo é ainda incipiente. Adicionalmente, vale notar que as resistências à introdução de um CA básico único serão muito menores em cidades onde o aproveitamento construtivo padrão é baixo e razoavelmente uniforme para a maioria das construções. A instituição da OODC nesses contextos, além de preparar a cidade para um adensamento futuro, contribui para o fortalecimento de uma cultura urbanística e fiscal comprometida com a gestão pública da valorização da terra urbana, a qual se aplica a processos tanto de requalificação urbana e adensamento como de expansão urbana.

Há, por fim, questões em que os debates se encontram ainda em aberto. A título ilustrativo, trazemos aqui duas delas, que, apesar de não serem novas, seguem atuais: se a aplicação da OODC diminuiria a arrecadação com o IPTU ou o ITBI; e se a OODC resultaria em aumento do preço final dos imóveis.

Não temos a pretensão de responder a um debate que se coloca inclusive em nível internacional,¹¹ mas apenas colocar em perspectiva essas duas questões, para evidenciar a existência de controvérsias que não provêm de entendimentos equivocados, mas de questões relativas ao avanço do conhecimento.

A redução da arrecadação de impostos imobiliários tem sido uma preocupação dos setores fazendários municipais há pelo menos duas décadas. Bonduki (2007) relata a resistência da Secretaria Municipal de Finanças de São Paulo em adotar o CA básico unitário, quando da discussão do plano diretor estratégico de 2002, pelo receio do impacto negativo sobre as contas públicas municipais.

11. Uma avaliação recente de Garza e González (2021) sobre o caso colombiano mapeia os marcos do debate internacional sobre os instrumentos de captura da valorização (Land Value Capture) frente aos postulados econômicos clássicos voltados para o imposto sobre a terra (Land Value Tax).

Isso significa que os economistas e tributaristas da prefeitura entendiam que a OODC, tal como um imposto imobiliário, recairia sobre o proprietário, e que, portanto, sua aplicação resultaria em redução dos valores fundiários, afetando a base fiscal desses impostos. Vale notar que essa preocupação vem se repetindo nos debates mais recentes dos planos diretores municipais em várias cidades, embora a questão tenha sido rapidamente superada em São Paulo.

Por outro lado, o argumento de que a OODC pode contribuir para o aumento do preço final dos imóveis, que antes parecia ser apenas um discurso retórico, tem ganhado corpo nas discussões acadêmicas e tem ressaltado, sobretudo, a necessidade de estudos empíricos sobre a questão. Aqui, o que queremos enfatizar é que a lógica desse argumento se contrapõe ao postulado econômico colocado pelo argumento anterior, ou a algum de seus elementos.¹² Ainda que se considere que a OODC não majore os preços finais das unidades imobiliárias, outros fatores podem explicar um eventual aumento de preços, tais como a demora do mercado em reconhecer a carga, a resistência por parte dos proprietários, uma característica específica de um terreno único etc.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto buscou esclarecer um conjunto de aspectos da OODC e mostrar o caráter essencial desse instrumento para o avanço da política urbana municipal no país. A partir de sua base conceitual e correspondência com outros instrumentos dedicados à gestão pública dos direitos de construir, foram detalhados os critérios para sua operacionalização e examinados os elementos considerados como estruturadores de sua aplicação. Por fim, foram discutidas algumas das principais controvérsias que envolvem seu entendimento e aplicação.

Os argumentos apresentados trouxeram a importância de considerar a OODC para toda a cidade, assim como as muitas vantagens da introdução de um CA básico único, com a cobrança de uma contrapartida correspondente, promovendo uma uniformidade no tratamento das valorizações fundiárias decorrentes da atuação pública mediante normativas urbanísticas e provisão de obras de melhoramentos urbanos.

Conforme a Resolução Recomendada nº 148 do Conselho das Cidades (Brasil, 2013), o CA básico deve ser adotado por todos os municípios para funcionar como princípio balizador da política fundiária urbana municipal. O encaminhamento dessa recomendação em âmbito nacional em muito contribuiria

12. Como bem sintetizado por Garza e González (2021, p. 2, tradução nossa): “O imposto sobre a terra vem sendo considerado como fonte ideal de receitas públicas pois ele satisfaz a condição de neutralidade de mercado. O imposto não pode ser repassado aos usuários finais na forma de preços mais altos do ambiente construído. Isso se deve a que, por ser a oferta de terras perfeitamente inelástica, o imposto deve ser inteiramente pago pelos proprietários de terras, sem afetar a quantidade e o preço do ambiente construído”.

para o apoio às agendas urbanas municipais, o que torna importante que a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) em elaboração considere a possibilidade de uma definição nacional para a introdução do CA básico nos planos diretores municipais.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO NETTO, D. T. *et al.* O solo criado. **C. J. Arquitetura**: Revista de Arquitetura, planejamento e construção, São Paulo, n. 16, p. 9-11, 1977.

BASSUL, J. R. **Estatuto da Cidade**: quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal, 2005.

BONDUKI, N. O plano diretor estratégico de São Paulo. *In*: BUENO, L. M.; CYMBALISTA, R. (Org.). **Planos diretores municipais**: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: AnnaBlume, 2007. p. 215-243.

BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm.

_____. Resolução Recomendada nº 148, de 7 de junho de 2013. Recomenda a adoção do Coeficiente de Aproveitamento básico como princípio balizador da política fundiária urbana municipal, a ser utilizado por todos os municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 out. 2014.

CYMBALISTA, R. *et al.* A Outorga Onerosa do Direito de Construir após o Estatuto da Cidade: um panorama de implementação nos municípios brasileiros, **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 2, p.73-93, 2007.

FPFL – FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **Carta do Embu**. Embu: FPFL/CEPAM, 1976.

FURTADO, F.; ARAÚJO, J. Outorga Onerosa do Direito de Construir no planejamento municipal brasileiro: percurso, avanços e permanências no último decênio. *In*: CONGRESSO IBEROAMERICANO DE SUELO URBANO, 3., 2017, Curitiba, Paraná. **Anais...** Curitiba: UFPR/PUC-PR, 2017.

FURTADO, F.; BIASOTTO, R.; MALERONKA, C. **Outorga Onerosa do Direito de Construir**: caderno técnico de regulamentação e implementação. Brasília: MCid; Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

FURTADO, F. *et al.* **Outorga Onerosa do Direito de Construir**: panorama e avaliação de experiências municipais. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12., Belém, Pará. **Anais...** Belém: UFPA, 2007.

FURTADO, F.; RABELLO, S.; BACELLAR, I. **Transferência do Direito de Construir**: caderno técnico de regulamentação e implementação. Brasília: MCid, 2017.

GARZA, N.; GONZÁLEZ, I. An urban system assessment of Land Value Capture: the Colombian case. **Land Use Policy**, v. 109, 2021. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/journal/land-use-policy/vol/109/suppl/C>. Acesso em: 10 out. 2021.

LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C. H.; BALBIM, R. N. **Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores**: uma análise a partir de um circuito completo de intervenção. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1943). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1943.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

MOREIRA, A. C. M. L. *et al.* **O solo criado**: estudo sobre o uso do solo que conceitua e fornece elementos às administrações municipais para o controle e melhor aproveitamento do solo. São Paulo: FPFL/CEPAM, 1975.

RABELLO, S. Outorga Onerosa e o Direito de Construir. **Jornal Carta Forense**, 4 maio 2010. Disponível em: <http://soniarabello.com.br/biblioteca/www.cartaforense.com.br-Materia.aspx-id=5558.pdf>. Acesso em: 10 set. 2021.

REZENDE, V. F. *et al.* A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, p. 51-71, 2009.

REZENDE, V. L. F. M. **Planejamento e política fundiária**: o caso da cidade do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

SMOLKA, M.; FURTADO, F. The value capture debate in Latin America. **Land Lines** n. 15, v. 3, 2003. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/pt-br/publications/articles/value-capture-debate-latin-america>.

SMOLKA, M.; MALERONKA, C. Assessing the monetary relevance of land value capture: the case for charges for additional building rights in São Paulo, Brazil. **International Journal of Real Estate and Land Planning**, v. 1, 2018. Disponível em: <https://ejournals.lib.auth.gr/reland/issue/view/951>. Acesso em: 1 jul. 2021.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. p.170-243.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

MALERONKA, C.; FURTADO, F. Concesión Onerosa del Derecho de Construir: la experiencia de São Paulo en la gestión pública de edificabilidades. *In*: SMOLKA, M.; FURTADO, F. (Ed.). **Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina**. Quito: Banco del Estado de Ecuador, 2014. p. 45-52.

RABELLO, S. O conceito de “justa indenização” nas expropriações imobiliárias urbanas: justiça social ou enriquecimento sem causa? **Revista Forense**, v. 388, p. 221-235, 2007.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de São Paulo. **Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico**. São Paulo: PMSP, 2014.

SMOLKA, M.; FURTADO, F. El debate sobre la recuperación de plusvalías en América Latina. *In*: SMOLKA, M.; MULLAHY, L. (Ed.). **Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2010. p. 243-249.

O FINANCIAMENTO URBANO SOB A ÓTICA DAS CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs)

Luis Gustavo Vieira Martins¹
Leonardo Tavares Ribeiro²
Fernanda Cabral Leal³
Edmar Augusto S. A. Junior⁴

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho é resultante de *Nota Técnica* elaborada como contribuição ao componente de financiamento do desenvolvimento urbano da formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) (Martins *et al.*, 2020). O estudo foi viabilizado por parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

O objetivo deste capítulo é analisar o papel das concessões e parcerias público-privadas (PPPs) no financiamento de infraestruturas urbanas em setores variados, como água e esgoto, resíduos sólidos, mobilidade urbana e iluminação pública. Para tal, são identificadas as principais características desses mecanismos, além de analisados os principais desafios existentes no Brasil para o aumento do seu sucesso, do ponto de vista do interesse público.

Nesse sentido, como premissa, pode-se entender como “sucesso” a disponibilização de infraestruturas e serviços urbanos de qualidade à população, a preços acessíveis, dada a realidade orçamentária do poder público (seja a nível federal, estadual ou municipal). O estudo ressalta que, para que isso ocorra, uma série de condições deve ser observada.

Este capítulo é dividido em seis seções, incluindo esta introdução e as considerações finais. A segunda seção discute a importância do tema, sobretudo no atual contexto brasileiro, de alta necessidade de investimentos em múltiplas áreas, em contraste com o quadro de dificuldades fiscais.

1. Economista; analista de planejamento e orçamento na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea); e mestre em planejamento urbano e regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur/UFRJ). *E-mail*: <gustavo.martins@ipea.gov.br>.

2. Pesquisador bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea; economista pela UFRJ; e mestre em economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF). *E-mail*: <leonardo.ribeiro@ipea.gov.br>.

3. Cientista política; e mestra em ciência política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). *E-mail*: <cabralleal@live.com>.

4. Economista; e doutor em urbanismo pela UFRJ. *E-mail*: <araujoedmar1@gmail.com>.

A terceira seção delimita os conceitos sobre concessões e PPPs, permitindo sua diferenciação em relação a outras formas de contratação de serviços públicos e participação privada em infraestrutura (como privatizações). Apresenta, ainda, o potencial desses mecanismos para o financiamento urbano e condições que devem ser observadas para seu bom funcionamento.

A seção 4 expõe o cenário brasileiro, abordando a experiência do país com essas ferramentas, a legislação existente e os números sobre projetos lançados – como o percentual de iniciativas que sequer chegam à fase de licitação. Ressaltam-se, ainda, as particularidades setoriais que influenciam a interação entre as concessões e PPPs e o desenvolvimento urbano no Brasil. Os desafios encontrados em cada projeto dependem, entre outros pontos, do respectivo setor.

Finalmente, a quinta seção debate os principais desafios relativos a esses mecanismos no Brasil, como a capacidade técnica para estruturação de projetos, segurança jurídica, gestão fiscal e o próprio cenário macroeconômico.

Como principal resultado, aponta-se que PPPs podem, de fato, se constituir em ferramentas interessantes para o financiamento de infraestruturas urbanas, viabilizando novos investimentos, para além dos amplamente praticados modelos de concessões. Porém, enfatizam-se diversos requisitos que devem ser cumpridos para uma utilização adequada deste instrumento. Ademais, evidencia-se que o Brasil já tem considerável experiência no tema, mas que ainda existem desafios para aumento do sucesso desses mecanismos no país.

2 CONTEXTUALIZANDO: AS PARCERIAS E A PNDU

A PNDU tem como objetivo reduzir as desigualdades socioespaciais nas escalas intraurbana e supramunicipal e na escala da rede de cidades, de forma a contribuir para que se equilibrem os benefícios e ônus do processo de urbanização. Marcada pela grande diversidade, a rede de cidades brasileira acumulou desiguais capacidades, potências e deficiências no acesso aos serviços e infraestruturas urbanos. Saneamento básico, energia elétrica, iluminação pública e mobilidade, assim como a qualidade da moradia, são cruciais para a qualidade de vida, impactando aspectos variados, como longevidade, sustentabilidade ambiental, produtividade e geração de empregos e renda.

Nesse contexto, a infraestrutura é essencial: por definição, trata-se dos sistemas e estruturas que sustentam as sociedades e economias modernas (Carse, 2017) e os modos de habitar e viver. Em outras palavras, a infraestrutura serve como base e condição necessária para a realização de atividades diversas e para a qualidade de vida. Assim, o debate sobre a viabilização de investimentos nesse campo é central no âmbito do desenvolvimento urbano.

Tradicionalmente, uma fonte importante de recursos para o financiamento desses aportes é o orçamento público. Por meio de dotações orçamentárias e da captação de crédito, o governo angaria recursos para os respectivos projetos, cuja realização pode ocorrer de forma direta – ou seja, por meio de órgãos e entidades que integram a administração pública – ou indireta – caso em que são contratados terceiros para desenvolver os trabalhos. Segundo APMG International (2016), no passado, era comum que governos tivessem seus próprios meios de entrega de obras públicas, dispondo de equipamento e pessoal específicos. No entanto, com o tempo, tornou-se mais usual a execução indireta, sendo os contratados selecionados por meio de processos licitatórios.

Ainda assim, tais procedimentos podem ser classificados como mecanismos tradicionais de contratação de infraestruturas e serviços públicos, uma vez que a principal fonte dos recursos continua sendo o orçamento estatal. Ademais, a gestão e operação de longo prazo dos ativos construídos são, em geral, responsabilidade do próprio governo. O contratado, portanto, limita-se a realizar as obras iniciais (como a construção de uma nova infraestrutura ou reforma de uma já existente), sendo remunerado pelo poder público em contratos de curto prazo.⁵

As concessões e PPPs constituem uma outra forma de contratação de infraestruturas e serviços públicos. Suas definições e diferentes modalidades (concessão comum, PPP patrocinada e PPP administrativa) serão aprofundadas na seção 3. Elas podem ser entendidas como mecanismos nos quais ativos e atividades são delegados à iniciativa privada por longo prazo,⁶ com algum grau de transferência de riscos e remuneração baseada em seu desempenho. Destaca-se, ainda, a escolha do concessionário por meio de processo concorrencial (WBG, 2014).

Assumindo diferentes nomenclaturas devido a diferenças idiomáticas e jurídicas,⁷ a adoção de contratos com essas características para a realização de investimentos em infraestruturas urbanas ocorre em vários países. Como exemplos, podem-se citar Reino Unido, França, Itália, Portugal, Espanha, Estados Unidos, Colômbia, Chile, México, África do Sul e Austrália, entre outros (Allen, 2001).

5. São exemplos de mecanismos tradicionais de infraestruturas e serviços públicos: contratos de construção e contratos de engenharia, fornecimento e construção (*engineering, procurement and construction* – EPC). Para fins didáticos, podem-se considerar mecanismos tradicionais as modalidades que não sejam as de concessões e PPPs e que, portanto, não sigam suas características (APMG International, 2016).

6. Embora não seja um conceito fechado, é comum que se considerem como longo prazo períodos de dez anos ou mais (APMG International, 2016). Outro exemplo está na lei brasileira de PPPs (Lei nº 11.079/2004), que veda a celebração dessas parcerias por períodos inferiores a cinco anos (Brasil, 2004).

7. Alguns termos comuns são: *private finance initiatives* (PFI), usual no Reino Unido, *asociaciones público-privadas* (APPs), usual em países da América Latina como Colômbia, Chile e México, e *affermage* (França). A nível global, usa-se, de maneira geral, a expressão *public-private partnerships*, de mesma sigla usada no português, PPPs. No Brasil, as PPPs são um tipo especial de concessão, como será exposto na próxima seção. Este estudo, por ter como foco o Brasil, seguirá a nomenclatura nacional, sendo “concessões” o termo geral. Alternativamente, também será utilizada a expressão “parcerias”.

Como um dos riscos transferidos ao concessionário pode ser justamente o risco de financiamento, as concessões têm papel relevante no debate sobre o desenvolvimento urbano: nesses casos, o encarregado de angariar os recursos iniciais para os investimentos passa a ser o parceiro privado. Este apenas será remunerado após a entrega dos trabalhos iniciais, como a construção de uma nova infraestrutura, e, ainda assim, a depender de seu desempenho.

Desse modo, tais mecanismos representam a possibilidade de financiamento urbano a partir de recursos externos ao orçamento público. Novamente, isso será aprofundado na próxima seção. Entretanto, para fins de contextualização, é importante ter este ponto em mente, já que ele pode ajudar a explicar por que concessões vêm sendo tão debatidas no Brasil nos últimos anos.

Há hoje no país um evidente contraste entre a necessidade de aportes em variados setores de infraestrutura e a disponibilidade de recursos orçamentários estatais, nos três níveis de governo. Em âmbito federal, em 2020, o governo registrou seu sétimo ano seguido de déficit primário (Verdúlio, 2021). A nível estadual, destaca-se que mesmo antes da pandemia diversos estados já estavam em calamidade financeira, como Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Roraima (Firjan, 2019a). No plano municipal, o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF)⁸ avalia que 74% dos municípios estejam em situação fiscal difícil ou crítica.

Em contrapartida, diversos estudos trazem números que ilustram a alta necessidade de investimentos em setores ligados ao desenvolvimento urbano no Brasil, como os destacados a seguir.

- O país ocupa a 124^a posição em *ranking* de 264 nações sobre o acesso da população a serviços de saneamento básico.⁹
- Estima-se a necessidade de R\$ 453,4 bilhões¹⁰ em investimentos para a universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário até 2033 no Brasil (Brasil, 2019).
- Mais de 40% dos resíduos sólidos urbanos produzidos no país têm destinação inadequada e 8% dos resíduos gerados sequer são coletados (Abrelpe, 2020).

8. Com base em dados oficiais, o IFGF analisa as contas municipais por meio de quatro indicadores: autonomia, gastos com pessoal, investimentos e liquidez. A pontuação varia entre 0 e 1, sendo melhores os resultados mais próximos de 1. As gestões são classificadas em excelente, boa, em dificuldade ou crítica. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/>.

9. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SH.STA.BASS.ZS>.

10. A valores de dezembro de 2020. A atualização monetária foi realizada via Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI), adotado como referência no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab).

- O Relatório Global de Competitividade do Fórum Econômico Mundial coloca o Brasil na 85ª colocação entre 141 Estados avaliados quanto à infraestrutura de transportes, e na 87ª colocação quanto à energia elétrica (Schwab, 2019).
- Segundo Santos *et al.* (2015), são necessários R\$ 395,0 bilhões¹¹ em investimentos nas quinze maiores regiões metropolitanas nacionais para sanar seus déficits em mobilidade urbana.

Esses breves exemplos indicam a demanda do país por investimentos em áreas variadas, apesar da escassez de recursos públicos. É nesse contexto que o debate sobre alternativas de financiamento desses aportes vem ganhando relevância, incluindo as concessões e PPPs. Assim, a próxima seção apresenta esses mecanismos, seu potencial e os principais pontos de atenção.

3 CONCESSÕES E PPPs

3.1 Definição, características e potencial

Pode-se definir concessão como a delegação de um serviço público a pessoa jurídica ou consórcio de empresas, por prazo determinado, mediante licitação (Brasil, 1995). A chamada concessão comum é a modalidade em que não há pagamento de contraprestações por parte do poder concedente. Logo, o concessionário é remunerado essencialmente por tarifas pagas pelos usuários, como pode ocorrer em uma rodovia pedagiada ou como na maioria dos casos de prestação dos serviços de transporte coletivo urbanos, por exemplo.

A PPP, por sua vez, é um tipo particular de concessão, que envolve contraprestações do poder público e pode ser dividida em duas modalidades: PPP patrocinada e PPP administrativa (Brasil, 2004). Na primeira, a remuneração do concessionário é, substancialmente, uma combinação entre contraprestações públicas e tarifas dos usuários. Um exemplo é a Linha 4 do metrô de São Paulo, a primeira PPP do Brasil (CMSP, 2016). Na segunda, a remuneração é feita, em essência, por meio das contraprestações, sem cobrança tarifária. Um exemplo é a PPP do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, no estado de Minas Gerais.¹²

Apesar de suas peculiaridades, concessões e PPPs têm aspectos comuns que permitem sua análise sob uma mesma ótica. Afinal, independentemente do pagamento ou não de contraprestações pelo poder concedente, tais mecanismos são uma forma de contratação de serviços públicos visando à sua provisão adequada à população e ao desenvolvimento de novas infraestruturas (ou melhora das já existentes) de maneira eficiente, dada a realidade orçamentária estatal. Suas principais características são, de acordo com WBG (2014):

11. A valores de dezembro de 2020. A atualização monetária foi realizada via IGP-DI.

12. Disponível em: <https://bit.ly/3wiHtTu>.

- prestação de um serviço público e/ou desenvolvimento de novos ativos públicos;
- delegação do serviço por prazo determinado;
- reversibilidade de bens;
- responsabilização do concessionário não só pelos investimentos iniciais, mas também pela operação e gestão de longo prazo;
- seleção do concessionário via licitação;
- remuneração atrelada ao desempenho, com foco em metas e resultados; e
- transferência de riscos à iniciativa privada.

Conforme abordado anteriormente, este estudo adotará concessões como termo geral para esse tipo de contrato, englobando concessões comuns, PPPs patrocinadas e PPPs administrativas. Alternativamente, também será utilizada a expressão parcerias.

É importante observar que cada uma das características citadas está associada aos objetivos e potenciais das concessões. Por exemplo, os dois primeiros pontos reportam à condição de que as infraestruturas e os serviços concedidos continuem tendo caráter público, sendo de propriedade estatal. Ou seja, diferentemente de privatizações, não há venda de patrimônio público, mas, sim, sua delegação por prazo determinado.

Assim, a operação dos ativos é privada, por período previamente estabelecido em contrato, mas, finalizado tal prazo, esses ativos retornam ao Estado, na chamada reversibilidade de bens. O Estado, então, poderá optar por conceder novamente a prestação dos serviços ou por realizá-los de outra forma – por meio da operação direta ou via mecanismos tradicionais de contratação.

O quarto ponto marca uma das principais finalidades das concessões: a busca por eficiência na gestão da infraestrutura concedida. Como o parceiro privado assume os riscos de manutenção, possui fortes incentivos para adotar boas práticas na construção, como o uso de materiais duradouros e a realização de obras visando a economias de longo prazo. Isso não necessariamente acontece em vias tradicionais de contratação, nas quais a responsabilidade do agente privado vai apenas até a construção. Nestas, pode haver incentivos nocivos para a redução de custos de implantação, mesmo que isso prejudique a manutenção de longo prazo.

A seleção do concessionário via licitação, por sua vez, tem o objetivo de possibilitar a seleção do prestador que maximize os benefícios do projeto. Em outras palavras, a ideia é que o governo possa escolher, entre um conjunto de postulantes (os licitantes), aquele que ofereça as melhores condições do ponto de vista do interesse público. Para tal, podem ser considerados critérios variados, como melhor proposta técnica, menor valor tarifário, maior outorga ofertada ou menor

valor da contraprestação a ser paga pelo poder concedente. Essa é outra forma pela qual se busca eficiência com as concessões.

No caso específico do Brasil, a seleção do parceiro privado pode ocorrer via licitação nas modalidades de concorrência ou diálogo competitivo, como estabelecido nas leis nºs 8.987/1995 e 11.079/2004. A possibilidade do diálogo competitivo é uma inovação recente, trazida pela Lei nº 14.133 (Nova Lei de Licitações), sancionada em abril de 2021. Logo, os resultados desse instrumento no país deverão ser observados e avaliados futuramente. Sua principal peculiaridade é a realização de interações, pela administração pública, com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos (Brasil, 2021), buscando-se aprimorar o processo de contratação a partir de contribuições coletadas. Segundo APMG International (2016), o diálogo pode proporcionar acesso às visões do mercado sobre a concessão em elaboração, subsidiando a condução do processo pelo governo. Porém, para seu sucesso, é fundamental que haja regras claras, transparência e equipe técnica qualificada para conduzi-lo.

Em relação à remuneração atrelada ao desempenho, trata-se de ponto central para o incentivo à eficiência. Em geral, as concessões diferem de mecanismos tradicionais de contratação, pois, nestes, por um lado, há uma abordagem baseada nos custos, sendo a receita do contratado função dos custos estimados. Um exemplo é o modelo de empreitada por preço unitário, em que se contrata uma obra por preço certo de unidades determinadas (Brasil, 1993). Nas concessões, por outro lado, o foco são metas previamente acordadas. A ideia é fazer com que a remuneração do parceiro privado dependa de sua capacidade de trazer resultados positivos à população, como a prestação adequada dos serviços (medida por indicadores de desempenho), entrega de investimentos, redução de custos e realização de inovações. Dessa forma, é comum que tais contratos ofereçam certa flexibilidade ao concessionário quanto às tecnologias a serem adotadas, já que a prioridade é o resultado final. Isso é importante, inclusive, devido à natureza de longo prazo das concessões, que torna difícil prever quais tecnologias serão de fato as mais adequadas para cada serviço em um horizonte de décadas.

Assim, busca-se gerar congruência entre interesses privados e públicos, havendo mais uma forma de incentivo à eficiência. Pode-se citar como exemplo uma concessão comum de água e esgotamento sanitário, em que o operador é remunerado por tarifas. Neste caso, as principais estratégias para aumento de receitas seriam justamente a expansão dos serviços, a redução de perdas e a busca de maior eficiência, o que permitiria aumentar a base de arrecadação ao mesmo tempo em que se eleva o acesso da população à rede e se reduzem custos.¹³ Ademais, é possível que reajustes tarifários sejam condicionados a metas e indicadores.

13. Outra opção seria o aumento das tarifas. Porém, esta depende de aprovação da agência reguladora e do próprio poder de compra da população, limitando tal possibilidade.

Ainda sobre a remuneração, cabe mencionar que as concessões, usualmente, contemplam a possibilidade de arrecadação de receitas secundárias: faturamento do parceiro privado com outras atividades que não o objeto principal do contrato (Miguel, 2014). Alguns exemplos são: publicidade em faturas de água e esgoto, em concessões de saneamento básico; placas de publicidade em uma rodovia concedida; locação de áreas para imóveis comerciais, em concessões aeroportuárias; e oferecimento de seguro-viagem aos passageiros, em concessões de ônibus interestaduais.

A possibilidade de faturamento via receitas secundárias é mais um ponto de incentivo à eficiência, ao estimular que o parceiro privado otimize o uso da infraestrutura delegada, aumentando o rol de serviços oferecidos à população. Além disso, o excedente de receita potencialmente gerado a partir dessas fontes alternativas pode ser compartilhado com a autoridade pública, caso estabelecido em contrato, elevando sua arrecadação (APMG International, 2016).

Finalmente, concessões podem se constituir em um importante instrumento de transferência de riscos. Estes podem ser entendidos como eventos sobre os quais as partes envolvidas não têm completo controle (Pereira, 2016). Nos modelos tradicionais de contratação, o governo costuma assumir a maior parcela dos riscos, já que a parte privada se limita a projetar e/ou a construir a infraestrutura pública, sendo sua gestão de longo prazo de responsabilidade estatal.

Nas concessões, porém, a operação de longo prazo fica a cargo do concessionário, sendo sua remuneração vinculada à qualidade dos serviços prestados e à realização dos investimentos previstos. Ademais, em projetos que envolvam a implantação de novas infraestruturas, é comum que o parceiro privado comece a ser remunerado apenas após a entrega das obras (transferência dos riscos de prazo). Por exemplo, em uma concessão para construção e operação de uma linha de metrô, o concessionário começa a receber tarifas dos usuários apenas após concluir a linha, por definição. Logo, a celeridade dos investimentos é de interesse não apenas do governo e da população, mas também do contratado.

A transferência de riscos é fator-chave para o bom funcionamento das concessões, devendo ser adequadamente dimensionada. A transferência insuficiente pode fazer com que o parceiro privado não tenha, efetivamente, incentivos para prestar os serviços da melhor maneira possível. Em contrapartida, a delegação excessiva de riscos pode impactar a atratividade do projeto, afetando o grau de concorrência, ou, no caso de já ter ocorrido a contratação, levar ao abandono do projeto.

Nesse contexto, um instrumento central é a matriz de riscos. Trata-se do detalhamento *a priori* dos riscos a serem atribuídos a cada parte (poder concedente e concessionário), exposto no contrato de concessão a ser licitado (Grilo, 2008).

A finalidade é estabelecer previamente qual agente deve arcar com quais custos, caso estes se materializem. Tal atribuição varia de acordo com o projeto, principalmente por cada setor ter suas peculiaridades.

A título de ilustração, pode-se recorrer ao projeto de concessão de abastecimento de água e esgotamento sanitário do estado do Rio de Janeiro.¹⁴ A minuta preliminar do contrato transfere à iniciativa privada riscos como os de demanda, financiamento, cambial, inadimplência dos usuários e falhas de execução de obras. O poder concedente retém riscos como os de criação de novos impostos, fato do príncipe (ato estatal imprevisível que onere a execução do contrato) e fatos imprevisíveis em virtude de caso fortuito ou força maior.¹⁵

Em geral, a materialização de riscos previamente alocados ao concessionário não lhe dá direito a reequilíbrio econômico-financeiro, ou seja, não há qualquer compensação devido à ocorrência de eventos que configuram riscos que foram atribuídos a esse mesmo agente (Ribeiro, 2016). No caso supracitado, por exemplo, uma queda de demanda oriunda de decréscimo populacional não ensejaria reequilíbrio ao concessionário, pois este assume o risco de demanda.

O contexto de repartição de riscos em concessões pode incluir, também, o compartilhamento de ganhos extraordinários com a autoridade pública. Ou seja, se por um lado o parceiro privado pode ser compensado quando se materializa um risco que não lhe fora alocado, é possível que o contrário aconteça quando seus ganhos superem as expectativas iniciais. Como exemplos de ganhos extraordinários podem-se mencionar benefícios resultantes de refinanciamentos da dívida (como redução das taxas de juros) e as próprias receitas secundárias (APMG International, 2016).

3.2 Transferência dos riscos de financiamento

No contexto do financiamento urbano, cabe atenção especial à transferência dos riscos de financiamento. De acordo com APMG International (2016), não se trata de condição necessária para que um projeto seja caracterizado como concessão ou PPP. Isso pode variar de projeto para projeto, sobretudo em âmbito internacional, visto que os países podem ter entendimentos diferentes.

Porém, segundo WBG (2014), a transferência de riscos proporcionada por esses mecanismos tende a ser mais efetiva quando o parceiro privado é encarregado de prover parcela significativa do financiamento. Isso reforça a congruência entre interesses introduzida pela remuneração atrelada ao desempenho, já que o parceiro privado aloca capital por seu próprio risco.

14. Concessão, por 35 anos, dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em 35 municípios fluminenses, divididos em quatro blocos, licitados no dia 30 de abril de 2021 (Silveira e Mello, 2021).

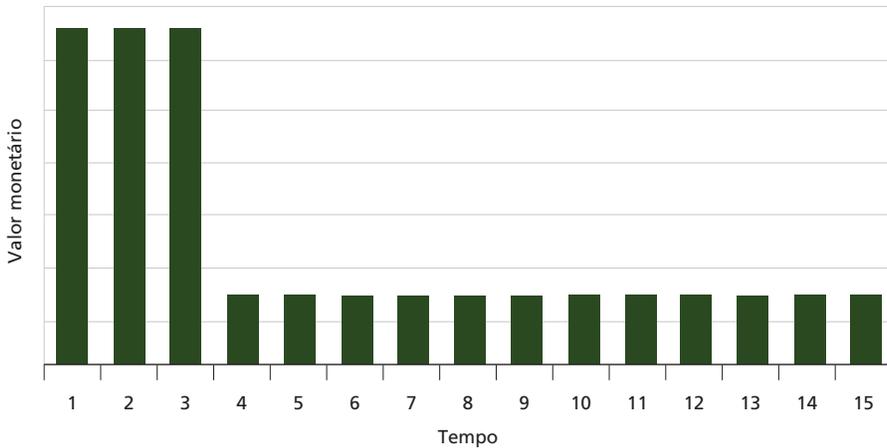
15. Disponível em: <http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/>.

No Brasil, especificamente, a Lei nº 8.987 enuncia em seu art. 31, inciso VIII, que incumbe à concessionária “captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à prestação do serviço” (Brasil, 1995). Nesse caso, é amplificado o potencial de as concessões viabilizarem investimentos que não seriam exequíveis por vias tradicionais, ao representarem alternativa ao orçamento público. Mesmo nas PPPs, que envolvem contraprestações do governo, é comum que estas só comecem a ser pagas após a conclusão dos novos ativos por parte do concessionário (gráfico 1).

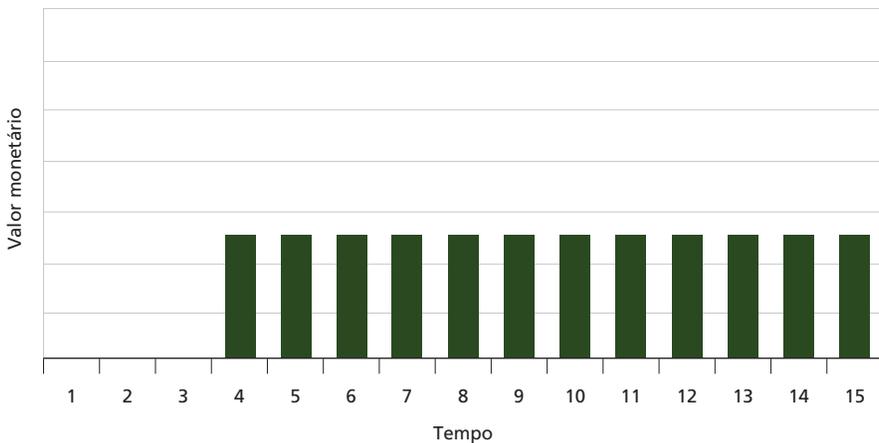
GRÁFICO 1

Comparação dos pagamentos públicos: mecanismos tradicionais e PPPs

1A – Pagamentos convencionais



1B – Pagamentos de PPP



Fonte: APMG International (2016).
Elaboração dos autores.

Assim, as concessões funcionam como ferramenta para o financiamento de infraestruturas urbanas, o que reforça a importância de seu debate no contexto da PNDU. O parceiro privado atua como antecipador de recursos para investimentos em ativos públicos, sendo remunerado a longo prazo e a depender de sua performance.

3.3 Desafios e pontos de atenção

Juntamente com seu potencial, há uma série de pontos de atenção que precisam ser observados para que concessões cumpram seus objetivos. É essencial que os atores envolvidos, tanto públicos como privados, os levem em conta. Nesse sentido, destacam-se:

- o projeto deve ser tecnicamente adequado, independentemente da forma de contratação;
- a estruturação de projetos é significativamente mais complexa do que em outras modalidades de contratação;
- é necessária postura proativa do poder concedente;
- deve haver comunicação transparente com o público, incluindo participação social; e
- PPPs, especificamente, envolvem contraprestações públicas a longo prazo.

Em relação ao primeiro ponto, deve-se ressaltar que concessões e PPPs são meramente formas de contratação. O sucesso de infraestruturas e serviços públicos depende, primeiramente, de sua adequação às demandas sociais identificadas. Ou seja, além de se estudar qual a melhor maneira de se contratar um projeto, é necessária avaliação criteriosa sobre a solução técnica a ser empreendida, por meio de ferramentas como a análise custo-benefício (ACB).¹⁶

A título de ilustração, pode-se pensar em um caso hipotético de mobilidade urbana. Implementar um corredor de transporte onde haja alta demanda, por exemplo, exige um modal de alta capacidade, como metrô ou trem. A implantação de um modal de média capacidade, como um ônibus de trânsito rápido (*bus rapid transit* – BRT), provavelmente não atenderá a população de forma adequada, independentemente do método de contratação escolhido.

Quanto ao segundo ponto, os custos de estruturação de concessões tendem a ser maiores que os de mecanismos tradicionais. Sua característica de longo prazo, o envolvimento de múltiplos atores e a complexidade do processo licitatório exigem, em geral, mais tempo e recursos ao longo do processo. Assim, concessões

16. Ferramenta que visa captar os custos e benefícios de um projeto ante uma demanda social, para avaliar se este gera valor à população (APMG International, 2016).

nem sempre serão a melhor ferramenta para se implementar uma solução, dados tais esforços. Em projetos de baixo valor, principalmente, os custos de estruturação acabam sendo proporcionalmente ainda mais altos.

No que diz respeito à gestão do contrato após a assinatura, as concessões requerem postura proativa do poder concedente, uma vez que os serviços delegados continuam tendo caráter público, sendo de interesse da população e do governo. Portanto, cabem a este último funções como fiscalização, acompanhamento das obras e pagamento de contraprestações (nas PPPs), exigindo foco na gestão do projeto. Isso é ainda mais importante no caso de setores em que, naturalmente, há pouca ou nenhuma concorrência após a delegação. Nestes, apesar de haver competição na fase de licitação, é comum que durante a fase operacional o concessionário atue como monopolista natural, dada a natureza do mercado.

O monopólio natural ocorre em setores com elevados custos fixos, grande intensidade de capital, longos prazos de maturação e ativos altamente específicos com custos irre recuperáveis (Pires e Campos Filho, 2002). Um exemplo é o saneamento básico, em que, além dessas características, sobressai o fato de o consumidor não ter a escolha de ser atendido por um ou outro prestador, já que as infraestruturas físicas (como redes) são únicas.

Outro ponto relevante é a comunicação com a sociedade. Primeiramente, é necessária transparência pública, sobretudo pelo fato de o cidadão ser o usuário final dos serviços. Esclarecimentos sobre o escopo da concessão, seu mecanismo de cálculo tarifário, reajustes e metas de desempenho podem evitar entendimentos equivocados sobre a iniciativa.

A transparência também vale em relação aos investidores privados. A atratividade dos projetos é ligada à confiança que o governo passa ao mercado. Logo, uma maior credibilidade representa maior capacidade de atrair investidores, potencializando a concorrência e possibilitando condições mais favoráveis ao público, como tarifas mais baixas e maiores investimentos.

Além da comunicação, é fundamental a participação social, com possibilidade de os cidadãos participarem expondo seus pontos de vista e interesses e realizando o controle social (Velasco, 1997 *apud* Sousa, 2017). Nas concessões, sobressai o fato de, muitas vezes, a comunidade local ter mais conhecimento sobre a realidade regional do que os demais atores envolvidos na estruturação dos projetos. De fato, por maior que seja sua experiência, investidores, financiadores e *players* de mercados de infraestrutura dificilmente conhecerão a fundo as particularidades de cada localidade onde atuam. O mesmo vale para o poder público, destacando-se que no Brasil diversos serviços são de competência estadual ou federal, como aeroportos, portos, ferrovias e rodovias federais, rodovias estaduais e sistemas penitenciários estaduais.

Nesse contexto, sobressaem instrumentos como consultas e audiências públicas, que permitem que a autoridade pública colete contribuições da população (Rodrigo e Amo, 2006). Esses instrumentos permitem o aprimoramento de projetos de concessões, sobretudo na fase de modelagem, em que se define uma série de características, como objeto, indicadores de desempenho, metas, investimentos obrigatórios e duração.

Finalmente, deve-se lembrar que as PPPs, ao contrário de concessões comuns, envolvem o pagamento de contraprestações públicas ao longo do contrato. Ou seja, ainda que tais parcerias possam gerar economia de recursos públicos – pois podem ser menos custosas que outras formas de contratação ou mesmo em relação à prestação direta dos serviços –, consistem em compromissos financeiros de longo prazo. Dessa forma, a gestão fiscal adequada é outro requisito importante para o bom funcionamento desse mecanismo. Isso será aprofundado na seção 5, que aborda especificamente os desafios brasileiros.

Esta seção buscou delimitar os principais conceitos acerca de concessões e PPPs. Em especial, atentou-se para seu potencial – sobretudo no contexto do financiamento urbano – e pontos de atenção. A seguir, é apresentado breve retrato desses mecanismos no Brasil.

4 CONCESSÕES E PPPs NO BRASIL

O Brasil conta com significativa experiência em concessões e PPPs em setores variados, como rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, energia elétrica, água e esgoto, resíduos sólidos e mobilidade urbana. Do ponto de vista legal, a principal lei sobre concessões (Lei nº 8.987) é de 1995 e a de PPPs (Lei nº 11.079), de 2004, indicando considerável trajetória.

Destaca-se ainda que 26 das 27 Unidades da Federação (UFs) têm suas legislações específicas sobre o tema, além de arcabouços institucionais para tratá-las dentro do governo,¹⁷ como conselhos gestores de PPPs e agências de regulação. Isso é importante para sinalizar ao mercado e à população o comprometimento do poder público com tais mecanismos, sendo um importante marco para tais políticas no país.

Outro ponto relevante é o fato de iniciativas de concessões e PPPs perpassarem diferentes governos, indicando uma política que vai além de administrações específicas. As próprias leis federais nº 8.987/1995 e nº 11.079/2004 foram promulgadas em gestões de partidos políticos distintos, por exemplo. Na mesma linha, segundo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES),¹⁸

17. A exceção é o estado de Roraima, com base em informações fornecidas pelos governos estaduais referentes a novembro de 2020.

18. Disponível em: <https://bit.ly/3cFy1Tl>.

entre 1990 e 2015 ocorreram 34 concessões federais no país. Outro exemplo diz respeito à carteira de projetos – lista de projetos a serem implementados via concessões em certo horizonte de tempo. Novamente, sua existência a nível federal é observada ao longo de diferentes governos, podendo-se citar:

- Programa de Investimentos em Logística (PIL), lançado em 2012 com foco nos setores rodoviário e ferroviário (Brasil, 2012b);
- segunda versão do PIL, lançada em 2015, com foco em rodovias, ferrovias, portos e aeroportos (Brasil, 2015); e
- Projeto Crescer, lançado em 2016, incluindo projetos de energia e mineração, sendo um marco do início do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)¹⁹ – estrutura do governo dedicada a concessões, que atualmente gerencia a carteira federal de projetos.

Não obstante as eventuais trocas de nomenclatura, a manutenção de uma carteira estruturada de projetos ao longo dos anos é outro fator que reforça a ideia de perenidade das concessões no Brasil, independentemente das trocas de governo.

Nesse contexto, o relatório *The 2019 Infrascope: evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean*, produzido pela Economist Intelligence Unit, sinaliza o grau de experiência brasileiro (EIU, 2019). Avalia-se a capacidade de países da América Latina e Caribe desenvolverem PPPs, havendo 23 indicadores de cinco categorias: regulação, instituições, experiência, ambiente de negócios e financiamento.²⁰ São atribuídas notas aos indicadores, que, por sua vez, geram uma nota final entre zero e cem, vinculada a uma descrição qualitativa (quadro 1).

QUADRO 1

Faixas de pontuação dos países de acordo com sua capacidade de desenvolver PPPs, segundo EIU (2019)

Classificação do mercado	Pontuação
Nascente	0 a 29
Emergente	30 a 59
Desenvolvido	60 a 79
Maduro	80 a 100

Fonte: EIU (2019).

Elaboração dos autores.

19. Disponível em: <https://www.abdib.org.br/2016/09/14/projeto-crescer-ratifica-mudancas-que-o-setor-de-infraestrutura-precisa-para-deslanchar-investimentos/>.

20. Alguns exemplos de indicadores são: estabilidade do ambiente regulatório, clareza das licitações e alterações de contratos, arcabouço institucional de PPPs, transparência e *accountability*, riscos cambiais e risco dos pagamentos governamentais.

Em 2019, o Brasil teve pontuação geral de 72 – mercado desenvolvido em PPPs –, figurando na sétima posição entre 21 países analisados da América Latina e Caribe. Como pontos positivos, o estudo elenca a facilidade de acesso *online* a documentos e leis sobre o tema, a elaboração de relatórios periódicos sobre concessões pelas agências reguladoras, o apoio prestado pelo BNDES à estruturação de projetos e o lançamento do PPI em 2016, contribuindo para a maior qualidade dos projetos.

Apesar disso, o relatório aponta alguns obstáculos para o Brasil atingir o grau máximo de maturidade mencionado. São destacadas duas questões: a necessidade de melhora na qualidade dos projetos lançados, com maior clareza na distribuição de riscos entre as partes pública e privada, e a disparidade de capacidade técnica entre os entes federativos. Em especial, citam-se carências relativas aos entes subnacionais quanto à estruturação e gestão dos projetos.

Dados de maio de 2018 da empresa Radar PPP²¹ corroboram a visão de que o país ainda possui desafios: dos 1,3 mil projetos de concessões e PPPs monitorados, somente 15% (201) haviam sido convertidos em contratos assinados ou tido o vencedor declarado. Ainda que 67% (870) das iniciativas avaliadas ainda estivessem em andamento, deve-se notar que 17% dos projetos (226) haviam sido suspensos ou cancelados (Radar PPP, 2018).

Na mesma linha, um levantamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), de 2021, a respeito de 1.084 projetos de concessões lançados no Brasil desde 2014 revela que 75% (811) destes ainda não foram concluídos. Ademais, nos últimos cinco anos, a taxa de mortalidade (ou seja, de projetos que não foram concretizados) foi de 86% (BID..., 2021). Novamente, isso sugere a necessidade de evolução desses mecanismos no país.

Nesse cenário, uma observação importante é a de que a maior parte das iniciativas recentes de concessões no Brasil provém de municípios. Segundo Radar PPP (2018), dos mais de quatrocentos projetos lançados em 2016 e 2017 e monitorados, 64% eram municipais. Como salientado por EIU (2019), a disparidade de capacidade técnica dos entes federativos é justamente um dos principais desafios no mercado brasileiro de concessões e PPPs.

Ou seja, ainda que no país haja entidades qualificadas no tema, isso não necessariamente ocorre em todos os níveis de governo. Isso vale especialmente para municípios pequenos, que podem ter dificuldades em contar com mão de

21. Considerando que não há uma base de dados pública e unificada sobre o tema, na busca por fontes de informação identificamos que a Radar PPP possui a base de dados mais abrangente sobre o tema, realizada a partir de pesquisas periódicas sobre publicações de editais e consequente acompanhamento de sua evolução, mostrando-se mais completa do que outras iniciativas realizadas a partir de consultas aos entes federativos, com a vantagem de abranger todos os níveis da Federação, inclusive consórcios.

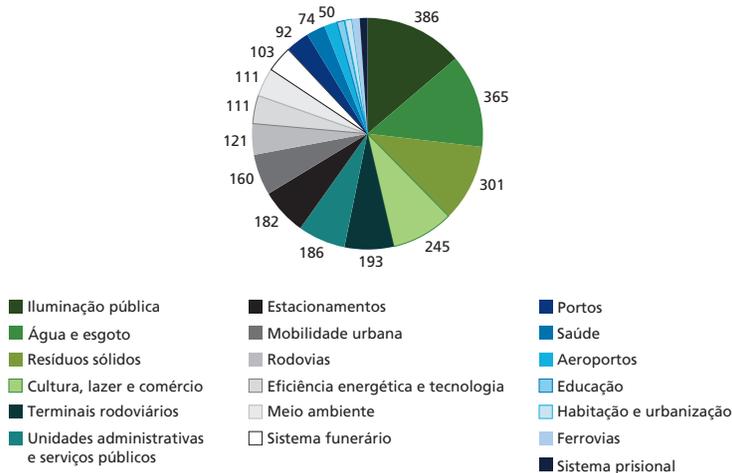
obra especializada na estruturação de projetos. Esse ponto é significativo para o Brasil, onde 68% dos municípios (3,8 mil) têm menos de 20 mil habitantes e 44% (2,4 mil) têm menos de 10 mil, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).²² Essa questão será aprofundada na seção 5.

4.1 Particularidades setoriais e relação com o desenvolvimento urbano no Brasil

Conforme abordado, o desenvolvimento urbano contempla setores diversos, como água e esgoto, resíduos sólidos, iluminação pública, habitação e saúde, entre outros. Sendo concessões e PPPs mecanismos de provisão de infraestrutura e serviços públicos, podem ser empregados para ampliar o acesso dos cidadãos a estes serviços, indicando sua relevância no contexto da PNDU. Destaca-se o potencial de mobilização de recursos para realização de investimentos e de transferência dos riscos de financiamento e execução, viabilizando investimentos que poderiam não ser exequíveis em prazos mais curtos em função de limitações no orçamento público.

O gráfico 2 evidencia a variedade de setores em que as concessões têm sido aplicadas. Segundo Radar PPP (2021a), em dezembro de 2020 havia 2.793 projetos (em diferentes estágios) que abarcavam 19 setores, sobressaindo nesse rol: iluminação pública (386 projetos), água e esgoto (365) e resíduos sólidos (301), nas primeiras colocações. Havia 160 iniciativas em mobilidade urbana e 30 em habitação e urbanização.

GRÁFICO 2
Quantidade de projetos por setor (dez./2020)



Fonte: Radar PPP (2021a).

22. Disponível em: <https://bit.ly/3315Hjl>.

Em balanço realizado sobre o exercício de 2020, identificou-se que os valores contratados por meio de concessões naquele ano superaram R\$ 51,0 bilhões, em 165 projetos, com valor de investimento estimado em R\$ 35,0 bilhões. Este foi o ano que apresentou o maior número de lançamentos de editais, com 343 licitações publicadas, e o maior número de contratos exclusivos de PPPs assinados em um único exercício (36 contratos), com montante superior aos de 2016, 2017, 2018 e 2019 somados (34 contratos).

Os valores contratados estritamente por meio dessas 36 PPPs em 2020 alcançaram cerca de R\$ 22 bilhões, sendo R\$ 13,0 bilhões apenas para investimentos, um montante bastante significativo. Entre 2006 e 2020, foi identificado um total de 159 projetos de PPPs contratados no país, que totalizam mais de R\$ 200,0 bilhões, com valor de investimento estimado de cerca de R\$ 110,0 bilhões. Apenas um desses projetos foi contratado pela União (Complexo Datacenter), tendo sido os demais contratados por estados e municípios.

Do ponto de vista da territorialização, mais da metade das PPPs contratadas (85) se encontram na região Sudeste (54%), seguida do Nordeste (38 PPPs), responsável por 24%. Juntas, essas regiões concentram quase 80% das iniciativas, que são ali bastante difundidas, ficando o Centro-Oeste e o Norte com 8%, e o Sul, com 6% do total.

Conforme pode ser visualizado na tabela 1, os municípios são majoritários na contratação de PPPs, com 64% do total, sendo os estados responsáveis por 36% dos contratos. Em 81% dos estados (22 deles) houve alguma contratação de PPP. O estado de São Paulo é o que apresenta o maior número de parcerias contratadas, 42 (27%), seguido de Minas Gerais, com 26, Rio de Janeiro, com 13, e Bahia, com 11 contratos.

TABELA 1
Brasil: PPPs contratadas por estados e municípios (2006-2020)

UFs	Estado	Município	Total	Total (%)
São Paulo	11	31	42	27
Minas Gerais	10	16	26	16
Rio de Janeiro	1	12	13	8
Bahia	9	2	11	7
Pernambuco	4	4	8	5
Pará	-	6	6	4
Piauí	2	4	6	4
Amazonas	3	2	5	3
Ceará	4	1	5	3

(Continua)

(Continuação)

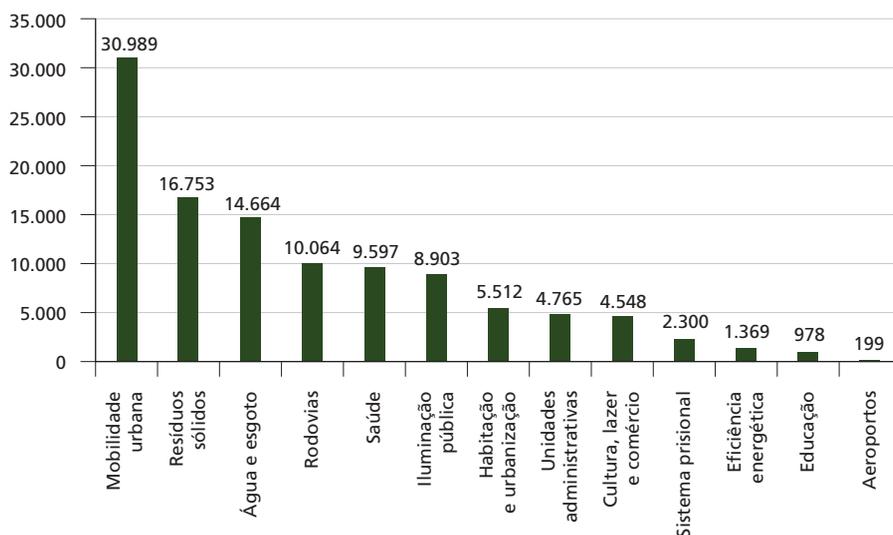
UFs	Estado	Município	Total	Total (%)
Mato Grosso	1	4	5	3
Espírito Santo	3	1	4	3
Maranhão	-	4	4	3
Paraná	1	3	4	3
Distrito Federal	3	-	3	2
Mato Grosso do Sul	-	3	3	2
Rio Grande do Sul	1	2	3	2
Santa Catarina	-	3	3	2
Alagoas	2	-	2	1
Goiás	1	1	2	1
Rio Grande do Norte	1	-	1	1
Sergipe	-	1	1	1
Tocantins	-	1	1	1
Total	57	101	158	100

Fonte: Radar PPP (2021a).
Elaboração dos autores.

Os estados que não registram nenhuma contratação de PPPs, tanto pelo ente estadual quanto pelo municipal, são: Acre, Amapá, Rondônia, Roraima, todos na região Norte, e Paraíba, no Nordeste. Além dos estados supracitados, os governos estaduais que não possuem PPPs contratadas são: Pará, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins. Os estados onde nenhum município contratou PPPs foram: Alagoas, Rio Grande do Norte, Paraíba, Acre, Amapá, Rondônia e Roraima. Visto que a construção de PPPs demanda uma capacidade institucional mais desenvolvida e que grande parte do aprendizado é alcançado por meio de espelhamento e trocas a partir de outras experiências, vão se acumulando os diferenciais regionais também neste campo de atuação do setor público nas esferas locais e estaduais.

Essas PPPs correspondem a mais de R\$ 110,0 bilhões em investimentos em treze setores, evidenciando novamente a diversidade de aplicações de tais mecanismos. Nesse sentido, destacam-se as áreas de mobilidade urbana, resíduos sólidos, água e esgoto, rodovias, saúde e iluminação pública, que juntas representam 82% do valor total, conforme exposto no gráfico 3.

GRÁFICO 3
 Brasil: distribuição setorial dos investimentos contratados via PPP (2006-2020)
 (Em R\$ milhões)



Fonte: Radar PPP (2021a).
 Elaboração dos autores.

A adesão dos municípios à agenda das PPPs tem sido crescente. O tema está paulatinamente se espalhando para além das capitais e começa a aparecer na agenda eleitoral como alternativa à prestação de serviços nos pleitos municipais. Pesquisa realizada a respeito das propostas de governo apresentadas à Justiça Eleitoral pelos candidatos e candidatas às prefeituras nos noventa municípios com maior população do país (acima de 330 mil habitantes) aponta que ao menos uma das propostas apresentadas em cada pleito eleitoral de 2020 era relativa ao tema (Radar PPP, 2021c). Até 2020, 81 das 101 PPPs contratadas pelos municípios foram formalizadas fora das capitais, o que equivale a 80% do total. É evidente que, considerando o número de municípios no país, *vis-à-vis* a quantidade de capitais (27), tal fato fosse ocorrer, mas devido ao diferencial de capacidades institucionais entre esses dois universos seria possível esperar que as capitais tivessem maior proeminência nesse campo.

Em junho de 2021 foram contabilizadas 3.060 iniciativas em curso, notadamente nos estágios iniciais de anúncio público de intenção e início e conclusão de modelagem, havendo um universo mais restrito de projetos em fase de consulta pública, licitação e conclusão do processo licitatório (Radar PPP, 2021b). É importante constatar no âmbito da PNDU que quantitativamente há uma predominância de iniciativas em temas relacionados ao desenvolvimento urbano, como iluminação

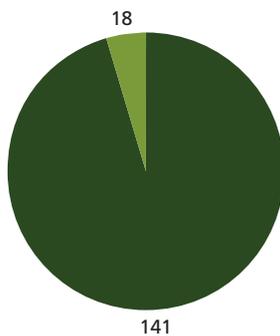
pública (408), água e esgoto (391) e resíduos sólidos (326), seguidos de cultura, comércio e lazer (274), terminais rodoviários (202) e estacionamentos (196).

O gráfico 4 demonstra a evolução temporal da contratação de PPPs, restritas ao universo das concessões administrativas ou patrocinadas, que, após um período de redução entre 2017 e 2018, parecem retomar o ímpeto iniciado em anos anteriores.

GRÁFICO 4

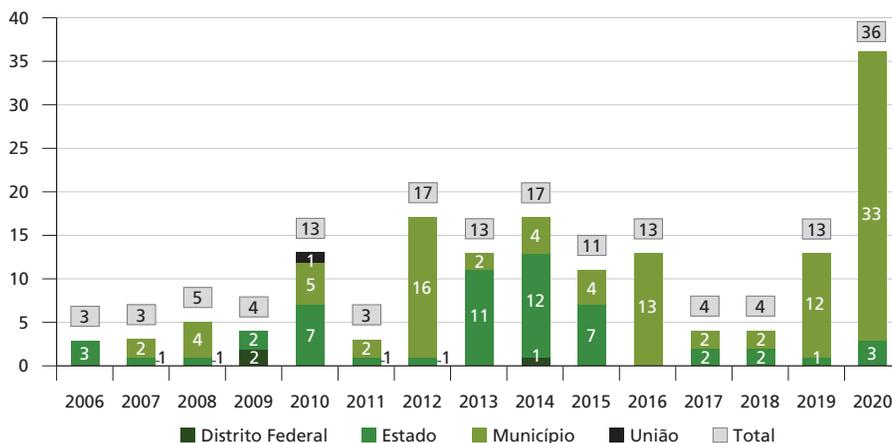
Evolução anual do número de contratações de PPPs, restritas ao universo das concessões administrativas ou patrocinadas (2006-2020)

4A – Por tipo de concessão



■ Concessão administrativa ■ Concessão patrocinada

4B – Por ente federativo



Fonte: Radar PPP (2021a).

Nota-se que a opção de contratação mais utilizada foi por intermédio da PPP administrativa, com 141 ocorrências, que representam 89% dos contratos efetivados. Esta opção pela PPP administrativa (Brasil, 2004) denota a natureza

dos serviços contratados, nos quais a remuneração do concessionário é feita essencialmente mediante contraprestações do ente público contratante, sem cobrança direta de tarifas por meio do concessionário.

Essa é uma particularidade interessante que remete ao regramento jurídico sobre a cobrança de tarifas. Por exemplo, em um pedágio de rodovias ou vias expressas, o concessionário aufer diretamente receitas da operação por meio da cobrança do pedágio. A receita com a tarifa do pedágio poderá ser suficiente ou não para gerar receitas que cubram os custos de manutenção, operação e investimentos, adicionados ao lucro do operador. Se for suficiente, a PPP é sustentável exclusivamente por meio da tarifa e, em caso contrário, a insuficiência será suprida por meio da complementação com a contraprestação de recursos do orçamento público do ente contratante.

No caso de uma PPP de iluminação pública, por exemplo, a situação é diferente, pois o concessionário contratado via PPP não cobra tarifas extras de energia dos usuários, de maneira que ele é remunerado pelo orçamento municipal. Este tipo de PPP ou concessão se origina na responsabilidade conferida às prefeituras de prestação do serviço de iluminação pública, conforme estabelecido no art. 30, inciso V, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Por determinação constitucional, a Resolução Normativa nº 414, de 9 de setembro de 2010, da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), em seu art. 218, determinou que as distribuidoras deveriam transferir os ativos de iluminação pública (luminárias, lâmpadas, relés e reatores) às prefeituras.

Para custeio e investimentos para ampliação desses serviços, as prefeituras começaram a cobrar uma Taxa de Iluminação Pública (TIP), que foi entendida como inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 1986. Entretanto, por meio da Emenda Constitucional nº 39/2002, foi criada a Contribuição de Iluminação Pública (conhecida pelas siglas CIP ou Cosip), que normalmente é cobrada dos usuários por meio das contas de energia, pelas próprias distribuidoras de energia.²³ Essa receita é repassada às prefeituras e utilizada para o pagamento (contraprestação) dos serviços de iluminação pública operados pelas distribuidoras. No caso em que a prestação dos serviços é contratada por meio de PPPs, é possível utilizar a modalidade de PPP administrativa mesmo havendo cobrança de valores

23. Desde 1986, o STF tem julgado inconstitucional a cobrança da TIP, com fundamento no art. 145, inciso II, da CF/1988, que permite a cobrança de taxas apenas "em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição" (Brasil, 1988) (Súmula nº 670 do STF, convertida posteriormente por meio da Súmula Vinculante nº 41, de 11 de março de 2015). Para viabilizar este tipo de cobrança foi editada a Emenda Constitucional nº 39/2002, que enxertou o art. 149-A na CF/1988, estabelecendo a criação da Contribuição de Iluminação Pública, que é de competência privativa ou exclusiva dos municípios e do Distrito Federal. O instrumento passou a ser tratado como uma contribuição especial (*sui generis*), sendo facultada a cobrança da contribuição na fatura de consumo de energia elétrica, desde que utilizada para o custeio do serviço de iluminação pública.

aos usuários, pois quem realiza a arrecadação é o próprio poder público (e não o concessionário). Assim, formalmente, não se trata de uma tarifa, o que confere à operação a aplicação da modalidade de PPP administrativa.

O principal fator que diferencia as concessões comuns, PPPs patrocinadas e PPPs administrativas é o mecanismo de remuneração do parceiro privado. Este ponto é importante para ressaltar que cada setor tem suas particularidades e isso reflete no desenho da contratação e da remuneração das concessões e PPPs. Análises específicas sobre a experiência brasileira de concessões em cada setor demandariam pesquisas de maior fôlego, focadas nos segmentos de interesse. Como obstáculo, destaca-se a inexistência de base de dados pública consolidada (abrangendo projetos federais, estaduais, municipais e de consórcios) sobre concessões no país, um grande entrave à análise e avaliação sobre o quadro das PPPs no Brasil.

Sendo o objetivo deste capítulo fornecer um quadro geral sobre esses mecanismos no Brasil, é possível elencar, brevemente, aspectos que diferem esses múltiplos setores, como:

- natureza (infraestrutura econômica ou social);
- especificidades técnicas;
- especificidades legais;
- aspectos regulatórios; e
- grau de concorrência, entre outros.

No tocante ao primeiro ponto, segundo APMG International (2016), toda infraestrutura é por definição uma plataforma para a prestação de serviços públicos. A infraestrutura econômica é a que viabiliza atividades comerciais, normalmente envolvendo pagamentos dos usuários. Como exemplos, podem-se citar sistemas de transporte, fornecimento de energia e abastecimento de água. A infraestrutura social, por sua vez, abriga serviços sociais e, em geral, não compreende cobranças aos usuários. Alguns exemplos são as áreas de educação, habitação, saúde e prisional.

Nas concessões, tal natureza influencia, por exemplo, a forma de remuneração do parceiro privado. Nas áreas relativas à infraestrutura econômica, uma discussão importante refere-se à modicidade tarifária – ou seja, à acessibilidade aos serviços decorrente dos valores cobrados (Gonçalves, 2013). Se, por um lado, a tarifa precisa ser suficiente para sustentar as operações e remunerar o concessionário, por outro, não pode ser excessivamente alta a ponto de inviabilizar o uso dos serviços pelos cidadãos. Esse é um ponto sensível para áreas como água e esgoto, rodovias e mobilidade urbana, sendo a modicidade tarifária inclusive um princípio da Lei nº 8.987/1995.

Em infraestruturas sociais, por sua vez, é mais comum a modalidade de PPP administrativa, que não envolve o recolhimento de tarifas. Assim, uma discussão relevante refere-se à gestão fiscal do poder concedente. Isso porque a forma essencial de remuneração ao concessionário são as contraprestações públicas, fazendo com que a capacidade estatal de honrar tais compromissos por meio do orçamento público seja fator central para a perenidade da prestação dos serviços com qualidade.

Segundo Radar PPP (2021a), de 1,3 mil projetos de concessões monitorados, 823 (61%) referiam-se a concessões comuns e 524 (39%), a PPPs. Destas, 484 eram PPPs administrativas e 40 eram PPPs patrocinadas. Portanto, as concessões comuns se mostram ainda as mais presentes, e, entre as PPPs, pelas razões já apontadas, sobressaem-se as administrativas.

As especificidades técnicas são outro fator que reforça a necessidade de análises próprias para cada setor. Novamente, concessões e PPPs são, meramente, maneiras pelas quais serviços públicos e investimentos em infraestrutura podem ser contratados. Porém, as soluções técnicas para as demandas sociais, em si, independem da modalidade de contratação. Assim, os desafios técnicos no âmbito do desenvolvimento urbano são variados, a depender da área em questão.

Em iluminação pública, por exemplo, um objetivo central das concessões costuma ser a economia de energia a partir da substituição de luminárias convencionais pelas de *light emitting diode* (LED), mais eficientes. Consequentemente, há o barateamento da operação dos sistemas, economia de recursos públicos e impactos positivos ao meio ambiente. É o caso da PPP de Belo Horizonte, que gerou economia de 56% nas áreas onde a troca da luminária já foi concluída (Belo Horizonte..., 2019).

Outro exemplo que ilustra essa questão refere-se à mobilidade urbana. Neste, pode-se dizer que o objetivo do poder público é oferecer aos usuários os modos mais adequados para seus deslocamentos, contribuindo para o acesso universal à cidade (Brasil, 2012a). Nesse sentido, existem várias opções, como metrô, trem, veículo leve sobre trilhos (VLT), BRT e ônibus convencionais. Cada um tem suas próprias características em relação a capacidade, grau de conflito com outras infraestruturas urbanas, custos de implantação e longevidade, custos de operação, entre outros.

O desafio típico do setor é, então, selecionar o modo mais adequado dadas as necessidades específicas da localidade em questão, independentemente de como os investimentos serão contratados. Não há solução técnica universal e, portanto, é necessário o planejamento minucioso para a decisão do modal a ser desenvolvido (Ribeiro, Ouverney e Costa, 2021) e sua conexão com o conjunto do sistema de mobilidade e transporte.

Outro ponto relevante se refere às especificidades legais. Ainda que nas concessões a relação entre poder público e concessionário seja rígida por contratos, os projetos também estão submetidos às respectivas legislações setoriais. Como exemplos, é possível citar as leis nº 14.026/2020 (Marco Legal do Saneamento Básico), nº 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana), nº 12.783/2013 (Marco Regulatório da Energia Elétrica) e nº 12.815 (Lei dos Portos). Somam-se aos marcos legais outras normas, como decretos do Poder Executivo e portarias e instruções normativas de agências reguladoras. Em conjunto, esses elementos influenciam diretamente a dinâmica de cada área ligada ao desenvolvimento urbano e, em consequência, as concessões e PPPs. Desse modo, pode-se dizer que cada setor tem suas peculiaridades quanto a essa questão, inclusive pela diferença de maturidade das legislações.

Um aspecto importante é a competência da prestação dos serviços. Como os entes da Federação têm atribuições institucionais distintas e, algumas vezes, concorrentes, isso influencia a própria capacidade de condução das concessões nos setores. Como anteriormente exposto, a capacidade técnica do poder público é justamente um dos fatores centrais para o sucesso dessas modalidades de contratação.

O contraste entre as áreas de energia elétrica e saneamento básico ilustra a questão. Segundo Pimenta (2009), a primeira é caracterizada, em geral, por ter seus serviços como competência federal, como estabelecido na CF/1988. Assim, a União é responsável pelo planejamento, pela regulamentação e pela fiscalização das concessionárias, bem como tem o poder concedente em suas diferentes atividades – notadamente, geração, transmissão e distribuição.²⁴ Logo, há um planejamento nacional para o setor, que conta diretamente com a capacidade institucional federal para sua gestão. Destaca-se a existência da Aneel como órgão regulador, viabilizando diretrizes nacionais sobre o tema.

O saneamento básico – que engloba abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas – segue lógica distinta. A Lei nº 11.445/2007 (antigo Marco Legal) estabeleceu, via de regra, competência municipal para os serviços. Isso foi mantido na Lei nº 14.026/2020 (novo Marco Legal). As exceções são os casos de interesse comum: situação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual, em que haja compartilhamento de instalações operacionais de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário entre municípios.

24. Geração: transformação de uma forma de energia, seja qual for sua fonte ou origem (como hidráulica, eólica ou térmica), em energia elétrica. Transmissão: transporte da energia elétrica gerada às subestações distribuidoras, por meio de redes. Distribuição: disponibilização da energia elétrica aos consumidores finais (como residências). Mais detalhes podem ser encontrados em Pimenta (2009).

Desse modo, em geral, os municípios têm autonomia quanto à forma pela qual prestarão tais serviços. Isso muitas vezes traz desafios relativos à capacidade técnica em gerir o setor, já que há carência de mão de obra técnica especializada em vários municípios. Ademais, diversos pontos do saneamento básico geram interdependências municipais. Por exemplo, a água utilizada para abastecimento em um município pode ser captada em outro. Analogamente, a destinação inadequada do esgoto gerado em um município pode afetar negativamente outros.²⁵

Os prós e contras de se atribuir competência federal, estadual ou municipal a determinado serviço público fazem parte de um amplo debate. As áreas de energia elétrica e saneamento básico foram utilizadas para ilustrar brevemente esse ponto no intuito de destacar que há um conjunto de particularidades das áreas de infraestrutura ligadas ao desenvolvimento urbano, evidenciando a necessidade de futuras análises setoriais específicas.

Os aspectos regulatórios também diferenciam tais setores. Novamente, energia elétrica e saneamento básico podem exemplificar a questão: a primeira conta com agência reguladora nacional (Aneel), que fiscaliza contratos, estabelece tarifas e implementa políticas federais, entre outras funções.²⁶ Em contrapartida, há no Brasil mais de cinquenta agências reguladoras de abastecimento de água e esgotamento sanitário – 22 municipais, 25 estaduais, 5 consorciadas e 1 distrital (Abar, 2020). No contexto das concessões, isso significa que não há, necessariamente, padronização sobre certos aspectos, a nível nacional. É possível que as agências interpretem um mesmo evento de formas distintas, gerando insegurança jurídica, ponto a ser aprofundado na seção 5.

O novo marco legal setorial busca endereçar a questão. A Lei nº 14.026/2020 atribui à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para instituir normas nacionais de referência. Ou seja, tais agências podem continuar existindo, mas busca-se padronização regulatória que aumente a previsibilidade das decisões e amenize assimetrias. Ainda assim, este é mais um ponto que distingue os setores ligados à política urbana.

Finalmente, outro aspecto importante que distingue os múltiplos setores, e que se relaciona à própria questão da regulação, é o grau de concorrência, já que há setores em que a competição tende a ficar limitada à licitação. Nestes, o poder concedente pode escolher o licitante que ofereça as melhores condições para o projeto (como menor tarifa ou mais investimentos a serem realizados), mas durante a fase operacional há pouca ou nenhuma concorrência. Isso ocorre sobretudo no caso de monopólios naturais.

25. Um exemplo é o da Baía de Guanabara, no estado do Rio de Janeiro, margeada por sete cidades.

26. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/a-aneel>.

É o caso típico de água e esgoto, abordado na subseção 3.3, em que o consumidor não tem a escolha de ser atendido por um ou outro prestador, uma vez que a rede física é única. Na mesma linha, podem-se mencionar os casos de energia elétrica (principalmente transmissão e distribuição) e iluminação pública. Nessas áreas, o papel regulatório do poder público é ainda mais importante.

Em contrapartida, há setores em que mesmo após a licitação há algum nível de competição. É o caso da mobilidade urbana, que não necessariamente se trata de um monopólio natural, visto que muitas vezes podem ser proporcionadas à população alternativas variadas, como metrô, VLTs, trens ou ônibus, que por sua vez podem competir com os deslocamentos individuais ou meios alternativos, motorizados ou não, como as motocicletas, carros de passeio e bicicletas. Assim, o usuário tem certo poder de escolha, ainda que cada modal seja mais indicado a depender das suas necessidades – como velocidade, segurança, conforto e previsibilidade – e em função dos custos de cada modal. Aumentos na tarifa de um modal, por exemplo, podem levar usuários a migrar para outro meio de deslocamento.

Sendo o objetivo deste trabalho abordar o papel das concessões e PPPs no contexto da PNDU, a próxima seção dedica-se a debater os principais desafios relativos a esses mecanismos no Brasil, em geral, independentemente do setor.

5 PRINCIPAIS DESAFIOS NO BRASIL

Os números apresentados na seção 4 indicam que, apesar da notória experiência, ainda há espaço para melhorias em concessões e PPPs no Brasil. Fontes diversas, como EIU (2019) e Radar PPP (2018), revelam, por exemplo, uma alta taxa de mortalidade dos projetos lançados. Nesse contexto, como desafios relativos a esses mecanismos no país, podem-se destacar:

- capacidade técnica para a estruturação de projetos;
- carência ou ausência de carteiras de projetos subnacionais;
- insegurança jurídica;
- gestão fiscal; e
- ambiente macroeconômico.

Em relação ao primeiro ponto, a etapa de estruturação do projeto é crucial para o sucesso de uma concessão, pois precede futuras fases como as de seleção do parceiro privado, construção ou modernização de ativos públicos, operação dos bens e provisão dos serviços. Logo, os resultados propiciados pela parceria são diretamente influenciados pelo planejamento inicial.

Pode-se entender como estrutura do projeto a arquitetura das relações contratuais e os fluxos monetários que o regem durante sua vigência. Seu elemento central é o contrato entre poder concedente e concessionário, que é desenvolvido pela autoridade contratante e regula os direitos e as obrigações de cada parte ao longo da concessão (APMG International, 2016).

Na estruturação, é definida uma série de características da concessão, como escopo (por exemplo, se envolve a construção de novas infraestruturas ou apenas a modernização das já existentes), modalidade, prazo, mecanismo de remuneração, investimentos obrigatórios, cronograma, metas, indicadores de desempenho e condições para a reversão de bens. Portanto, essa fase demanda significativa qualificação técnica do poder concedente em âmbitos variados, como jurídico, econômico e ambiental, o que nem sempre será possível. Isso é relevante sobretudo para municípios pequenos, que podem ter dificuldade em contar com mão de obra especializada. Como mencionado na seção 4, no Brasil, 3,8 mil municípios (68% do total) têm menos de 20 mil habitantes e 2,4 mil (44%) têm menos de 10 mil habitantes.²⁷

Nesse contexto, cabe ressaltar que, principalmente a partir de 2016, vêm ocorrendo iniciativas de apoio federal à estruturação de projetos de entes subnacionais. O PPI passou a apoiar estados e municípios em 2019 (Costa, 2019). Em 2017, foi criado o Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessão e PPP da Caixa Econômica Federal (FEP Caixa), que custeia serviços para a estruturação de projetos subnacionais.²⁸ O BNDES, por sua vez, conta com a Diretoria de Infraestrutura, Concessões e Parcerias Público-Privadas, que também apoia entes subnacionais nesse sentido.²⁹

Apesar disso, a pesquisa *Barômetro da Infraestrutura Brasileira*, que consulta empresários e especialistas do setor no Brasil, indica que, na percepção do mercado, tal suporte ainda está aquém do potencial. Em 2020, mais de 60% dos entrevistados afirmaram que há espaço para a União fazer mais em prol de concessões subnacionais e 57,1% afirmaram que há espaço para que estados façam mais em termos de apoio aos municípios (EY e ABDIB, 2020).

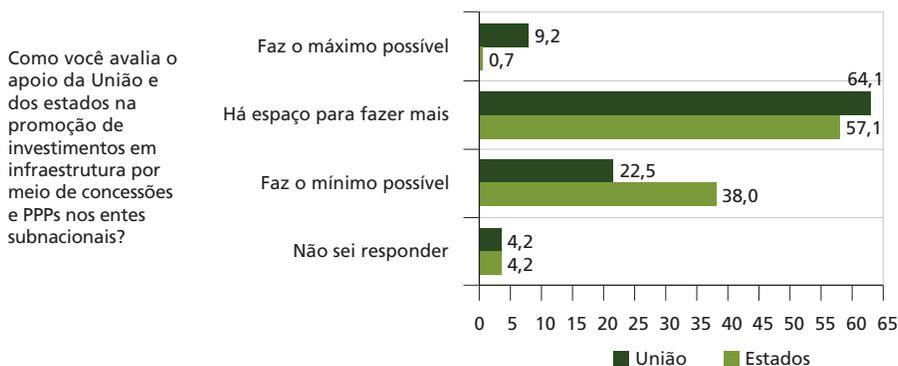
27. Disponível em: <https://bit.ly/33l5Hjl>.

28. Disponível em: <https://bit.ly/2Ts6VY3>.

29. Disponível em: <https://bit.ly/3pFJiai>.

GRÁFICO 5

Avaliação do apoio da União e dos estados a concessões e PPPs subnacionais
(2º sem./2020)
(Em %)



Fonte: EY e ABDIB (2020).
Elaboração dos autores.

O segundo desafio destacado se refere às carteiras (*pipelines*) de projetos, que consistem na lista de projetos que o governo visa implementar via concessão em determinado horizonte, como cinco ou dez anos. Sua existência é relevante para organizar o planejamento da autoridade pública ao longo do tempo, facilitando o trabalho de futuras gestões. Ademais, contribui para a transparência ante a população e os investidores, ao sinalizar pensamento de longo prazo (WBG, 2014). Tais carteiras aumentam, ainda, a atratividade dos projetos aos investidores, potencializando a concorrência e, assim, as condições a serem oferecidas pelos licitantes. Isso porque a participação em processos licitatórios envolve esforços significativos, como o estudo de aspectos que transcendem a respectiva concessão – por exemplo, legislação local, perspectivas macroeconômicas do país, estado ou município e trajetória do poder concedente.

Dessa forma, uma carteira de projetos propicia economias de escala aos concorrentes que irão elaborar propostas. Inclusive, há investidores privados que se interessam mais por mercados do que por projetos isoladamente (APMG International, 2016). Ou seja, se preocupam não somente com a viabilidade de uma concessão específica, mas com a gestão dessas parcerias pelo governo, como um todo. Isso contempla a existência de um *pipeline* e a maneira como ele é disponibilizado. A facilidade de acesso a informações é fator central para a atração de investidores, que estudam e monitoram vários projetos simultaneamente, processo naturalmente custoso.

Conforme abordado, a nível federal o Brasil conta com uma carteira bem estruturada. Mesmo antes da criação do PPI, já havia a prática de o governo

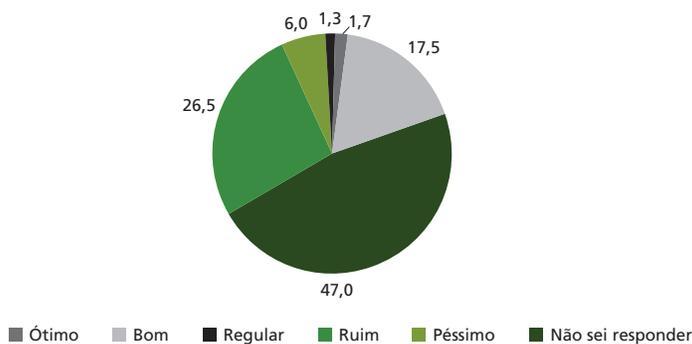
organizar e reunir projetos. Porém, o mesmo não se verifica a nível subnacional. Embora haja UFs com um claro *pipeline* disponibilizado *online* – como São Paulo, Ceará e Piauí –, sete estados³⁰ (26% do total) não o fazem. Ou seja, ainda que tenham projetos de concessões, sua não organização e disponibilização com facilidade de acesso pode prejudicar a atração de investidores.

Sobressai, ainda, a insegurança jurídica. Esta pode ser entendida como um estado de imprevisibilidade, mudanças normativas bruscas e incerteza quanto às consequências legais de atos, levando à perda de confiança no sistema jurídico (Valim, 2009).³¹ Um ambiente com essas características afasta investidores e reduz a viabilidade de projetos, ao tornar necessários prêmios de risco mais elevados.

Isso é potencializado nas concessões, que por sua natureza de longo prazo já demandam, naturalmente, um ambiente mais estável e previsível. Afinal, o contrato passa por diferentes gestões do poder concedente ao longo do tempo. A perspectiva de que a cada troca os acordos possam ser contestados ou desrespeitados, por exemplo, abala a atratividade dos projetos.

Segundo a pesquisa *Barômetro da Infraestrutura Brasileira* (EY e ABDIB, 2019), a avaliação do mercado quanto ao tema no Brasil é negativa. Somente 19,2% dos respondentes consideram bom ou ótimo o grau de segurança jurídica para concessões e PPPs em infraestrutura no país, conforme ilustrado no gráfico 6.

GRÁFICO 6
Avaliação do grau de segurança jurídica para concessões e PPPs em infraestrutura no Brasil (2^o sem./2019)
(Em %)



Fonte: EY e ABDIB (2019).
Elaboração dos autores.

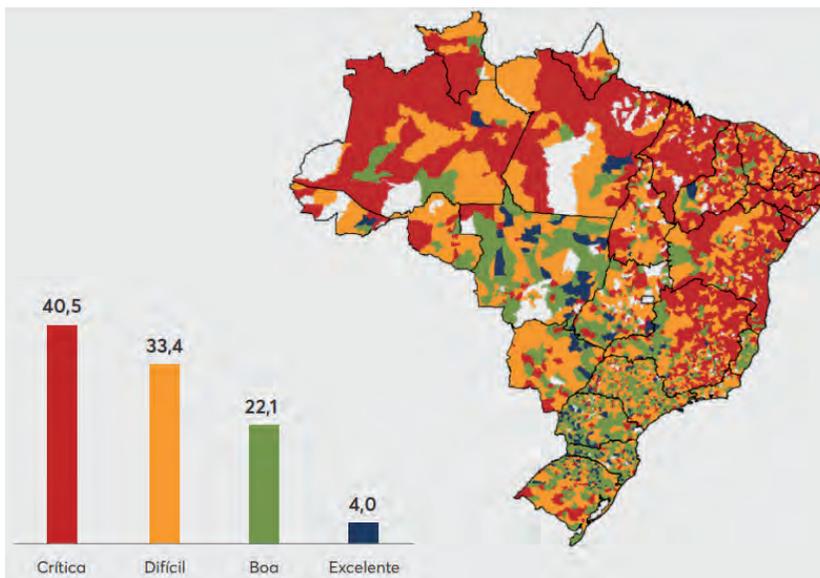
30. São eles Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rio Grande do Norte, Rondônia e Roraima, de acordo com consultas realizadas nos *sites* dos governos estaduais e do Distrito Federal em novembro de 2020.

31. Ressalta-se que segurança jurídica não significa imutabilidade do direito, mas, sim, um cenário de repactuações e soluções de conflitos com previsibilidade e confiança. Inclusive, é possível que contratos de concessão prevejam revisões periódicas, permitindo a avaliação do desempenho do projeto. Porém, é importante que isso seja previamente acordado e ocorra com respeito às normas estabelecidas.

A gestão fiscal, por sua vez, é fundamental para as PPPs, que envolvem contraprestações públicas. A eventual inadimplência representa um risco para a continuidade da prestação dos serviços, o andamento das obras e a manutenção dos ativos concedidos, além de abalar o sistema de remuneração baseada no desempenho, um dos principais fatores indutores de congruência entre interesses privados e públicos nessas parcerias. Ademais, os próprios investidores atentam para a saúde financeira do poder concedente ao decidir concorrer ou não a uma PPP. Logo, a gestão fiscal é relevante também para as fases que antecedem a assinatura do contrato.

No Brasil, trata-se de desafio nas três esferas de governo, conforme apontado na seção 2. Em âmbito federal, em 2020 houve o sétimo ano seguido de déficit primário, indicando dificuldades fiscais mesmo antes da pandemia de covid-19, que agravou o quadro ao afetar a arrecadação tributária e os gastos públicos. A nível estadual, já antes da pandemia, vários estados se encontravam em calamidade financeira – como Goiás, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Roraima (Firjan, 2019a). Por fim, em âmbito municipal, o IFGF, que avalia a saúde financeira dos municípios brasileiros, estimou que 74% destes estão em situação fiscal difícil ou crítica.

FIGURA 1
Brasil: mapa da gestão fiscal municipal segundo o IFGF (2018)
(Em %)



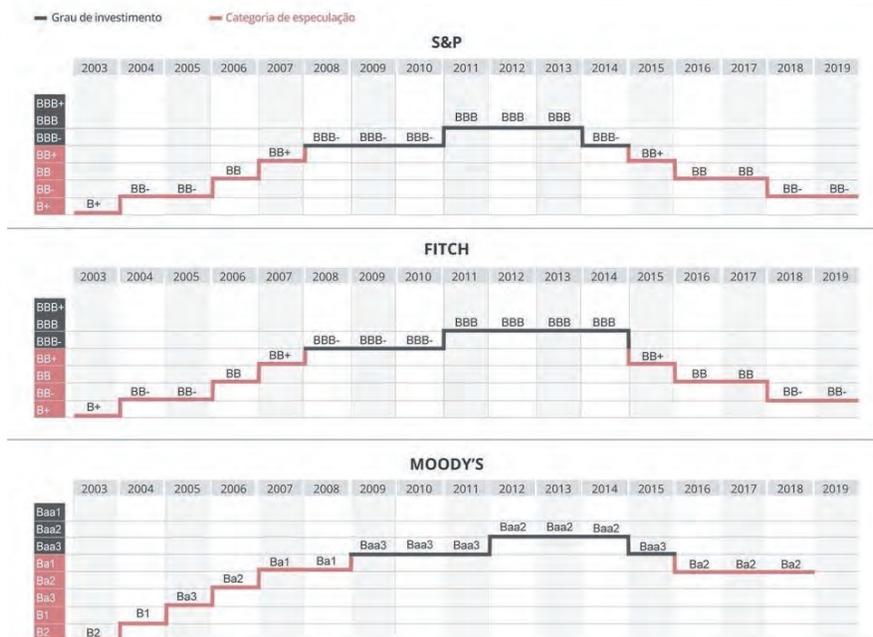
Fonte: Firjan (2019b).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Finalmente, ressalta-se a relevância do ambiente macroeconômico. A atratividade de concessões está inserida em um contexto que transcende os projetos, dependendo de fatores estruturais e conjunturais que influenciam a atratividade de uma economia como um todo. Um dos aspectos considerados é o risco-país: a probabilidade de um país não honrar os compromissos firmados no momento da emissão de um título de dívida (Megale, 2005). Nesse sentido, a classificação de risco feita por agências internacionais representa uma sinalização ao mercado. Por exemplo, Standard and Poor's (S&P), Fitch Ratings e Moody's são avaliadoras de destaque a nível global. Inclusive, há fundos de pensão internacionais que só podem investir em países com grau de investimento conferido por ao menos duas agências de classificação de risco.

Apesar de em 2008 o Brasil ter recebido, pela primeira vez, o *status* de grau de investimento da S&P – equivalente à posição de investimento seguro para agentes estrangeiros (Scheller, Lima e Guimarães, 2008) –, essa não é a realidade que se verifica atualmente. Em 2015, a agência retirou o grau de investimento brasileiro e, a partir de então, houve sucessivas reduções do *rating* do país, como pode ser observado na figura 2.

FIGURA 2
Histórico dos *ratings* brasileiros na classificação de risco de investimento



Fonte: Fitch... (2019).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Nesse contexto, em 2020 o Brasil registrou saída líquida de US\$ 28 bilhões, segundo maior valor da série histórica do Banco Central do Brasil (BCB) (Shinohara, 2021). Embora o fenômeno possa ter sido ocasionado por múltiplas causas, um possível fator agravante é a menor propensão de investidores estrangeiros em alocar recursos no país, em linha com as análises das agências de *rating* mencionadas. Outro documento importante nesse sentido é o relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD), que indicou que o Investimento Estrangeiro Direto (IED)³² no Brasil caiu 50% em 2020. A queda foi superior à dos subgrupos países em desenvolvimento (12%) e América Latina e Caribe (37%) (UNCTAD, 2021).

Outro ponto relativo ao ambiente macroeconômico consiste na recente desvalorização do real diante de outras moedas, especialmente o dólar. Em 2020, comparativamente à moeda estadunidense, a brasileira se desvalorizou 29,33%, tendo o dólar encerrado o ano cotado a R\$ 5,189 (Dólar..., 2020). Na mesma linha, segundo Trevizan (2021), com base no Austin Rating, o real teve o pior desempenho entre 111 moedas.

Por um lado, tal desvalorização pode favorecer o investimento estrangeiro no país, uma vez que a conversão de outras moedas em reais tende a ficar mais vantajosa. Em outras palavras, aportes externos no país ficam mais “baratos”, o que pode encorajar a participação internacional em projetos de concessão no país, potencializando a concorrência. Por outro lado, deve-se atentar para o fato de as receitas desses projetos, via de regra, serem em moeda local. Por exemplo, o valor arrecadado por uma concessionária rodoviária com a cobrança de pedágio no Brasil depende de tarifas pagas em reais. Assim, a ameaça de continuidade de desvalorização da moeda configura mais um risco para tais investidores.

Nesse cenário, o governo pode oferecer ferramentas que mitiguem esse risco, como atrelar reajustes de tarifas e/ou contraprestações à variação cambial. Porém, tal solução é limitada, já que aumentos substanciais podem esbarrar no poder de compra dos usuários e na gestão fiscal do poder concedente. Também podem ser adotados mecanismos de *hedge* (proteção) cambial pelo parceiro privado no mercado financeiro, além do apoio de Organismos Multilaterais de Desenvolvimento (OMDs), que dispõem de orçamento em moeda forte (APMG International, 2016).

Em todo o caso, a questão cambial pode vir a exigir um rol maior de medidas a serem adotadas nos contratos visando à mitigação de riscos, em prol da atratividade a investidores. Em última análise, isso pode significar perda de capacidade para fechar negócios nas melhores condições, do ponto de vista do interesse

32. Movimentação de capitais internacionais para propósitos específicos de investimento. Engloba construção de novas instalações e fusões e aquisições, por exemplo. Disponível em: <http://www.apexbrasil.com.br/o-que-e-ied>.

público. Assim, trata-se de mais um fator macroeconômico de atenção, no contexto brasileiro.

Apesar dos desafios quanto ao *rating*, gestão fiscal e risco cambial, cabe pontuar que atualmente também há fatores macroeconômicos positivos para investimentos no Brasil. Em escala global, a título de ilustração, ressalta-se que no segundo semestre de 2019 havia no mundo US\$ 15 trilhões alocados em títulos de dívida com juros negativos. Isso significa que 25% de todos os títulos emitidos por governos e empresas estavam sendo negociados com rendimentos negativos. Logo, é possível que investidores internacionais que visem maiores retornos recorram a investimentos de maior risco, como ações, debêntures ou investimentos em projetos de infraestrutura como os de concessões e PPPs.

No que se refere ao Brasil, em 2016 foi iniciada uma trajetória de redução da taxa Selic – taxa de juros básica da economia, que influencia as demais taxas de juros nacionais.³³ Diminuições da taxa Selic fazem com que bancos tendam a realizar empréstimos com juros menores, favorecendo a captação de recursos de empresas privadas em forma de dívida e, assim, o financiamento de investimentos. Além disso, sua queda representa uma redução dos custos de oportunidade de investimentos produtivos.

O custo de oportunidade está relacionado ao que se deixa de fazer ao se tomar uma decisão econômica (Beuren, 1993). Por exemplo, uma empresa que investe em uma concessão abre mão de alocar a quantia em outros empreendimentos ou ativos financeiros. Uma taxa Selic menor significa remuneração inferior para os títulos de dívida pública, que em geral são considerados uma das opções de investimento mais seguras disponíveis. Isso viabiliza que as taxas de retorno oferecidas em concessões sejam mais modestas, potencializando a viabilidade dos projetos e elevando sua atratividade, já que as alternativas financeiras de baixo risco tendem a proporcionar menores rendimentos (menores custos de oportunidade).

Esse movimento declinante da taxa Selic sofreu uma recente reversão em 2021, após as decisões tomadas pelo Comitê de Política Monetária (Copom) do BCB, que provocaram a terceira alta consecutiva desde o início do movimento de alta dos juros, em março.³⁴ Assim, a taxa passou de 3,5% ao ano (a.a.) para 4,25% a.a., com viés de alta, cujo cenário projeta uma trajetória de juros que se eleva para 6,25% a.a. no fim de 2021 e 6,5% a.a. em 2022, fechando esta janela de oportunidade.

Os aspectos aqui levantados não são exaustivos, o que demandaria uma análise mais aprofundada dos impactos macroeconômicos na atração de investimentos.

33. Disponível em: <https://bit.ly/3gjBLLN>.

34. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/atascopom/16062021>.

Os elementos apresentados apenas se destinam a chamar a atenção para o fato de que, para além do potencial de atratividade de cada empreendimento *per se*, da questão regulatória, entre outros, há que se considerar uma série de elementos externos de conjuntura econômica que afetam as decisões dos investidores nacionais e internacionais em projetos de infraestrutura como os de concessões e PPPs. Assim, uma eventual lentidão dos investimentos pode não estar relacionada à estratégia de parcerias adotada, mas a outros fatores conjunturais e estruturais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como objetivo apresentar como concessões e PPPs podem contribuir para o financiamento do desenvolvimento urbano no Brasil, assim como visou expor um quadro geral federativo sobre o estágio das concessões no país. De fato, a possibilidade de transferência dos riscos do levantamento inicial de recursos ao concessionário pode viabilizar a realização de investimentos possivelmente não exequíveis via orçamento público. Isso é importante sobretudo no atual contexto brasileiro: por um lado, há alta necessidade de aportes em áreas variadas, como mobilidade urbana, água e esgoto e resíduos sólidos; por outro, há escassez de recursos governamentais nos três níveis (federal, estadual e municipal). Esse cenário fez com que o debate sobre o tema viesse se intensificando nos últimos anos.

Conhecer a fundo essas ferramentas é passo indispensável para entender seus potenciais e desafios para aplicação em cada setor. Afinal, as concessões são uma entre as várias formas possíveis de o Estado contratar infraestruturas e serviços públicos, sendo importante compreender as diferenças em relação a outras modalidades.

Ademais, juntamente com seu potencial, também é fundamental conhecer as condições necessárias para seu bom funcionamento. Isto porque, sendo as concessões essencialmente mecanismos de contratação, é natural que não sejam, por si só, capazes de equacionar questões de âmbitos variados, como adequação técnica dos projetos, proatividade do poder concedente, regulação efetiva, gestão fiscal e controle social, por exemplo. Ou seja, tais mecanismos devem ser acompanhados por uma série de boas práticas para que, de fato, proporcionem resultados positivos à sociedade – infraestruturas e serviços de qualidade a preços acessíveis, premissa adotada neste estudo. Nesse sentido, foram debatidos tanto requisitos em termos gerais como desafios próprios do Brasil.

Por fim, destaca-se que o desenvolvimento urbano é um campo amplo, composto por diversas frentes. Especificamente quanto às infraestruturas e serviços urbanos, há diversos setores de atuação cruciais para que a população tenha acesso seguro, justo e digno a essa provisão, como água e esgoto, resíduos sólidos, iluminação pública, habitação e saúde. No Brasil, por exemplo, em 2020 havia

dezenove setores diferentes abarcados por iniciativas de concessões e PPPs (Radar PPP, 2021a), evidenciando que vem sendo realizado um esforço de promoção desse tipo de solução.

Portanto, é natural que cada setor tenha suas particularidades, gerando oportunidades e obstáculos setoriais específicos. Ainda que as concessões sejam mecanismos que podem ser utilizados nessas diversas áreas, estas diferem quanto a aspectos técnicos, legais e de regulação, entre outros, sendo importante aprofundar esse tipo de análise.

Assim, um possível desdobramento deste estudo pode ser o aprofundamento de análises setoriais sobre concessões e PPPs. Também não foi possível abordar em um espaço tão limitado a pluralidade de outros tipos de iniciativas de parcerias entre o setor público e o privado que não são enquadráveis no formato expresso na lei específica de PPPs, mas que podem se constituir em inovações importantes para melhoria das condições de vida.

Há um amplo espaço para inovação e efetivação de parcerias com diversos segmentos da sociedade civil organizada que podem não apenas se inspirar nos modelos formais de PPPs, mas aprofundar e qualificar alternativas de diversas naturezas de interação entre o Estado e as organizações sociais, assim como modelos ainda mais simplificados de interação direta com a sociedade, questões a serem abordadas em uma próxima oportunidade.

REFERÊNCIAS

ABAR – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO. **Saneamento básico: regulação 2020**. Brasília: Abar, 2020. Disponível em: <https://abar.org.br/biblioteca/#1581526808041-72662194-cb9a>.

ABRELPE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2020**. São Paulo: Abrelpe, 2020. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama-2020/>.

ALLEN, G. **The private finance initiative**. London: House of Commons, 2001. (Research Paper, n. 117).

APMG INTERNATIONAL. **Certified PPP Professional (CP3P) guide: versão em português (nível foundation)**. [s.l.]: APMG International, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2KbMavj>.

BELO HORIZONTE apura economia de 56% em custo de eletricidade com PPP de iluminação pública. **Dino**, 5 set. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3vqSulp>.

BEUREN, I. M. Conceituação e contabilização do custo de oportunidade. **Caderno de Estudos**, n. 8, p. 1-12, 1993. Disponível em: <https://bit.ly/3xiXFUQ>.

BID e BNDES investem R\$ 150 milhões para reduzir “mortalidade” de PPPs no Brasil. **Forbes**, 20 jan. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/39Genop>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 8269, 22 jun. 1993. Disponível em: <https://bit.ly/3zoAxWL>.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1917, 14 fev. 1995. Disponível em: <https://bit.ly/3xhBpuK>.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 6, 31 dez. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm.

_____. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 4 jan. 2012a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm.

_____. Ministério do Planejamento. **Programa de Investimentos em Logística: rodovias e ferrovias**. Brasília: MP, 2012b.

_____. Ministério do Planejamento. **Programa de Investimentos em Logística: fórum infraestrutura de transporte**. Brasília: MP, 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Plansab: Plano Nacional de Saneamento Básico**. Brasília: MDR, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3f6OmkX>.

_____. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 1º abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

CARSE, A. Keyword: infrastructure – how a humble French engineering term shaped the modern world. *In*: HARVEY P.; JENSEN, C.; MORITA, A. (Ed.). **Infrastructures and social complexity**: a companion. Abingdon: Routledge, 2017. p. 27-39.

CMSP – COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO. **10 anos de história desde a celebração da primeira PPP do Brasil**: o programa de parcerias do metrô. São Paulo: CMSP, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3lMVCDr>.

COSTA, G. Governo vai ampliar atuação do Programa de Parcerias de Investimentos. **Agência Brasil**, 6 ago. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-08/governo-vai-ampliar-atuacao-do-programa-de-parcerias-de-investimentos>.

DÓLAR fecha 2020 em alta acumulada de 29,33%, a R\$ 5,189; Bolsa sobe 2,92%. **Uol**, São Paulo, 30 dez. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2Kn1upe>.

EIU – ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **The 2019 infrascopes**: evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean. New York: EIU, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2U14Ym1>.

EY – ERNST AND YOUNG; ABDIB – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE. **Barômetro da infraestrutura brasileira**. 2. ed. [s.l.]: EY; ABDIB, nov. 2019. Disponível em: <https://go.ey.com/3fj97Sn>.

_____. **Barômetro da infraestrutura brasileira**. 4. ed. [s.l.]: EY; ABDIB, nov. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/37ap67Y>.

FIRJAN – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **A situação fiscal dos estados brasileiros**: déficit da previdência. Rio de Janeiro: Firjan, 2019a. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/a-situacao-fiscal-dos-estados.htm>.

_____. **IFGF 2019**: Índice Firjan de Gestão Fiscal. Rio de Janeiro: Firjan, 2019b. Disponível em: <https://bit.ly/2RUh6Va>.

FITCH mantém nota do Brasil e destaca necessidade de reformas. **G1**, 21 maio 2019. Disponível em: <https://glo.bo/2Lvb89Y>.

GONÇALVES, C. V. Aplicação da modicidade tarifária como direito subjetivo do indivíduo de acesso ao serviço público. **Revista Eletrônica da Feati**, n. 9, p. 26-45, 2013. Disponível em: http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20170601131325.pdf.

GRILO, L. M. **Modelo de análise da qualidade do investimento para projetos de parceria público-privada (PPP)**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3tNMJxL>.

MARTINS, L. G. V. *et al.* **Documento preliminar para construção das notas técnicas sobre financiamento do desenvolvimento urbano/TED 71/2019: nota 2.3 – concessões e parcerias público-privadas**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica). Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1VhAileXEKMjs6TM3IvIG2RKQu9BbZsyi/view>.

MEGALE, C. **Fatores externos e o risco-país**. 2003. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3cDhmPo>.

MIGUEL, L. F. H. **A remuneração do particular na execução de atividades públicas**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3jT5tag>.

PEREIRA, A. C. M. Alocação de riscos nos contratos de concessão e PPP: um mecanismo rumo à eficiência na implantação de infraestruturas no Brasil. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, v. 23, 2016. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAdmCont_n.23.09.PDF.

PIMENTA, A. P. A. **Serviços de energia elétrica explorados em regime jurídico de direito privado**. 2009. Monografia (Especialização) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PIRES, A.; CAMPOS FILHO, L. Investimentos em setores de infraestrutura: a questão da regulação do monopólio natural e a defesa da concorrência. *In*: CASTRO, A. C. (Org.). **Desenvolvimento em debate**. Rio de Janeiro: Mauad; BNDES, 2002. v. 2. p. 281-303. Disponível em: <https://bit.ly/3glTP6a>.

RADAR PPP. **Panorama do mercado brasileiro de PPPs**. [s.l.]: Radar PPP, 2018.

_____. **Retrospectiva Radar de projetos 2020**. [s.l.]: Radar PPP, 2021a. Disponível em: <https://radarppp.com/biblioteca/retrospectiva-2020/>.

_____. **Termômetro do Radar de Projetos (TRP): análise de segmento – resíduos sólidos**. [s.l.]: Radar PPP, 2021b. Disponível em: <https://radarppp.com/biblioteca/trp-residuos-solidos-junho-2021/>.

_____. **Presença da agenda de PPPs e concessões nas propostas de prefeitos e prefeitas recentemente eleitos**. Nova Lima: Radar PPP, 2021c. Disponível em: <https://radarppp.com/wp-content/uploads/20210105-prefeitos-eleitos-e-ppps-e-concessoes.pdf>.

RIBEIRO, M. P. O que todo profissional de infraestrutura precisa saber sobre equilíbrio econômico-financeiro de concessões e PPPs (mas os nossos juristas ainda não sabem). *In*: MOREIRA, E. B. (Coord.). **Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno: a lógica das concessões e parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. cap. 21.

RIBEIRO, L. T.; OUVENEY, I. R.; COSTA, M. R. R. da. Transporte público coletivo urbano de passageiros: os diferentes sistemas, modalidades e suas características. *In*: SADDY, A. (Org.). **Transporte público coletivo urbano de passageiros sobre trilhos**. Rio de Janeiro: CEEJ, 2021. p. 9-30.

RODRIGO, D.; AMO, P. A. **Background document on public consultation**. [s.l.]: OECD, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/2U0Wew6>.

SANTOS, R. T. dos *et al.* Demanda por investimentos em mobilidade urbana no Brasil. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 41, p. 79-134, mar. 2015. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/4301>.

SHELLER, F.; LIMA, I. M.; GUIMARÃES, L. Agência de risco dá categoria de grau de investimento ao Brasil. **G1**, 1º dez. 2008. Disponível em: <https://glo.bo/2LoELKa>.

SCHWAB, K. **The global competitiveness report 2019**. Geneva: World Economic Forum, 2019. Disponível em: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2019/>.

SHINOHARA, G. Saída de dólares do país chegou a US\$ 28 bilhões em 2020, segundo maior registro da história. **O Globo**, 6 jan. 2021. Disponível em: <https://glo.bo/3nKaJ0y>.

SILVEIRA, D.; MELLO, K. Leilão da Cedae arrecada mais de R\$ 22 bilhões pelos blocos 1, 2 e 4; bloco 3 não recebe oferta. **G1**, 30 abr. 2021. Disponível em: <https://glo.bo/3g4wHut>.

SOUSA, D. M. M. de. A participação no planejamento e o negócio das parcerias público-privadas na cidade de Niterói. **Anais Enanpur**, v. 17, n. 1, 2017. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1624/1603>.

TREVIZAN, K. Real foi a 6ª moeda que mais se desvalorizou no mundo em 2020. **Invest News**, 4 jan. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3oS7QvO>.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Investment trends monitor, nº 38**. [s.l.]: UNCTAD, 2021. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/diaeiainf2021d1_en.pdf.

VALIM, R. R. A. **O princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp091504.pdf>.

VERDÉLIO, A. Contas públicas têm déficit de R\$ 702,9 bilhões em 2020. **Agência Brasil**, 29 jan. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3as4GJp>.

WBG – WORLD BANK GROUP. **Public-private partnerships reference guide**. [s.l.]: WBG, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2U2ScmX>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CAMPOS, M. de S. *et al.* Controle social e produção de políticas através de contratos: parcerias público-privadas de Minas Gerais e São Paulo no período 2005-2015. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 26, n. 3, p. 673-708, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3gj7DQx>.

MELATTO, R. A. P. B. **A atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em cidades inteligentes e sustentáveis no Brasil**. 2020. Dissertação (Mestrado) – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2020. Disponível em: <http://bibliotecatede.uninove.br/handle/tede/2452>.

NOVO HAMBURGO. **Lei nº 3.198, de 2 de agosto de 2019**. Altera a redação do artigo 22 da Lei nº 1.408, de 31 de maio de 2006, que “dispõe sobre o Programa de Parcerias Público-Privadas de Novo Hamburgo (PPP Novo Hamburgo)”, e dá outras providências. Novo Hamburgo: Câmara Municipal de Novo Hamburgo, 2 ago. 2019. Disponível em: <https://sapl.camaranh.rs.gov.br/ta/170/text>.

SOUZA, M. L. D. **ABC do desenvolvimento urbano**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

VELASCO, M. M. **Participação e espaço urbano no contexto colombiano**. 1997. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 1997.

OS (DES)CAMINHOS E AS NOVAS POSSIBILIDADES PARA O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL

Luiz Felype Gomes de Almeida¹
Marco Aurélio Costa²

1 INTRODUZINDO O DESAFIO: DESENVOLVER O FINANCIAMENTO, FINANCIAR O DESENVOLVIMENTO

O desafio de financiar o desenvolvimento urbano envolve diversas perspectivas e possibilidades, como atestam os estudos e argumentos trazidos pelas diversas notas técnicas produzidas como insumo para as reflexões em torno da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Dos recursos que já são auferidos com base na estrutura tributária vigente, ou seja, que possuem previsão legal, àqueles que ainda se encontram no campo das possibilidades, tais como muitos dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (EC), ou mesmo aqueles que ainda estão sendo desenhados, há um vasto campo de exploração a ser enfrentado pelos investigadores da área, uma vastidão que se choca com a realidade de restrições fiscais e orçamentárias vivida pela maioria dos municípios brasileiros.

Com o objetivo de contribuir para as reflexões em torno dos desafios que esse quadro encerra, este capítulo, num primeiro momento, parte de uma breve discussão em torno do potencial dos instrumentos fiscal-urbanísticos presentes no EC, argumentando sobre a necessidade de a gestão do financiamento/desenvolvimento urbano estabelecer uma espécie de “circuito fechado”, no qual o gerador das demandas/pressões por financiamento será, também, o próprio financiador do desenvolvimento urbano. Ademais, assumimos que a recuperação e o tratamento qualificado desses instrumentos, além de estratégicos, mostram-se aderentes à formulação da PNDU. Nesses termos, a incorporação dessas ferramentas no corpo futuro da política pode tanto evitar mais um processo de “tábula rasa” legislativa, no qual tudo o que vem sendo construído desde a aprovação do EC é simplesmente dispensado, quanto trazer significativos incrementos à operacionalização dessas alternativas.

1. Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INCT/INPuT). *E-mail*: <luizfelype.almeida@gmail.com>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea); e coordenador nacional do INCT/INPuT. *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.

Na sequência, discutimos algumas experiências mais recentes que fogem à tradicionalidade, tanto fiscal quanto regulatória-urbana, ligada ao financiamento das políticas e da infraestrutura para o desenvolvimento local brasileiro. Nesses termos, procuramos apontar alguns processos, alternativas e movimentos do mercado público e do privado que, gerando receitas ou economia de gastos, podem sinalizar algumas fontes de recursos pouco exploradas. Nesses casos, sempre que possível, apontamos de que modo a legislação brasileira encara ou pode vir a encarar determinada proposta.

As possibilidades, por vezes contraditórias, advindas do mercado de capitais (criptomoedas, ambiente Ethereum, títulos para o suporte de atividades de pequeno porte etc.), a emissão de títulos da dívida pública em nível municipal, as novas formas de parceria entre poder público e privado para a mobilização de recursos financeiros, sobretudo via Social Impact Bonds (SIB), e a taxaçoão da economia digital, tendo em perspectiva a reforma tributária pretendida para o país, formam esse bloco de alternativas.

Ao fim dessa discussão, reúnem-se algumas considerações conclusivas e apontam-se caminhos para a transposição de seu conteúdo para a PNDU.

Vale destacar que este capítulo em particular deriva de uma das notas técnicas elaboradas para subsidiar a PNDU, sendo recomendável aos interessados que façam uma leitura do documento.³

2 NOTAS SOBRE OS INSTRUMENTOS FINANCEIROS DO ESTATUTO DA CIDADE: ENTRE A REGULAÇÃO URBANA E O FÔLEGO FISCAL

Nos capítulos anteriores deste livro e nas várias notas técnicas do bloco “financiamento para o desenvolvimento urbano”, são discutidos aspectos legais/estruturais nos quais se baseia a realidade do sistema fiscal-tributário brasileiro, que conforma o complexo quadro no qual operam, cotidianamente, os agentes públicos que lidam com os processos que permitem que os governos locais, estaduais e federal operem a máquina pública do país e aportem recursos para a promoção do desenvolvimento urbano.

Recursos fiscais e extrafiscais, transferências intergovernamentais e o acesso a recursos onerosos e não onerosos compreendem o grande quadro que permite conhecer e analisar as possibilidades do financiamento do desenvolvimento urbano no país.

A partir da vigência do EC, no começo dos anos 2000, ampliou-se o cardápio de instrumentos fiscais, capazes de, em tese, aumentar as possibilidades e a disponibilidade de recursos para o financiamento do desenvolvimento urbano.

3. Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>.

Passadas mais de duas décadas, sabemos que esse quadro auspicioso não se confirmou, tendo ficado restrito a alguns poucos municípios. Ademais, mesmo em municípios dotados de melhores capacidades estatais, a relevância dos recursos auferidos ainda tem se mostrado pequena, como apontou Carvalho Junior (2016), numa publicação que fez um balanço do EC.

Nesta seção, colocamos na berlinda alguns desses instrumentos, procurando compreender e qualificar o potencial dos instrumentos fiscal-urbanísticos presentes no EC.

2.1 Expansão urbana e receitas possíveis: o caso da Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU)

A OOAU é um dos instrumentos fiscal-urbanísticos de previsão obrigatória para todos os municípios que possuem plano diretor (PD) (Brasil, 2001, art. 42). Em termos gerais, a ferramenta se caracteriza pela cobrança de uma contrapartida ao empreendedor ou ao proprietário imobiliário/fundiário, que é beneficiado pela valorização de seu imóvel, decorrente da alteração de uso.

Essa modificação de utilidade ocorre, por seu turno, de duas maneiras principais: i) alteração de tipo de uso intraurbano (residencial-comercial; comercial-misto; residencial-industrial etc.); e ii) alteração da natureza imobiliária da propriedade (rural para urbana). Para cada um desses movimentos, subentendem-se diferenciais de valorização imobiliária que podem ser reapropriados pelo poder público.

A separação entre o direito de propriedade e o direito de construir prevista pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e o incremento da demanda por serviços de infraestrutura advinda dessas alterações de uso, sobretudo no segundo caso citado acima, mostram-se como as justificativas legais e econômicas para a utilização do instrumento e seriam seu fato gerador.

Entre todos os mecanismos previstos pelo EC, a OOAU parece ser o de maior capilaridade/aplicabilidade possível nos municípios brasileiros, uma vez que a expansão dos perímetros urbanos – grande elemento motivador da ferramenta – mostra-se, formal ou informalmente, como processo marcante e quase cotidiano nas realidades locais (Santoro, Cobra e Bonduki, 2010). Conforme apontado pelos autores, as áreas urbanas brasileiras correspondiam, em 2000, a cerca de 1,06% do território nacional. Desse volume, menos de um quarto encontra-se efetivamente urbanizado.

Como apontado na tabela 1, a presença das leis de perímetro é marcante no cenário legislativo nacional, mesmo nos municípios de menor porte. Tal regulamento, por vezes mais do que o próprio PD, representa o grande

instrumento capaz de ditar os ritmos e a abrangência da OOAU em determinado território.

TABELA 1
Municípios com PD, lei específica de perímetro urbano (LP) e lei de perímetro integrada ao PD, por porte populacional (2018)

Municípios por porte populacional	Total de municípios	PD (%)	LP (%)	LP integrada ao PD (%)
Brasil	5.020	51	71	37
Até 5 mil	1.149	31	81	35
De 5.001 a 10 mil	1.044	34	76	33
De 10.001 a 20 mil	1.142	36	71	38
De 20.001 a 50 mil	1.031	85	61	39
De 50.001 a 100 mil	342	98	60	39
De 100.001 a 500 mil	267	100	65	34
Mais de 500 mil	45	100	63	35

Fonte: IBGE (2018).

A OOAU constitui uma ferramenta que possibilita a criação de um sistema/fonte de financiamento urbano que decorre do próprio desenvolvimento/expansão das cidades. Nesses termos, a aplicação da OOAU poderia, ao menos, estancar ou não incrementar a sangria das múltiplas demandas de recursos financeiros que recaem sobre a municipalidade e que se relacionam, majoritariamente, com os processos de ocupação e uso do solo local, sobretudo com o espraiamento da mancha urbana.

Conforme destaca o EC, a utilização da OOAU poderá ser realizada apenas nas áreas previstas previamente no PD municipal (Brasil, 2001, art. 29). A regulamentação do instrumento, por sua vez, deverá conter, no mínimo: i) a fórmula de cálculo para a cobrança; ii) os casos passíveis de isenção; e iii) a contrapartida do beneficiário (Brasil, 2001, art. 31, incisos I a III). Desse modo, tem-se que a aplicação da outorga depende não apenas da modelagem financeira, mas também de um esforço de planejamento urbano voltado à definição das áreas e das estratégias territoriais de aplicação.

De maneira geral, percebe-se que os casos concretos de cobrança, mesmo que poucos, apresentam um cenário de definição discricionária da contrapartida. Nesses termos, estipula-se um percentual-base – em geral, 5% – que, incidindo sobre o valor de mercado da terra “transformada”, será o fator principal de determinação da OOAU. As experiências dos municípios de São Carlos e Tatuí (São Paulo), em 2005, ilustram essa realidade (Santoro, Cobra e Bonduki, 2010). Tal sistemática ainda se faz presente hoje em dia.⁴

4. Um exemplo mais atual disso se encontra, por exemplo, na legislação municipal de Confins (Minas Gerais) (Confins, 2020).

A determinação do valor de incidência, a depender do caso, será realizada de duas formas principais: i) a utilização da própria planta genérica de valores local, tanto de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) quanto de Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI); e ii) a apuração, caso a caso, por parte de uma comissão local de peritos, utilizando normas técnicas específicas.

Desse modo, tem-se que o vazio de regramentos ou orientações mais específicas por parte do EC – fator que, talvez, possa ser corrigido pelo texto da PNDU – deixa margem para modelagens de cobrança pouco criteriosas e mais baseadas em um princípio arrecadatório (recuperação de valor discricionário) do que urbano-social (recuperação da valorização efetiva).

O caso do Distrito Federal, pré-EC, está no outro extremo desse cenário. O decreto de regulamentação, promulgado pelo então governador Cristóvam Buarque, previa que a outorga deveria arrecadar 100% da valorização advinda da transformação de uso (Santoro, Cobra e Bonduki, 2010). Nesse contexto, tinha-se a seguinte fórmula:

$$VO = A (VUP - VUA)$$

Em que:

- *VO* – valor a ser pago pela outorga onerosa da alteração de uso;
- *VUP* – valor do metro quadrado da unidade imobiliária com o uso pretendido, obtido pelo laudo de avaliação;
- *VUA* – valor do metro quadrado da unidade imobiliária com o uso atual, de acordo com a pauta de valores imobiliários; e
- *A* – área da unidade imobiliária (Decreto nº 22.121/2001, art. 19).⁵

Tal previsão, em sua forma mais pura, recaía apenas sobre a transformação de uso residencial para comercial, não incidindo sobre os casos de transição rural-urbana. Ainda assim, ela sinaliza para um caminho mais adequado/razoável do que a definição discricionária.

Apesar de ainda pouco efetivada, a OOAU, a partir de alguns parâmetros básicos que não retratassem apenas a discricionariedade de casos específicos, poderia ser implementada de forma generalizada nos municípios brasileiros. Correlacionada a um processo bastante comum nas realidades locais (expansão dos perímetros) e atrelada a movimentos imobiliários que podem resultar em quantias significativas de recursos (transformação rural-urbana), a OOAU tem

5. O referido decreto foi revogado em 2003 e substituído pelo nº 23.776. Neste, a fórmula é idêntica, ressalvando-se que os valores de metros quadrados seriam determinados por laudos específicos (art. 17).

potencial para dar suporte ao financiamento urbano dos municípios brasileiros. O quadro 1 apresenta um resumo desse instrumento.

QUADRO 1
Resumo da OOAU

Categoria	Detalhamento
Descrição	OOAU – captura a valorização imobiliária advinda da transformação do uso do solo
Fórmulas	$VC = Vtt - Vta$, em que: VC = valor da contrapartida; Vtt = valor da terra transformada; e Vta = valor da terra antes de transformação. Valores apurados caso a caso, por norma discricionária ou via planta genérica de valores (PGV)
Complexidade	Média (simplicidade técnica, complexidade política)
Regramento	Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001)

Elaboração dos autores.

2.2 Verticalização urbana e receitas possíveis: o caso da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)

A OODC, de forma semelhante à OOAU, é um instrumento fiscal-urbanístico de previsão obrigatória (Brasil, 2001, art. 42). Em termos gerais, a ferramenta também se caracteriza pela cobrança de uma contrapartida, mas pelo uso do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento (CA) básico de determinado imóvel.

Seguindo o padrão da OOAU, a regulamentação da OODC em nível municipal passa pela determinação de três componentes básicos: i) a fórmula de cálculo para a cobrança; ii) os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; e iii) a contrapartida do beneficiário.

Entre os instrumentos previstos pelo estatuto, a OODC talvez seja a de maior experimentação prática desde a aprovação da lei federal. Dos emblemáticos casos dos certificados de potencial adicional de construção (Cepacs) emitidos pela capital paulista (Fix, 2011) até as experiências de municípios menores, como Contagem e Nova Lima, em Minas Gerais (Almeida, 2013; Amorim, 2015), entre outros (Cymbalista *et al.*, 2007), as OODC têm atuado mais como mecanismos de geração/complementação de receitas e menos como instrumentos de regulação do uso do solo e/ou controle da capacidade de infraestrutura municipal. Apesar das críticas a esse caráter mais fiscal, percebe-se que, seja pela simplicidade de sua regulamentação, seja pelos rápidos resultados arrecadatórios advindos de sua aplicação, a OODC é um importante, mas pouco explorado, instrumento de financiamento urbano no país.

Iniciativas do governo federal, como a elaboração de manuais para auxílio na formatação da OODC (Furtado, Biasotto e Maleronka, 2012) e a Resolução Recomendada nº 148/2013 do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) – que orienta o estabelecimento de um CA básico igual a um para toda a área urbana do município –, também contribuem para fortalecer as medidas preliminares para a organização da OODC. Somam-se a isso as experiências da década de 1990, com o então denominado Solo Criado, as quais já apontavam, antes do EC, para casos concretos de efetivação da ferramenta fiscal urbanística (Nobre, 2015).

Entre os percalços percebidos, encontram-se, entre outros, as negociações junto ao mercado imobiliário para a aplicação do instrumento e o desvirtuado discurso de que a contrapartida se configura como bitributação. O caso recente do município de Belo Horizonte exemplifica tal ponto. Nessa situação, o PD permaneceu paralisado na Câmara por mais de três anos, tendo em vista problemáticas ligadas à aplicação do CA único e da OODC.⁶ As debilidades ligadas à aplicação dos recursos arrecadados, que idealmente deveriam compor um fundo específico e legalmente só poderiam atender aos objetivos dispostos pelo art. 26 do EC, também comprometem a execução ideal da ferramenta (Almeida, 2013).

Ainda assim, percebe-se que a última década experimentou um incremento, ao menos em termos regulatórios, da presença da OODC nos municípios brasileiros, como mostram os dados da tabela 2.

TABELA 2
Municípios com regulamentação sobre a OODC, por número de habitantes (2012 e 2018)
(Em %)

Número de habitantes	Regulamentação da OODC	
	2012	2018
Até 5 mil	23	24
De 5.001 a 10 mil	26	28
De 10.001 a 20 mil	31	32
De 20.001 a 50 mil	19	61
De 50.001 a 100 mil	34	74
De 100.001 a 500 mil	41	82
Mais de 500 mil	76	98
Geral	27	40

Fonte: IBGE.

6. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/empresarios-comecam-movimento-contra-a-proposta-de-revisao-do-plano-diretor-de-bh.ghtml>.

Como se vê, a previsão da ferramenta tem íntima correlação com o porte demográfico dos municípios. Tal realidade se explica, entre outros fatores, pelo critério populacional que obriga a existência de PDs em cidades com mais de 20 mil habitantes e pela demanda imposta pela própria OODC por um mercado imobiliário mais dinâmico, que concretize a sua efetividade. Como apontado, a aplicação do instrumento só se dará em casos de demandas construtivas que extrapolem o CA básico dos imóveis.

Desse modo, o uso da outorga em localidades com grande estoque de construção horizontal, baixa demanda por adensamento e, por vezes, amplo perímetro urbano, ainda que possível, não tem significativa propensão para ocorrer. Soma-se a tal fator a baixa capacidade técnica operacional presente nesses municípios que dificulta o planejamento dos aspectos necessários (fórmulas de cálculo, alíquota, estudo de estoque) para a formatação do instrumento.

Apesar da alta regulamentação, a aplicabilidade efetiva da outorga tem difícil mensuração no cenário fiscal brasileiro, sobretudo pela inexistência de tal rubrica no Sistema de Contas Nacionais. Tal fato impede uma avaliação mais apurada tanto do potencial da ferramenta em termos arrecadatórios quanto da destinação dos recursos por ela levantados.

No que tange à modelagem da outorga, tem-se um cenário de relativa facilidade instrumental. Conforme proposto por Furtado, Biasotto e Maleronka (2012), a lógica do “terreno virtual” é a mais justa a ser aplicada. Nesses termos, o valor da contrapartida será determinado pelo preço do metro quadrado do imóvel de referência multiplicado pelo novo volume a ser construído (diferença entre o coeficiente a ser utilizado e o coeficiente básico). Em outras palavras, a contrapartida é o preço de compra de um terreno idêntico ao já em uso. Nos termos da fórmula básica, tem-se:

$$Cp = Vt \times (CAu - CAB) \times Tt$$

Em que:

- Cp – valor monetário da contrapartida;
- Vt – valor do metro quadrado do terreno sobre o qual incide o instrumento;
- CAB – coeficiente de aproveitamento básico definido pela zona em que se situa;
- CAu – coeficiente de aproveitamento utilizado (diferencial adquirido) que não pode ultrapassar o coeficiente máximo determinado para o zoneamento; e
- Tt – tamanho do terreno em metros quadrados.

De modo a tornar a aplicação da OODC mais “suave” e/ou socialmente justa, as autoras supracitadas propõem alguns fatores de modificação da contrapartida, a seguir descritos.

- 1) Fatores de correção: percentuais fixos que reduzem discricionariamente o valor da contrapartida. Nesses termos, um fator de correção igual a 0,7 rebaixaria o valor da outorga em 30%.
- 2) Fatores de ajuste: percentuais aplicados levando-se em conta, entre outras questões, a natureza da contrapartida. Nesses casos, contrapartidas pagas em espécie tendem a ter maior abatimento do que as realizadas por meio de obras e/ou imóveis.
- 3) Fatores de redução: percentuais aplicados, sobretudo, tendo em vista o tempo de aplicação do instrumento. Pretendem facilitar a transição de um ambiente para outro com a cobrança da outorga. O fator será progressivo até alcançar valor igual a um, equivalente à sua supressão.
- 4) Fatores de planejamento: percentuais determinados segundo o uso a ser dado a determinado imóvel em determinada região específica. Nesses casos, o fator pode ser até mesmo maior do que um, a depender da utilidade que se pretende estimular em determinado bairro, distrito, região etc.
- 5) Fatores de interesse social: percentuais aplicados sobre empreendimentos imobiliários voltados à baixa renda. Para habitações de interesse social, o fator pode ser até mesmo igual a zero, anulando plenamente a cobrança da OODC (Furtado, Biasotto e Maleronka, 2012).

A aplicação de algum desses fatores ou de sua combinação no instrumento regulatório, além de tornar o instrumento mais “amigável”, busca promover o seu caráter extrafiscal. Em termo da fórmula de cálculo, teríamos a seguinte proposta:

$$Cp = FM \times [Vt \times (CAu - CAB) \times Tt]$$

Em que *FM* significa o fator de modificação aplicado.

Como se percebe, a modelagem da outorga revela uma considerável simplicidade. Ademais, a determinação dos valores de referência do metro quadrado pode facilmente ser determinada i) pela utilização da PGV para fins de cobrança do ITBI; ou ii) pela realização de uma pesquisa simples de mercado. A operacionalização da ferramenta também não demonstra agudas barreiras, uma vez que estaria conectada intimamente ao processo de aprovação/licenciamento de determinada obra. Desse modo, o alvará de construção só seria fornecido após a apresentação do comprovante de pagamento por parte do empreendedor.

Trata-se, assim, do aproveitamento de uma rotina já estabelecida em vez da criação de um novo processo.

Em suma, tem-se um instrumento que possui relativa facilidade de regulamentação/aplicação e também demonstra amadurecimento legal no país. Além disso, trata-se de uma ferramenta intimamente ligada aos múltiplos processos de desenvolvimento urbano e imobiliário observados nas cidades brasileiras, sobretudo as de médio e grande porte.

Nesses termos, a recuperação de seu potencial e suas características no âmbito da PNDU pode ser estratégica. O quadro 2 apresenta um resumo do instrumento discutido.

QUADRO 2
Resumo da OODC

Categoria	Detalhamento
Descrição	OODC – captura a valorização imobiliária advinda da utilização do terreno acima do coeficiente básico
Fórmulas	$Cp = Vt \times (CAu - CAB) \times Tt$, em que: Cp – valor monetário da contrapartida; Vt – valor do metro quadrado do terreno sobre o qual incide o instrumento; CAB – coeficiente de aproveitamento básico definido pela zona em que se situa; CAu – coeficiente de aproveitamento utilizado (diferencial adquirido) que não pode ultrapassar o coeficiente máximo determinado para o zoneamento; e Tt – tamanho do terreno em metros quadrados. Pode ser aplicado um fator de modificação. Valores apurados caso a caso, por norma discricionária ou via PGV.
Complexidade	Baixa
Regramento	Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001)

Elaboração dos autores.

2.3 Fluxos imobiliários e receitas possíveis: o caso da TDC

As subseções anteriores discutiram determinados instrumentos de financiamento urbano que, atrelados à dinâmica de expansão das cidades, podem contribuir para a geração de receitas locais. Enquanto a OOAU se conecta aos processos de espraiamento urbano, sobretudo por meio do aumento descontinuado dos perímetros legais, a OODC se relaciona ao adensamento das cidades advindo da verticalização, principalmente em áreas centrais. Para ambos os instrumentos, a despeito das diferenças, o objeto que motiva sua aplicação é o mesmo: a criação de um solo urbano “novo” que, inserido no circuito de produção imobiliária, gere impactos a serem compensados pelo pagamento da contrapartida.

Ao contrário das outorgas, a Transferência do Direito de Construir (TDC) se baseia não na geração de potencial construtivo, mas no seu deslocamento espacial. Como explicitado pelo próprio nome da ferramenta, promove-se uma transferência de direitos de construção entre territórios/proprietários. Esse processo, desde que ocorra de forma onerosa, pode resultar em novas fontes de recursos aos cofres públicos. Em termos práticos, constitui-se um mercado local em que vendedores e compradores, públicos ou privados, transacionam títulos construtivos que tanto advêm quanto são destinados a áreas específicas (territórios cedentes *versus* territórios receptores).

Complementarmente, a TDC possibilita uma relativa desoneração do poder público em determinadas situações (Bacellar e Furtado, 2016). Nos casos de imóveis ligados ao patrimônio histórico, por exemplo, o título construtivo pode ser ofertado ao proprietário como contrapartida à preservação do local (Gaidex e Schussel, 2015). Tal alternativa pode substituir os processos tradicionais de desapropriação e facilitar determinadas negociações entre os agentes. Em áreas de proteção ambiental, tal lógica também seria válida e poderia contribuir para a conformação e a execução de políticas de planejamento e de ocupação mais restritivas.

Nesse contexto, a TDC atuaria como um incentivo para determinadas práticas e um instrumento de negociação e/ou de “apaziguamento” dos atores privados. Em verdade, tal finalidade deveria ser a principal motivação para o uso do instrumento. Em termos práticos, contudo, o componente transacional/comercial da TDC parece prevalecer. Tal questão é, inclusive, objeto de investigação de diferentes trabalhos acadêmicos.⁷

Em termos numéricos, percebe-se que a regulamentação do instrumento, seguindo o cenário geral das ferramentas do EC, é mais difícil de observar nas pequenas localidades. A tabela 3 explicita tal realidade, comparando-a com a de outros instrumentos previstos na lei federal. Infelizmente, as informações mais recentes para esses casos referem-se ao exercício de 2012.

7. Amorim (2015), por exemplo, ao discutir o caso de Nova Lima (Minas Gerais), ressalta o papel especulativo desempenhado pela aplicação do instrumento no município. Desconsiderando o preço dos terrenos doadores e receptores de potencial construtivo em sua fórmula de cálculo, a aplicação da TDC acabou por promover ganhos vultosos para incorporadoras e empreendimentos imobiliários locais. Análises interessantes sobre o tema podem ser encontradas também em Polucha (2017) e Gaidex e Schussel (2015).

TABELA 3
Municípios por porte populacional, com PD e percentual de municípios com lei específica para os instrumentos fiscal-urbanísticos (2012)

Porte populacional	Municípios	Com PD	Lei específica		
			Preempção (%)	Peuc ¹ (%)	TDC (%)
Até 5 mil	1.237	358	7	19	9
De 5.001 a 10 mil	1.214	388	7	17	13
De 10.001 a 20 mil	1.377	486	10	23	18
De 50.001 a 100 mil	353	344	20	23	21
De 100.001 a 500 mil	261	261	23	30	27
Mais de 500 mil	41	41	58	45	58
Total	5.570	2.786	13	20	16

Fonte: IBGE (2012).

Nota: ¹ Parcelamento, edificação e utilização compulsórios.

Como se percebe, os percentuais de previsão são diretamente proporcionais ao porte dos municípios. É interessante notar que, nas faixas iniciais, a previsão da TDC apresenta percentual menor até mesmo que o Peuc, instrumento reconhecidamente mais complexo e de operacionalização mais difícil no cenário nacional.

No quadro geral, também se percebem significativas lacunas de previsão. Em 2012, apenas 16% dos municípios com PDs apresentavam algum tipo de regulamento específico para a ferramenta. Ao compararmos com a OODC (tabela 2), tal debilidade fica ainda mais evidente (27% *versus* 16%).

Os dados indicam um baixo aproveitamento da TDC como ferramenta, seja de financiamento, seja de regulação urbana. Se, de um lado, a própria função básica do instrumento parece difusa e confusa, de outro, as limitações administrativas/operacionais de nível local atravancam, como nos demais casos, seu desenvolvimento.

Nesse sentido, acredita-se que algumas diretrizes básicas poderiam ser assumidas pela PNDU para a regulamentação mais clara da TDC no território nacional. Tais indicações buscariam, entre outros aspectos, delimitar melhor o alcance do instrumento em si, evitar sua “concorrência” com outras ferramentas e garantir que sua forma/fórmula de aplicação seria justa e não geraria distorções no mercado imobiliário e na ocupação do território municipal. De forma pragmática e tópica, tais diretrizes poderiam ser traduzidas da seguinte maneira:

- impedimento de geração de direito de construir por imóveis não parcelados – evitando problemas com a execução do Peuc;

- impedimento de geração de direitos de construir por imóveis públicos não edificados, sobretudo os localizados em terra urbanizada e passíveis de produção habitacional – evitando um processo de financeirização desse patrimônio;
- imposição de que a negociação entre os direitos transferidos e recebidos se dê sempre levando em conta os valores dos terrenos e não apenas o volume de potencial construtivo em metros quadrados transacionado;
- imposição do CA máximo do imóvel receptor como teto para a utilização da OODC, mas do CA básico não utilizado/restringido como limite para a transferência de área pelo imóvel cedente; e
- comprovação por meio de laudo técnico de que os imóveis culturais e/ou ambientais objetos de transferência estejam em boas condições de uso.

Determinadas tais regras gerais, a aplicação do instrumento em suas múltiplas funções passa pelo estabelecimento concreto de sua fórmula de cálculo. Conforme realçado para as outorgas, a falta dessa previsão clara nos regulamentos jurídicos que versam sobre o tema, sobretudo o EC, contribuiu, entre outros fatores, para o grande vazio de aplicação dessas ferramentas.

Para o caso da TDC, o sistema de cobrança segue de perto o estabelecido pela OODC, subdividindo-se em duas etapas:

na TDC, o primeiro passo para o cálculo é bastante simples e serve para indicar quantos metros quadrados poderão ser transferidos de um imóvel no qual já haja uma edificação. Caso não haja edificações no terreno ou a propriedade do imóvel seja transferida ao poder público, o proprietário poderá alienar ou exercer em outro local o direito de construir relativo ao CA básico do terreno. Para o segundo passo, é necessária uma fórmula de cálculo de equivalência, que serve para equiparar os preços de metros quadrados que são transacionados entre terrenos de preços diferenciados. Por exemplo, quando há a concessão de TDC de 200 m² do terreno um (transmissor), que vale R\$ 500,00/m², para utilizar no terreno dois (receptor), que vale R\$ 1.000,00/m², por meio da fórmula de equivalência, no terreno receptor, poderão ser utilizados 100 m². Ou seja, as metragens de transmissão e recepção são inversamente proporcionais aos preços dos terrenos transmissor e receptor, de modo a refletir o mesmo valor monetário para ambos os proprietários (Bacellar e Furtado, 2016, p. 7).

Como se percebe, o estabelecimento da fórmula ocorre pelo balanceamento entre cota cedida/recebida e valores de transação, evitando assim distorções/corrupções imobiliárias com o uso da ferramenta. Nesses termos, a equação matemática resta simples e também se subdivide em dois momentos, conforme a seguir.

- 1) Definição do potencial construtivo do imóvel cedente, dado pela expressão:
 - a) $AG = AT \times CAB$ – área líquida da edificação;
 - b) AG : área a ser transferida pelo imóvel gerador;
 - c) AT : área do terreno;
 - d) CAB : coeficiente de aproveitamento básico para o terreno; e
 - e) área líquida da edificação: área total das edificações.
- 2) Definição do potencial transferível no receptor, por meio de:
 - a) $ALG \times VG = ALR \times VR$;
 - b) ALG : área líquida a ser transferida pelo imóvel gerador;
 - c) VG : valor do metro quadrado do terreno do gerador;
 - d) ALR : área líquida a ser edificada no imóvel receptor; e
 - e) VR : valor do metro quadrado do terreno do imóvel receptor (Belo Horizonte, 2020).

A resultante da segunda etapa aponta o volume de metros quadrados que, de fato, poderá ser incorporado a uma determinada área receptora. Esse potencial, por sua vez, torna-se objeto de um título ou uma unidade de transferência (UTDC)⁸ que, comercializada no mercado, mobiliza recursos diretamente ao poder público, no caso de imóveis de propriedade do Estado, ou de forma indireta, tendo em vista a substituição do pagamento em espécie para determinadas situações, como já mencionado. Complementarmente, a aplicação da TDC cria um espaço de maior equilíbrio e balanceamento na cessão/produção do estoque construtivo local e, também por isso, é importante que ela seja trazida para o interior do debate da formulação da PNDU.

Como nos casos anteriores, trata-se de um instrumento relativamente simples e que, considerando os anos de amadurecimento passados desde a aprovação do EC, poderia ser mais bem aproveitado no nível local. No quadro 3 estão sintetizadas as informações discutidas.

8. Em Belo Horizonte, a TDC calculada é revertida em UTDC. Tal ativo, pertencente ao proprietário, possibilita a comercialização dos direitos de construção no mercado imobiliário local. No caso da capital mineira, a $UTDC = A \times V/R\$ 1.000,00$, em que A corresponde à área líquida (área adicional a ser edificada, no caso do terreno receptor, ou área a ser transferida, no caso do imóvel gerador) e V, ao valor venal do metro quadrado do terreno (retirado da planta de valores imobiliários utilizada para o cálculo do ITBI).

QUADRO 3
Resumo da TDC

Categoria	Detalhamento
Descrição	TDC – transfere, a partir de certificados, unidades, títulos etc., o potencial construtivo de determinado imóvel para outro
Fórmulas	<p>Dois etapas:</p> <p>$AG = AT \times CAB$ – área líquida da edificação, em que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • AG: área a ser transferida pelo imóvel gerador; • AT: área do terreno; • CAB: CA básico para o terreno; e • Área líquida da edificação: área total das edificações. <p>$ALG \times VG = ALR \times VR$</p> <ul style="list-style-type: none"> • ALG: área líquida a ser transferida pelo imóvel gerador; • VG: valor do metro quadrado do terreno do gerador; • ALR: área líquida a ser edificada no imóvel receptor; e • VR: valor do metro quadrado do terreno do imóvel receptor.
Complexidade	Média
Regramento	Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001)

Elaboração dos autores.

As três ferramentas aqui apresentadas, previstas no ordenamento jurídico brasileiro, leia-se, no EC, possuem complexidades variadas – entre baixa e média, em termos técnicos e políticos –, mas têm efetivo potencial de utilização nos municípios brasileiros, apesar de apresentarem ainda baixa incidência, sobretudo nas cidades menores, espelhando, de certa forma, a aderência da ferramenta à dinâmica urbana.

De toda forma, tal como apontado, há espaço para ampliar a utilização desses instrumentos, e a regulamentação da PNDU pode contribuir nesse sentido, trazendo mais clareza para o processo de implementação, sobretudo no que diz respeito a uma maior objetividade em relação às formas, e apurando os valores a serem pagos.

3 INOVAÇÕES, EXPERIMENTAÇÕES E NOVOS CAMINHOS: INSTRUMENTOS E PARCERIAS PARA A MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS

3.1 Receitas fiscais: a tributação sobre a economia digital como possibilidade

As transformações recentes na economia global, entre as suas diferentes marcas, perpassam o paulatino aumento de transações comerciais e financeiras por meios digitais. Os crescentes investimentos em criptomoedas – discutidos na subseção 3.4 deste capítulo –, a mineração de dados para fins de publicidade e as monetizações alcançadas pelo uso de plataformas como Youtube, Twitch etc. servem de

exemplo dessa dinâmica/estrutura. Somam-se a eles o intenso uso dos serviços de *streaming* para o consumo de produções audiovisuais, o desenvolvimento de plataformas e aplicativos de mobilidade baseados em redes de informação digital e o agudo comércio de mercadorias em estruturas do tipo *marketplace*.

Essas mudanças e reconfigurações implicam desafios à gestão tributária nas diferentes escalas do arranjo federativo brasileiro. A natureza do objeto a ser tributado – produto ou serviço –, a localização do vendedor/prestador em relação ao consumidor, por vezes transfronteiriça, e as demandas burocráticas/administrativas necessárias para a adaptação a esse cenário econômico exemplificam tais barreiras. Em contrapartida, as possibilidades abertas também são múltiplas, como a multiplicação e a atomização do uso dessas tecnologias e, por conseguinte, do fato gerador dos tributos, as possíveis formações de cadeias produtivas e/ou de desenvolvimento de novos negócios inspirados em tais sistemas e o redesenho dos modelos fiscais atuais por outros mais eficientes.

Esta subseção observa o aspecto exploratório dessa realidade. Com efeito, são apresentadas e discutidas as principais questões que permeiam o debate sobre a tributação da economia digital, as referências que balizam essa discussão e os passos necessários para que esse instrumental se torne um mecanismo efetivo de financiamento do desenvolvimento urbano.

Inicialmente, é importante realçar que a tributação da economia digital enfrenta desafios de diferentes escalas. A primeira delas envolve a relação estabelecida entre a entidade prestadora do serviço, muitas vezes localizada fisicamente nos países centrais, e o território consumidor, massivamente dissolvido nas nações periféricas. Tal descolamento, reforçado nos negócios informacionais que não se baseiam na produção de mercadorias materiais e, por isso, possuem custo de transporte nulo, representa uma certa anomalia no sistema tributário tradicional baseado na ideia-conceito de estabelecimento permanente. Sob essa lógica, a presença física do empreendimento é o grande elemento gerador da causa tributária, bem como o garantidor de que determinados negócios não passem por bitributação.⁹

No entender de Silva (2020), a economia digital baseada nos sistemas de informação conduziu a uma espécie de desterritorialização das atividades econômicas, o que, em termos tributários, torna confusa a identificação do local em que ocorre determinado evento e, por conseguinte, a legislação que deve incidir sobre ele e o destinatário dos recursos arrecadados. O quadro 4 aponta as debilidades desse modelo tributário ante as peculiaridades da economia digital. Como se vê, mesmo que o elemento tributário de conexão com o negócio seja o Estado da

9. Sobre os impactos da revolução digital acerca do conceito de estabelecimento permanente, ver Dias Junior (2019).

fonte dos rendimentos e não a residência do administrador, as possibilidades de arrecadação são limitadas.

QUADRO 4

Elementos de conexão da tributação direta internacional e a sua aplicabilidade na economia digital

Elemento de conexão	Principais critérios para enquadramento	Aplicável à economia digital?	Motivo da não aplicação
Residência	Lugar de administração efetiva	Não	Com o progresso dos dispositivos de comunicação (videoconferências e aplicativos de mensagens), é praticamente impossível definir o local onde as decisões dos gestores de uma empresa são efetivamente tomadas ou onde as reuniões do conselho de administração são de fato realizadas. A utilização de redes <i>virtual private network</i> (VPN) pode inclusive mascarar o local em que se deu o efetivo acesso virtual aos sistemas gerenciais e de comunicação de uma empresa.
	Local de incorporação	Não	Pode ser escolhido de acordo com os interesses das corporações, já que a utilização das <i>information and communication technologies</i> (ICTs) permite que as atividades empresariais sejam plenamente organizadas e coordenadas a longas distâncias.
	Nacionalidade do controlador	É possível	Arranjos empresariais podem ser implementados para dificultar a identificação do controlador, mas a aplicação do critério ainda é possível.
Fonte	Estabelecimento permanente material: local fixo de negócios	Não	Empresas são capazes de entregar serviços e conteúdos exclusivamente pela internet, sem a necessidade de qualquer presença física no Estado da fonte dos rendimentos para realizar suas operações. Também é possível ter uma presença física mínima no Estado da fonte, mas sem incidir nos requisitos que caracterizam um estabelecimento permanente.
	Presença física por meio de agente/representante		

Fonte: Silva (2020).

Diante disso, as respostas e as alternativas mais robustas têm sido elaboradas no âmbito do Base Erosion and Profit Shifting Project, liderado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). A iniciativa lista uma série de ações que devem ser tomadas para um maior equilíbrio da dinâmica tributária internacional, inclusive no que concerne à economia digital.¹⁰

No entanto, os modelos propostos – seja *business to business*, seja *business to consumer* – enfrentam dificuldades operacionais, sobretudo em torno da tributação sobre os serviços digitais. Nesse sentido, determinados autores defendem a ideia de criação de um tributo sobre o comércio eletrônico global. Tal estrutura seria construída a partir de uma base comum (comércio eletrônico transfronteiriço), de uma instância disciplinadora transnacional, excluindo-se a possibilidade de regulações/sanções unilaterais, e pela vinculação da receita arrecadada para o

10. A respeito das diretrizes da OCDE e do modelo *business to business* (B2B), ver Rocha (2020).

tratamento de problemáticas globais (aquecimento global, acesso à água, estabilidade financeira etc.).

Considerada a escala global, materializada principalmente pela lógica do estabelecimento permanente, é necessário compreender e tratar as barreiras e questões intranacionais que interpõem dificuldades à tributação da economia digital. De maneira geral, o principal ponto nesse sentido diz respeito à própria natureza do objeto produzido por esse setor. Se, por um lado, pode-se entender que tal economia comercializa produtos, por outro, pode-se interpretar que ela faz nada mais do que prestar um serviço de distribuição, sobretudo nos países que não concentram as sedes físicas das corporações. A distinção dessa natureza, mesmo que pareça trivial, implica dificuldades/disputas sobre sua tributação no arranjo federativo-tributário brasileiro.

Entendida como mercado de produtos, a incidência do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), de regulação e recolhimento estadual, aparece como a alternativa básica para arrecadação. No entanto, caso seja compreendida como economia de serviços, a regulamentação e a responsabilidade tributária caberiam à escala municipal a partir da aplicação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).¹¹

No meandro jurídico-legislativo atual, a balança parece tender à segunda compreensão, contudo, as dubiedades da lei federal que dispõe sobre o ISSQN permanecem ainda como empecilho a uma tributação eficaz da economia digital. Tratando do campo audiovisual, por exemplo, existem problemáticas relativas à plataforma que hospeda e oferta determinado conteúdo. Em casos tradicionais de *streaming*, como Netflix, HBO Max ou Star+, a incidência seria direta de ISSQN, enquanto em plataformas relacionadas a serviços de telecomunicação (TV a cabo), o ICMS volta a ser o tributo mais adequado.

Ao extrapolarmos tal mercado para além do setor audiovisual, trazendo novamente à tona as grandes corporações de serviços digitais, a gestão tributária é ainda mais complexa. Para além do edifício permanente, o dimensionamento da proporcionalidade do uso de tais serviços para uma tributação, digamos em nível municipal, parece de difícil alcance.

A resposta brasileira mais bem estruturada para tais questões, seguindo algumas disposições da OCDE, passa por uma ampla reconfiguração tributária, baseada, sobretudo, na criação de um “superimposto” substitutivo. Nesse modelo, tributos como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Programa de Integração Social (PIS), o ICMS e o ISSQN seriam fundidos em um único imposto denominado Impostos sobre Bens e Serviços (IBS), que funcionaria de

11. Para esta discussão, ver, em especial, Santos (2021).

forma semelhante ao Imposto sobre Valor Agregado (IVA), existente em boa parte dos países centrais.¹²

Para os fins aqui discutidos, a transição para o modelo IBS seria fundamental, tendo em vista que a distinção tributária entre produto e serviço seria deixada plenamente de lado. Em seu lugar, uma alíquota uniforme – baseada nas previsões próprias da União, dos estados e dos municípios – seria incidente sobre uma ampla gama de bens e serviços – tangíveis e intangíveis –, bem como sobre a cessão de direitos, como no caso dos *streamings*. O novo imposto, essencialmente de consumo, seria realizado de forma progressiva e sempre no destino. Desse modo, cada nova transação passaria a ser tributada até que o consumidor final fosse alcançado. Ademais, com a aplicação da alíquota uniforme e formatada interfederativamente, a disputa pela competência tributária dos produtos/serviços digitais (ICMS *versus* ISS) também seria eliminada. O recolhimento, a ocorrer de forma centralizada, teria o montante diferenciado com base nas alíquotas de cada conjunto União-estado-município.

Esse sistema, baseado no binômio destino-consumo e não mais no fonte-produção, também poderia trazer certa equalização às distorções tributárias/arrecadatórias advindas do comércio internacional, sobretudo para bens e serviços digitais. Como apresentado pela justificativa da Proposta de Emenda à Constituição (PEC), suas principais características são: i) que o “modelo não distorce o comércio exterior”; e ii) “que o imposto pertence ao país de destino, o que é essencial em um tributo cujo objetivo é tributar o consumo” (Santos, 2021, p. 30).

Apesar disso, reforça-se mais uma vez que a instituição do modelo para o alcance dos objetivos debatidos nesta subseção deve ocorrer *pari passu* à equalização da primeira escala aqui discutida. Como exposto por Rocha (2020, p. 4),

o principal desafio diz respeito ao fato de que muitos fornecedores de produtos e serviços digitais estão localizados fora do país. O IVA, como um imposto cobrado no destino, incide sobre as transações efetuadas por fornecedores estrangeiros a consumidores localizados no Brasil. Resta então definir quem vai recolher o imposto (se o fornecedor não residente ou o próprio adquirente) e/ou como exigir que esses fornecedores cobrem e recolham o imposto incidente nas suas transações. A partir de diretrizes propostas pela OCDE, vários países já estão implementando soluções para esse problema. Essas soluções passam (...) por tornar obrigatória a inscrição de fornecedores não residentes e determinar a cobrança e o recolhimento do imposto.

Esse ponto está ainda em estágio inicial no país, havendo poucas ou quase nulas discussões políticas sobre ele, sendo que medidas nesse sentido se mostram

12. Esse é o coração da proposta presente na PEC nº 45/2019. A PEC nº 110, por seu turno, propõe um IVA dual, sendo um para a União e outro para entes subnacionais.

incipientes mesmo no exterior. Ainda assim, considerando a grande e crescente relevância do setor digital na dinâmica econômica global, a tributação dos serviços digitais deve ser encarada como uma importante fonte de recursos para o financiamento do desenvolvimento nacional em seus diferentes níveis e funções. O quadro 5 apresenta uma síntese do instrumento/ferramenta discutido, bem como dos desafios/possibilidades a ele impostas.

QUADRO 5
Tributação da economia digital

Categoria	Tradições
Descrição	Tributação da economia digital: incidência tributária sobre empresas localizadas no exterior e produtos/serviços de circulação digital.
Territórios	Desenvolvido de forma incipiente no exterior.
Fórmulas	Não aplicável. Demandas necessárias: i) modificação/aplicação de um novo conceito de equipamento permanente; e ii) minimização do conflito tributário interfederativo – migração para imposto unificado sobre consumo.
Complexidade	Alta. Barreiras legislativas, operacionais e diplomáticas.
Regramento	Base Erosion and Profit Shifting Project/OCDE. PEC nº 45/2019.

Elaboração dos autores.

3.2 Caminhos do endividamento: os títulos públicos municipais

Esta subseção apresenta e discute a emissão de títulos públicos municipais como uma forma de financiamento do desenvolvimento urbano. Essa prática é uma forma de captação de recursos que repercute em obrigações financeiras geradas para a administração pública. Trata-se de um sistema de endividamento municipal em que os credores (compradores dos títulos) podem ganhar escala. Como no caso dos títulos federais (tesouro direto), a ferramenta se baseia na venda ao público em geral de uma “nota promissória” a ser paga em tempo futuro acrescida de uma taxa de juros específica.

Com isso em mente, os parágrafos seguintes apresentam um panorama das possibilidades e entraves jurídicos/legislativos colocados diante de tal estratégia. Ademais, tendo em vista o cenário/temática geral em que o instrumento se encaixa – forma de endividamento –, apresentamos inicialmente algumas informações sobre os gastos realizados pelos municípios brasileiros com serviços da dívida (encargos especiais), bem como alguns indicadores relativos à capacidade de pagamento dessas entidades. Esse sintético diagnóstico nos ajuda a entender e a perceber a emissão de títulos públicos sob um prisma mais amplo e, por isso, também revelador de possíveis dificuldades para a implementação da ferramenta.

No cenário geral dos municípios brasileiros, em 2020, tem-se que a média de gastos com os serviços da dívida interna e externa foi de pouco mais de 2,5% do total de recursos públicos disponíveis.¹³ O valor é praticamente o mesmo que foi observado em 2015 (2,53% *versus* 2,58%). Tal percentual, apesar de parecer baixo, é um dos maiores na distribuição funcional dos orçamentos municipais. Desconsiderando os vínculos financeiros obrigatórios (saúde e educação), a média dos encargos especiais (serviços da dívida), em 2020, é inferior apenas à das funções urbanismo (10,53%), administração (12,3%), previdência social (5,91%) e assistência social (3%). Rubricas como saneamento (1,78%), atividades produtivas intersetoriais (1,11%), cultura (0,6%), entre muitas outras, ficam consideravelmente aquém do patamar de referência.

As figuras 1 e 2 ilustram tal realidade. Quanto mais escura a legenda, maior o percentual médio de gastos locais – agrupados por estado – nos serviços da dívida.

FIGURA 1
Percentual médio de gastos municipais na função de despesa de encargos especiais (serviços da dívida), em municípios por estado (2015 e 2020)

(Em %)

1A – 2015



1B – 2020



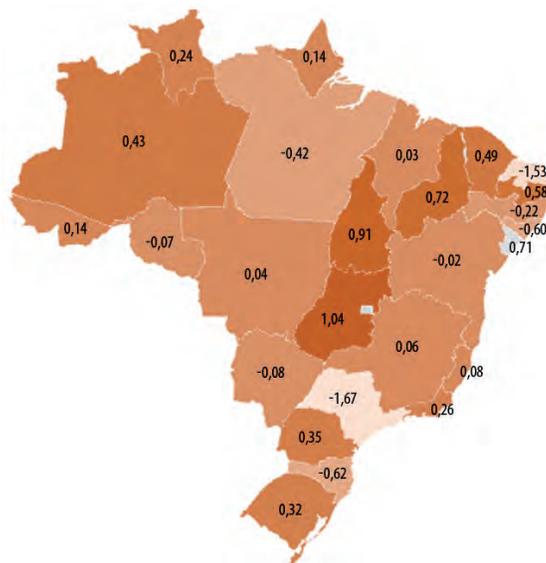
Fonte: STN.

Elaboração dos autores.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

13. Percentual obtido com base nos dados de despesas por função (Função 28 – Encargos Especiais), disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

FIGURA 2
Diferenças entre os percentuais médios de gastos locais, por estado, na função de despesas de encargos especiais (2020)
(Em %)



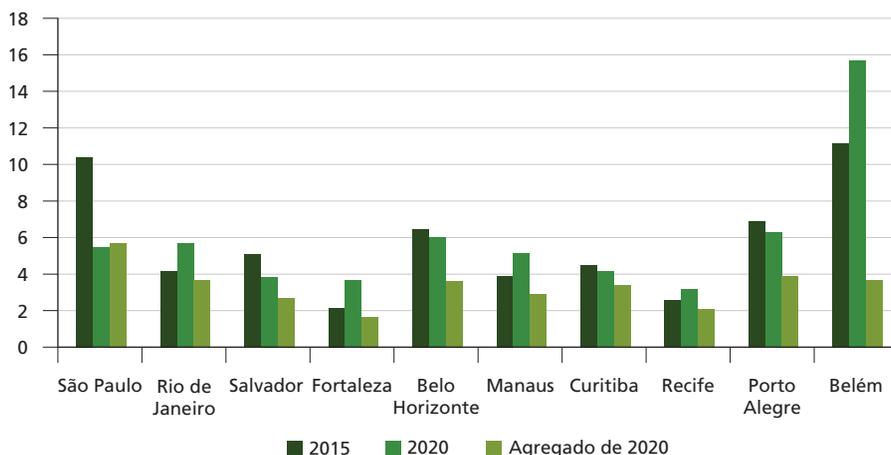
Fonte: STN.
Elaboração dos autores.

Entre as Unidades da Federação (UFs), os municípios localizados no Rio Grande do Sul (4,23%), em São Paulo (4,02%), no Rio de Janeiro (3,9%), no Paraná (3,73%) e em Minas Gerais (3,68%) foram os que apresentaram as maiores médias. No outro extremo, encontram-se Sergipe (1,04%), Maranhão (1,22%), Alagoas (1,29%), Piauí (1,46%) e Amapá (1,56%). Cabe notar que, apesar de o percentual geral/nacional ter caído levemente entre os anos analisados, a maior parte dos agregados estaduais apresenta crescimento relativo dos valores empenhados (figura 2). Entre os 27 agrupamentos, dezenove se encontram nessa situação, com destaque para os municípios de Goiás (incremento de 1,04%), Tocantins (0,91%), Piauí (0,72%) e Sergipe (0,71%). Tal realidade se explica, sobretudo, pela diminuição dos percentuais empenhados em São Paulo (5,69% para 4,02%), estado concentrador dos maiores montantes financeiros absolutos.

Ao realizarmos um corte para os dez municípios brasileiros de maior porte populacional, locais em que a emissão de títulos públicos, seja pela organização institucional, seja pela confiança dos credores, é mais aplicável, percebem-se percentuais consideravelmente maiores que os agregados estaduais. O gráfico 1 ilustra essa realidade na qual se observa um processo, ainda que singelo, de interiorização do empenho de recursos locais destinados ao pagamento de dívidas.

GRÁFICO 1

Gastos realizados na função de despesas de encargos especiais: dez maiores municípios brasileiros e agregado dos respectivos estados (2015 e 2020) (Em %)



Fonte: STN.
Elaboração dos autores.

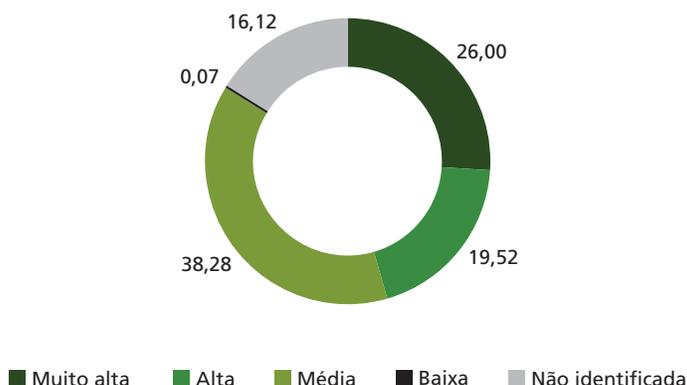
Em suma, tem-se um cenário em que a destinação de recursos das cidades brasileiras para o pagamento de dívidas é percentualmente baixa em termos isolados, mas elevada quando levamos em conta outras funções de gasto. Ademais, apesar da queda do percentual geral médio, nota-se que esse empenho financeiro revela uma trajetória de crescimento na maior parte do território nacional, inclusive nos municípios de porte mais significativo. Esse ambiente, mesmo que parcialmente, coloca em perspectiva a razoabilidade da emissão de títulos públicos municipais para o financiamento urbano. Ainda que tais recursos venham a ser destinados ao suprimento de funções públicas e serviços sociais, eles necessariamente implicam novas obrigações financeiras.

No entanto, é interessante observar que, segundo a STN, uma parte considerável dos municípios brasileiros (45,52%) possui boa ou muito boa capacidade de pagamento¹⁴ de suas dívidas (gráfico 2).

14. Índice Capacidade de Pagamento (Capag), calculado pela STN com base em informações de endividamento, poupança corrente e liquidez dos municípios brasileiros. O índice possui cinco classificações: A (muito alta capacidade), B (alta capacidade), C (média capacidade), D (baixa capacidade) e N.D. (não identificada). Os cálculos são feitos com periodicidade quadrimestral e baseados nos critérios das Portarias nº 501/2017 e 1.049/2017, ambas do STN.

GRÁFICO 2

Municípios brasileiros por classificação Capag: indicador STN (nov./2021)
(Em %)



Fonte: STN.
Elaboração dos autores.

Tais informações apontam um certo equilíbrio das finanças locais, fator que pode indicar uma justificativa, ao menos contábil, para a emissão de títulos públicos como forma de captação de recursos.

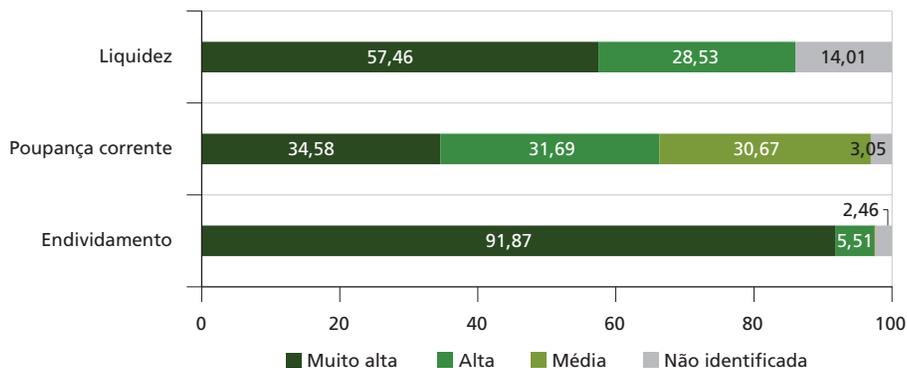
Ao desmembrarmos o indicador em seus componentes principais – liquidez, poupança corrente e endividamento –, percebe-se que o fator relacionado à contratação e ao *status* das dívidas locais é o que apresenta o maior percentual de municípios (91,87%) em situação ótima. No pior cenário, mas ainda bom, encontra-se o indicador de poupança corrente: 34,58% dos municípios demonstram capacidade muito alta, 31,69%, alta, e 30,67%, média. Apesar do menor percentual na categoria mais elevada, cabe realçar que a ideia de poupança corrente, sobretudo no nível local, faz pouco sentido tanto pelo cenário geral de escassez de recursos que recai sobre os municípios brasileiros quanto pelas altas demandas de gastos efetivos que se impõem sobre esse mesmo agente. Esses fatores, somados à impossibilidade ou incompetência local para contrabalancear crises fiscais e monetárias via poupança, devem ser pesados para a interpretação do fator.

Em termos de liquidez, tem-se também um ambiente bastante favorável. Como se vê, cerca de 85% das localidades apresentam classificação muito alta. Percebe-se, assim, um equilíbrio do nível de endividamento e uma situação confortável dos municípios para solver as dívidas existentes.

GRÁFICO 3

Municípios brasileiros segundo fatores relacionados à capacidade de pagamento: liquidez, poupança corrente e endividamento (nov./2021)

(Em %)



Fonte: STN.
Elaboração dos autores.

Em suma, temos um cenário em que a emissão de títulos é temerária, pois pode conduzir a um incremento ainda maior da destinação de recursos locais para o pagamento de dívidas (questão grave em momentos de crise), e, ao mesmo tempo, conjunturalmente possível, uma vez que a realidade fiscal dos municípios brasileiros combina bons níveis de endividamento e de liquidez. Considerando esse segundo aspecto, sustentam-se algumas poucas defesas e debates sobre tal estratégia de financiamento (Rio de Janeiro, 2011).¹⁵

No âmbito jurídico/legislativo, a emissão dos papéis locais esbarra em uma série de impedimentos. Nesse ponto, cabe realçar que a montagem de boa parte desse aparato foi construída no fim da década de 1990 e início dos anos 2000. Tal contexto, como se sabe, foi marcado por uma extrema crise fiscal dos municípios e por um amplo programa de refinanciamento das dívidas locais junto à União (Rio de Janeiro, 2011).

O Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, regulamentado pela Lei Federal nº 9.496/1997, foi o primeiro passo nesse sentido. Conforme dispõe o regramento, a partir do início do programa, a União assumiu toda a “dívida pública mobiliária dos estados e do Distrito Federal (..), bem como outras obrigações decorrentes de operações de crédito interno e externo” (Brasil, 1997, art. 1º, inciso I). A data de corte das obrigações assumidas foi dezembro de 1994.

15. Em período mais recente, a estratégia foi defendida por municípios do interior do Paraná. Nesse caso, a emissão dos títulos locais serviria para suprir os gargalos deixados pela pandemia. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/parana/coronavirus-despesas-estados-municipios-emissao-titulos-divida/>.

Com a entrada no programa, os estados brasileiros, entre outras limitações, ficaram impedidos de: i) emitir novos títulos públicos no mercado interno; ii) contrair dívidas que não estivessem ligadas ao programa de recuperação; e iii) atribuir aos bancos públicos estaduais a administração dos títulos pertencentes tanto ao ente federado em si quanto aos municípios de seu território (Brasil, 1997, art. 3º, § 5º, alíneas a, b e c).

Passados quatro anos, foi a vez de os municípios serem enquadrados nas ações de recuperação fiscal. Com a Medida Provisória (MP) nº 2.185-35/2001, a União absorveu a dívida mobiliária de responsabilidade local e, repetindo a medida tomada com os estados, proibiu a emissão de títulos da dívida pública municipal antes da integral liquidação do objeto de refinanciamento previsto pela MP (art. 8º, inciso I). Tal trava é um significativo limitador à utilização do instrumento, ainda que possua uma sólida lógica e justificativa contextual.

Somada à MP, a Resolução do Senado nº 43/2001 determinou que, até 31 de dezembro de 2020 (inicialmente 2010), os estados e municípios brasileiros somente poderiam emitir títulos da dívida pública “no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações” (art. 11). Desse modo, os recursos mobilizados pelo instrumento seriam totalmente destinados ao pagamento da dívida mobiliária municipal, e não ao financiamento de outras atividades e serviços públicos. Ademais, a resolução proibiu a emissão de títulos de curto prazo (menos que seis meses) e dispôs que toda autorização de emissão deveria ser objeto de lei específica (art. 19, inciso II). Vencido o prazo determinado pelo regulamento, a temática fica em um certo “limbo” legislativo, restando ainda as travas dispostas pela MP nº 2.185 e, obviamente, as barreiras operacionais que possibilitariam a entrada dos municípios brasileiros nesse mercado.

Tendo em vista a somatória desses contextos – boa liquidez atual dos municípios brasileiros *versus* permanência de regulações de momentos anteriores –, a referência supracitada (Rio de Janeiro, 2011) propõe determinadas flexibilizações/adaptações no mercado de títulos locais.

A figura 3 ilustra os pontos contidos nessa referência, que, ainda que focada no cenário fluminense, apresenta categorias e medidas regulatórias que poderiam ser aproveitadas para todo o cenário nacional, considerando que versam sobre questões gerais que estruturariam a ferramenta e o seu funcionamento. Em todo caso, a real operação da ferramenta, sobretudo para financiar obras e práticas de desenvolvimento urbano, precisaria ser mais bem pensada em relação às diferentes escalas dos municípios brasileiros e às demandas principais que recaem sobre eles.

FIGURA 3
Títulos públicos municipais: possíveis categorias, destinações e medidas regulatórias



Fonte: Rio de Janeiro (2011).
Elaboração dos autores.

Em resumo, apesar de já ter sido experimentada no âmbito federal e da boa liquidez dos municípios brasileiros, a emissão de títulos públicos locais enfrenta consideráveis problemáticas, jurídicas e/ou históricas, para a sua execução. A incorporação da temática no interior da PNDU, mesmo que de modo genérico, poderia favorecer esse debate e indicar determinados critérios para seu refinamento.

QUADRO 6
Títulos públicos municipais

Categoria	Tradições
Descrição	Títulos públicos locais: emissão para financiamento de obras, serviços e da dívida mobiliária.
Territórios	Diferentes escalas, porém mais aderente aos municípios de maior porte (capacidade operacional e confiança de pagamento).
Fórmulas	Não aplicável. A emissão de títulos, seguindo o padrão do governo federal, poderia ocorrer em diferentes categorias e com remunerações distintas.
Complexidade	Média. Barreiras legislativas, mas sobretudo operacionais.
Regramento	MP nº 2.185-35/2001; e Resolução do Senado nº 43/2001.

Elaboração dos autores.

3.3 Títulos de impacto social: novas formas de parcerias para o financiamento do desenvolvimento urbano

A realização de parcerias para a mobilização de recursos financeiros voltados à execução de determinado projeto e/ou à prestação de certos serviços públicos é uma estratégia amplamente utilizada por diferentes países centrais ou periféricos. No Brasil, o modelo das parcerias público-privadas (PPPs), regulamentado pela Lei Federal nº 13.019/2014, representa o principal arranjo implementado nesse sentido.

Nesse sistema, de maneira geral, o ator privado fica responsável pela realização dos investimentos, sobretudo em capital fixo, recebendo como contrapartida a cessão, por parte do agente público, dos lucros auferidos com a prestação dos serviços designados na PPP. Nesses termos, a utilização do instrumento não é, estrito senso, voltada à geração de receitas correntes (o incremento do capital fixo é contrabalanceado pela perda da receita futura). Assim sendo, as PPPs e medidas correlatas possibilitam a mobilização de recursos que i) se encontram indisponíveis em determinado ponto do tempo nos cofres públicos, antecipando a execução dos projetos; e ii) não implicam obrigações financeiras futuras para os cofres públicos, ao menos ao longo do período de concessão. Essa é a principal motivação para a realização das tradicionais PPPs.¹⁶

Apesar dessa explícita vantagem, o modelo demonstra diversas fragilidades, a seguir descritas.

- 1) A falta de parâmetros e controles claros sobre a qualidade dos serviços prestados pelo operador privado e a dificuldade de rompimento das concessões, sobretudo após a realização dos investimentos mais vultosos.
- 2) O reforço do processo de afastamento do poder público da prestação de serviços de interesse comum e, conseqüentemente, do abismo existente entre o agente prestador e a sociedade receptora da obra/serviço.
- 3) A ampliação do poder econômico, bem como da presença territorial e politicamente estratégica, de monopólios e oligopólios nacionais e transnacionais que, por seu porte e estrutura administrativa, formam um pequeno grupo capaz de realizar investimentos em determinada escala.

Dessa forma, a discussão sobre formas alternativas de parcerias e articulações para a realização de investimentos sociais e urbanos se torna uma alternativa interessante, que vale a pena ser aprofundada.

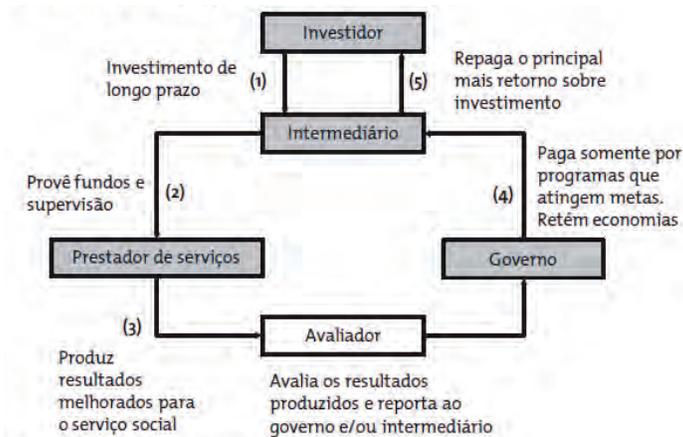
Neste capítulo, explora-se o caso dos Títulos de Impacto Social (TIS), ou Social Impact Bonds (SIB), como conhecidos na literatura internacional. A ferramenta, semelhantemente às PPPs, não se caracteriza como uma fonte de recursos “livre”, ou seja, desatrelada de obrigações/contrapartidas por parte do poder público. Ainda assim, os TIS, tendo em vista sua ampla gama de atuação temática, bem como seu potencial de geração célere de recursos no mercado, têm sido amplamente utilizados ao redor do mundo.¹⁷

16. Neste livro, um capítulo dedicado à análise das PPPs sintetiza os principais elementos encontrados na *Nota Técnica* que tratou do tema e que se encontra disponível para consulta na plataforma Brasil Metropolitano.

17. Disponível em: <http://www.socialfinance.org.uk/database>.

Desenvolvidos pelo governo inglês, em 2010, os TIS possuem, em geral, três grandes características: i) a mobilização dos recursos financeiros para a execução de determinado projeto é feita diretamente no mercado, sobretudo em bancos e em instituições filantrópicas; ii) o capital investido em determinado ponto do tempo (t_0) é remunerado pelo poder público no futuro (t_1), acrescido de uma taxa de juros específica; e iii) o desembolso por parte do Estado só é realizado caso os indicadores de resultado determinados nos TIS tenham sido alcançados, constituindo um sistema denominado *payment by results* (PbR) (McKinsey and Company, 2012). A figura 4 ilustra esse esquema.

FIGURA 4
Atores e fluxos: TIS



Fonte: Lanz, Macedo e Damasceno (2016).

Como se vê, ao contrário das PPPs, no modelo TIS o poder público deverá desembolsar recursos em espécie. A mobilização dos investimentos no mercado funciona, nesses termos, como uma espécie de empréstimo captado e que será remunerado via juros. Contudo, o condicionamento do desembolso à avaliação efetiva dos resultados – variável não existente nos contratos de PPPs ou com credores tradicionais – promove certa garantia de que o gasto, caso efetivado, seja eficaz.

Com o modelo, para além da ampliação das possíveis fontes financiadoras (de bancos a fundos de investimentos), possibilita-se o desenvolvimento de uma série de atividades econômicas/profissionais ligadas ao estabelecimento e à gestão do arranjo supracitado.

No caso dos TIS, a figura do avaliador é central para que o arranjo/contrato seja realizado a contento. Esse ator, estabelecido por meio de uma comissão

independente e/ou de uma instituição paraestatal de fins especiais,¹⁸ assume o papel de juiz sobre a validade ou não do serviço prestado. Como apontado pelo *Guia de Desenvolvimento de TIS*¹⁹ (United Kingdom, 2012), quanto mais claros e objetivos forem os indicadores de resultados estabelecidos, mais fácil e imparcial será a função do avaliador, o qual, no limite, torna-se um mero validador dos pagamentos realizados.

Cabe realçar que, anterior à definição dos indicadores em si, cada TIS deve apontar qual critério ou conjunto principal de critérios determinará, ainda de forma macro, o sistema de avaliação a ser implementado. Segundo o guia supra-mencionado, tal definição pode ser feita a partir de três racionalidades básicas, conforme a seguir descrito.

- 1) Avaliação do retorno social sobre o investimento: considera os custos materiais e os benefícios para todos os principais agentes do processo, sobretudo os impactados diretamente por eles. É considerado o método de medição mais abrangente e participativo, pois quantifica os resultados além daqueles considerados valiosos para o financiador/remunerador.
- 2) Análise de custo efetivo: considera os custos de implementar e entregar os TIS e relaciona esse valor com a quantidade total de resultado gerado, produzindo uma estimativa de “custo por unidade de resultado”.
- 3) Análise de custo-benefício: considera os custos de implementar e entregar os TIS tendo como base os resultados alcançados, abrangendo o maior número possível de custos e benefícios do título, incluindo impactos sociais e ambientais mais amplos (United Kingdom, 2012, p. 12).

Como se percebe, a definição dessa estrutura avaliativa encontra estreito contato com o tipo de indicador de aferição a ser utilizado em determinados TIS. Ademais, é a partir dessa definição que o significado de “resultado alcançado” e os seus sistemas de aferição poderão, de fato, ser determinados.

Considerada essa estrutura, entende-se que os TIS demonstram agudo potencial tanto para ampliar os canais de captação de recursos financeiros para o atendimento de determinada demanda social quanto para mobilizar atores/organismos/instituições “alternativos” para tal trabalho. Nesse ambiente, a atuação de organizações não governamentais (ONGs), associações, cooperativas e movimentos sociais poderia ser impulsionada, uma vez que a aproximação desses atores com determinada realidade a ser modificada pode ser percebida como um fator de influência no sucesso do projeto e, por conseguinte, no retorno do investimento principal.

18. Em inglês, *special purpose vehicle (SPV)*.

19. Em inglês, *Guidance on Developing a Social Impact Bond*.

A presença desses atores na resolução dos desafios sociais e urbanos enfrentados nas cidades brasileiras, conforme discutimos alhures (Almeida, 2021), é uma prática cada vez mais presente e estruturante para a promoção do desenvolvimento econômico local. A aplicação do modelo TIS, adaptado às especificidades do território e da governança brasileiras, pode ser um caminho de maior aproximação entre o poder público e as problemáticas sociais reconhecidas.

Em relação aos riscos, sobretudo nos países periféricos, ressaltam-se: as incertezas quanto à disponibilidade de caixa por parte dos governos para a remuneração do capital aplicado; os possíveis danos reputacionais que podem recair sobre determinado prestador de serviço em caso de fracasso; as intervenções cabíveis em caso de descumprimento do acordo firmado nos TIS; e a fragilidade/as turbulências financeiras/institucionais que podem surgir com os intermediários ao longo do período de execução dos projetos em pauta (United Kingdom, 2012). A regulamentação clara do instrumento em diferentes escalas e níveis do Estado é, nesse contexto, fundamental para que a ferramenta possa de fato ser utilizada.

Em termos globais, segundo informado pelo portal Social Finance, o instrumento já está presente em 28 países, divididos em cerca de 160 arranjos/projetos. Financeiramente, até 2016, os investimentos realizados foram superiores a US\$ 100 milhões (Lanz, Macedo e Damasceno, 2016).

No Brasil, as discussões sobre os TIS são ainda incipientes, tanto em termos teóricos quanto práticos. O Projeto de Lei (PL) nº 38/2018, de autoria do senador Tasso Jereissati, é o principal avanço nesse sentido. Desde sua apresentação, o PL permanece tramitando no Senado sem muitas demonstrações de evolução.

Apresentando um texto bastante simples e genérico, o PL, conforme exposto em sua própria justificativa, busca

instituir a figura do CIS [Contrato de Impacto Social], a fim de traçar um arcabouço legal que dê segurança jurídica tanto ao Estado quanto à entidade contratada, que deve possuir, ademais, ampla liberdade de atuação, já que assume integralmente os riscos do fracasso de suas ações (Brasil, 2018, p. 8).

De forma geral, a proposta de Jereissati enquadra o modelo TIS – denominado CIS no PL – nos regulamentos de contratação pública já existentes no aparato jurídico brasileiro.

O PL não prevê a constituição de um modelo/uma sistemática própria de articulação entre os atores tradicionalmente ligados aos TIS, desconsiderando as figuras do intermediário e do avaliador, os quais, como visto, são fundamentais para a construção dos TIS.²⁰ Ademais, o PL prevê que o contrato de interesse

20. Conforme apontado pelo art. 7º do PL, a figura do avaliador, bem como seu sistema de contratação, seria definida no momento de formalização de um determinado CIS.

social terá prazo máximo de dez anos e que a execução orçamentária do acordo deverá, conforme disposições da CF, estar prevista no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nas respectivas leis orçamentárias anuais (LOAs) do agente federado específico. Em certo sentido, percebe-se que o PL interpreta o modelo apenas como mais uma forma de contratação pública de serviços e não como um arranjo específico que é motivado, sobretudo, pelas taxas de retorno do capital a serem utilizadas.

Esse modelo legal, mais adaptativo do que original, deve resultar em pouco avanço prático para a implementação dos TIS no Brasil. Isso posto, cabe realçar que o aparato legislativo existente no Brasil, relativo às formas de parceria entre agentes públicos e privados, já permite algumas formas de articulação semelhantes aos TIS. O quadro 7, baseado em Lanz, Macedo e Damasceno (2016), aponta tais brechas. Nesse contexto, não há sentido de se promulgar um novo regramento genérico que não dê praticidade ao instrumento.

QUADRO 7

Possibilidades/caminhos para a construção dos TIS no aparato jurídico brasileiro

Id	Legislação	Instrumento
1	Lei federal nº 13.019/2014	Parcerias voluntárias.
2	Lei federal nº 9.637/1998	Contratos de gestão com entidades privadas sem fins lucrativos.
3	Lei federal nº 9.790/1999	Contratos de gestão com organizações da sociedade civil de interesse público.
4	Lei federal nº 12.462/2011	Contratos de remuneração variável e os contratos de eficiência.
5	Instrução CVM nº 551/201	Oferta de debêntures com regimes diferenciados de ofertas públicas de distribuição.

Fonte: Lanz, Macedo e Damasceno (2016).

Elaboração dos autores.

Obs.: CVM – Comissão de Valores Mobiliários.

Apesar das críticas em relação ao modelo TIS, a ferramenta possui potencial para ampliar tanto as fontes de financiamento quanto a participação do mercado e de atores sociais na resolução das problemáticas urbanas. O aprimoramento e o refino dos caminhos discutidos, sobretudo em relação à sua articulação às necessidades e demandas urbanas das cidades brasileiras, são uma possibilidade instrumental interessante para o conteúdo da PNDU. Feitas essas considerações, o quadro 8 sintetiza o modelo TIS e seus componentes principais.

**QUADRO 8
TIS**

Categoria	Tradições
Descrição	TIS ou SIB: sistema de parceria baseado na mobilização de recursos no mercado, na remuneração do capital investido e no sistema de PbR.
Territórios	Diferentes escalas.
Fórmulas	Não aplicável. O regramento jurídico deve indicar as responsabilidades de cada agente, sobretudo intermediários e avaliadores, e as sistemáticas de avaliação a serem implementadas.
Complexidade	Média. Barreiras legislativas, mas sobretudo operacionais.
Regramento	PL nº 338/2018 – Senado Federal (regulamentação específica dos TIS, apesar da generalidade do texto). Possibilidades na legislação atual: <ul style="list-style-type: none"> • Lei federal nº 13.019/2014 • Lei federal nº 9.637/1998 • Lei federal nº 9.790/1999 • Lei federal nº 12.462/2011 • Instrução CVM nº 551/201

Elaboração dos autores.

3.4 Criptomoedas, ambiente Ethereum e outras possibilidades

Conforme apontamos nos parágrafos iniciais deste texto, as formas de financiamento urbano discutidas nesta seção dizem respeito a iniciativas ou mesmo concepções extremamente recentes e com pouca experimentação tanto na realidade nacional quanto internacional. Ademais, e mesmo por isso, a complexidade para o entendimento e sobretudo o uso dessas alternativas são consideravelmente mais complexos.

O caso das criptomoedas e dos contratos inteligentes é a fronteira mais recentemente constituída nesse debate. Para obter mínima compreensão sobre a utilização de tais instrumentos e de sua lógica de funcionamento para o financiamento do desenvolvimento urbano, faz-se necessário, inicialmente, compreender a própria alternativa em termos de sua “natureza” principal, qual seja, a de ativo financeiro em forma/caráter de moeda e, até então, com pouca regulamentação estatal.

A partir desse esforço, esta subseção discute de que maneiras e quais demandas são necessárias para que o sistema (ativo-estrutura-função) opere com fins ao financiamento urbano, bem como as limitações existentes. Ademais, sublinhamos as similaridades e as diferenças existentes entre os criptoativos e os sistemas monetários alternativos que já se encontram estabelecidos de forma bastante madura nas cidades brasileiras, sobretudo nas periferias (moedas populares, e-dinheiro etc.). Tais iniciativas, conforme discutimos alhures (Almeida, 2021), representam importantes meios de organização comunitária e de financiamento de políticas

sociais atreladas ao espaço urbano. A aproximação delas com a “tecnologia” monetária criptografada pode ser um interessante caminho a ser perseguido e trilhado nos próximos anos.

Em termos objetivos, as criptomoedas se caracterizam como ativos financeiros, tributáveis – ganhos de capital/aplicação –, mas não como moedas circulantes reconhecidas pelo poder central (Boff e Ferreira, 2016). Apesar disso, reconhece-se de maneira geral que tais ativos, ao contrário de um papel/ação tradicional negociado no mercado, podem assumir as funções do dinheiro físico em si, a saber: meio de troca, reserva de valor, conservação do poder de compra e unidade de conta.²¹

De forma simplificada, a criação de uma criptomoeda passa pela codificação de um montante monetário virtual que, desmembrado em blocos e lastreado a alguma moeda de circulação oficial ou mesmo a outro criptoativo, “adquire” valor. Quanto maior a confiança dos agentes no potencial dessa nova moeda e, por conseguinte, conforme o aumento das transações a ela relacionado, incrementa-se o preço do ativo ou sua “taxa de câmbio”. À medida que crescem as transações, a cripto fortalecida pode, por algum tipo de acordo formal ou tácito, passar a ser aceita como meio de pagamento à comercialização de outras mercadorias que não a própria moeda virtual. Essa natureza híbrida (investimento-meio de troca), de antemão, impõe alguns desafios à utilização desses recursos para os fins públicos/sociais de desenvolvimento urbano que orientam a elaboração da PNDU.

Um dessas barreiras diz respeito à própria motivação pelo uso e pela comercialização de tais moedas, a saber, o ganho financeiro individual. Operadas basicamente por um sistema especulativo que controla a relação de valor entre tais ativos e as moedas oficiais, as criptos subsistem apenas em cenários de retornos financeiros garantidos. Nesses termos, utilizar tal instrumento significa adentrar um ambiente em que a moeda assume, puramente, um papel privado/individualizado e não uma função pública/política.

Ademais, como aponta seu próprio nome, o ativo existe apenas de forma imaterial e é expresso por um código criptografado. Nesses termos, esse tipo original de dinheiro é mediado plenamente por sistemas computacionais e/ou agentes especializados do mercado financeiro (corretoras, operadores individuais etc.).

Cabe realçar, em verdade, que esses dois fatores (esvaziamento da emissão/função política da moeda e operação plena por sistemas computacionais), ao contrário de serem vistos como problemas, são percebidos pelos entusiastas dos criptoativos como suas grandes vantagens em relação às moedas oficiais.

21. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/guias/criptomoedas/>.

Conforme aponta Stella (2017), a marca dos criptoativos é sua emissão descentralizada, sem a atuação de contrapartes centrais. E, como explica Ferraz (2019), a validação das operações se dá também de forma pulverizada – pelos validadores públicos –, sendo que “a transferência de propriedade do Bitcoin torna-se registrada, carimbada com data e hora e publicizada em um ‘livro-razão’, denominado *blockchain*” (Ferraz, 2019, p. 20).

A operação, ainda que soe simples, demanda amplo conhecimento computacional por parte dos validadores públicos. Tais agentes, denominados mineadores, são, por sua vez, remunerados pelo trabalho de validação. Conhecendo amplamente o sistema de operação dos criptoativos, esses operadores são capazes de descobrir novos códigos operacionais e promover a emissão de mais moeda. A cada novo processo emissor, mais difícil se torna a descoberta (mineração) de novos lotes do criptoativo específico, processo que se desdobra até o limite de estoque especificado no momento de sua criação.

Dessa forma, tem-se um sistema que, sim, é desvinculado de uma autoridade central-estatal, mas que, ao mesmo tempo, é bastante restrito em sua operação estruturante (emissão-validação), uma vez que demanda amplo conhecimento pelos operadores.

A partir da descentralização, argumenta-se (Scott, 2016; Diniz *et al.*, 2018) que a operação monetária se torna: i) mais barata, tendo em vista a diminuição dos custos de transação; ii) mais inclusiva, uma vez que não demanda dos agentes as burocracias e custos comuns do sistema bancário; iii) mais confiável, considerando que a validação das operações possui um registro público e uma chave única não compartilhada e não “controlada” por um governo central; e iv) mais globalizada, uma vez que a transferência de recursos monetários depende apenas da conexão do usuário à internet e, amparada em linguagem criptografada, não se subordina aos requerimentos e diferenciais de legislação bancária entre países.

Enquanto a descentralização, o câmbio especulativo e essa possibilidade de atuação monetária transfronteiriça caracterizam, em geral, os criptoativos, a gestão de suas transações depende de uma estrutura/ferramenta tecnológica específica: o mecanismo *blockchain*.

A utilização de criptoativos para qualquer fim depende da aquisição/desenvolvimento de uma moeda virtual e da utilização/desenvolvimento da *blockchain*, que irá garantir o funcionamento das transações. Enquanto a Bitcoin é a criptomoeada de maior envergadura global, a plataforma Ethereum²² é a principal ofertadora de *blockchains* programadas. A partir dela e da remuneração

22. Disponível em: www.ethereum.org/pt-br/.

por seu uso, pode-se, então, criar e gerir diferentes aplicações e ativos virtuais que serão transacionados e validados pela rede global de computadores.

Nesse ponto, apesar de utilizada de forma mais direta para transações de criptomoedas, cabe realçar que a tecnologia *blockchain* pode ser aplicada para a construção/operacionalização de qualquer contrato que, possuindo cláusulas objetivas, possa ser operado integralmente pela mediação virtual. Tais acordos possuiriam, assim, uma espécie de “execução automática” (Carvalho e Ávila, 2019), tanto nas transações firmadas no contrato quanto nas possibilidades de recursos/penalidades nele instituídas. O escopo e o uso desses “contratos inteligentes” (*smart contracts*) são bastante diversos e estão em crescimento nos tempos atuais.

Considerando a caracterização geral apresentada, cabe-nos perguntar e refletir como esse aparato pode contribuir para a mobilização de recursos financeiros voltados ao financiamento do desenvolvimento urbano. Como já apontado nesta subseção, as características estruturantes desses ativos, sobretudo a ideia de descentralização, aumentam a complexidade de pensarmos a sua utilização em ações geridas pela administração pública.

De modo geral, pode-se afirmar que a geração de recursos financeiros por esse caminho pode ocorrer de duas maneiras principais: i) a “fabricação” de novas moedas com sua devida utilização como meio de troca e unidade de conta; e ii) a economia de recursos advinda da diminuição dos custos de transação, sobretudo por meio de contratos públicos inteligentes.

Na primeira frente, a emissão das denominadas *central bank cryptocurrencies* por países como Canadá, Singapura e Brasil revela uma alternativa de aproximação entre as entidades governamentais e os criptoativos (Stella, 2017).

No caso nacional, a iniciativa ainda se encontra bastante incipiente. Em termos concretos, o Banco Central do Brasil, a partir da Portaria nº 108.092/2020, instituiu um Grupo de Trabalho Interdepartamental (GTI) para o debate sobre a temática. As diretrizes gerais de uma moeda digital para o Brasil foram divulgadas em maio de 2021.²³

No meio privado, por sua vez, a mobilização de recursos por meio das criptomoedas tem surgido como trajetória alternativa à tradicional oferta de ações nas bolsas de valores. Conforme explica Stella (2017, p. 155),

uma espécie de *crowdfunding* chamada ICO (do inglês Initial Coin Offering) tem sido capaz de mobilizar investimentos de volume relevante. Essa modalidade de financiamento tem sido atraída para novos empreendimentos envolvendo criptomoedas, outros ativos digitais ou mesmo a prestação de outros serviços por

23. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17398/nota>.

meio do *blockchain*. Em um ICO, uma companhia, para obter financiamento, promove a emissão de criptomoedas (ou outros ativos digitais) que serão vendidas aos financiadores do projeto contra pagamento em moeda soberana ou mesmo outras moedas virtuais. Esse esquema constitui um verdadeiro desafio de interpretação jurídica, pois não se trata necessariamente de uma ação da companhia, nem mesmo um pagamento antecipado por um bem a ser entregue no futuro, trata-se de um financiamento dado a um empreendimento com base na esperança de que o saldo em criptomoeda (ou *token*), então adquirido, terá um valor de mercado significativamente maior no futuro.

Ainda que o tipo de ativo seja distinto (moeda *versus* ação), a racionalidade de ganho futuro, por meios especulativos, é a mesma. Nesse caso, no entanto, a tecnologia *blockchain* permite que a gestão da ICO seja feita de forma descentralizada e que a participação dos investidores de diferentes partes do mundo ocorra de modo mais ágil.

No âmbito público, uma iniciativa relativamente recente (2017) do governo estadual de São Paulo caminha nesse mesmo rumo. Com vistas ao financiamento da iluminação pública das cidades do interior paulista, o poder público pretende emitir uma criptomoeda específica – denominada *buildcoin* – que deverá servir de remuneração a possíveis investidores. No estágio atual, pouco amadurecido desde 2017, a proposta de *crowdfunding* público pretende financiar os estudos técnicos necessários tanto para a descoberta de alternativas mais sustentáveis para a iluminação pública quanto para justificar determinadas obras e custos de manutenção. Nesse esquema, o serviço prestado por um engenheiro de qualquer parte do planeta seria remunerado por um saldo em *buildcoin*, e o valor do pagamento seria determinado por uma avaliação compartilhada sobre a qualidade do profissional. À medida que novos agentes se juntam à rede, por acreditarem que o projeto é viável e tem duração de médio-longo prazo, as trocas e contratações tendem a aumentar, fortalecendo a criptomoeda e valorizando-a. A iniciativa, desenvolvida em parceria com a consultoria CG/LA Infrastructure (Estados Unidos) e com a BuildCoin Foundation (Suíça), apesar de modelada, ainda não demonstrou resultados efetivos.²⁴

Cabe realçar que, se concretizados, tais contratos poderiam enfrentar significativos problemas em termos de liquidação, uma vez que tal moeda, não possuindo a garantia/lastro de um governo central, não poderia ser aceita para o pagamento ao poder público de determinada obrigação tributária/litigiosa (Stella, 2017; Sichel e Calixto, 2018).

24. Mais informações disponíveis em: <https://www.coindesk.com/markets/2018/01/19/why-sao-paulo-wants-to-pay-for-infrastructure-with-cryptocurrency/>.

No meio comunitário, experiências ligadas à estruturação de moedas virtuais de cunho social também têm contribuído para a geração de recursos “alternativos” relacionados ao financiamento do desenvolvimento econômico e urbano. Tais sistemas permitem a transferência global de recursos voltados à viabilização/sustentação de determinados projetos comunitários, processo também firmado na confiança de uma rede específica que aposta no fortalecimento futuro do criptoativo como reserva de valor e como meio de troca.

A aproximação dos agentes com determinadas causas sociais e, por conseguinte, o aumento de sua inclinação a investir nelas tendem a contribuir para o sucesso de tais iniciativas. Conforme catálogo realizado por Diniz *et al.* (2018), existem, pelo menos, dezoito criptomonedas de cunho social ao redor do globo.²⁵ Como os criptoativos em geral, o sucesso ou o fracasso dessas práticas depende, sobretudo, do processo especulativo em torno da moeda. Esse movimento, por sua vez, deriva da confiança dos investidores em determinado projeto, sobretudo em termos de seu potencial de incremento futuro.

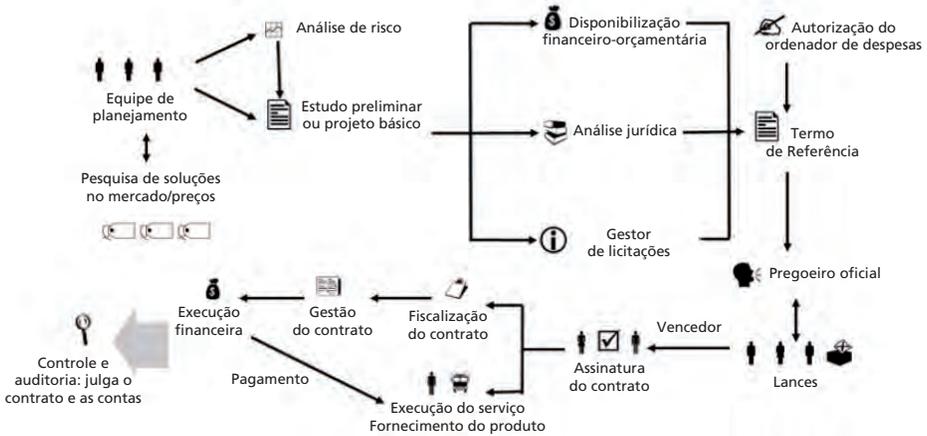
Em resumo, no que tange à geração de novos criptoativos como fontes de financiamento, as estratégias práticas passíveis de implementação são basicamente: i) a criação de moedas virtuais nacionais, reguladas pelos bancos centrais; ii) as “ICOs públicas”, que possuem certas limitações jurídicas e operacionais; e iii) os investimentos em determinadas “causas” específicas, como as sociais. Apesar das suas diferenças, para todas elas é indispensável a intermediação de um robusto aparato computacional, principalmente a tecnologia *blockchain*.

No âmbito público, cabe mais uma vez realçar a impossibilidade de liquidação de despesas e obrigações a partir desses criptoativos (moeda não reconhecida como meio de troca pelo Estado), o que cria um complicador para o sucesso de iniciativas como as intentadas pelo estado de São Paulo. Nesse cenário, a administração tem sempre que contar com a disponibilidade de caixa em moeda oficial para sanar o total de obrigações contraído com os investidores. Ademais, tais agentes devem confiar, de forma permanente, que esse montante existe.

Em relação à geração de recursos por meio da economia de custos de transação, a realização de contratos inteligentes para a prestação de serviços públicos aparece como um caminho possível de ser seguido nos próximos anos. As figuras 5 e 6 apresentam um modelo geral para que as licitações – processo padrão para o desenvolvimento da maior parte dos contratos públicos – migrem do padrão de funcionamento atual para a realidade “inteligente”.

25. Algumas delas: Est London Pound; Haifa Shekel; Liverpool Pound; Tel-Aviv Shekel; Plastic Bank; Artbyte; Polis; Bitcoin Green; Carboncoin; Musicoin; PinkCoin; Auroracoin; Dynastycoin; e Faircoin.

FIGURA 5
Licitação e contratos públicos: como são hoje



Fonte: Ferraz (2019).

FIGURA 6
Licitação e contratos públicos: com contrato inteligente



Fonte: Ferraz (2019).

Como se vê, o centro da proposta está na automatização de todos os procedimentos parcelares que compõem determinada licitação. A partir disso, todos os movimentos que derivam desse processo, como a liquidação/pagamento das despesas contratadas, também ocorreriam de forma virtual. O cumprimento dos requisitos dispostos no edital inteligente, verificados pela *blockchain* específica, é a condição base, seja para o cumprimento da obrigação contratada, seja para

o implemento de determinada sanção. Além da administração pública em si, os beneficiários diretos de determinada obra/serviço contratado também atuam na conformação da rede, atestando ou não a qualidade do trabalho/produto adquirido.

Apesar de aparecer como uma virtualidade possível, a operação dos *smart contracts* na administração pública é ainda incipiente no Brasil. Até mesmo a elaboração e a publicação de trabalhos e discussões nesse sentido são escassas. Para além das questões mais complexas associadas ao caráter dos criptoativos e à sua mediação tecnológica, elementos como a dificuldade de acesso à internet de qualidade e mesmo a baixa capacidade operacional dos gestores e servidores públicos, em termos de tecnologias de informação, são gargalos à utilização desse sistema para a geração de recursos para o financiamento do desenvolvimento urbano nacional.

Ainda assim, consideramos essas medidas fundamentais no processo da formulação da PNDU, seja por seu potencial de operação futura, seja pelas problemáticas que elas podem trazer para a organização do espaço urbano nacional. Ademais, deve-se evitar que a falta de conhecimento e de preparo público local deixe os municípios brasileiros reféns dos circuitos e dos movimentos financeiros internacionais. O quadro 9 reúne as principais informações discutidas.

QUADRO 9
Criptomoedas e contratos inteligentes

Categoria	Detalhamento
Descrição	Criptomoedas (moedas virtuais) e contratos inteligentes (<i>smart contracts</i>).
Territórios	Diferentes escalas – operação global transfronteiriça a partir da tecnologia <i>blockchain</i> .
Fórmulas	Não aplicável. Valor da moeda definido por processo especulativo. Operação dependente de uma plataforma tecnológica. Cripto de maior envergadura: Bitcoin. Plataforma mais abrangente: Ethereum. Formas de geração de recursos: i) desenvolvimento de novas moedas (ICO públicos/privados; criptos governamentais (CBCs) e moedas virtuais sociais); e ii) economia de custos de transação (operação de contratos inteligentes em processos licitatórios).
Complexidade	Alta (técnica, jurídica e operacional). Barreiras tecnológicas à entrada.
Regramento	Sem regramento específico. Definição das criptomoedas como ativo financeiro tributável.

Elaboração dos autores.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: APANHADO GERAL E TRANSPOSIÇÕES PARA A PNDU

Este capítulo apresentou e discutiu diferentes instrumentos de financiamento urbano que podem integrar, orientar ou simplesmente inspirar a elaboração da PNDU em seu conteúdo mais operacional.

Na segunda seção, foram analisadas algumas ferramentas fiscal-urbanísticas que, apesar dos vinte anos decorridos desde a promulgação do EC, ainda demonstram pouca aplicabilidade nas realidades locais. O considerável avanço regulatório desses instrumentos nas legislações municipais, sobretudo em municípios de médio e grande portes, contrabalança esse cenário. O balanço indica que existem avanços, ainda que eles não ocorram na velocidade almejada.

Ademais, percebem-se nuances regionais nesse cenário. Como apontado ao longo do texto, tais diferenças podem orientar processos contínuos de aprendizado sobre o uso dessas ferramentas. Entendemos que a recuperação desses pontos na PNDU deve ser estratégica não apenas pela aderência da temática central da política com a natureza/origem dos instrumentos em si, mas também pelo sentido de continuidade que isso traria ao processo histórico das regulações urbanas brasileiras.

Na terceira seção, explorou-se um conjunto de proposições que, seja por carecerem de um aparato legislativo próprio, seja por não fazerem parte da tradicional rotina da administração pública, representam caminhos potenciais para o financiamento do desenvolvimento urbano brasileiro. Em boa medida, como visto, tais instrumentos mostram-se menos como fontes diretas ao poder público e mais como arranjos que podem contribuir para a mobilização de recursos em lugares pouco explorados atualmente e gerar economia e eficácia nos gastos realizados.

Conforme discutido, a adoção/tratamento dessas alternativas no âmbito da PNDU exige, naturalmente, maior cautela e reflexão. A lista de razões é extensa: i) desafios multi e transescalares para o seu tratamento regulatório; ii) ausência ou frágil presença de função social; iii) histórico fiscal dos municípios; iv) possíveis distorções de governança resultantes da aplicação; e v) debilidades operacionais locais; etc.

Ainda assim, a consideração de tais ferramentas ou de sua lógica central, no texto da PNDU, mesmo que tangencial, pode conferir um caráter inovador ao texto da lei e antecipar o tratamento de problemáticas que irão se impor com o constante desenvolvimento das experiências analisadas.

Feitas essas considerações, entendemos que alguns pontos podem ser estabelecidos de forma pragmática no sentido de contribuir efetivamente na formulação da PNDU. Esses tópicos, entre outras funções, podem atuar como diretrizes, objetivos e/ou regulações operacionais no interior da política.

Em termos dos instrumentos tradicionais, os tópicos estão a seguir descritos.

- 1) A reconsideração na PNDU do conteúdo, da natureza e das diretrizes básicas para o funcionamento adequado da OOAU, da OODC e da TDC.

- 2) A determinação, na PNDU, de fórmulas básicas para a aplicação do instrumental fiscal-urbanístico supracitado (OOAU, OODC, TDC) ou, ao menos, orientações nesse sentido, evitando-se a discricionariedade na utilização dessas ferramentas.
- 3) A orientação de que o Sistema de Contas Nacionais abra rubricas específicas que permitam a avaliação dos volumes financeiros arrecadados com a aplicação das ferramentas.
- 4) A orientação sobre a montagem de um sistema/circuito de aprendizado intermunicipal e inter-regional, voltado ao relato de experiências e à formação de gestores locais para a aplicação dos instrumentos fiscal-urbanísticos.

Em termos dos instrumentos inovadores, consideram-se os tópicos resumidos a seguir.

- 1) O estímulo às múltiplas formas de parcerias entre o poder público e outros atores sociais para a mobilização de recursos financeiros.
- 2) A promoção de programas para o desenvolvimento paulatino e seletivo da emissão de títulos públicos de nível local.
- 3) O apontamento do sistema PbR como baliza na execução orçamentária de gastos/investimentos urbanos.
- 4) A adoção do modelo TIS como caminho de aproximação entre a sociedade civil organizada e a solução de problemáticas que são próprias aos ambientes urbanos, sobretudo os mais periféricos.
- 5) A abertura, a manutenção e o reforço constante de linhas de financiamento voltadas à informatização das compras públicas, visando à constituição de contratos inteligentes na prestação de serviços urbanos.

Por fim, cabe sublinhar que tais itens devem ser entendidos como sugestões preliminares. A adoção plena ou parcial desse conteúdo ao texto da PNDU deverá ser legitimada pelo amplo processo político e social envolvido em sua elaboração, o que deve ser feito a partir da retomada dos esforços em torno da consolidação de uma política urbana para o país, notadamente com a refundação do Ministério das Cidades, no governo recentemente instituído.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. F. G. de. **Contradições na execução da recuperação de mais-valias fundiárias e do acesso à terra urbana**: uma abordagem compreensiva. 2013. Dissertação (Mestrado) – Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

_____. **Desenvolvimento econômico local**. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica de Apoio à Formulação da PNDU, n. 7). Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1hs-6_usbg8po0Rg0EOjv_1w3PemykoxN/view.

AMORIM, I. C. Instrumentos urbanísticos – a regra para poucos – aplicação da transferência do direito de construir no município de Nova Lima (Minas Gerais). *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2015, Belo Horizonte, Minas Gerais. **Anais...** Belo Horizonte: Anpur, 2015.

BACELLAR, I.; FURTADO, F. Outorga Onerosa do Direito de Construir e transferência do direito de construir como instrumentos complementares na gestão do uso do solo urbano. *In*: CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO PARA PLANEJAMENTO URBANO, REGIONAL E SUSTENTÁVEL, 7., 2016. Maceió, Alagoas. **Anais...** Maceió: Pluris, 2016.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Política Urbana. **Plano Diretor de BH**: entenda os principais pontos. Belo Horizonte: SMPU, 2020. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/plano-diretor/proposta>.

BOFF, S. O.; FERREIRA, N. A. Análise dos benefícios sociais da Bitcoin como moeda. **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, v. XVI, p. 499-523, 2016.

BRASIL. Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 set. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9496.htm.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm.

_____. **Projeto de Lei do Senado nº 338/2018**. Dispõe sobre o Contrato de Impacto Social. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7756759&ts=1594017558141&disposition=inline>.

CARVALHO, C. A. de; ÁVILA, L. V. A tecnologia *blockchain* aplicada aos contratos inteligentes. **Em Tempo**, Marília, v. 18, n. 1, p. 156-176, 2019.

CARVALHO JUNIOR, P. H. B. A administração tributária do IPTU e seu impacto na efetivação do Estatuto da Cidade. *In*: COSTA, M. A. (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: Ipea, 2016.

CONFINS. Prefeitura Municipal de Confins. **Lei Complementar nº 24, de 21 de julho de 2020**. Regulamenta a Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo no município e dá outras providências. Confins: PMC, 2020.

CYMBALISTA, R. *et al.* A Outorga Onerosa do Direito de Construir após o Estatuto da Cidade: um panorama de implementação nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 7-93. 2007.

DIAS JUNIOR, A. A. S. Tributação da economia digital: propostas doutrinárias, OCDE e o panorama brasileiro. **Revista Direito Tributário Internacional**, São Paulo, n. 6, p. 13-34, 2019.

DINIZ, E. H. *et al.* Social cryptocurrencies: social finance organizations at the new era of digital community currencies. *In*: EUROPEAN GROUP FOR ORGANIZATIONAL STUDIES COLLOQUIUM, 34., 2018, Tallin, Estonia. **Proceedings...** Tallin: Egos, 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27742>.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 22.121, de 11 de maio de 2001, revogado pelo Decreto nº 23.776, de 12 de maio de 2003. Regulamenta a Lei Complementar nº 294, de 27 de junho de 2000, que institui a Outorga Onerosa da Alteração de Uso no Distrito Federal. Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/43139/exec_dec_23776_2003.html#capV_art26. Acesso em: ago. 2023.

FERRAZ, R. N. **As tecnologias envolvendo os contratos inteligentes (*smart contracts*) e alguns dos impactos nos contratos**. 2019. Monografia (Graduação) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

FIX, M. de A. B. **Financeirização e mudanças recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2011.

FURTADO, F.; BIASOTTO, R.; MALERONKA, C. **Outorga Onerosa do Direito de Construir**: caderno técnico de regulamentação e implementação. Brasília: MCid, 2012.

GAIDEX, R. de B.; SCHUSSEL, Z. Outorga Onerosa do Direito de Construir e transferência do direito de construir: instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico cultural. **Risco**: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo, n. 21, p. 25-33, 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais**: perfil dos municípios brasileiros. Brasília: IBGE, 2012; 2018.

LANZ, L. Q.; MACEDO, R. V. Q.; DAMASCENO, P. do A. M. Títulos e garantias de impacto social: adaptação do modelo para o Brasil. **Revista do BNDES**, n. 46, p. 256-262, 2016.

MCKINSEY AND COMPANY. **From potential to action**: bringing social impact bonds to the US. New York: McKinsey and Company, 2012. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/from-potential-to-action-bringing-social-impact-bonds-to-the-us>.

NOBRE, E. A. C. Do “solo criado” à Outorga Onerosa do Direito de Construir: a experiência do município de São Paulo na aplicação de instrumentos de recuperação de valorização fundiária. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 16., 2015, Belo Horizonte, Minas Gerais. **Anais...** Belo Horizonte: Anpur, 2015.

POLUCHA, R. S. Variações na prática dos instrumentos de solo criado: Cota de Potencial Construtivo de Curitiba. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Anpur, 2017.

RIO DE JANEIRO (Município). **Emissão de títulos**. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal, 2011. (Texto para Discussão). Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=b65b6264-4452-43b1-b117-3cde85cca0be&groupId=91253.

ROCHA, M. Tributação da economia digital por meio de IVA/IBS: desafios e soluções. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 16, n. 3, p. 1-15, 2020.

SANTORO, P. R.; COBRA, P. L.; BONDUKI, N. Cidades que crescem horizontalmente: o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 12, n. 24, p. 417-440, 2010.

SANTOS, R. G. A guerra fiscal entre o ICMS e o ISS em relação aos contratos de *streaming* e *software*: um estudo acerca da reforma tributária prevista na PEC 45. **Revista Caderno Virtual**, v. 1, n. 50, 2021.

SCOTT, B. **How can cryptocurrency and blockchain technology play a role in building social and solidarity finance?** Geneva: UNRISD, 2016. (Working Paper). Disponível em: [https://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/196aef663b617144c1257f550057887c](https://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/196aef663b617144c1257f550057887c).

SICHEL, R. L.; CALIXTO, S. R. Criptomoedas: impactos na economia global – perspectivas. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1622-1641, 2018.

SILVA, W. P. L. da. A economia digital e a aplicabilidade dos elementos de conexão da renda na tributação direta internacional. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 28, p. 100-114, 2020.

STELLA, J. C. Moedas virtuais no Brasil: como enquadrar as criptomoedas. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, v. 11, n. 2, 2017.

UNITED KINGDOM. Department for digital, culture, media and sport. **Knowledge Box: guidance on developing a Social Impact Bond**. London: Cabinet Office, 2012. Disponível em: <https://www.gov.uk/guidance/social-impact-bonds>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 45**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019.

_____. Ministério da Economia. **Portaria nº 108.092/2020**. Institui Grupo de Trabalho Interdepartamental (GTI), de natureza consultiva, para realizar estudo sobre eventual emissão de moeda digital pelo Banco Central do Brasil. Brasília: ME, 2020.

WRIGHT, A.; FILIPPI, P. de. **Decentralized blockchain technology and the rise of lex cryptographia**. Amsterdam: SSRN, 2015.

PODERIAM OS BANCOS E AS AGÊNCIAS DE FOMENTO ESTADUAIS CONTRIBUIR PARA O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO?

Luis Gustavo Vieira Martins¹

1 O SISTEMA FEDERATIVO E AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS: UMA INTRODUÇÃO

Buscar alternativas para ampliar a matriz de financiamento do desenvolvimento urbano do país, assim como a mobilização dos atores para atuar de forma cooperada para alcançar esse objetivo sempre foi um desafio. Esse esforço se mostra ainda mais necessário diante da redução crescente na disponibilidade de recursos orçamentários do governo federal para políticas no setor. O objetivo governamental de apostar no desinvestimento público como forma de alavancar o investimento privado também afeta os mecanismos de crédito para o setor público, especialmente ao reduzir ou eliminar subsídios e equalizações que afetam as taxas de juros, redirecionar esforços operacionais e linhas de financiamento dos bancos federais para o fomento de concessões e parcerias público-privadas (PPPs), ampliar a margem de retorno dos dividendos e antecipar retornos de empréstimos do Tesouro aos bancos públicos, constringendo o endividamento dos entes subnacionais.

Em se tratando de um país federativo, essa situação colabora para ressuscitar o debate acerca do papel dos entes subnacionais nessa temática, particularmente no tocante ao modelo de financiamento do setor. Tendo a União concentrado historicamente parte significativa das receitas fiscais nacionais e, especialmente, das fontes de recursos e das instituições de crédito ao setor público, cabe refletir como um país federativo poderia se valer de um sistema mais colaborativo e descentralizado de financiamento para a promoção do desenvolvimento urbano.

Em geral, o debate sobre o financiamento do desenvolvimento tem se restringido mais à questão da ampliação da participação dos municípios nas receitas públicas geradas no país, questão recorrentemente evidenciada, por exemplo, nas propostas de reforma tributária e no aumento da participação municipal na arrecadação tributária dos demais entes federativos. No entanto, pouco se discute o papel dos governos estaduais no financiamento do setor.

1. Analista de planejamento e orçamento na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). *E-mail*: <gustavo.martins@ipea.gov.br>.

A parcela dos orçamentos estaduais no gasto direto ou no repasse para as prefeituras para esse fim alcançou apenas 1,2% dos recursos empenhados nos orçamentos estaduais em 2020,² o que demonstra seu baixo envolvimento no tema. Entretanto, há outra dimensão relevante sobre o papel dos governos estaduais em uma estratégia de desenvolvimento urbano nacional, que remete à possibilidade de esses atores poderem operar mecanismos de financiamento direcionados para os entes municipais.

Cabe, assim, debater o papel que os bancos de desenvolvimento e as agências de fomento estaduais poderiam assumir em uma política nacional de desenvolvimento urbano, de forma que um olhar sobre a estrutura e os mecanismos de financiamento existentes poderia colaborar para a compreensão desse universo e para elencar as possibilidades e limitações presentes no sentido de se adotar uma estratégia de descentralização de crédito no país, assunto que trataremos neste capítulo.

Um debate antigo no Brasil aborda a possibilidade de a instância municipal também poder contar com instituições financeiras próprias para fortalecer sua gestão e sua estratégia de desenvolvimento, mas dada a grande diversidade existente no país, isso só se mostraria viável para certos perfis de municípios, tal qual a direção proposta por Santos Filho (1996).³ Importa ressaltar que essa demanda sempre se acentua, especialmente em momentos de alta inflação, devido às perdas financeiras reais de caixa do setor público local. De todo o modo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF),⁴ em seu art. 36, proíbe a realização de operações de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controla, na qualidade de beneficiário do empréstimo, o que inviabiliza a existência de instituições financeiras nesse nível federativo, para os fins propostos neste artigo, qual seja, o financiamento de infraestruturas públicas.

Atualmente, existem iniciativas de oferta de crédito realizadas por prefeituras, entretanto, estas não são operacionalizadas por meio de instituições financeiras estatais próprias, não obstante muitas vezes no plano discursivo esses atores se autointitulem bancos municipais. A origem mais recente desses mecanismos pode

2. Refere-se ao peso das despesas empenhadas nas funções: 15 – urbanismo (0,7%); 16 – habitação (0,2%); e 17 – saneamento (0,3%), de todos os estados e do Distrito Federal, em relação ao total das despesas empenhadas (exceto as intraorçamentárias) no exercício de 2020. À título de comparação, os principais comprometimentos da despesa dos estados são: previdência social (22%), encargos especiais de dívidas (17%), saúde (14%), educação (13%) e segurança pública (10%). Dados de despesas empenhadas por função (anexo I-E), do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), estão disponíveis em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf;jsessionid=oYNnuzN5o23HHhIbxOOany7.node1>.

3. Ou seja, teve como intuito superar a relação desvantajosa com a rede bancária e se transformar em um agente financeiro centralizador da conta única das prefeituras, facilitando a gestão da arrecadação e de pagamentos, incorporando *floats* e retornos financeiros, gerindo fundos e transferências, retendo a circulação de dinheiro no território e atuando como banco de fomento ao desenvolvimento.

4. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil/lcp/lcp101.htm>.

ser encontrada nos bancos populares/comunitários (como o Banco Palmas),⁵ que atuam lastreados em recursos captados na sociedade para empréstimos de microfinanças, sendo que, em alguns casos, também operam as chamadas “moedas sociais”, de circulação estritamente local.

Esse modelo evoluiu para uma estrutura de bancos comunitários de desenvolvimento voltados para o microcrédito privado, os quais, além da captação de doações e da reaplicação do resultado financeiro dos empréstimos oferecidos, passaram a operacionalizar recursos oriundos de fundos orçamentários municipais de desenvolvimento local. Nesses casos, normalmente, as prefeituras firmam termos de fomento com organizações da sociedade civil para gerir esses recursos. São pessoas jurídicas de direito privado constituídas como associações civis sem fins lucrativos com foco de atuação em ações de finanças solidárias – as chamadas organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips) de microcrédito.

A intermediação financeira propriamente dita é realizada por meio de instituições oficiais de crédito, notadamente por bancos digitais, as chamadas *fintechs*,⁶ como é o caso do Instituto E-dinheiro Brasil, por exemplo.⁷ Seu foco é conceder crédito a agentes privados, especialmente aos micros e pequenos empreendedores formais e informais com maior dificuldade de acesso a outras fontes de recursos (como ambulantes e demais trabalhadores autônomos), com vistas à geração de trabalho e renda e inclusão social.

Logo, não se trata de bancos estatais oficiais municipais, e, ademais, restam presentes as vedações previstas na legislação aplicável para que, nesse nível da Federação, se possa atuar no financiamento às prefeituras. Em consequência, o foco de tal debate recai sobre o âmbito estadual, uma vez que, historicamente, e por razões normativas e de escala, essa instância também dispõe de instituições financeiras direcionadas à oferta de crédito, inclusive para o setor público.

2 OS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO E AS AGÊNCIAS DE FOMENTO ESTADUAIS

Criados nas décadas de 1960 e 1970 e praticamente desmontados nos anos 1990 (Araújo *et al.*, 2011), os bancos de desenvolvimento são instituições financeiras controladas pelos governos estaduais, constituídos sob a forma de sociedade anônima. Têm como objetivo proporcionar o suprimento dos recursos necessários ao financiamento, a médio e a longo prazo, de programas e projetos que visem promover o desenvolvimento econômico e social do respectivo Estado (Resolução CMN nº 394, de 1976).⁸ Suas operações passivas são os depósitos a prazo, os

5. Disponível em: <https://bancopalmas.com/>.

6. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/fintechs>.

7. Disponível em: <http://edinheirobrasil.org>.

8. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1976/pdf/res_0394_v11_l.pdf.

empréstimos externos, a emissão ou endosso de cédulas hipotecárias e a emissão de debêntures e de títulos de desenvolvimento econômico. As operações ativas são empréstimos e financiamentos, dirigidos prioritariamente ao setor privado.

Diante da situação difícil pela qual passavam vários bancos estaduais nos anos 1990, da crise das dívidas e da necessidade de controlar as relações de financiamento entre essas instituições e os tesouros estaduais, foi criado o Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público na Atividade Financeira (Proes)⁹ (Lopreato, 2002). Lançado em sequência ao Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), direcionado para os bancos privados, uma consequência desse processo de reestruturação do setor bancário nacional foi o tratamento dado aos bancos sob o controle dos estados, que seriam extintos, privatizados ou transformados em instituições de financiamento de capital fixo e de giro associado a projetos de desenvolvimento.

Após diversos processos de intervenção nos bancos estaduais a partir de 1994, como no Banco do Estado de São Paulo (Banespa) e no Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj), a maioria dos estados viu seus bancos (inclusive os de desenvolvimento) se extinguirem nos anos posteriores por meio de privatizações ou falência (Lopreato, 2008). O financiamento a projetos, anteriormente concentrado nos bancos de desenvolvimento estaduais, seria então assumido pela nova institucionalidade criada no âmbito das reformas, as chamadas agências de fomento, caso assim desejassem.

Conforme informações do Banco Central do Brasil (BCB),¹⁰ como resultado desse processo histórico de reestruturação, atualmente ainda se mantêm em funcionamento cinco bancos públicos estaduais: Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul); Banco de Brasília (BRB); Banco do Estado de Sergipe (Banse); Banco do Estado do Espírito Santo (Banestes); e Banco do Estado do Pará (Banpará). Os bancos de desenvolvimento sob controle dos estados são apenas três: Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG); Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes); e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), sendo este último uma instituição financeira subnacional de caráter regional que atende a três estados e é controlada pelos governos estaduais do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e do Paraná.¹¹

9. Medida Provisória nº 1.514, de 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/jccivil_03/mpv/antigas/1514impressao.htm.

10. Instituições em funcionamento no país sob a supervisão do BCB em 31 de dezembro de 2021. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/relacao_instituicoes_funcionamento.

11. Cabe observar que, no âmbito do sistema de instituições financeiras de fomento ao desenvolvimento, o Banco da Amazônia S/A (Basa) e o Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB) não são organizações subnacionais, mas bancos oficiais públicos federais que atendem às demandas de desenvolvimento regionais.

As agências de fomento então criadas¹² atuam na Unidade da Federação (UF) onde estiver sediada ou limítrofe. São limitadas a uma única agência por estado e também podem ofertar linhas de crédito para municípios. Constituídas sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, têm o objetivo primordial de financiar capital fixo e de giro para empreendimentos previstos em programas de desenvolvimento que visem à ampliação ou manutenção da capacidade produtiva de bens e serviços incluídos em programas de desenvolvimento econômico e social da UF em que tenham sede. Destaca-se que é vedada a criação dessas agências no âmbito municipal.¹³

Para a consecução de seus objetivos, essas agências também podem realizar, desde que o apoio ofertado respeite seu objeto social, as seguintes operações e atividades, entre outras: prestação de garantias; serviços de consultoria e de agente financeiro; administração de fundos de desenvolvimento; aquisição, direta ou indireta, inclusive por meio de fundos de investimento, de créditos e de debêntures em operações; participação societária em sociedades não integrantes do sistema financeiro, sob certas condições; operações de crédito rural; financiamento para o desenvolvimento de empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial, de pequeno porte, inclusive a pessoas físicas; depósitos interfinanceiros vinculados a operações de microfinanças; operações de arrendamento mercantil financeiro; integralização de cotas de fundos que tenham participação da União, constituídos com o objetivo de garantir o risco de operações de crédito.

As agências de fomento têm um escopo restrito, atuando prioritariamente na concessão de financiamentos para empreendimentos produtivos, não podendo oferecer os demais serviços financeiros disponibilizados pelos bancos comerciais, como conta-corrente, carteira de pagamentos, aplicações financeiras, seguros, capitalização, determinados tipos de linhas de crédito, além de não poderem receber depósitos do público ou emitir títulos. Ressalta-se que o objeto dos financiamentos são sempre projetos específicos, analisados individualmente, com foco no seu impacto econômico, social, ambiental e na geração de empregos, na sustentabilidade econômico-financeira do empreendimento e na capacidade de pagamento dos empréstimos por parte do tomador.

Portanto, também possuem restrições quanto às alternativas de captação de recursos, sendo especialmente vedada a emissão de títulos para tal finalidade.

12. Regulamentadas inicialmente pela Resolução BCB/CMN nº 2.347, de 20 de dezembro de 1996, e ainda que sujeitas à fiscalização do BCB, as agências de fomento não eram consideradas instituições financeiras e somente poderiam praticar operações de repasses de recursos captados no país e no exterior originários de fundos constitucionais, dos orçamentos dos estados e municípios e de organismos e instituições nacionais e internacionais de fomento. Essa abrangência de atuação foi sendo alargada ao longo do tempo até culminar na Resolução BCB/CMN nº 2.828, de 30 de março de 2001, e em atualizações posteriores, que regulam sua atividade. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/47158/Res_2828_v8_P.pdf.

13. Segundo o art. 1º da Resolução BCB/CMN nº 2.828, de 30 de março de 2001.

Essas agências podem empregar recursos de fundos e programas oficiais, inclusive linhas de repasse descentralizadas de outras instituições, como as da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e fundos de desenvolvimento, atuando como agentes financeiros para disponibilização dos recursos. Também podem empregar recursos dos orçamentos federal, estaduais e municipais, de organismos e instituições financeiras nacionais e internacionais de desenvolvimento, além de realizar a captação de depósito interfinanceiro vinculado a operações de microfinanças.

As principais receitas advêm do retorno financeiro das operações de crédito, da prestação de serviços e títulos e de valores mobiliários, que são reaplicados em novas operações de empréstimo. As agências não recebem com frequência recursos dos orçamentos estaduais, de forma que suas disponibilidades não dependem de dotações da Lei Orçamentária Anual (LOA), salvo quando da realização de aportes de capital do seu acionista majoritário, isto é, os governos estaduais.

As agências de fomento são reguladas e fiscalizadas pelo BCB, mas, por serem parte integrante da administração pública indireta estadual, também têm sua atuação inspecionada por diversos órgãos de controle, como tribunais de contas dos estados, ministérios públicos e controladorias.

Os bancos de desenvolvimento e as agências de fomento constituem parte do Sistema Nacional de Fomento (SNF),¹⁴ uma rede de trinta instituições financeiras públicas e privadas de todo o país que atuam nos níveis regional e nacional, tendo como missão promover o desenvolvimento brasileiro por meio do financiamento a setores estratégicos.

Segundo o BCB, atualmente existem agências de fomento em dezesseis estados, cumprindo, em vários casos, papel semelhante ao dos antigos bancos de desenvolvimento: São Paulo, Rio de Janeiro, Alagoas, Bahia, Piauí, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Amapá, Roraima, Amazonas, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Goiás, Tocantins e Mato Grosso.¹⁵ Assim, no cômputo nacional, dezoito estados possuem instituições financeiras de desenvolvimento no formato de bancos e/ou agências, a maioria mais concentrada nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, e com menor expressividade no Norte e no Nordeste.

14. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/sistemas-nacionais-fomento> e <https://abde.org.br/sistema-nacional-de-fomento/>.

15. Agência de Fomento do Amapá (Afap); Agência de Fomento do Estado de Roraima (Aferr); Agência de Fomento do Estado do Amazonas (Afeam); Agência de Fomento do Estado do Tocantins (Fomento Tocantins); Agência de Fomento do Estado de Goiás (GoiásFomento); Agência de Fomento do Estado de Mato Grosso (Desenvolve MT); Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro (AgeRio); Agência de Fomento do Estado de São Paulo (Desenvolve SP); Agência de Fomento do Estado de Alagoas (Desenvolve-AL); Agência de Fomento do Estado de Pernambuco (Agefepe); Agência de Fomento do Estado do Rio Grande do Norte (AGN); Agência de Fomento e Desenvolvimento do Estado do Piauí (Piauí Fomento); Agência de Fomento do Estado da Bahia (DesenBahia); Agência de Fomento do Estado do Paraná (Fomento Paraná); Agência de Fomento do Estado do Rio Grande do Sul (Badesul Desenvolvimento); Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina (Badesc).

A menor presença de instituições estaduais de fomento no Norte e no Nordeste pode ser explicada principalmente por dois motivos: a existência dos fundos constitucionais regionais de financiamento (FCFs), que possuem recursos federais garantidos, como o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), como também devido à presença dos bancos federais de desenvolvimento regionais, isto é, o Basa e o BNB.¹⁶ Assim, alguns estados nessas regiões não reúnem as condições necessárias ou não vislumbram vantagens significativas em criar instituições próprias de financiamento, optando por adotar outras estratégias de apoio ao desenvolvimento.

Desse modo, o sistema nacional de financiamento ao desenvolvimento deveria ser tratado sempre do ponto de vista federativo, visto que as instituições financeiras federais acumulam muitas funções, inclusive como mandatários de vários programas ministeriais, especialmente no caso da Caixa Econômica Federal (Caixa). Essas instituições podem se mostrar insuficientes ou inadequadas para atender à demanda heterogênea de todos os pontos do território. A insuficiência é acentuada devido ao fato de vários estados não abrirem mão de executar políticas próprias de fomento mais adequadas às suas necessidades, assim como operar fundos estaduais próprios.

Com isso, deve-se entender o papel das instituições de fomento estaduais como complementares à atuação do governo federal, ou mesmo como atores que, em certas situações, podem até mesmo se contrapor autonomamente às diretrizes nacionais de direcionamento de crédito, advogando sua autonomia federativa em prol do desenvolvimento regional.

Os objetos sociais das agências de fomento presentes em seus estatutos contemplam o financiamento de projetos de desenvolvimento com vistas a promover benefícios econômicos e sociais às áreas de sua influência, em consonância com os planos de governo e com as necessidades e potencialidades locais.

Do ponto de vista do perfil de sua atuação, uma primeira questão a considerar é que o foco principal dessas instituições é financiar ações de desenvolvimento econômico, normalmente visando ao apoio à implantação e à ampliação de empreendimentos privados de diversos portes, assim como fornecer crédito às pequenas empresas, aos empreendedores individuais e aos produtores rurais. Nesse sentido, de um lado operam de forma semelhante à atuação dos fundos e bancos federais de desenvolvimento regional e, de outro, com características próximas às das cooperativas de crédito.

16. Atuando no âmbito da Amazônia e do Nordeste, além do norte de Minas Gerais e do norte do Espírito Santo, essas instituições possuem diversas características de bancos de desenvolvimento devido à natureza de sua atuação, porém, de acordo com a classificação tipológica do BCB, o BNB é um banco múltiplo e o Basa, um banco comercial.

Conforme pode ser visualizado no quadro 1, em nossa pesquisa foi possível identificar que parte dessas instituições também possui linhas de financiamento disponíveis para acesso pelo poder público local, de forma que, apesar de estarem mais estruturadas para lidar com empreendimentos e operações privados, também existe alguma *expertise* para atendimento aos clientes públicos.

QUADRO 1

Financiamento das instituições financeiras estaduais para os municípios para desenvolvimento urbano

Instituição financeira ¹	Tipo	Financiamento ao setor público	Financiamento público para infraestrutura urbana	Estratégia de apoio para PPPs
Afap	AF			
Afeam	AF			
Aferr	AF			
GoiásFomento	AF			
Fomento Tocantins	AF			
Desenvolve MT	AF			
Desenvolve-AL	AF			
DesenBahia	AF			
Agefepe	AF			
Piauí Fomento	AF			
AGN	AF			
Desenvolve SP	AF			
AgeRio	AF			
Fomento Paraná	AF			
Badesc	AF			
Badesul Desenvolvimento	AF			
Bandes	BD			
BDMG	BD			
BRDE	BD			

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Alguns estados também possuem agências de desenvolvimento que têm como finalidade executar as políticas de desenvolvimento econômico, industrial, comercial e de serviços, agropecuária e de base tecnológica, como o Ceará (Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A – Adece), mas esse tipo de organização não é uma instituição financeira, constituindo-se como sociedades de economia mista.

Obs.: 1. AF – agência de fomento; BD – banco de desenvolvimento.

2. Célula cinza-escuro = sim; célula cinza-claro = não.

O quadro 1 demonstra a existência de linhas de financiamento para o setor público municipal voltadas para o desenvolvimento urbano em nove estados, sendo que, exceto no caso da Bahia, todas se situam no Sul e no Sudeste. Os montantes, as condições, as linhas e os temas financiados variam entre as instituições, assim como as fontes originárias dos recursos para financiamento.

Em muitos casos, a fonte de recursos dessas instituições são fundos temáticos setoriais próprios ou recursos de alguma forma subsidiados pelo estado, que permitem o financiamento a custos mais baixos e prazos mais longos do que os praticados pelo mercado e muitas vezes próximos aos apresentados pelas instituições federais congêneres. Algumas agências também captam recursos junto a organismos e instituições internacionais de desenvolvimento. Como não há dados consolidados sobre o universo de atuação dessas instituições, seu escrutínio demandaria uma pesquisa mais extensiva para que fosse possível avaliar essas experiências e o peso do financiamento para desenvolvimento urbano nas carteiras das instituições, sendo, na maioria dos casos, pouco representativo no momento.¹⁷

À título de exemplificação, em 2021, a agência Desenvolve SP possuía uma carteira de crédito de R\$ 2,1 bilhões, tendo desembolsado naquele ano R\$ 736,1 milhões, sendo 63,1% referentes a recursos próprios e 36,9% com recursos de terceiros. Foram atendidas 2.673 empresas e 27 prefeituras, tendo estas últimas acessado R\$ 31,4 milhões, o que equivale a 4,3% dos desembolsos do exercício. Em termos de operações ativas, em 2021, a carteira do setor público era responsável por 12% do total (R\$ 249.181), sendo que em 2020 atingiu o patamar de 19% (R\$ 377,5 milhões).¹⁸ Desde o início das operações, em 2009, 179 municípios paulistas já receberam financiamento para infraestrutura, pavimentação urbana e projetos sustentáveis que montam a R\$ 882,5 milhões em desembolso acumulado.

Evidentemente, em função da pandemia, as operações de crédito de capital de giro cresceram significativamente. No caso do Desenvolve SP, por exemplo, passaram a representar 49,2% da carteira. Essa é uma situação que se espera que seja revertida nos próximos anos, o que poderia disponibilizar um montante de recursos mais elevado para investimentos.

Em nosso levantamento identificamos que o rito processual de concessão e operacionalização dos financiamentos é semelhante ao dos bancos federais, em que os interessados devem apresentar carta-consulta para análise da instituição financeira e, posteriormente, passar pela análise da STN. Em geral, além de outras garantias, também são aceitas a vinculação de receitas de transferências constitucionais das cotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e/ou do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) a receber.

17. Além de não haver uma base de dados consolidada ou agregada para fins de pesquisa, os balanços não permitem identificar com clareza a relação entre as fontes de recursos utilizados e sua aplicação, tornando difícil identificar que tipo de recurso está financiando qual tipo de projeto. Além disso, o nível de detalhamento das informações disponibilizadas por cada agência varia significativamente, de forma que não é possível sistematizar e realizar cruzamentos entre os dados existentes.

18. Disponível em: <https://www.desenvolvesp.com.br/wp-content/uploads/2022/03/demonstracaoFinanceira2021.pdf>.

Dependendo da linha de financiamento, poderão acessar os recursos: i) a administração municipal direta; ii) as autarquias e fundações instituídas ou mantidas, direta ou indiretamente, pelos municípios; iii) empresas públicas e sociedades de economia mista não financeiras; iv) demais empresas controladas direta ou indiretamente pelo município; e v) demais órgãos ou entidades do município e concessionárias e permissionárias de serviços públicos.

O Bandes, por exemplo, possui três linhas de investimento voltadas para os municípios do Espírito Santo, sendo que duas delas contemplam o desenvolvimento urbano: o Procidades e o programa ES Inteligente.

O Procidades apoia investimentos em modernização e infraestrutura, como construção, ampliação ou reforma de aparelhos públicos (escolas, postos de saúde, parques, praças, centros de atendimento etc.); pavimentação ou recuperação de vias urbanas e estradas, saneamento, drenagem; aquisição de máquinas, veículos, equipamentos e tecnologias de informação; elaboração de cadastro multifinalitário, recadastramento imobiliário (revisão de planta genérica de valores, realização de aerofotogrametria e georreferenciamento) e digitalização de documentos, entre outros investimentos caracterizados como despesas de capital.

No âmbito do programa ES Inteligente,¹⁹ o Bandes, em parceria com o Instituto de Planejamento e Gestão das Cidades (IPGC), também atua na intermediação do município com o setor privado, apoiando a elaboração dos estudos necessários e prestando assessoria para desenvolver projetos de interesse público em concessões e PPPs. Os estudos técnicos desenvolvidos são ressarcidos pelo vencedor da licitação, não havendo impacto financeiro para a administração pública. Podem ser financiados projetos como os que se seguem.

- 1) Cidade Inteligente: efficientização do parque de iluminação pública, infraestrutura de telecomunicação por fibra óptica, videomonitoramento, internet predial e *wi-fi* público.
- 2) Energia renovável: implantação, operação e manutenção de usina solar fotovoltaica, na modalidade de geração distribuída, para atender às demandas próprias dos municípios.
- 3) Iluminação pública: operação e manutenção do parque de iluminação pública, substituição das luminárias convencionais por luminárias mais eficientes (LED).
- 4) Resíduos sólidos: elaboração de projetos de limpeza urbana, coleta, tratamento e disposição final de resíduos sólidos a partir de tecnologias avançadas, inclusive de geração de energia.

19. Disponível em: <https://www.bandes.com.br/Site/Dinamico/Show/1119//programa-es-inteligente>.

- 5) Saneamento básico: projeto para recuperação, operação, manutenção e gestão dos sistemas de abastecimento de água e tratamento do esgotamento sanitário dos municípios.

O valor máximo financiável é de R\$ 5 milhões, com taxa de juros entre 5% e 8% ao ano (a.a.) + Selic, por um prazo de até 72 meses, incluídos até doze meses de carência.

No caso de Minas Gerais, o BDMG financia os municípios mineiros por meio de editais que oferecem linhas de financiamento para apoiar as prefeituras na realização de investimentos necessários à infraestrutura das cidade. Também presta auxílio a municípios em estado de urgência ou calamidade para a retomada de atividade econômica e apoia investimentos públicos sintonizados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Organização das Nações Unidas (ONU).

Os editais das linhas BDMG Urbaniza, BDMG Cidades Sustentáveis, BDMG Saneamento, BDMG Estradas e BDMG Máquinas financiam: i) a construção e melhorias de estradas vicinais e pontes; ii) obras de infraestrutura urbana, aquisição de máquinas e equipamentos; iii) a construção, a ampliação ou a reforma de prédios públicos municipais; iv) projetos de geração de energia renovável e eficiência energética; v) projetos de infraestrutura ligados ao turismo, à cultura e ao esporte; vi) a mobilidade e a drenagem urbana; e vii) soluções de abastecimento de água, esgotos e resíduos sólidos.

A taxa de juros anualizada parte do patamar de Selic + 4,00% a.a., variando conforme a linha de financiamento, e Custo Efetivo Total (CET) a partir de 4,49% a.a., com prazo máximo de até noventa meses, já incluídos até dezoito meses de carência.

Para apoiar os municípios em estado de calamidade ou de emergência, o BDMG opera duas outras linhas, isto é, o Habitação Municípios e o BDMG Solidário. O primeiro é uma linha de crédito com condições diferenciadas para as prefeituras investirem na construção de casas populares destinadas às famílias afetadas pelas chuvas, com vistas à construção de casas ou conjuntos habitacionais pelas prefeituras, para doação à população atingida pelas chuvas; e ao financiamento da infraestrutura relacionada (iluminação, água, saneamento, pavimentação etc.). O segundo é focado em pavimentação; reformas em edificações públicas municipais; sistemas de abastecimento de água, tratamento de esgoto e de resíduos sólidos urbanos; infraestrutura e drenagem urbanas; e máquinas e equipamentos.

O BDMG também atua como estruturador das operações de concessões e PPPs patrocinadas e administrativas, oferecendo assessoria técnica para prefeituras e consórcios públicos de municípios em todas as etapas do processo.

Como os demais bancos de desenvolvimento estaduais, o BRDE financia e presta assistência técnica aos municípios do Sul, inclusive no campo do desenvolvimento urbano. Além de utilizar recursos próprios e de aportes das receitas de ICMS, o banco opera linhas do sistema do BNDES e da Caixa, bem como de parceiros internacionais, como o Banco de Desenvolvimento da América Latina (Corporación Andina de Fomento – CAF), o Banco Europeu de Investimentos (BEI) e a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD). O mais interessante nesse caso é a cooperação federativa com compartilhamento de recursos e de gestão entre os três estados do Sul.

No caso das agências de fomento, a operação é bastante assemelhada à dos bancos de desenvolvimento. São instituições com diferentes escalas e abrangências de atuação, por essa razão iremos tomar, apenas à título de exemplificação, duas agências que atuam de forma mais ampla.

A instituição Desenvolve SP, classificada como agência de fomento, é a responsável pela administração dos fundos especiais de financiamento e investimento do estado de São Paulo,²⁰ que opera tanto o crédito privado quanto o público. O *funding* das operações são constituídos pelos seguintes fundos: Fundo Estadual de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Funcet); Fundo Estadual de Apoio a Contribuintes do Estado de São Paulo (Funac); Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Vale do Ribeira (FVR); Fundo Estadual para Prevenção e Remediação de Áreas Contaminadas (Feprac); Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Pontal do Paranapanema (Fundespar); Banco do Povo Paulista (BPP); Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (Feap); e Fundo Estadual de Recursos Hídricos (Fehidro).

Cada um desses fundos é sustentado por recursos específicos, que vão desde destinações do orçamento estadual, percentuais da receita de arrecadação de certos tributos, compensações financeiras e *royalties*, cobrança pelo uso dos recursos hídricos, multas até os originários da cobrança pela regularização fundiária de imóveis rurais em terras devolutas estaduais.

Tendo como beneficiários os municípios paulistas, a linha Desenvolve Municípios financia itens como pavimentação, recapeamento, iluminação pública e elaboração de projetos. A Linha Economia Verde Municípios financia investimento municipal de projetos sustentáveis que proporcionem redução na emissão de CO₂ e reduzam o impacto ambiental nas atividades da administração pública,

20. A Desenvolve SP foi criada pela Lei Estadual nº 10.853/2001, e regulamentada pelo Decreto nº 52.142/2007.

como: construção sustentável; transporte; saneamento e resíduos; recuperação florestal; planejamento municipal; recursos hídricos; e eficiência energética. A Linha Água Limpa financia a construção e a revitalização de estações de tratamento de esgoto, bem como toda infraestrutura de coleta, afastamento e deslocamento.

Um conjunto mais extenso de itens são financiáveis pela Linha de Apoio a Investimentos Municipais, como: aquisição de máquinas, equipamentos e veículos; soluções tecnológicas; obras civis; capacitação técnica, estudos e projetos; serviços técnicos especializados; implantação de sistema de água, esgoto e drenagem; sistema elétrico; pavimentação e/ou recapeamento; acessibilidade; entre outros.

A AgeRio também possui linhas de financiamento semelhantes para o setor público municipal por meio de recursos próprios e repasses de linhas de crédito de outras origens. Atua nos diversos segmentos das gestões municipais, inclusive no desenvolvimento urbano, financiando projetos de melhorias de gestão e de tecnologia; infraestrutura; saneamento básico; transporte coletivo urbano; desenvolvimento físico-territorial; econômico e social; políticas ambientais; drenagem; pavimentação e sinalização; e iluminação pública. As condições mais frequentes são: limite de crédito de até R\$ 20 milhões por projeto, prazo de até 240 meses com carência de até 48 meses e taxa anual Selic + 4,0%.

As condições de financiamento das agências são melhores que as de mercado, e, atualmente, que a do BNDES. Entretanto, em geral, elas podem se mostrar menos atrativas que as linhas disponibilizadas pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Os programas da área urbana financiados pelo FGTS, via de regra, operam na faixa de taxa nominal entre 5% e 6% a.a., acrescidos de até 3% a.a., a título de diferencial de juros e de taxa de risco de crédito (este último pode variar de 0,2% a 0,8% a.a.), não se admitindo a cobrança de quaisquer outras taxas.²¹ Os prazos de amortização variam entre cinco e vinte anos, a depender da linha de crédito. Em outra comparação, o BNDES cobra taxas variáveis a depender da linha de crédito e do tomador, havendo diferenças entre as taxas cobradas em operações diretas e as realizadas por agentes descentralizados: por exemplo, na área de saneamento, a taxa é composta pela taxa de longo prazo (TLP)²² + a partir de 1,1% ou 1,5% a.a. nas operações diretamente contratadas;

21. Salvo a cobrança de tarifas operacionais para: análise de concessão do financiamento, vistoria mensal das obras, reprogramação de cronograma físico-financeiro e avaliação de imóveis ou recebíveis. Disponível em: <https://www.fgts.gov.br/Pages/agente-financeiro/saneamento-para-todos.aspx>.

22. A TLP foi criada em 2018, em substituição à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), que, por vezes, possuía uma taxa abaixo da praticada pelos bancos comerciais e da própria Selic. A TLP = Juros Reais Pré-fixados (TLP-Pré) x Inflação (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA). O Banco Central divulga mensalmente a TLP-Pré, que é baseada na média de três meses da taxa de juro real do título público Nota do Tesouro Nacional Série B (NTN-B) de cinco anos. Por exemplo, para contratos assinados em julho de 2022, a TLP equivale ao IPCA + 4,99% a.a. A parte referente ao IPCA varia a cada mês, sendo incorporada ao valor do principal da dívida. Anualizada, os custos totais podem chegar próximos a 19% a.a. Os componentes do cálculo da TLP estão disponíveis em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/198/noticia>.

se o contrato for indireto, haverá ainda uma taxa adicional cobrada pelo agente financeiro, a ser negociada. Nas linhas Finem-Desenvolvimento Integrado, os estados pagam TLP + a partir de 2,3% a.a.; se for para prefeituras, a partir de 1,5% a.a. No cenário atual, a taxa anualizada composta pode alcançar mais de 19% a.a. Os prazos de amortização variam de acordo com cada projeto.

Em outra direção, mais recentemente nota-se que várias instituições financeiras estaduais passaram a construir linhas de financiamento ou se estruturar para apoiar empresas privadas que atuam a partir da privatização de serviços públicos, concessões e PPPs. Nos relatórios e balanços anuais também é nítido o movimento na direção de apoiar ou financiar estudos com vistas a identificar as melhores alternativas para a realização de investimentos e prestação dos serviços em cada setor, inclusive trabalhando na modelagem econômica e financeira dessas operações, visando à construção de processos de PPPs. É importante considerar que esse movimento se inspira no reordenamento da atuação dos bancos federais dos últimos governos, que passaram a direcionar esforços no apoio às concessões e privatizações, inclusive utilizando recursos próprios a fundo perdido para tal finalidade.

A política de desinvestimento do setor público federal, associada ao grave quadro fiscal do país, que, em 2021, registrou seu oitavo ano seguido de déficit primário, suscita a tese cada vez mais difundida de que a participação privada seria necessária para a realização dos investimentos demandados em áreas diversas. Desse modo, o governo federal passou a direcionar esforços significativos nessa direção, cabendo aqui destacar três iniciativas recentes de promoção de concessões e PPPs: a criação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), em 2016; a criação do Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessão e PPP (FEP Caixa), em 2017; e o apoio do BNDES a projetos subnacionais de desestatização, por meio de sua Diretoria de Infraestrutura, Concessões e PPPs.

O BNDES é o principal ator do processo de concessões e de outras formas de desestatização de ativos do PPI do governo federal. Conduz projetos desde a fase de modelagem até a assinatura do contrato entre o parceiro privado e o poder concedente, apoiando estados e municípios ao longo do processo, por meio de acordos de cooperação técnica. Também contrata serviços especializados de terceiros para a realização de estudos relativos à estruturação de projetos.²³ O FEP Caixa financia serviços como a realização de estudos econômicos, jurídicos e ambientais relativos aos projetos, com foco nos setores de saneamento básico, incluindo abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos urbanos; e iluminação pública.²⁴ Além da necessidade de ampliar a oferta de infraestruturas

23. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao>.

24. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/poder-publico/modernizacao-gestao/parcerias-publico-privadas/Paginas/default.aspx>.

e serviços em um cenário de menor disponibilidade de recursos, nota-se o grande poder indutor de agendas do governo federal em relação à atuação dos demais entes, que tendem a copiar, em maior ou menor grau, suas iniciativas.

Conforme já apontado, a maioria dessas instituições estaduais não disponibiliza bases de dados sobre contratações, tornando difícil analisar o perfil das suas carteiras. Alternativamente, utilizar as informações do Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (Sadipem),²⁵ divulgados pela STN, nos permite uma aproximação do tema, especialmente no que diz respeito às bases de Solicitação de Verificação de Limites e Condições para contratação de operações de crédito e do Cadastro da Dívida Pública (CDP).

A relevância das instituições financeiras estaduais de fomento ao desenvolvimento (IEFDs), no contexto da demanda por crédito por parte dos municípios, pode ser aferida pelos resultados das análises dos pedidos de verificação de limites e condições (PVL) para a contratação de operações de crédito.²⁶ Essa base permite identificar as instituições financeiras acessadas para esse fim, entretanto, cabe destacar que a aprovação da operação nessa instância não significa que tais operações foram ou serão efetivamente contratadas, pois a operação também tramita em outras instâncias e instituições que podem levar a não concessão do crédito ou, ainda, o próprio solicitante poderá vir a desistir futuramente da operação.²⁷

Em termos da quantidade de operações deferidas²⁸ entre 2002 e 2021 (14.192), nota-se a importância das agências e dos bancos de fomento estaduais como sendo as instituições financeiras mais acessadas pelos municípios, alcançando 57% do total (8.048). No tocante aos bancos públicos federais, a Caixa é responsável por 23%, o Banco do Brasil por 15% e o BNDES por 2% do total das operações deferidas. O aspecto a ser destacado é que a busca pelos agentes financeiros estaduais demonstra que as prefeituras veem esses operadores como parceiros naturais prioritários e facilmente acessíveis.

25. Disponível em: <https://sadipem.tesouro.gov.br/>.

26. Para estados, Distrito Federal e municípios poderem contratar operações de crédito com instituições financeiras nacionais ou internacionais, devem enviar o PVL previamente ao Ministério da Economia, nos termos do art. 32 da LRF e das Resoluções do Senado Federal nºs 40/2001 e 43/2001. A STN realiza a análise do PVL e emite um parecer de deferimento, caso o ente se enquadre nos limites e nas condições legais cuja análise é de sua competência.

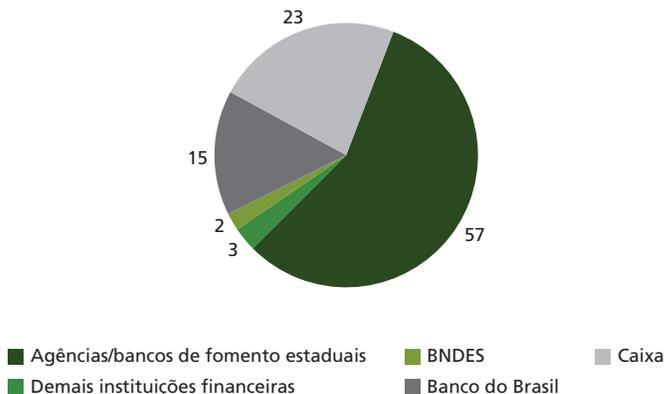
27. Logo, os PVLs deferidos devem ser entendidos apenas como operações aptas à contratação, por cumprirem requisitos legais específicos. O deferimento ocorre após análise pela STN ou pela instituição financeira demandada – nos casos em que prescinde a análise pela STN –, ou, ainda, por decisão judicial.

28. Consideradas apenas as operações de instituições financeiras nacionais deferidas para municípios entre 2002 e 2021.

GRÁFICO 1

Instituições financeiras objeto de demanda de crédito pelos municípios, segundo a quantidade de análises deferidas (2002-2021)

(Em %)

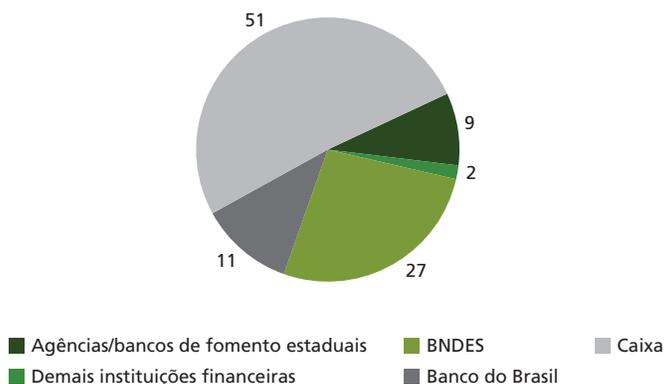


Fonte: Sadipem/STN.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2

Instituições financeiras objeto de demanda de crédito pelos municípios, segundo o valor das operações deferidas (2002-2021)

(Em %)



Fonte: Sadipem/STN.
Elaboração dos autores.

No período considerado, do total de PVLs realizados por municípios (R\$ 240,6 bilhões),²⁹ as IEFDs foram responsáveis por R\$ 21,3 bilhões (9%), tendo a Caixa (R\$ 122,9 bilhões) e o BNDDES (R\$ 64,5 bilhões) alcançado maior

29. Valores reais, deflacionados pelo IPCA para dezembro de 2021.

destaque, pois, apesar de realizarem um número menor de operações, atuam com operações de valor individual mais elevados e, além disso, são os principais responsáveis pelas aplicações do FGTS e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Os dados históricos apontam para uma média anual de demandas firmes e aprovadas junto às IEFDs de R\$ 1,7 bilhão a.a. nos últimos vinte anos (2002-2021), havendo um potencial de crescimento com o acesso a novas fontes.

A finalidade mais demandada pelos municípios às IEFDs foi a de infraestrutura (65%), no montante de R\$ 13,97 bilhões no período, seguida da aquisição de máquinas, equipamentos e veículos (12%). Além de ações de infraestrutura sem especificação de finalidade, foram tratadas demandas para saneamento básico (4%), mobilidade (2%) e projetos multissetoriais (2%), alcançando 9% do total (R\$ 1,96 bilhão). Nota-se que as IEFDs já atuam de forma significativa no campo do fomento à infraestrutura e do desenvolvimento urbano, que concentram três quartos do valor das demandas apresentadas para a realização de 4.611 projetos, 510 especificamente destinados ao desenvolvimento urbano. A reforçar essa visão, destaca-se que 63 projetos foram direcionados para a elaboração ou revisão de planos diretores.

Segundo os dados do CDP, considerando apenas os empréstimos e financiamentos efetivamente contratados pelos municípios junto às instituições financeiras nacionais,³⁰ entre 2002 e 2020 ocorreram 9.385 operações, no total de R\$ 120,6 bilhões.³¹ Esse cadastro não permite realizar certas análises devido à ausência de dados em vários campos importantes ou por incoerências na classificação, e especialmente devido à qualidade das informações que impossibilitam, por exemplo, identificar todos os contratos relativos a ações de desenvolvimento urbano.³² No entanto, esses dados possibilitam identificar o universo das operações efetivamente contratadas e seu fluxo temporal, como também o papel das IEFDs.

Os dados demonstram que nesse período as IEFDs foram responsáveis por 57% das operações de crédito (5.363 contratos) e por 12% dos valores envolvidos (R\$ 14,6 bilhões). À título de comparação, a Caixa é responsável por 26% dessas operações e por 64% do montante contratado (R\$ 77,2 bilhões), enquanto o BNDES é responsável por 2% e 15%, respectivamente.

Nota-se que as IEFDs não apenas assumem um papel importante no acesso das prefeituras às operações de crédito, como também sua participação apresenta uma tendência de evolução crescente em termos dos valores contratados, conforme pode ser visualizado no gráfico 3.

30. De acordo com a classificação estabelecida pelo Sadipem.

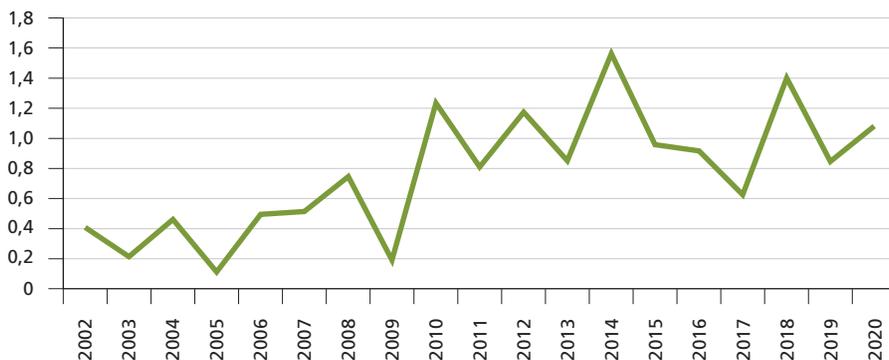
31. Valores deflacionados da data de cada contratação para valores de dezembro de 2021, pelo IPCA.

32. Por exemplo, 2.041 operações sem informação quanto ao tipo de classificação no Relatório de Gestão Fiscal (RGF). Na maioria das situações o esforço de reclassificação envolveria o acesso a cada uma das mais de 9 mil operações em cada agente financeiro ou prefeitura.

GRÁFICO 3

Evolução dos valores contratados pelas agências de fomento e pelos bancos de desenvolvimento estaduais (2002-2020)

(Em R\$ bilhões)



Fonte: Sadipem/ STN.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores em termos reais, deflacionados pelo IPCA para dezembro de 2021.

Das 5.939 operações contratadas por IEFDs estaduais, 5.363 referem-se a empréstimos ou financiamentos, e os demais são referentes a outros tipos de dívidas, como parcelamentos e refinanciamentos. Como mostra a tabela 1, essas IEFDs viabilizaram, em dezenove anos, operações no montante de R\$ 14,6 bilhões, o que confere uma média de R\$ 768,5 milhões por ano.

TABELA 1

Valores e número de contratos das agências de fomento e dos bancos de desenvolvimento estaduais com prefeituras (2002-2020)

IEFDs	Valor (R\$ 1 mil)	Número de contratos	Valor (%)	Contratos (%)
DesenBahia	513,5	82	4	2
Badesc	2.013,1	601	14	11
Desenvolve SP	1.079,0	228	7	4
AgeRio	29,7	5	0,2	0,1
Fomento Tocantins	3,6	1	0,02	0,02
Fomento Paraná	5.186,4	2.230	36	42
Badesul Desenvolvimento	1.290,1	627	9	12
BDMG	3.297,7	1.316	23	25
Bandes	126,2	16	1	0
BRDE	1.062,5	257	7	5
Total	14.601,8	5.363	100	100

Fonte: Sadipem/STN.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores em termos reais, deflacionados pelo IPCA para dezembro de 2021.

Do ponto de vista da atuação dessas instituições, é possível verificar que o Paraná alcança uma posição de destaque, responsável por 36% das operações e por 42% dos montantes contratados, sendo a UF que mais apoia seus municípios por meio da oferta de crédito. Caberia aprofundar mais à frente as motivações e os elementos que vieram a consolidar esse tipo de arranjo de financiamento aos municípios e avaliar a possibilidade de sua adaptação à realidade dos demais estados. Não obstante Minas Gerais desponte como o segundo ator mais relevante, com 23% das operações e 25% do valor contratado, o conjunto do Sul se destaca em relação às demais regiões: 65% das operações contratadas e 69% dos recursos utilizados estavam concentrados nessa região, o que parece dialogar com o papel mais ativo das municipalidades e com o padrão de interface com os entes estaduais. Essa característica nos parece essencial no tratamento da questão, uma vez que tanto Minas Gerais como os estados do Sul historicamente guardam uma relação mais estreita de cooperação com seus municípios, fator nem sempre facilmente reproduzível em outras UFs.

O espaço para a ampliação da atuação das IEFDs depende em grande medida do acesso a fontes de recursos, especialmente no que tange ao desenvolvimento urbano. Entre as alternativas possíveis, caberia avaliar a possibilidade de ampliar o espaço subnacional para aplicação dos recursos do FGTS no crédito direcionado ao setor público voltado ao desenvolvimento urbano, permitindo e estimulando que as agências e os bancos estaduais atuem na concessão de financiamentos, aliviando o peso sobre a Caixa, que atua como agente financeiro e operador do fundo.

Da mesma forma, vários bancos e agências regionais também operam recursos dos fundos constitucionais regionais federais por meio de contratos de parceria. Esse é especialmente o caso do Fundo do Centro-Oeste (FCO), que não conta com um banco regional para operacionalizá-lo. Essa função é exercida pelo Banco do Brasil, que, por sua vez, se utiliza de outras instituições parceiras na sua execução, inclusive a Goiás Fomento e a Agência de Fomento do Estado do Mato Grosso (MT Fomento). Em uma eventual possibilidade de esses fundos passarem a financiar entes públicos, essas instituições também poderiam operar linhas com esse direcionamento.

A ausência de bases de dados detalhadas sobre a atuação dessas instituições impõe limites ao esforço de análise e aponta a necessidade de promoção de maior transparência por parte desses organismos, para além do cumprimento cotidiano das exigências relativas à legislação financeira e contábil. O avanço das análises demandaria esforços adicionais de pesquisa para uma avaliação mais abrangente sobre o funcionamento e o perfil das suas carteiras de crédito, entretanto, os elementos aqui apresentados nos permitem refletir sobre uma série de aspectos que

apontam as possibilidades, mas também os limites, do aproveitamento desse tipo de mecanismo em uma nova agenda nacional de desenvolvimento urbano.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente o Brasil possui 24 instituições financeiras subnacionais, controladas por governos estaduais. São dezesseis agências de fomento, cinco bancos públicos (Banrisul, BRB, Banse, Banestes e Banpará) e três bancos de desenvolvimento (BDMG, BRDE e Bandes). Considerando a superposição da atuação espacial dessas instituições, destaca-se que, das 27 UFs, 21 possuem alguma instituição financeira atuando em seus territórios.

De forma diferente dos problemas ocorridos no passado com as instituições financeiras estaduais, cabe destacar que as reformas promovidas a partir dos anos 1990 no sistema bancário nacional, com seus erros e acertos, culminaram por conformar um sistema bastante sofisticado e fortalecido, dotado de regras de governança e instrumentos regulatórios e fiscalizatórios completamente diferentes daqueles que levaram à falência o modelo de financiamento federativo pré-existente. Àquela época, vários bancos estaduais desrespeitaram limites prudenciais de operação, financiaram a máquina pública e emitiram moeda escritural, situações hoje dificilmente reproduzíveis, considerando os atuais marcos normativos e os níveis de controle e governança das instituições financeiras, de forma que o risco de má gestão e interferências políticas prejudiciais no sistema se reduziu significativamente.

Evidentemente que o modelo de financiamento concentrado em fontes de recursos sob gestão da União, operados de forma centralizada especialmente pela Caixa, pelo Banco do Brasil e pelo BNDES, contribuiu para desestimular a atuação dos entes subnacionais nesse campo, particularmente por ser um objetivo bastante explícito no modelo de concentração bancária. As desconfianças históricas em relação a atuação dos bancos subnacionais, assim como a desestruturação desse sistema, contribuíram para consolidar esse processo.

As instituições financeiras estaduais de desenvolvimento poderiam estar aptas a atuar em um modelo de financiamento mais descentralizado, ancorado na aplicação de recursos oriundos de fundos nacionais ou estaduais, retroalimentados pelo retorno das aplicações.³³ Isso poderia ser uma oportunidade para se desconcentrar a aplicação de recursos federais onerosos em desenvolvimento urbano, atualmente bastante centralizados na Caixa, instituição muito pressionada em

33. Em algumas situações, como a dos estados do Espírito Santo e do Rio de Janeiro, que constituíram fundos soberanos formados a partir do recebimento de *royalties* e participações na extração de minérios e de petróleo e gás, parte desses recursos poderia ser utilizada para constituir fundos de desenvolvimento urbano operados por meio dos bancos e das agências de fomento estaduais em vez de serem utilizados como poupança futura aplicada em títulos financeiros, com vistas a reinvestir tais recursos para o desenvolvimento do próprio estado.

termos de estrutura para lidar com tantas funções governamentais, atender às características distintas de cada programa ministerial e ainda considerar os diferentes condicionantes e as necessidades muito diferenciadas em todo o país.

Uma reflexão sobre a desconcentração do crédito com vistas ao desenvolvimento urbano não poderia deixar de considerar que, apesar de constituírem uma rede representativa, nem todos os estados possuem instituições financeiras dessa natureza, o que seria um fator limitante para uma ação de cobertura nacional integral. Esse universo é desigual em termos de escala, de capacidade institucional e de recursos, e apresenta algumas limitações em termos de fontes de *funding*, o que depende certamente da prioridade dada ao tema por cada governo estadual. No entanto, nos estados do Norte e do Nordeste, onde há um menor número de instituições subnacionais, além de estímulo e apoio para a constituição de instituições estaduais, parte desse esforço poderia ser dividido com os bancos federais de desenvolvimento regional, o Basa e o BNB, em complementação às ações já executadas pela Caixa, pelo BNDES e pelo Banco do Brasil.

Do ponto de vista da atuação das instituições subnacionais no financiamento aos investimentos públicos, destaca-se que no esforço de pesquisa foi detectado que poucas possuem linhas destinadas a tal fim lastreadas em recursos próprios, entretanto, nove delas já atuam como agentes financeiros de linhas de crédito originárias do BNDES³⁴ e da Caixa. A atuação das agências de fomento se faz mais notadamente para o crédito direcionado ao setor produtivo e ao microcrédito, mas também se verifica alguma *expertise* no relacionamento com programas federais de fomento ao setor público. Os montantes observados, no entanto, ainda alcançam volumes menos significativos e mal distribuídos no território, estando muito concentrados nas regiões de maior poderio econômico, isto é, Sul e Sudeste.

Essa atuação se mostra mais restrita quando se trata do financiamento ao desenvolvimento urbano por meio da concessão de crédito aos entes municipais. Embora o financiamento de infraestruturas seja o principal objeto dos empréstimos por ela realizados, essa modalidade está presente em apenas nove estados, de forma que uma ampliação de atividades nessa direção demandaria um grande esforço no sentido de estimular esse tipo de atuação e garantir *spreads* bancários que viabilizem tal operação.

Em contrapartida, também não se pode desconsiderar que gestores estaduais possam vir a reproduzir práticas políticas fisiológicas ou clientelistas no campo do financiamento subnacional, de forma que o que se advoga como possibilidade

34. As agências do Rio Grande do Sul, do Paraná, de Goiás, do Rio de Janeiro, de São Paulo, da Bahia e de Santa Catarina, e os bancos de desenvolvimento do Espírito Santo, de Minas Gerais e do Extremo Sul. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/instituicoes-financeiras-credenciadas/rede-credenciada-brasil>.

não é a substituição das instituições financeiras nacionais por instituições subnacionais, mas a ampliação dos ofertantes de crédito na direção de sua desconcentração. Esse movimento poderia vir a produzir maior possibilidade de aderência às necessidades e características locais e regionais, assim como colaborar na viabilização de estratégias de desenvolvimento colaborativas em uma escala superior à municipal, fator estratégico no que tange ao desenvolvimento metropolitano, de aglomerações urbanas e de microrregiões.

Cabe considerar que, em um país quase continental, federativo, diferenciado e permeado de desigualdades de várias ordens, as instituições de financiamento estaduais poderiam atuar mais ativamente como um instrumento de promoção do desenvolvimento econômico-social, tornando-se, assim, fundamental discutir seu papel em um sistema nacional de financiamento para o desenvolvimento. Um movimento nessa direção também poderia servir como estímulo ao maior envolvimento dos entes estaduais nas políticas urbanas, dado que sua atuação nesse campo tem sido muito desigual e pouco representativa.

No campo do desenvolvimento urbano, estimular que essas instituições atuem mais fortemente na operação de linhas federais de financiamento, particularmente do FGTS, poderia se constituir um início desse processo. A criação de um sistema e de um fundo nacional de desenvolvimento urbano, com a possibilidade de assumir vários formatos, também poderia se apoiar nessa rede, ainda que seja necessário consumir algum tempo nesse processo de estruturação, o que demandaria um prazo mais longo para sua efetivação.

Uma vertente complementar de estímulo ao financiamento do desenvolvimento urbano por meio dessas instituições poderia estar conectada ao esforço de criação de fundos de desenvolvimento urbano subnacionais, conectados ou não a um sistema nacional, por meio da destinação de uma parte da arrecadação de tributos, como o ICMS dos estados, para fornecer lastro às operações. Situação semelhante ocorre no âmbito federal, no caso dos fundos regionais de desenvolvimento, que são alimentados pela retenção de 3% da arrecadação anual do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para esse mesmo fim, utilizando a mesma fonte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do FPM. O *funding* subsidiado com esses recursos poderia gerar fundos retroalimentados pelos resultados das próprias operações de financiamento.

A diversidade de experiências nos estados permite não só o aprendizado coletivo de boas iniciativas como viabiliza uma maior flexibilidade e aderência das políticas de financiamento às demandas dos municípios de cada UF, em especial quando se considera a possibilidade de apoiar iniciativas coletivas ou consorciadas

mais integradas de caráter microrregional, inclusive no suporte às políticas integradas de desenvolvimento metropolitano.

Desse modo, a partir dessas experiências é possível inferir que as instituições subnacionais de financiamento também poderiam se constituir em agentes mais ativos do desenvolvimento urbano dentro de uma estratégia nacional, considerando que algumas delas já operam linhas com esse objetivo, devido à condição de proximidade e à sua experiência consolidada na relação com os municípios. Ademais, cabe observar o seu potencial de mediação e complementaridade com as ações dos governos estaduais e o maior envolvimento e compromisso institucional direto no sucesso dos projetos, foco de cobrança política.

Ainda que a utilização de instituições estaduais de crédito tenha tido, até o momento, um pequeno papel no apoio ao desenvolvimento urbano, iniciativas como essas poderiam ser adaptadas a cada realidade regional no sentido de se promover uma atuação mais presente dos entes estaduais nesse campo. Há uma riqueza institucional derivada das diferentes experiências com potencial de iluminar e dialogar com a tentativa de construção de um sistema nacional de financiamento mais descentralizado, cooperativo e integrado, permitindo repensar suas fontes e mecanismos de operação, inclusive no sentido de retomar o debate a respeito da criação de um fundo nacional de desenvolvimento urbano.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Victor *et al.* **O sistema brasileiro de instituições financeiras subnacionais para o desenvolvimento**: um panorama. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1626).

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Unesp, 2002.

_____. **Finanças públicas**: alguns avanços, mas... (os exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). Campinas: Unicamp, 2008. (Texto para Discussão, n. 145).

SANTOS FILHO, Milton. **A criação de um banco municipal**. Salvador: UFBA, 1996.

DESAFIOS DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA PARA A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO¹

Gerardo Silva²

1 INTRODUÇÃO

Em diversos documentos e debates acontecidos em torno da elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) no Brasil, a questão da governança interfederativa é um assunto recorrente e reconhecido como estratégico. Não poderia ser diferente, uma vez que o arcabouço institucional e os preceitos constitucionais representam o marco no qual ela poderá ser implementada, favorecendo determinados arranjos e obstaculizando outros. Uma das principais preocupações nesse sentido é como conseguir que os diferentes níveis de governo possam se comprometer e colaborar com as várias propostas que estão sendo desenvolvidas. Outra preocupação tem a ver com a perspectiva territorial assumida explicitamente pela PNDU, em um contexto institucional acostumado com a definição e a implementação de políticas setoriais. Por fim, também entra na pauta das preocupações a autonomia municipal, isto é, as reais possibilidades de participação dos municípios na PNDU, considerando seu lugar como ente federativo de primeira ordem na Constituição brasileira, suas capacidades institucionais e sua relevância territorial no desenho da política de desenvolvimento urbano do país.

O diagnóstico sobre a situação da governança interfederativa em prol da PNDU é, em geral, bastante problemático, quando não francamente negativo. Fala-se, por exemplo, de emaranhado de questões federativas; federalismo com poderes assimétricos; federalismo mal resolvido e pouco solidário; pacto federativo muito desequilibrado; assistemática definição das atribuições conferidas aos entes federados; caráter pendular da Federação brasileira entre centralização e descentralização; escassez de ambientes de cooperação institucional; viés setorialista da Constituição brasileira etc. Manifesta-se então a necessidade de abordar o

1. Trabalho realizado no âmbito do projeto Apoio à Formulação, à Implementação, ao Monitoramento e à Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Agradeço os valiosos comentários de Luiz Gustavo Vieira Martins à *Nota Técnica* que deu origem a este capítulo e a Marco Aurélio Costa pelas observações finais.

2. Professor da pós-graduação em planejamento e gestão do território da Universidade Federal do ABC (PGT/UFABC). E-mail: <gerardo.silva@ufabc.edu.br>.

problema de uma maneira mais sistemática e, sobretudo, estratégica, tratando de achar os caminhos que permitam vislumbrar na governança interfederativa uma disposição institucional favorável à PNDU. Afinal, que respostas institucionais podem ser dadas e aproveitadas de acordo com as demandas da PNDU? Até que ponto os arranjos federativos existentes se adaptam às exigências de uma política urbana inovadora e integradora? Como produzir efeitos sistêmicos, no nível institucional, que favoreçam e viabilizem as propostas de desenvolvimento urbano nas diferentes regiões do país?

Um fator adicional que torna ainda mais complexa a tarefa de vincular a questão da governança interfederativa à PNDU é o próprio conceito. Como sabemos, o conceito de governança, tal como problematizado pela literatura acadêmica desde a década de 1990, isto é, como um sistema de coordenação, participação e compartilhamento das decisões públicas entre o governo e a sociedade civil, é estranho à Constituição Federal de 1988 (CF/1988) – embora possam ser encontrados e avaliados, no texto magno, elementos que contribuem para uma leitura direcionada nesse sentido. A definição de governança interfederativa, entretanto, aparece somente no Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089, de 12 de janeiro 2015), a saber: “Compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 2015, art. 2º, inciso IV). Em outras palavras, o Estatuto da Metrópole diz respeito a um contexto muito específico, que é o da governança metropolitana.

A tarefa que se impõe, portanto, é dupla. Por um lado, tratar da questão federativa de modo mais sistemático, tentando organizar, esquematicamente, suas funções principais e as práticas institucionais correspondentes. Como veremos, algumas delas se apresentam como práticas de governo (*government*); outras, como mais afins com as narrativas da governança (*governance*). Em contrapartida, o conceito de governança interfederativa precisa ser ampliado para de fato poder ser utilizado de maneira eficaz no âmbito da PNDU. Concretamente, seus alcances devem poder abranger situações outras que as configurações territoriais metropolitanas, contemplando, ao mesmo tempo, uma diversidade enorme de condições locais – sendo este, provavelmente, um dos grandes desafios da PNDU.

Para efeito da nossa apresentação, o capítulo está dividido em três partes. A primeira aborda a questão federativa e da governança, em termos conceituais. O objetivo é, como já dito, tentar estabelecer um princípio de ordem no funcionamento do sistema federativo, tendo em conta o que parecem ser as principais demandas da PNDU em termos institucionais: coordenação das ações governamentais, cooperação entre os entes da Federação e ampliação da participação da sociedade civil nas decisões públicas, principalmente nos níveis local e regional.

Na segunda parte, essas demandas são cotejadas com a CF/1988 e as principais leis que regulam a política urbana no país: o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole. Também são consideradas as experiências da implementação dos planos diretores e do programa Territórios da Cidadania. Por último, na terceira parte, a perspectiva ampliada da governança interfederativa dialoga com os desafios institucionais colocados à PNDU, tendo como principais referências aportes feitos à PNDU pelas equipes participantes na sua elaboração.³

É preciso indicar, ainda, que não é pretensão deste trabalho obter respostas definitivas, e sim indicar alguns caminhos que possam contribuir para a construção de uma relação virtuosa entre a governança interfederativa e a PNDU. Embora seja bastante evidente que a complexidade da questão federativa esteja além das possibilidades desse aporte, nunca é demais fazer essa observação, tendo em conta o grande interesse suscitado pelo tema, sobretudo quando se fala de política urbana ou de desenvolvimento local e regional. Como dissemos no início desta introdução, a partir dos documentos em elaboração para a PNDU, a questão federativa resulta em um emaranhado jurídico de normas e atribuições que desafia até os próprios especialistas. O que pode ser feito, entretanto, é tentar uma aproximação a partir dos desafios colocados pela PNDU à governança interfederativa e, dessa forma, identificar as opções que melhor se adequam às suas exigências institucionais.

2 GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA

Para melhor compreender o conceito de governança interfederativa, é preciso definir em primeiro lugar o que se entende por relações interfederativas. Nesse sentido, podemos afirmar que o federalismo é, simultaneamente, um modo de organização institucional e uma forma de governo (*government*) dos Estados que adotam os princípios federativos como fundamento do seu sistema político (Ramos, 2012; Dallari, 2019).

Em termos de organização institucional, o federalismo se caracteriza por apresentar, além de um sistema de representação, diferentes níveis da ação governamental, cada um dos quais com diversos graus de responsabilidade

3. Cumpre destacar que a questão da governança interfederativa já foi objeto da *Nota Técnica* intitulada *As Relações Interfederativas no Brasil e o Desafio de Formular, Implementar e Monitorar a PNDU*, além dos aportes que podem ser encontrados na chamada Nota Mãe (Contextualização e Diretrizes Gerais para a PNDU) e nas notas subsequentes dedicadas à agenda urbana e à escala municipal, à problemática fiscal e ao tema dos consórcios públicos. Também podem ser achadas contribuições na Carta Brasileira de Cidades Inteligentes e nas notas técnicas sobre temas transversais (demografia, segurança pública, sustentabilidade ambiental, desenvolvimento econômico local e inclusão digital). Embora nem sempre citadas, essas contribuições se consideram pontos de partida para essa indagação. Em outras palavras, a reflexão aqui apresentada valoriza o trabalho já iniciado no contexto da PNDU. O conjunto das notas técnicas vinculadas ao projeto Apoio à Formulação, à Implementação, ao Monitoramento e à Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano está disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/>.

e autonomia.⁴ Em países com sistemas federais fortes, como Estados Unidos e Alemanha, essa organização foi produto de um acordo ou pacto entre as partes para a constituição de um governo central (*bottom up building*). Já nos países com sistemas federais fracos, como a maioria dos países latino-americanos que adotam tais princípios federalistas, esse arranjo institucional foi uma escolha para dar nascimento aos Estados-nações (*top down building*), com expectativa de que o próprio desenvolvimento econômico e social conduzisse ao fortalecimento das instâncias subnacionais (estaduais e municipais ou locais). Essa distinção nos parece importante porque estabelece alguns parâmetros de formação histórico-institucional à nossa discussão.

Normalmente, no que se refere ao modo de governo, a instância nacional e as instâncias subnacionais possuem atribuições específicas, as quais são definidas constitucionalmente, e complementares ou concorrentes, segundo uma ordem de abrangência jurídica, política e territorial.⁵ Assim, as leis federais valem para todo o país; as leis estaduais e/ou regionais se aplicam a seus territórios de abrangência; e as leis locais, às cidades e municípios.

Por outro lado, cada instância de governo escolhe seus próprios representantes, sendo que, no nível federal, as câmaras legislativas se compõem de representações proporcionais dos estados federados. Em alguns casos, o sistema de governo é parlamentar (Alemanha) e, em outros, presidencial (Estados Unidos e países latino-americanos). Uma das particularidades dos sistemas federais de governo, quando comparados com sistemas unitários (França, Chile, Peru), é que as instâncias governamentais subnacionais gozam de maior autonomia administrativa e política, tendo o poder de questionar as decisões das instâncias superiores quando consideradas lesivas aos interesses dos seus territórios. Em outras palavras, existiria nos sistemas federais maior poder de barganha, por parte dos atores políticos subnacionais, sobre as políticas públicas nacionais.

Uma das tarefas precípuas dos regimes federais de governo é a de manter a coesão institucional do país como contraponto à tendência “fragmentadora” dos interesses localizados. Uma das formas de manter essa coesão é organizando o sistema institucional de maneira vertical, isto é, dando maior peso e relevância às decisões de âmbito nacional. Nesse caso, haveria subordinação das instâncias locais e regionais ao governo central, sendo que as primeiras se tornariam meras executoras de políticas formuladas pelo segundo, geralmente em termos de “políticas

4. Dallari (2019) inclui o regime republicano de governo e a separação de poderes como dimensões centrais da organização do sistema federativo.

5. Sem dúvida, o regime de competências do sistema federalista é muito mais complexo e admite variações entre os países. Em alguns casos, as competências dos estados e municípios são reforçadas; em outros casos, tais competências são debilitadas pelo poder central. Isso também varia ao longo do tempo, e, como ficou demonstrado durante a pandemia de covid-19, existem graus de autonomia pouco ativados na prática institucional habitual. Para uma avaliação abrangente da questão das competências nos sistemas federalistas e na CF/1988, consultar Mohn (2010).

de Estado”. Na realidade, como dissemos, nos regimes federais ou federativos, a modalidade vertical nunca é completa, e existe sempre um poder de barganha dos entes federativos. Outra forma é por meio de mecanismos de legitimação da ação pública estatal, a qual procura formular e implementar políticas públicas de abrangência nacional a partir de acordos de cooperação entre as partes (Soares e Machado, 2018). Considera-se aqui essa segunda forma como mais eficaz institucionalmente, pelo fato de exigir compromisso ativo das instâncias locais.

Além da função de coesão institucional, e como parte dela, o regime federal deve garantir integração territorial. Isso significa que faz parte do pacto federalista promover o desenvolvimento das regiões de forma equilibrada, de modo que os benefícios do crescimento econômico e da modernização cheguem, de maneira equitativa, a todos os âmbitos do território nacional. Entre as vantagens do sistema federal estão os mecanismos de compensação e auxílio, por meio dos quais parte dos recursos federais são redistribuídos segundo critérios de necessidade e/ou urgência, dependendo dos problemas enfrentados pelos entes federativos. Também existem mecanismos de repartição de recursos de acordo com o tamanho da população e a dinâmica econômica, dependendo da origem dos recursos (orçamento, impostos, taxas, *royalties* etc.), que se somam aos recursos gerados localmente.

Por fim, há a exigência de coordenação das ações entre os entes. O fato de o Estado se organizar de maneira setorial e atuar simultaneamente em diversos âmbitos da administração pública acarreta uma enorme complexidade institucional em termos de gestão. Por um lado, atuando sobre o território nacional, temos diferentes secretarias e ministérios do governo central, cada qual com responsabilidades administrativas, carteira de projetos e recursos próprios; por outro, temos as secretarias e subsecretarias dos estados e municípios, que também respondem pelas jurisdições setoriais e territoriais que lhe são próprias e muitas vezes se superpõem às primeiras – sendo que, em alguns casos, não somente se superpõem, mas também conflitam. A tudo isso se somam autarquias, agências de desenvolvimento, corporações públicas, superintendências, fundações etc., que fazem parte da máquina pública e trazem ainda mais complexidade. A tarefa de coordenação, enfim, consiste em evitar efeitos disfuncionais na organização e no funcionamento do sistema e também aumentar sua eficácia.

Além dessas tarefas precípuas, o funcionamento do sistema federativo demanda cooperação e participação. Coesão institucional, integração territorial e coordenação governamental, com efeito, não são suficientes para garantir a implementação de políticas, sejam elas setoriais ou territoriais. É preciso haver cooperação entre os entes federativos e a participação social. Entretanto, diferentemente das tarefas precípuas, que se enquadram entre os deveres constitucionais, a cooperação entre esses

entes e a participação da sociedade civil representam a dimensão política do sistema federativo, estando muito mais próximas das práticas de governança.

Não se consegue cooperação nem participação por decreto ou obrigação, mas com estratégias de adesão que não são dadas nem evidentes nessa ordem institucional. Acontece que essas instâncias constituem condições necessárias para o sistema ser o que é: uma forma de governo que, em teoria, nasce de um acordo entre as partes e em que as instâncias locais continuam autônomas, ainda que não soberanas, podendo tomar decisões que não necessariamente se alinham com as políticas do governo central nem com as dos outros entes da Federação.⁶ Abre-se aqui, portanto, um amplo espaço de negociação dentro da própria organização do sistema federal que, no limite, rebate sobre suas tarefas precípua.

Evidentemente, esse funcionamento do sistema federal está sempre em tensão e nunca se ajusta completamente. Em primeiro lugar, porque evolui ao longo do tempo, dependendo em grande medida das trajetórias do desenvolvimento. No período fordista, por exemplo, quando as políticas keynesianas ou desenvolvimentistas eram aplicadas, o sistema funcionava liderado pelos governos centrais, devido à importância atribuída às variáveis macroeconômicas. A partir da década de 1990, entretanto, de maneira concomitante com as transformações do capitalismo, essa centralidade passa a ser questionada (Strange, 2000).

Em segundo lugar, o sistema também se adapta às exigências dos ciclos políticos. Como observa Rivlin (2012, p. 8, tradução nossa), com relação ao sistema federal norte-americano:

Historicamente, os liberais [social democracia americana] têm defendido uma autoridade federal forte, devido, em parte, ao fato de considerar os governos estaduais como menos preparados para uma administração profissional, assim como mais tendentes a ceder perante interesses poderosos, menos indulgentes com relação à situação dos pobres, e, frequentemente, corruptos e racistas. Nas décadas recentes, entretanto, as administrações estaduais e os governos locais têm se tornado mais profissionais e eficientes, e também mais abertos a uma maior participação política dos cidadãos. [Assim,] os liberais têm entendido que muitos estados e governos locais são mais inovativos e flexíveis, e também mais capazes de agir rapidamente que sua contraparte, o governo federal.

Na verdade, como foi dito, as razões que comandam essa mudança são mais estruturais, tendo a ver com as transformações do capitalismo no mundo contemporâneo. O que efetivamente pode ser destacado é o tensionamento interno em favor da descentralização que, como sabemos, começou na década de 1980 e se aprofundou na década de 1990. Mello (1991, p. 199-200) afirma que

6. Desde que as essas decisões não conflitem com as disposições constitucionais que definem as competências federativas entre os entes, nem com o princípio de soberania.

“a descentralização é um conceito eminentemente político, pois significa governo próprio para as entidades descentralizadas [sendo que] governo próprio, por sua vez, implica autonomia – não soberania, que é atributo exclusivo dos Estados nacionais”. O autor indica, além disso, que o grau de descentralização pode variar entre os países e dentro de um mesmo país e que isso depende tanto da própria organização dos sistemas federativos quanto das culturas institucionais vigentes. Em todo caso, o que deve ser considerado é que a descentralização se distingue da desconcentração, que seria um processo meramente administrativo.

Vale lembrar as razões que justificam, para Mello (1991), os processos de descentralização.

- 1) Ela pode diminuir as severas limitações do controle do planejamento nacional centralizado, mediante a delegação de autoridade a funcionários que atuam fora da sede de governo.
- 2) Pode diminuir também os efeitos negativos da burocracia, típicos do planejamento central e das políticas de desenvolvimento dos países em desenvolvimento.
- 3) A descentralização de funções permite aos funcionários locais um conhecimento e uma sensibilidade maiores em relação aos problemas e necessidades locais.
- 4) Pode igualmente facilitar uma melhor penetração das políticas nacionais em áreas distantes da capital, principalmente nas zonas rurais.
- 5) Pode permitir maior representatividade para os diferentes grupos étnicos, tribais, políticos e religiosos na formulação das decisões, contribuindo, assim, para uma maior equidade na alocação do recurso e do investimento.
- 6) Pode também contribuir para melhorar a capacidade administrativa e técnica dos governos locais e de instituições privadas nas regiões e províncias, permitindo-lhes desempenhar funções que, de outro modo, não poderiam exercer.
- 7) A eficiência do governo central pode ser incrementada ao serem liberados os altos funcionários de tarefas de rotina que possam ser desempenhadas por funcionários locais.
- 8) A descentralização pode, ainda, permitir uma estrutura por meio da qual as atividades de vários ministérios ou outros órgãos do governo central, envolvidos no processo de desenvolvimento, possam ser coordenadas mais eficientemente, inclusive com as lideranças locais e organizações não governamentais nas diferentes regiões.

- 9) Uma estrutura governamental descentralizada é indispensável à participação cidadã no processo de planejamento e administração do desenvolvimento.
- 10) A criação de modos alternativos de tomada de decisões pode diminuir ou contrabalançar a influência ou o controle das atividades de desenvolvimento pelas elites locais fortes, às vezes antagônicas às políticas nacionais de desenvolvimento e às necessidades dos grupos mais pobres das comunidades rurais.
- 11) Pode conduzir a uma administração mais flexível, inovadora e criativa. Experiências locais bem-sucedidas podem ser repetidas em outros lugares.
- 12) A descentralização das funções de planejamento e administração permite aos líderes locais distribuir os serviços públicos mais eficientemente dentro das respectivas comunidades, integrar as áreas isoladas na economia regional e acompanhar e avaliar melhor do que as agências centrais de planejamento a implementação de projetos de desenvolvimento.
- 13) Pode aumentar a estabilidade política e a unidade nacional ao dar aos diferentes grupos, em diferentes regiões do país, a capacidade de participar mais diretamente do processo decisório de desenvolvimento.
- 14) Reduzindo as deseconomias de escala próprias da superconcentração do processo decisório na capital nacional, a descentralização pode aumentar o número de bens e serviços públicos, bem como a eficiência de sua prestação, a custos mais reduzidos (Mello, 1991, p. 200-201).

Evidentemente, muito se avançou em termos de descentralização desde a sua fundamentação, sua implementação e experiências concretas. Nem sempre o potencial descentralizador cumpriu as suas promessas, embora hoje disponha de maior legitimidade que no início da década de 1990. O interessante das razões arroladas anteriormente é que tangenciam questões atuais do federalismo, tais como coordenação, cooperação e participação nos processos decisórios. Por outro lado, nessa *démarche*, segue-se uma linha cautelosa de descentralização que, mesmo reconhecendo a autonomia dos municípios, avança no sentido de melhorar a ação pública do governo central. Almeja-se uma administração mais flexível, inovadora e criativa, ao mesmo tempo em que se procura uma alocação mais eficiente dos bens e serviços públicos no nível local – uma questão em pauta no âmbito da PNDU.

3 GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA NO BRASIL

Desde a CF/1988, o Brasil também se alinhou às tendências internacionais no que diz respeito às estratégias de descentralização das ações públicas. Um dos diferenciais dessa estratégia, entretanto, com relação a outras experiências análogas, é o fato de a própria Constituição considerar o município como um ente da Federação, junto com a União, os estados e o Distrito Federal. Com isso, os municípios, historicamente subordinados às esferas estaduais, adquiriram uma força institucional que passou a redefinir a relação não apenas com os estados, como também com a União. Em outras palavras, ao outorgar esse estatuto aos municípios, a Constituição reconfigura o arranjo federativo, dando aos municípios, mesmo que de forma assimétrica, maior poder de barganha na implementação de políticas públicas.

Com relação à autonomia municipal e às políticas de descentralização, tem havido um amplo debate sobre o assunto.⁷ Por um lado, se reconhecem ganhos institucionais no nível local, em grande medida puxados pela relação mais direta estabelecida entre os municípios e a União; por outro, questiona-se se a descentralização atendeu de fato às expectativas e se realmente contribuiu para uma gestão mais eficiente dos recursos públicos – com base nos quais há quem questione se a autonomia municipal, tal como estabelecida na Constituição, não acabou sendo mais um problema que uma solução para as políticas públicas. Na verdade, fazer um balanço dos processos de descentralização acontecidos no Brasil é um assunto bastante complexo, que exige, em primeiro lugar, uma avaliação das experiências concretas que tiveram lugar nesse longo período desde a sanção da Carta Magna de 1988.

Antes de entrar no detalhamento de algumas dessas experiências, entretanto, vale registrar alguns aspectos da letra da CF/1988 que embasam a perspectiva da governança interfederativa. Além do estatuto de ente federativo outorgado aos municípios, ficam estabelecidas competências específicas para cada um dos níveis da Federação.

Art. 21. Compete à União:

- I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;
- II - declarar a guerra e celebrar a paz;

7. O debate sobre a questão da descentralização no Brasil é extremamente rico e abrangente, e sintetizá-lo ultrapassaria o escopo deste capítulo. Os principais aspectos em debate têm a ver, entre outros, com a importância da descentralização para as políticas públicas; o novo papel de Estados e municípios na CF/1988; a cooperação interfederativa; a reforma do Estado; e o federalismo fiscal. Sobre esses assuntos, podem ser consultados: Arretche (1996; 2012; 2013), Spink, Clemente e Keppke (1999), Bercovici (2002), Falletti (2006), Affonso (2000), Almeida (2005), Leite (2009), Abrucio e Grin (2015; 2018), Silva (2016), Soares e Machado (2018) e Grin e Abrucio (2021).

- III - assegurar a defesa nacional;
- IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;
- V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;
- VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;
- VII - emitir moeda;
- VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;
- IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;
- XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;
- XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:
 - a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;
 - b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;
 - c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;
 - d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;
 - e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
 - f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;
- XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios;
- XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;
- XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;
- XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;

XVII - conceder anistia;

XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;

XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados;

XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

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

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (Brasil, 1988).

Observe-se que as competências elencadas que correspondem à União e aos municípios são mais definidas que as dos estados, aos quais se autoriza legislar em tudo aquilo que não seja prerrogativa da União e dos municípios. Representam apenas uma ordenação inicial, que, ao longo do texto constitucional e das leis complementares, vai se organizando como um sistema institucional em que todas as três funções precípua dos sistemas federalistas – a coesão institucional, a integração territorial e a coordenação governamental – estão contempladas. Já em termos de cooperação, o art. 23, parágrafo único, estabelece que “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (Brasil, 1988).

Destaque-se, no que é de interesse da PNDU, que cabe à União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” e “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. Por sua vez, é dada aos estados a faculdade, mediante lei complementar, de “instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Por fim, cabe aos municípios “legislar sobre assuntos de interesse local” e “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

De acordo com a Constituição (Brasil, 1988), essa competência outorgada aos municípios – em concurso com a União – encontra respaldo e sustentação nos arts. 182 e 183 referentes à 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.

Como sabemos, esse arcabouço institucional foi complementado com a sanção das leis nºs 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole) – sendo que outras leis, tais como a Lei nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos) e a Lei nº 12.305/2010 (Lei de Resíduos Sólidos), também tiveram incidência sobre as dinâmicas urbanas e locais. Nesse sentido, é relevante destacar a importância dessa legislação para a dimensão cooperativa da governança interfederativa. Sublinhe-se que tanto a valorização dos consórcios públicos para a governança territorial quanto a própria definição de governança interfederativa – como “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 2015) – são preceitos instituídos no âmbito do Estatuto da Metrópole.

Ainda sobre a dimensão cooperativa no federalismo brasileiro expressa na CF/1988, além do art. 23, parágrafo único, anteriormente citado, fala-se de cooperação em um sentido mais específico ou instrumental quando se refere à cooperação técnica e financeira para a manutenção e promoção do ensino fundamental e serviços de atendimento à saúde no nível municipal (art. 30). Também se fala de cooperação quando se faz referência aos consórcios públicos e/ou aos convênios de execução associada de serviços públicos (art. 241), o que veio a ser disciplinado por meio da Lei nº 11.107/2005. Por fim, a cooperação institucional aparece genericamente vinculada à cultura, ao desenvolvimento científico e tecnológico e à cooperação internacional. Embora sem uma definição precisa, a ideia de cooperação está presente no texto constitucional, o que abre o caminho, como observamos na primeira seção, para estratégias de governança territorial que, a princípio, levam em conta a autonomia municipal.

Por último, no Decreto nº 5.790/2006, que dispõe sobre composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades (ConCidades), fica estabelecido que cabe a esse último “promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” (Brasil, 2006, art. 3º, inciso V). A experiência do ConCidades, juntamente com as Conferências Nacionais das Cidades (CNCs), é destacada em Costa *et al.* (2021), nos seguintes termos:

A experiência brasileira de construção da gestão urbana democrática ganhou grande impulso entre 2003 e 2016, com a estruturação do ciclo das CNCs e a criação e funcionamento do ConCidades, conformando uma importante estrutura associada a um projeto de governo que ampliou a noção de “participação social como método de gestão” (Pires e Vaz, 2012) ou, em outras palavras, que inaugurou uma arena de disputas e consensos entre os atores/agentes que compartilham o espaço urbano (Costa *et al.*, 2021, p. 33).

Nesse caso, é a participação social que está sendo valorizada. Esse período, com efeito, foi bastante rico em experiências de participação, seja com os conselhos setoriais nos diferentes níveis da Federação, seja por meio dos comitês de bacia ou da elaboração dos planos diretores, entre outros. Também os fóruns de desenvolvimento local e os diagnósticos participativos representaram iniciativas de participação cidadã que contribuíram para essas experiências. Ainda que nem sempre tenham sido bem-sucedidas ou tenham estado à altura das expectativas, é possível afirmar que essa dimensão da participação social tem estado presente como campo de experimentação das estratégias de governança na esfera pública brasileira. Nesse sentido, deve-se destacar, como também indicado na *Nota Técnica* citada no início do capítulo, o fato de a PNDU ter sido considerada entre os temas prioritários na I Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2003.

Como foi dito, fazer um balanço dos processos de descentralização no Brasil, assim como das experiências de participação, demanda uma avaliação das manifestações concretas que tiveram lugar desde a sanção da Carta Magna de 1988. A *Nota Técnica* intitulada *As Relações Interfederativas no Brasil e o Desafio de Formular, Implementar e Monitorar a PNDU* (Lui *et al.*, 2020) ensaia esse caminho considerando as políticas de saúde e desenvolvimento do Sistema Único de Saúde (SUS), o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM), as políticas relacionadas ao meio ambiente, em particular, a implementação das políticas de resíduos sólidos e de saneamento básico e de licenciamentos ambientais. A *Nota Técnica* também trata da agenda urbana em escala municipal, bem como da agenda local em escala supramunicipal – esta última considerada de interesse estratégico na linha dos consórcios públicos intermunicipais.

Uma das constatações da referida nota é a de que “A descentralização, por si só, não assegura os resultados positivos em termos de política ambiental, de política de saúde e/ou de desenvolvimento urbano” (Lui, p. 15). Na verdade, a própria PNDU exige ir além das narrativas da descentralização. Compartilhamos, portanto, a afirmação de que “Torna-se importante o fortalecimento de órgãos de cooperação interfederativa, tanto de caráter estadual quanto regional (tal como os consórcios) para que se reforce a questão da coordenação de atividades, distribuição de recursos e equidade na implementação” (*op. cit.*, p. 15-16). Sem dúvida, o fortalecimento das instâncias estaduais – embora sua participação na política urbana seja ainda bastante “indefinida” – e regionais, na forma indicada no texto, conjuntamente com a autonomia municipal, são condições indispensáveis para a construção e implementação da PNDU.

Sobre a autonomia municipal, à qual a *Nota Técnica* também faz alusão, o que se destaca é a necessidade de fortalecer as capacidades municipais, tanto em termos financeiros quanto de gestão. Nesse sentido, a escala supramunicipal é considerada como alternativa ao “isolamento” institucional dos municípios, sobretudo no que se refere à solução de problemas comuns. Aliás, o Estatuto da Metrópole define as funções públicas de interesse comum como “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (Brasil, 2015, cap. 1, art. 2º, inciso II). Por outro lado, levanta-se a questão da adesão como mecanismo de cooperação e/ou participação por parte dos municípios nas políticas públicas, principalmente as implementadas pelo governo central.⁸

8. O conceito de adesão nos parece bastante ambíguo para designar as formas de cooperação e participação dos governos locais nas políticas públicas. Em determinadas situações, pode significar aceitação voluntária de cooperação e participação em iniciativas que são do seu interesse; em outras, pode se tratar de políticas que interessam principalmente a outros níveis da Federação, mas que precisam do apoio local.

Com o intuito de complementar e avançar nessa discussão, abordaremos a seguir duas experiências de políticas públicas que têm o território como elemento estruturante e os municípios como ator relevante, a saber: a Campanha Nacional de Apoio aos Planos Diretores e o programa Territórios da Cidadania. Enquanto a primeira considera cada município de mais de 20 mil habitantes como protagonista, o segundo é direcionado para um conjunto de municípios que constituem uma microrregião. Não se pretende aqui fazer uma avaliação da efetividade dos dois casos, mas sim uma análise da governança interfederativa implicada nessas iniciativas. Em outras palavras, o que se busca é compreender de que forma a coordenação das ações de governo, a cooperação interfederativa e a participação social estão contempladas nessas experiências, tendo em conta os objetivos e o escopo de cada uma delas.

3.1 A experiência da Campanha Nacional de Apoio aos Planos Diretores

Como vimos anteriormente, a CF/1988 e o Estatuto da Cidade estabelecem que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Ele deve ser aprovado pela Câmara Municipal e é obrigatório em cidades com mais de 20 mil habitantes,⁹ tendo que ser revisado a cada dez anos. No Brasil, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considera-se urbano o município com mais de 20 mil habitantes, mesmo que, em muitos casos, esses municípios sejam mais rurais do que urbanos (Veiga, 2003). Assim, em 2005, quando o Ministério das Cidades (MCidades), por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), iniciou uma campanha de incentivo à aplicação da lei, um total de 1.683 municípios cumpriam os requisitos da obrigatoriedade. Em 2018, um total de 1.788 municípios tinham mais de 20 mil habitantes, dos quais 1.609 (90,1%) possuíam plano diretor. Se fossem somados os planos diretores implementados por municípios com menos de 20 mil habitantes, teríamos um total de 2.866, ou seja, 51,5% dos municípios brasileiros (IBGE, 2019).

O plano diretor é, na verdade, um conjunto de instrumentos que compõem uma política urbana. Em primeiro lugar, ele tem como fundamento o princípio da função social da propriedade, tal como previsto na CF/1988 (arts. 182 e 183). Em segundo lugar, tem os instrumentos claramente direcionados para o controle do crescimento, da ocupação e uso do solo e da especulação imobiliária, abrangendo, entre outros, mecanismos como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo, o parcelamento ou a edificação compulsórios, o direito de

9. A obrigação se estende, contudo, conforme o Estatuto da Cidade, para municípios integrantes de regiões metropolitanas e para municípios cujo território sofre impactos decorrentes de grandes projetos. No que diz respeito aos primeiros, essa observação não é trivial porque o Brasil já conta com mais de oitenta regiões metropolitanas, e, no conjunto de municípios que as compõem, há muitos com menos de 20 mil habitantes.

preempção e a Outorga Onerosa do Direito de Construir. Em terceiro lugar, o Estatuto da Cidade, que embasa o plano diretor, também provê dispositivos para tratar de questões sociais urbanas, como a usucapião especial e as zonas de especial interesse social (Zeis), complementados pelas políticas de saneamento e de urbanização de favelas. Em suma, o plano diretor vai muito além da concepção tradicional de uma norma de gestão de cunho administrativo.

Uma das especificidades do plano diretor é a sua natureza participativa. De fato, a denominação institucional adotada pelo MCidades foi o plano diretor participativo. As formas previstas para essa participação estão contempladas no art. 40 do Estatuto da Cidade – que estabelece a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos –, além dos arts. 43, 44 e 45, referentes à gestão democrática da cidade.

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania (Brasil, 2001).

Observe-se que são apresentadas aqui, no mesmo capítulo do Estatuto da Cidade, a gestão orçamentária participativa e a necessidade de ampla participação da sociedade civil na gestão metropolitana e das aglomerações urbanas, que, como sabemos, será depois objeto de uma lei específica. No que diz respeito à participação social na elaboração e implementação dos planos diretores, a experiência tem sido muito heterogênea, dependendo tanto do contexto territorial quanto dos ciclos

políticos, sobretudo no nível local. Em termos gerais, entretanto, o balanço é que houve de fato uma grande mobilização pela participação, que nem sempre foi canalizada de forma adequada, quando não instrumentalizada (Villaça, 2005; Santos Junior e Montadon, 2011; Pereira, 2015). A criação dos conselhos municipais, por exemplo, a maioria de caráter consultivo, foi muitas vezes capturada pelos mecanismos tradicionais da representação; as conferências municipais não conseguiram construir espaços autênticos de interação e colaboração entre os diferentes segmentos da cidadania e o poder público; e as audiências públicas foram utilizadas mais como instâncias de validação que de participação.

Contudo, nessa avaliação devem ser destacadas duas dimensões que representam fortes condicionantes à participação no contexto dos planos diretores. A primeira delas é a das relações de poder que atravessam a cidade e a sociedade brasileira de um modo geral. Essas relações, num dos países mais desiguais do mundo, impõem limites estruturais à participação em qualquer âmbito, inclusive no planejamento urbano. A segunda tem a ver com a multiplicação de processos e instâncias participativas nas políticas setoriais, o que acaba produzindo grande dispersão e fragmentação das políticas no nível local (educação, saúde, saneamento, transporte, meio ambiente). Como veremos a seguir, a fragmentação resulta principalmente em um problema de coordenação, porém a dispersão afeta os processos de participação. Somente uma sociedade civil mobilizada e bem organizada, o que não é o caso na maioria dos municípios do Brasil, teria condições de se engajar de maneira efetiva nas diferentes frentes abertas à participação da cidadania.

Na prática, em termos de coordenação, o desenho institucional prevê uma lei federal determinando a obrigatoriedade para os municípios de mais de 20 mil habitantes, sem prejuízo de outros menores que também desejem implementá-lo, de um órgão central encarregado de tornar a lei efetiva – nesse caso, a SNPU –, acompanhado do ConCidades, um grupo gestor no nível local, constituído por iniciativa do executivo, encarregado da elaboração do plano diretor participativo, e a aprovação final feita pela Câmara de Vereadores. Como a maioria dos planos diretores foi elaborada em curto espaço de tempo, entre 2005 e 2008, foi necessária ampla mobilização institucional em termos de recursos financeiros e humanos, incluindo uma campanha de cartilhas instrutivas de abrangência nacional, suporte técnico e facilitação de contratação de equipes especializadas. Apesar de a aceleração dos processos ter afetado os resultados, sobretudo em municípios menos aparelhados para cumprir as metas estabelecidas de implementação, o processo foi por fim iniciado, em um contexto territorial e institucional tão diverso e complexo como o brasileiro. Nesse sentido, não resta dúvida de que essa experiência de coordenação e implementação das ações representa um avanço em termos de governança interfederativa, cujo aprendizado poderá ser aproveitado pela PNDU.

Por fim, no que diz respeito à cooperação entre os entes da Federação, no caso dos planos diretores, tratou-se principalmente de um vínculo direto entre a União e os municípios, embora com a participação dos estados em alguns casos.¹⁰ De um lado, o governo central cria as condições e estabelece metas e prazos; de outro, o município elabora e implementa. A rigor, desde que a implementação é norma obrigatória, a autonomia municipal é relativa nessa matéria. Não existe aqui propriamente adesão voluntária, mas um dever para com as instâncias centrais do sistema de governo e, dessa forma, com a Federação, da maneira como esta foi adotada no Brasil. Contudo, sem a participação ativa dos municípios na elaboração e implementação dos planos diretores, a experiência teria sido, muito provavelmente, menos abrangente e diversa. Cabe à PNDU, portanto, recuperar os sentidos dessa dimensão cooperativa e ampliá-la, de modo que o comprometimento das instâncias locais seja, como previsto, sua garantia do sucesso a curto, médio e longo prazo.

Existe ainda uma outra dimensão cooperativa da governança interfederativa vinculada ao planejamento urbano, porém no âmbito metropolitano. Como vimos, o Estatuto da Metrópole coloca ênfase na dimensão cooperativa da governança interfederativa. A resposta institucional à pergunta realizada por Garson (2009) em *Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?*, antes da sanção do estatuto, foi novamente uma estratégia de aplicação da lei (*law enforcement*), por meio da obrigatoriedade do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) – sendo que os planos diretores participativos dos municípios compreendidos pelas regiões metropolitanas devem se adequar a ele. Contudo, o estatuto também prevê o instrumento dos consórcios públicos como estímulo à cooperação horizontal e vertical por acordo voluntário para tratar de questões de interesse comum. Isso também vai ao encontro das experiências dos consórcios públicos desenvolvidas em outros âmbitos territoriais que não os metropolitanos.

3.2 A experiência do programa Territórios da Cidadania

Embora direcionado para o meio rural, o programa Territórios da Cidadania, implementado pelo governo federal por meio do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), foi concebido como “uma estratégia de desenvolvimento regional sustentável e garantia de direitos sociais voltado às regiões do país que mais precisam, com o objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania” (Embrapa, 2008, p. 2). O programa teve início em 2008 e foi descontinuado em 2019, sendo que a partir de 2018 foram

10. Entre os quais Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana, Pernambuco, por meio da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco, e Ceará, por intermédio da Secretaria das Cidades. O potencial de articulação, intermediação e apoio dos governos estaduais às políticas de desenvolvimento urbano é um ponto a ser explorado pela PNDU.

desembolsados somente os recursos destinados aos restos a pagar.¹¹ Por se tratar de um programa de caráter integrador, como veremos a seguir, de políticas setoriais já presentes nos territórios, representou uma tentativa de coordenação institucional muitas vezes defendida, mas poucas vezes aplicada no Brasil até então.

Os Territórios da Cidadania, são, por definição, microrregiões compostas por:

municípios unidos pelas mesmas características econômicas e ambientais que tenham identidade e coesão social, cultural e geográfica. Maiores que o município e menores que o estado, os territórios conseguem demonstrar, de uma forma mais nítida, a realidade dos grupos sociais, das atividades econômicas e das instituições de cada localidade, o que facilita o planejamento de ações governamentais para o desenvolvimento dessas regiões (Embrapa, 2008, p. 2).

De acordo com a mesma fonte, os territórios devem cumprir alguns requisitos: i) ter até 50 mil habitantes;¹² ii) ter densidade populacional menor que 80 habitantes/km²; iii) corresponder a territórios rurais de identidade; e iv) estar integrados com os consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local (Consad) e/ou fazer parte das mesorregiões definidas pelo Ministério de Integração Nacional (MI). Além disso, devem seguir alguns critérios técnicos, a saber:

- menor índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM);
- maior concentração de agricultores familiares e assentamentos da reforma agrária;
- maior concentração de populações quilombolas e indígenas;
- maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família;
- maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; e
- maior organização social.

Como resultado, foram inicialmente escolhidos sessenta territórios, depois ampliados para 120. Com isso, a abrangência do programa alcançou 1.852 municípios e beneficiou em torno de 13 milhões de pessoas (Silva Junior, 2017). Como podemos observar na tabela 1, os primeiros sessenta Territórios da Cidadania foram distribuídos da seguinte forma: 13 na região Norte, 29 na região Nordeste, 8 na região Sudeste, 6 na região Centro-Oeste e 4 na região Sul. Já quando o número foi ampliado para 120, 27 se encontravam na região Norte, 56 na região Nordeste, 15 na região Sudeste, 12 na região Centro-Oeste e 10 na região Sul. Em ambos os casos, manteve-se a prioridade outorgada às regiões Norte e Nordeste, sendo que nesta última passou-se proporcionalmente de 48% para 47%.

11. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/programas-de-governo/22-territorios-da-cidadania?ano=2019>. Acesso em: 23 set. 2021.

12. Média entre o número de habitantes e quantidade de municípios.

Na avaliação de Souza e Hespanhol (2012), isso confirma a prioridade do governo federal em investir, na época, em programas sociais nas regiões com menor IDHM e maior concentração de pobreza.

TABELA 1
Territórios da Cidadania: distribuição regional

Região	Territórios da Cidadania – I	(%)	Territórios da Cidadania – II	(%)
Norte	13	22	27	23
Nordeste	29	48	56	47
Centro-Oeste	6	10	12	10
Sudeste	8	13	15	13
Sul	4	7	10	7
Total	60	100	120	100

Fonte: Embrapa (2008); Souza e Hespanhol (2012).
Elaboração do autor.

Uma das singularidades do programa foi sua aposta na dimensão integrativa dos territórios, tendo sido os recortes regionais feitos de acordo com os requisitos e critérios anteriormente indicados. Em outras palavras, os territórios deviam ser entendidos não apenas como delimitação geográfica para as ações, mas como uma matriz integradora das diferentes políticas a serem implementadas. O que o programa Territórios da Cidadania se propunha a fazer, enfim, era promover o desenvolvimento local sustentável nos municípios com menor IDHM, tornando mais eficiente e eficaz a ação pública, normalmente concebida em termos setoriais e pouco ou escassamente integrada entre os diferentes programas.

Um dos principais desafios do programa, portanto, foi a coordenação institucional. Por um lado, a coordenação de ações setoriais, tais como infraestrutura, políticas fundiárias, saneamento, saúde, educação, desenvolvimento econômico, segurança; por outro, a coordenação entre os diferentes entes da Federação, União, estados e municípios, sendo que cada instância também reproduz as dificuldades de integração setorial. Como se trata de municípios de baixo IDHM e com escassa capacidade institucional, a responsabilidade pela coordenação recai sobre as instâncias supramunicipais, principalmente a União. Assim, a organização institucional do programa tem três componentes: o Comitê Gestor Nacional, o Comitê de Articulação Estadual e o Colegiado Territorial. Suas funções específicas são as que se seguem.

- 1) Comitê Gestor Nacional: aprovar diretrizes; adotar medidas para execução do programa; avaliar o programa; aprovar relatórios de gestão; definição de novos territórios etc.

- 2) Comitê de Articulação Estadual: apoiar a organização e a mobilização dos colegiados; fomentar a articulação e a integração das diversas políticas públicas nos territórios; acompanhar a execução do programa; auxiliar na divulgação do programa no estado; apresentar sugestões de novos territórios e de ações.
- 3) Colegiado Territorial: dar ampla divulgação sobre as ações do programa; identificar demandas locais para o órgão gestor priorizar o atendimento de acordo com critérios, sistemas de gestão pré-estabelecidos, especificidades legais e instâncias de participação existentes, tais como o SUS, o Sistema Único de Assistência Social (Suas) e o Luz para Todos; promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais; contribuir com sugestões para qualificação e integração de ações; sistematizar as contribuições para o Plano Territorial de Ações Integradas; exercer o controle social do programa.

Na prática, a relação entre o Comitê Gestor Nacional e o Colegiado Territorial é o elo mais forte da governança no programa. De fato, o Comitê de Articulação Estadual é mais um facilitador do que propriamente um ator estratégico no nível local. Em contrapartida, existe também a instância municipal, que não deve ser confundida com o Comitê Territorial, embora faça parte dele. Assim, o colegiado é tanto uma instância de coordenação quanto de cooperação, tendo em conta seu caráter supramunicipal e de integração das ações nos Territórios da Cidadania. Embora a responsabilidade pelos investimentos seja assumida e canalizada institucionalmente por estados e municípios de forma individual, diferente dos consórcios intermunicipais, em que a responsabilidade é coletiva, o colegiado é o referente institucional do programa no nível local, a instância por meio da qual se pactuam e validam as ações que impactam os próprios municípios.

No que diz respeito à participação, o colegiado funciona como o principal articulador das forças sociais presentes nas regiões, seja dos atores sociais locais, seja dos atores institucionais que desenvolvem ações sobre os territórios. Para o colegiado poder desempenhar essa função e ter legitimidade suficiente para se tornar o principal referente do programa, precisa da participação ampla da cidadania. Nesse sentido, existe um certo consenso sobre o fato de que essa participação possuía, na verdade, destinatários muito específicos: eram principalmente os atores da agricultura familiar, tal como tinha acontecido nas políticas de desenvolvimento rural que antecederam os Territórios da Cidadania. Segundo a avaliação de Zani e Tenório (2014) da participação e articulação de atores sociais no âmbito do programa na região norte fluminense, não somente há “inconteste valorização das representações vinculadas à agricultura familiar” (Zani e Tenório, 2014, p. 865), como também há a recusa por parte dessas representações à participação

das entidades empresariais. A participação, enfim, como sabemos, nunca é isenta de conflitos.

As experiências de participação social por meio de fóruns, colegiados e/ou associações, entre outros, que buscam criar instâncias deliberativas fora dos canais tradicionais instituídos, como as câmaras de vereadores ou o executivo local, correm também o risco de serem consideradas concorrentes e então observadas com desconfiança por parte dos poderes locais. Nesse sentido, movimentos de captura ou esvaziamento estão sempre presentes, sendo que a capacidade de mobilização, participação e articulação vai depender, em grande medida, do suporte institucional da União e/ou dos estados e dos recursos implicados nas ações. Além disso, os ciclos políticos – tanto no nível local quanto estadual ou federal – também afetam sobremaneira a sua dinâmica e sua continuidade. Talvez seja conveniente enxergar essas instâncias como temporárias, associadas a propósitos específicos e de curto prazo.

No que diz respeito à integração das políticas setoriais incidentes nos Territórios da Cidadania – uma das vantagens atribuídas à perspectiva territorial, de grande interesse para a PNDU –, o que a literatura parece confirmar é a extrema dificuldade de integração intersetorial das políticas e das ações, devido tanto à cultura política das práticas institucionais no Brasil quanto à falta de compreensão e operacionalização do conceito de território no planejamento.

De acordo com Lotta e Favaretto (2016, p. 57), “o [programa] Territórios da Cidadania operou uma incorporação fraca da abordagem territorial [e] promoveu justaposição de políticas e recursos sem alcançar uma verdadeira integração”. Em outras palavras, a superposição de ações em um determinado território, por mais seletiva que seja, não produz necessariamente sinergias entre as políticas, nem torna mais eficiente o uso dos recursos – assim como a reunião de diferentes disciplinas em torno de um problema comum não produz necessariamente interdisciplina. Com efeito, a coordenação intersetorial e interfederativa requer, entre outras coisas, maior entrosamento entre as políticas e o desenvolvimento de práticas colaborativas entre os agentes implicados nas diferentes instâncias da gestão pública.

Lotta e Favaretto (2016) também destacam o enfraquecimento das competências dos estados nesse tipo de políticas públicas. Desde a CF/1988, o posicionamento institucional dos estados na ordem federativa tem perdido importância perante o fortalecimento dos municípios e o privilégio outorgado desde então ao vínculo direto dos municípios com o governo central. Assim, a capacidade de reconhecimento dos problemas regionais nos quais operam os municípios, por exemplo, ou o desenvolvimento de estratégias de cooperação entre eles, para além da questão metropolitana, se vê prejudicada por esse debilitamento dos estados,

o que também traz consequências sobre a dinâmica do próprio sistema institucional. Afinal, foi o pacto entre os estados, e não entre os municípios, que deu origem aos sistemas federalistas de um modo geral.

4 A GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA E A PNDU

Sem dúvida, a governança interfederativa, tal como problematizada e sistematizada nos pontos anteriores, é um dos grandes desafios da PNDU. Por um lado, como vimos nas seções anteriores, ela precisa incorporar elementos do debate sobre governança pública sem perder de vista sua dimensão institucional, isto é, o contexto federativo. Por outro lado, é importante levar em conta a experiência institucional da implementação de políticas públicas, tanto no que diz respeito ao arcabouço legal quanto no que se refere a ações concretas implementadas, como tentamos desenvolver na terceira seção. Nesse sentido, faremos a seguir uma apresentação desses desafios nos termos da discussão realizada até agora, enfatizando as funções de coordenação governamental, cooperação e participação no âmbito do sistema federativo brasileiro.

Como dissemos no início deste capítulo, a PNDU tem como objetivo o estabelecimento de uma política pública de alcance universal que contribua para a melhoria do desenvolvimento urbano no país, tendo em vista as questões sociais, ambientais e econômicas que caracterizam as cidades brasileiras. Os problemas da desigualdade econômica, da vulnerabilidade social e da (in)sustentabilidade ambiental, entre outros, estão presentes em todas as cidades do país, independentemente do tamanho e da localização – o que coloca em evidência o caráter estrutural desses problemas. Contudo, entende-se que a PNDU pode contribuir para amenizá-los ou, no melhor dos casos, para testar soluções mais condizentes com uma sociedade mais justa, igualitária e solidária. É nesse contexto que situaremos nossa discussão a partir de agora.

Um dos grandes desafios da PNDU no contexto brasileiro é a sua grande diversidade territorial. O Brasil é um país continental, com realidades locais e regionais muito diferentes e contrastantes. Apesar de as políticas públicas em que o governo nacional é ator relevante, como é o caso da PNDU, exigirem tratamento igualitário e/ou equitativo entre os entes da Federação, na prática isso é difícil de fazer acontecer. Na verdade, qualquer política pública de alcance nacional no Brasil precisa de atuações diferentes, adaptadas às demandas de cada território. Portanto, de acordo com a definição das funções do sistema federativo anteriormente dada, a integração territorial somente pode ser alcançada por essa via – o que não exclui a possibilidade de ser focada quando considerada necessária, tal como aconteceu, por exemplo, com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, para o desenvolvimento da região Nordeste, ou com os Territórios da Cidadania, selecionados de acordo com critérios específicos.

O caso da campanha nacional dos planos diretores ilustra bastante bem o desafio da universalidade das políticas públicas na perspectiva territorial. Obrigatórios, sobretudo, para todos os municípios de mais de 20 mil habitantes, muitas vezes os planos diretores não levaram em conta de maneira adequada na sua formulação as diferenças entre os municípios, apesar de terem contado com equipe de apoio e recursos para os municípios com menores capacidades institucionais e financeiras. Assim, muitos dos municípios nessa situação, a grande maioria do Brasil, puderam contratar consultorias para a elaboração do plano diretor, o que, por um lado, permitiu a efetiva implementação das medidas em curto período de tempo, mas, por outro, fez com que muitos fossem elaborados com base em modelos distantes das realidades locais, com dificuldades de execução e baixa aderência.

Uma resposta possível é considerar tipologias urbanas, de modo que as diferenças possam ser levadas em conta na própria formulação das políticas. Na *Nota Técnica* intitulada *A Agenda Urbana e a Escala Municipal: elementos para discussão tipológica de municípios* (Funari, Lui e Ferreira Junior, 2020), para avaliação de aspectos institucionais, de capacidade técnica e financiamento, são extensamente utilizadas as classificações da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (Munic/IBGE), seja a classificação por regiões de influência das cidades (Regic), seja a ordenação por porte populacional. Sem dúvida, em termos analíticos, essas classificações são extremamente úteis porque permitem enxergar diferentes aspectos das dinâmicas locais. Contudo, quando consideradas como critério de territorialização diferenciada das políticas, elas apresentam limitações. O porte populacional, por exemplo, é apenas quantitativo, e a classificação da Regic possui claramente um viés funcional, isto é, serve a um determinado propósito, que é o estabelecimento de hierarquias urbanas de acordo com as suas regiões de influência.

Evidentemente, a PNDU precisará encontrar critérios específicos, na sua concepção, implementação e monitoramento, para lidar com a diversidade territorial brasileira. Nesse sentido, a utilização de índices pode ser uma via adequada, tal como no caso dos Territórios da Cidadania, que considera, entre outros, o IDHM para identificar territórios de vulnerabilidade. O Atlas de Vulnerabilidade Social, do Ipea, é também um bom exemplo.¹³ A partir de dezesseis indicadores organizados em três dimensões, é possível conhecer a situação de municípios, estados e regiões metropolitanas, de modo a estabelecer critérios de priorização das políticas públicas de combate à pobreza e exclusão. O mesmo pode ser dito do *Atlas de Desenvolvimento Humano*,¹⁴ realizado em parceria por Ipea, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Fundação João Pinheiro (FJP), que, na nova versão, além dos indicadores socioeconômicos, inclui inovações

13. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/>.

14. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/>.

tecnológicas e interação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Em resumo, a PNDU poderia desenvolver seus próprios indicadores para capturar a grande diversidade de situações urbanas que serão alvo da sua política.

Outro fator relevante a ser considerado é o das capacidades institucionais dos municípios. Embora faça parte do conjunto das problemáticas da diversidade territorial tratadas anteriormente, esse elemento representa um desafio específico, porque, dessas capacidades, depende, em grande medida, o sucesso da PNDU. São conhecidas as limitações de gestão e qualificação dos quadros locais da maioria dos municípios brasileiros, especialmente os mais pobres ou com menor IDHM. As dificuldades que isso impõe às tarefas de coordenação institucional, por exemplo, são enormes, uma vez que o desenho e a implementação da PNDU dependem dessas capacidades para se tornarem efetivas. Considerando essas limitações, acreditamos que um dos objetivos da PNDU seja qualificar as equipes locais e fortalecer as burocracias municipais para poderem participar ativamente da PNDU, e não apenas como executores de uma política instituída verticalmente. Nesse sentido, a alternativa de consórcios públicos para o desenvolvimento de capacidades institucionais no âmbito municipal poderia ser um caminho. Em qualquer caso, essas capacidades não podem ser consideradas um pressuposto da PNDU.

Temos também a questão das autonomias municipais. Como vimos anteriormente e como reconhecido na maioria das contribuições que estão sendo realizadas no contexto da PNDU, considera-se que a autonomia dos municípios é uma das peças estratégicas do arcabouço institucional da política. O problema é de grande complexidade e tem raízes na própria organização do sistema federativo brasileiro, organizado com base na paridade ou igualdade entre União, estados e municípios. Contudo, os municípios representam o “elo fraco” do sistema, apesar da sua força institucional. Com efeito, eles são dependentes dos governos estaduais e federal, sobretudo dos repasses financeiros – embora isso constitua um direito. Essa situação de dependência que atinge a maioria dos municípios brasileiros faz com que as formas de cooperação federativa sejam debilitadas, quando não prejudicadas, pela sua falta de capacidade financeira. Evidentemente, não cabe à PNDU resolver essa questão, e sim almejar soluções. Caso contrário, pode acabar reforçando a centralização.

Além das questões da diversidade, capacidades institucionais e autonomia municipal, a PNDU traz como elemento de inovação a concepção territorial do desenvolvimento, isto é, sua capacidade de articulação e integração das políticas no âmbito das cidades e/ou das suas regiões de pertença (Funari, Lui e Ferreira Junior, 2020). Nesse sentido, a experiência do programa Territórios da Cidadania é bastante próxima dessa concepção, sobretudo no que diz respeito ao estabelecimento

de critérios para os recortes territoriais supramunicipais e a tentativa de integrar programas de governo incidentes nesses territórios.

Temos aqui, então, dois grandes desafios para a PNDU: a definição desses critérios supramunicipais compatíveis com os objetivos do desenvolvimento urbano, para a qual certamente poderá contribuir o debate sobre os consórcios públicos intermunicipais; e a integração e/ou compatibilização das políticas setoriais que tenham impacto nas cidades e regiões. Este último caso apresenta um dos maiores desafios para a coordenação governamental nos sistemas federativos e, conseqüentemente, para a PNDU. Como vimos na experiência do programa Territórios da Cidadania, a superposição e a fragmentação das políticas públicas são a regra, e a cultura política das instituições brasileiras não favorece essa integração, pelo contrário. Acreditamos, portanto, que será preciso alguma forma de acordo ou pacto institucional para tornar efetiva a perspectiva territorial na PNDU no que diz respeito tanto às políticas setoriais dos ministérios e secretarias do governo federal quanto às políticas implementadas nos âmbitos estadual e municipal.

Temos, por fim, a questão da participação. Embora não tenha sido objeto de destaque neste capítulo, o tema permanece uma dimensão relevante para a PNDU. Em termos da institucionalidade que constitui e/ou acompanha o sistema federalista, a participação adota a forma de um sistema de representação no qual o governo é constituído por um corpo de candidatos eleitos que, no caso do Legislativo, também segue um critério de representação proporcional por estados. Da mesma forma, representantes são eleitos nos níveis estadual e municipal. O que a governança pública levanta como questão, entretanto, é que essa esfera de participação via representação não é suficiente para garantir a legitimidade das decisões públicas, que devem ser ampliadas a outros atores da sociedade civil. Sabemos que essa demanda tem sido acolhida no Brasil, como nos Planos Diretores Participativos, por exemplo. Caberá, porém, à PNDU o desenho de estratégias de participação que, melhorando essas experiências, possam torná-las ainda mais efetivas.

5 CONCLUSÕES

Assinalamos no início deste capítulo a dificuldade de encontrar caminhos que permitam vislumbrar na governança interfederativa uma disposição institucional favorável à PNDU. Também nos perguntamos até que ponto os arranjos federativos existentes se adaptam às exigências de uma política urbana inovadora e integradora. Seguindo essa orientação, colocamos sob indagação o próprio conceito de governança interfederativa, buscando ampliar seu escopo dentro da matriz federativa e relacionando-o com os desafios da governança pública, de acordo com a literatura acadêmica internacional e com o próprio conteúdo da

CF/1988, no que diz respeito às matérias concernentes às atribuições dos entes federativos e, mais especificamente, ao planejamento urbano e metropolitano. Também foram avaliadas as experiências de planejamento vinculadas às políticas de apoio à implementação do plano diretor nos municípios brasileiros de mais de 20 mil habitantes e ao programa Territórios da Cidadania, que, embora direcionado para territórios rurais, traz elementos de reflexão sobre as dificuldades da integração das políticas setoriais – sem dúvida, um dos principais desafios colocados à PNDU em termos de coordenação governamental.

Algumas conclusões já foram avançadas na última parte do texto, com a problematização dos desdobramentos ou consequências da análise realizada para a PNDU, as quais giram em torno da coordenação governamental, da cooperação entre os entes da Federação e da participação da cidadania. No que diz respeito à coordenação governamental, destacamos, além das dificuldades de integração das políticas setoriais, como foi dito anteriormente, a necessidade de alinhar as políticas – ou a política – no sentido vertical, isto é, entre os entes da Federação. Esse alinhamento deveria levar em conta não apenas a diversidade territorial e de capacidades institucionais dos municípios brasileiros, como também os modos pelos quais se valida a ação: pactuação, negociação, convencimento. Nesse sentido, o tema da cooperação é fundamental, na medida em que permite estabelecer uma relação mais horizontal entre as partes, e de menos subordinação, pois não acreditamos na cooperação forçada. Por fim, demos atenção à participação, assinalando que o poder público e as políticas públicas de um modo geral não podem prescindir da participação da sociedade civil. Desse modo, apesar dos importantes avanços realizados no Brasil nesse sentido, ainda resulta necessário melhorar as formas de participação e sua efetividade.

Gostaríamos, para finalizar, de dedicar um comentário à questão da autonomia municipal, talvez um dos assuntos mais relevantes para a governança interfederativa no contexto da PNDU. Temos afirmado que, sem uma boa prática institucional da autonomia municipal, as políticas públicas que tenham por objetivo o desenvolvimento local, no caso urbano e metropolitano, permanecerão sempre desvirtuadas. De acordo com Mello (1991), um processo de descentralização que não se baseie nas capacidades dos municípios de assumir um rol ativo nessas políticas, o que implica amplos poderes de barganha, não conseguiria ir além de um processo de desconcentração de funções centrais ou centralizadas. A julgar por quem avalia que a descentralização no Brasil tem reforçado os poderes da União, essa parece ter sido a trajetória – e não poderá ser outra se as autonomias municipais não forem levadas a sério ou consideradas em toda a sua extensão. É por isso que enfatizamos que a valorização da autonomia municipal seja, ao mesmo tempo, condição e resultado da PNDU, dependendo do tipo de município objeto da política.

A questão, entretanto, é bastante complexa. Por um lado, ela é reconhecida e sancionada no próprio texto constitucional, uma verdadeira inovação na doutrina dos regimes federalistas; por outro, ela não tem condição de ser exercida na maioria dos municípios do país. Vive-se, portanto, um impasse. Para quem defende uma coordenação vertical das políticas públicas – não necessariamente centralista, porém centralizada –, insistir na autonomia municipal é pouco realista e contra-producente; já para quem entende que ela representa uma condição fundamental para a governança pública e para a implementação de tais políticas, é preciso perseverar. Arrolamos, em favor desta última posição, o argumento de que, no caso das políticas públicas de índole territorial, como são as de desenvolvimento urbano, os âmbitos locais são incontornáveis, uma vez que afetam diretamente suas populações. Por isso também advogamos, para a PNDU, um federalismo mais descentralizado, mais cooperativo e mais participativo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; GRIN, Eduardo José. From decentralization to federative coordination: the recent path of intergovernmental relations in Brazil. *In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY*, 2., 2015, Milan, Italy. **Proceedings**... Milan: IPPA, 2015.

_____. Qué decir de las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas? **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, v. 70, p. 20-35, 2018.

AFFONSO, Rui de Britto A. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade: Revista de Economia da Unicamp**, n. 14, p. 127-152, 2000.

ALMEIDA, Maria H. T. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 29-40, 2005.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz, 2012.

_____. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos A. P. (Org.)*. **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, v. 3, n. 1, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 11 jul. 2001.

_____. Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, ConCidades, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 3, 26 maio 2006.

_____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 13 jan. 2015. Seção 1.

COSTA, Marco A. *et al.* **Contextualização da política urbana no Brasil e reflexões iniciais para a construção da PNDU**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2686).

DALLARI, Dalmo de A. **O Estado federal**. São Paulo: Saraiva, 2019.

EMBRAPA – EMPRESA BRASILEIRA PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Território da cidadania**. Brasília: Embrapa, 2008.

FALLETI, Tuliá. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 46-85, 2006.

FUNARI, Armando Palermo; LUI, Lizandro; FERREIRA JUNIOR, Carlos Henrique Carvalho. **A agenda urbana e a escala municipal: elementos para discussão tipológica de municípios**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 1.2, versão preliminar).

GARSON, Sol. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. O elo perdido da descentralização no Brasil: a promoção das capacidades estatais municipais pelo governo federal. **Revista de Sociologia e Política**, v. 29, p. 1-23, 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros: 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&cid=2101668>.

LEITE, Cristiane K. da Silva. Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: o lugar dos estados no processo de municipalização. **Revista Política Hoje**, v. 18, n. 2, p. 306-341, 2009.

LOTTA, Gabriela; FAVARETTO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, 2016.

LUI, Lizandro *et al.* **As relações interferederativas no Brasil e o desafio de formular, implementar e monitorar a PNDU**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 71, versão preliminar).

MELLO, Diogo Lordello de. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel. **Revista de Administração Pública**, v. 25, n. 4, p. 199-217, 1991.

MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, ano 47, n. 187, p. 215-244, 2010.

PEREIRA, Elson M. (Org.). **A alegoria da participação: planos diretores participativos pós-Estatuto da Cidade**. Florianópolis: Insular, 2015.

RAMOS, Paulo R. B. Federalismo: condições de possibilidade e características essenciais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 49, n. 193, p. 21-30, 2012.

RIVLIN, Alice. Rethinking federalism for more effective governance. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 42, n. 3, p. 387-400, 2012.

SANTOS JUNIOR, Orlando A.; MONTADON, Daniel T. (Org.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; Ippur/UFRJ, 2011.

SILVA, Robson R. Descentralização no Brasil: determinantes que limitam a sua efetivação. **Argum**, v. 8, n. 2, p. 167-180, 2016.

SILVA JUNIOR, David da. Territórios da Cidadania completa 9 anos. **Fundação Perseu Abramo**, 24 fev. 2017. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2017/02/24/territorios-da-cidadania-completa-nove-anos/>. Acesso em: 29 ago. 2021.

SOARES, Márcia M.; MACHADO, José A. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, Sérgio P. de; HESPANHOL, Rosângela Medeiros. O programa Territórios da Cidadania como política pública de desenvolvimento territorial. *In*: SIMPÓSIO ORÇAMENTO PÚBLICO E POLÍTICAS SOCIAIS, 1., 2012, Londrina, Paraná. **Anais...** Londrina: UEL, 2012.

SPINK, Peter; CLEMENTE, Roberta; KEPPKE, Rosane. Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 61-69, 1999.

STRANGE, Susan. The declining authority of states. *In*: HELD, David; MCGREW, Anthony. (Ed.). **The global transformation reader**. Cambridge: Polity, 2000.

VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: FAU/USP, 2005.

ZANI, Felipe B.; TENÓRIO, Fernando G. Gestão social do desenvolvimento: o desafio da articulação de atores sociais no programa Territórios da Cidadania Norte-RJ. **Organizações e Sociedade**, v. 21, n. 68, p. 853-874, 2014.

CONSÓRCIOS PÚBLICOS E ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS: O POTENCIAL DO ASSOCIATIVISMO MUNICIPAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA URBANA NO PAÍS

Lizandro Lui¹
Carlos Henrique C. Ferreira Jr.²

1 INTRODUÇÃO

As demandas por políticas urbanas cresceram ao longo das últimas décadas no Brasil. Atualmente, debate-se a respeito da construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e seu potencial para construir uma agenda de políticas voltada ao aprimoramento das cidades brasileiras, com atenção especial às demandas propostas pela Agenda 2030 e pelo conceito de cidades inteligentes. O objetivo deste texto é discutir de que forma os consórcios intermunicipais e as associações de municípios podem contribuir para a implementação das políticas urbanas.

Este capítulo, para além desta introdução, divide-se em três seções. Na primeira, busca-se sintetizar a literatura sobre consórcios públicos no Brasil e, na seguinte, sobre as associações de municípios. Por fim, na última seção, o objetivo é argumentar a respeito das potencialidades dessas entidades para o desenvolvimento das políticas de desenvolvimento urbano no Brasil.

2 CONSÓRCIOS PÚBLICOS: TRAJETÓRIA E INOVAÇÃO PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), um paradoxo impera sobre o federalismo brasileiro. De forma original nas Federações, os municípios se transformaram em entes autônomos e, associado a esse processo, um conjunto de direitos sociais foi instituído, e grande parte da responsabilidade

1. Pesquisador bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Coordenação de Estudos em Desenvolvimento Urbano (Codur) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea); e doutor em sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). *E-mail*: <lizandrolui@gmail.com>.

2. Pesquisador bolsista do PNPD na Codur/Dirur/Ipea; e doutor em planejamento urbano e regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur/UFRJ). *E-mail*: <ferreira.carloshc@gmail.com>.

por sua implementação ficou a cargo desses entes federados. Contudo, inúmeros percalços surgiram com o passar do tempo, alguns deles decorrentes da excessiva fragmentação da Federação (Arretche, 2012; Grin e Abrucio, 2018), formada, hoje, por 5.570 municípios, dos quais 68% têm menos de 20 mil habitantes (IBGE, 2015). Nesse sentido, a literatura aponta que a maioria dos municípios não dispõe das condições necessárias para implementar de forma eficiente e efetiva todas as políticas que estão sob sua incumbência (Arretche, 2012; Grin e Abrucio, 2018).

A temática da cooperação entre os entes federados surgiu na década de 1990, em decorrência da constatação de que, sozinhos, os municípios não seriam capazes de entregar à população uma parcela significativa dos serviços aos quais ela tem direito (Segatto e Abrucio, 2016). Como forma de remediar tal dificuldade, entendeu-se que seria preciso desenvolver um conjunto de inovações na administração pública. A primeira inovação seria a criação dos chamados sistemas nacionais de políticas públicas, ou seja, arranjos institucionais coordenados de forma a financiar e definir os macroparâmetros para a sua implementação, com potencial para induzir agendas, disseminar capacidades institucionais e gerar certa convergência nos padrões de provisão no nível subnacional (Bichir, Simoni Junior e Pereira, 2020). Além disso, propôs-se a criação de um ambiente propício à cooperação entre os entes federados, dado que estes, apesar de autônomos, são também interdependentes.

Dentro desse escopo, houve a criação e a disseminação de práticas de consorciamento intermunicipal institucionalizada por meio da promulgação da Lei nº 11.107, de 2005, conhecida como a Lei dos Consórcios Públicos (Abrucio, Filippim e Dieguez, 2013). Essas organizações surgem, portanto, como uma resposta a um amplo conjunto de demandas dos municípios, entre as quais, a escassez de oferta de serviços em saúde. Elas funcionam como um instrumento de agregação de interesses e de aglutinação de esforços dos municípios de dada região para resolver demandas comuns.

Os consórcios públicos tiveram, historicamente, uma maior aderência às políticas de saúde. Isso se deu pelo fato de que o próprio Ministério da Saúde estipulou uma sistemática de atuação em que restavam claras quais eram as diretrizes a serem seguidas e quais os serviços que cada ente federado deveria prestar. Dada a importância que o direito à saúde possui na sociedade brasileira e sua alta sensibilidade eleitoral, os municípios passaram a constituir consórcios públicos para dar conta de implementar o direito à saúde previsto pela CF/1988 e financiado fortemente pelo governo federal.

A seguir, discutiremos as principais características do sistema de saúde no Brasil e de que modo os consórcios foram capturados por essa política. Ressalta-se

que os consórcios são estruturas criadas pelos municípios para dar conta de demandas que estes precisam gerenciar, mas que, sozinhos, enfrentam dificuldades por razões técnicas, financeiras etc. Nesse sentido, os consórcios intermunicipais não são fruto de voluntarismo pessoal ou de capital social (oriundo de uma suposta cultura de cooperação). Outrossim, os consórcios são estruturas institucionais criadas pelos atores políticos para lidar com a ação coletiva que, sozinhos, seriam incapazes. Nesse sentido, as demandas gerenciadas pelos consórcios são oriundas dos municípios e, de acordo com a literatura, consistem na prestação de serviços gerenciais tal como compra de medicamentos, organização da coleta de resíduos sólidos etc. (Lui, Schabbach e Nora, 2020). Após a explanação de como os consórcios atuam conforme o arranjo institucional imposto pelo Ministério da Saúde, restará claro que para atrair os consórcios para dentro da pauta urbana será necessário um esforço em construir um sistema nacional de políticas públicas com claras diretrizes em relação aos objetivos, ao financiamento e aos instrumentos de gestão.

A partir da década de 1990, a provisão do acesso universal aos serviços de saúde passou a ser um desafio compartilhado por todos os entes da Federação, isto é, União, estados e municípios (Lui, Schabbach e Nora, 2020). Todavia, a maioria dos municípios, especialmente os de menor porte, vive em situação de precariedade técnica, financeira e administrativa, com escassa capacidade de atender às demandas de saúde da população, principalmente no que tange ao acesso aos serviços de média e alta densidades tecnológicas (Medeiros *et al.*, 2017). Tendo em vista essa realidade, o Ministério da Saúde realizou, sobretudo a partir dos anos 1990, um conjunto de esforços para consolidar o processo de regionalização das políticas de saúde (Medeiros *et al.*, 2017). A ideia era fomentar a criação e a consolidação de instâncias regionalizadas de gestão do sistema de saúde, como as coordenadorias intergestoras regionais, as regiões de saúde, a Programação Pactuada e Integrada (PPI) e os contratos organizativos de ação pública (Lui, Schabbach e Nora, 2020).

Apesar da Lei Orgânica da Saúde, de 1990, já indicar a gestão consorciada e regional, os esforços mais concretos para uma organização regional de oferta e demanda dos serviços de saúde ocorreram somente a partir da década de 2000, em especial após o Pacto de Gestão celebrado em 2006 (Machado, 2009). O Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011, orienta a constituição de redes regionalizadas e define as regiões de saúde como espaços para a integração dos serviços e, principalmente, para a organização da oferta e da demanda dos serviços de saúde (Brasil, 2011). O decreto define ainda o papel das Comissões Intergestores Regionais (CIRs), organizadas pelas secretarias estaduais de saúde como instâncias de articulação dos gestores municipais que devem propor de maneira coordenada a distribuição dos serviços e dos trabalhadores da saúde, visando garantir amplo

acesso aos diferentes níveis de atenção e possibilitando a equidade e a integralidade mediante a gestão do cuidado (Santos e Giovanella, 2014).

O processo de regionalização deve ser compreendido, portanto, como um modo de organização das ações e dos serviços de saúde em uma região cujo objetivo é assegurar a integralidade da atenção, propiciar a racionalidade dos gastos, bem como a equidade e a otimização dos recursos (Morais e Chaves, 2016). Nessa discussão, inclui-se a temática da cooperação interfederativa, visto que, para que exista uma organização da oferta e da demanda dos serviços de saúde entre os municípios de uma dada região, é necessária a criação de uma estrutura institucional que garanta a concertação dos interesses, a distribuição equitativa dos recursos financeiros e a atenuação dos conflitos entre os entes.

A partir da década de 1990, os Consórcios Intermunicipais de Saúde (CIS) passam a ser considerados uma forma de organização regional das demandas e dos serviços a partir de uma ideia de cooperação intermunicipal (Morais e Chaves, 2016). Abrangendo diversos municípios de uma mesma região, os CIS organizam a demanda por consultas especializadas e serviços de média e alta complexidades, beneficiando, sobretudo, os municípios de menor porte (Silva *et al.*, 2017). Além disso, esses consórcios: i) possibilitam a redução no preço dos medicamentos, comprando em grande escala e incrementando o poder de barganha (Amaral e Blatt, 2011; Ferraes e Cordoni Junior, 2007); ii) contribuem para o acesso aos serviços de média complexidade (Nicoletto, Cordoni Junior e Costa, 2005; Silva *et al.*, 2017); iii) facilitam o desenvolvimento de ações que envolvam cooperação intergovernamental (Rocha, 2016); e iv) promovem a satisfação dos usuários, graças à ampliação do acesso aos serviços (Muller e Greco, 2010).

Os consórcios intermunicipais são um mecanismo de cooperação que extrapola os limites territoriais e administrativos dos municípios, e sua formação é uma escolha autônoma (Abrucio, Filippim e Dieguez, 2013). Os municípios não são obrigados a respeitar as divisões territoriais preexistentes ou qualquer outra divisão político-institucional, como as regiões metropolitanas, as regiões de saúde e as coordenadorias regionais de saúde, instituídas pelos governos estaduais. O argumento para isso repousa na ideia de que é necessário haver um sistema que permita iniciativas autônomas de cooperação subnacional e, ao mesmo tempo, uma coordenação uniforme que gerencie os recursos, as demandas e as esferas de gestão envolvidas na implementação das políticas (Grin e Abrucio, 2018; Segatto e Abrucio, 2016).

Esse debate é particularmente interessante na medida em que a autonomia municipal pode criar, em nível estadual, um sistema altamente heterogêneo, com sobreposições (no caso de municípios que participam de mais de um consórcio) e vazios assistenciais (no caso de regiões onde não existem consórcios). Assim,

ganha destaque o conceito de cooperação vertical como forma de garantir um sistema coordenado em nível estadual (Julião e Olivieri, 2020). Nesse caso, a autonomia dos municípios para se consorciarem é conciliada com o papel ativo do governo estadual para coordenar o processo de regionalização da saúde e organizar as instâncias decisórias dos consórcios com as coordenadorias regionais de saúde.

Os consórcios firmaram-se, ao longo da década de 2000, como mecanismos relevantes para a gestão municipal da saúde no Brasil: em 2015, 50% dos municípios participavam de consórcios de saúde (IBGE, 2015). Tal difusão se deve aos resultados funcionais propiciados aos seus participantes, entre eles, os ganhos de escala na compra de medicamentos, a maior racionalidade em processos e despesas e a realização de projetos regionais conjuntos. Isso seria impraticável se os municípios atuassem isoladamente (Flexa e Barbastefano, 2020).

A partir de 2005, os consórcios públicos passaram a contar com uma legislação específica (Brasil, 2005), com orientações mais claras sobre a atividade dessas organizações (Abrucio, Filippim e Dieguez, 2013). O estudo de Strelec (2011) analisa o impacto desse instrumento normativo na gestão dos consórcios e nas relações intermunicipais. Segundo o autor, antes da lei, os consórcios careciam de regulação e segurança jurídica, o que favorecia a emergência de conflitos, principalmente no que concerne aos custos financeiros e ao uso dos benefícios. Poucos estudos, porém, investigam de que forma os atores inseridos na gestão dos consórcios entendem a organização social e o seu papel na gestão municipal (Flexa e Barbastefano, 2020). Alguns estudos utilizam metodologias quantitativas para investigar, a partir do conceito de ação coletiva institucional, quais seriam os indicadores que contribuem para a decisão de os municípios se consorciarem (Fernandes *et al.*, 2020). Contudo, é necessário compreender os processos de gestão dos consórcios públicos, principalmente no que diz respeito à sua dinâmica organizacional e à inserção na esfera local.

Há evidências de que os consórcios de saúde, por incluírem diversos municípios dentro de uma mesma região, organizam a demanda por consultas especializadas e por serviços de média e alta complexidade, beneficiando, sobretudo, os municípios de menor porte (Silva *et al.*, 2017). Outros trabalhos enfatizam: i) como essas organizações possibilitam a economia na compra de medicamentos (Amaral e Blatt, 2011; Ferraes e Cordoni Junior, 2007); ii) de que forma contribuem com o acesso aos serviços de média complexidade (Domingos, Ferraz e Carvalho, 2019; Silva *et al.*, 2017); iii) como os governos estaduais interagem com os consórcios (Julião e Olivieri, 2020); iv) qual a satisfação dos usuários dos serviços de saúde (Muller e Greco, 2010); v) o potencial dos consórcios para a construção de respostas a desastres (Saito *et al.*, 2021); e, por fim, vi) qual a

percepção dos gestores que compõem o consórcio sobre os problemas de saúde ambiental (Morais e Chaves, 2016).

Identifica-se, nesse sentido, que os consórcios foram catalisados pela lógica pragmática previamente imposta pelo Ministério da Saúde, qual seja: cabe aos municípios, independentemente do tamanho, implementar os serviços de atenção básica, Programa Saúde da Família, assistência odontológica, farmacêutica, entre outros. Em contrapartida, cabe aos municípios que ocupam uma posição de referência regional cuidar das demandas relativas à média e alta complexidade. Nesse sentido, de forma sintética e reducionista, todos os municípios sabem o que devem fazer, é estipulado constitucionalmente o mínimo que precisam investir em saúde, e, nos casos em que a demanda extrapola as suas capacidades, onde recorrer. Os consórcios, nesse sentido, são acionados para dar conta das demandas que os municípios sozinhos não conseguem implementar e resolver os problemas compartilhados por todos. Essa clareza precisa estar presente na política de desenvolvimento urbano para que, primeiramente, os municípios entendam o que deve ser feito e, caso necessitem dos consórcios, também reste claro qual demanda deve ser cumprida. Não cabe à União pautar a ação dos consórcios, quem faz isso são os municípios. O que pode ser feito, a exemplo da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), é criar instrumentos que incentivem os municípios a utilizar os consórcios, por meio de regras impostas aos repasses voluntários de recursos.

3 AS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS

As associações de municípios são entidades jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com duração indeterminada e estatuto próprio, aprovado em assembleia geral. Busca-se compreender como as associações de municípios podem representar um canal de cooperação intermunicipal e colaborar com a PNDU. Conforme aponta Abrucio (1998), o Brasil adotou há mais de um século o sistema federativo de governo, e desde a CF/1988 a Federação conta com três entes autônomos (União, estados e municípios) que se tornaram responsáveis pela implementação de um largo conjunto de políticas públicas. Conforme o autor, esse arranjo político possibilitaria, em um primeiro momento, a descentralização do poder político, em contraponto à extrema concentração decisória na União durante a ditadura militar.

No que concerne à reflexão sobre as associações, em 2010, um estudo sobre o associativismo territorial brasileiro constatou a existência de 262 associações de municípios no Brasil. Em nível nacional, destacam-se a Associação Brasileira de Municípios (ABM), criada em 1946, a Confederação Nacional de Municípios (CNM), fundada em 1981, e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), constituída em 1989.

Mello (1997) destaca que o associativismo municipal não é uma exclusividade do Brasil, mas sim uma prática adotada em vários países, com os objetivos de promover o fortalecimento dos municípios como nível de governo e de facilitar a prestação de certos serviços públicos, mediante a criação de escalas populacional, financeira, econômica e técnica, sem as quais seria inviável a prestação desses serviços em padrões adequados, no caso de pequenos municípios. Conforme aponta Mello (1997), ao longo da história brasileira houve movimentos de valorização do poder local. O autor destaca a Constituição de 1934, que fortaleceu significativamente a posição do município no sistema governamental brasileiro, explicitando, ao contrário das constituições anteriores (1824 e 1891), a autonomia do município e, assim, diminuindo profundamente a manipulação dos governos municipais pelos estaduais. Contudo, Mello (1997) destaca que sua pouca duração, com a implantação do Estado Novo e do centralismo que o caracterizava, não diminuiu, entretanto, a preocupação com a falta de autonomia municipal. O autor também indica que, no final da primeira metade do século XX, um intenso movimento em prol dos governos locais havia se formado não apenas no Brasil, mas também em caráter internacional. Mello (1997) também relata que, na época, um grupo de municipalistas foi designado pela Comissão Pan-Americana de Cooperação Intermunicipal para estruturar e implantar a ABM, que foi solenemente instalada no Ministério da Fazenda em 15 de março de 1946.

Conforme aponta Mello (1997), sob a direção de Rafael da Silva Xavier, que foi secretário-geral do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e, depois, superintendente-geral da Fundação Getúlio Vargas (FGV), foi lançada, em todo o país, a campanha municipalista, voltada, principalmente, para o restabelecimento da autonomia municipal e para o fortalecimento dos governos municipais na Constituição de 1946. Isso efetivamente ocorreu, ampliando, ainda mais, a autonomia municipal e suas fontes de receita. Trabalho semelhante foi realizado também, com bastante êxito, em diversas constituintes (assembleias) estaduais. Em 1950, a ABM começou a realizar, a cada dois anos, congressos nacionais de municípios. Durante o segundo, ocorrido no município de São Vicente, São Paulo, em 1952, foi criado o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam) como órgão técnico da ABM, voltado para as atividades de treinamento e assistência técnica aos governos municipais (Mello, 1997, p. 57).

Conforme destaca Nonato (2019), as associações de municípios brasileiras desempenham uma função de destaque, sendo instrumento essencial para o desenvolvimento regional e o fortalecimento da autonomia política, administrativa e financeira dos governos municipais. Contudo, o autor reforça a tese já referendada na literatura que discute consórcios (Grin e Segatto, 2021; Lui, Schabbach e Nora, 2020) de que esse tipo de organização intermunicipal (seja ela associação de municípios ou consórcios) é fruto de imperativos situacionais decorrentes da

situação vivida pelos municípios brasileiros. Conforme já apontado, os municípios passaram a cumprir um papel de destaque na implementação de um amplo conjunto de políticas públicas, sem, contudo, possuir capacidade técnica, financeira e administrativa para tal. Assim, esse tipo de organização é criado com o intuito de prestar algum tipo de assistência técnica, política ou operacional aos municípios. Um outro ponto importante é que a agenda desse tipo de organização é pautada a partir da deliberação dos prefeitos participantes e do que estes entendem como estratégico dentro de um contexto social específico. Esse dado é bastante pertinente nesta discussão, visto que a chave para que as associações de municípios se engajem na política de desenvolvimento urbano é que o entendimento dos prefeitos que as compõem seja direcionado para tal. Afinal, uma associação responde aos imperativos situacionais enfrentados pelos municípios. Para que elas se mobilizem em torno da política urbana, é preciso que, antes, isso seja uma questão importante para os prefeitos.

Após análise da trajetória das associações de municípios no Brasil, percebe-se que elas obedecem a uma lógica intrinsecamente *path dependence*, ou seja, seu desenvolvimento reflete o jogo de forças institucionais entre a União e os entes subnacionais.

Conforme Azevedo (2004), a trajetória altamente centralizadora da União começa a mudar a partir da redemocratização e da reorganização do modelo federativo brasileiro. Conforme o autor, as constituições anteriores, ao tratarem da autonomia municipal, dirigiam-se não aos municípios, mas aos estados. Nesse sentido, a autonomia dos municípios ficava refém dos interesses de outro ente federado e competia aos estados a criação de municípios e a elaboração da lei orgânica dos municípios que se localizassem em seus territórios. A primeira importante inovação nesse campo que ocorreu antes de 1988 deu-se no estado do Rio Grande do Sul, onde cada município tinha a possibilidade de regulamentar seu próprio funcionamento e de se associar com outros, se assim quisesse. Conforme o autor, a inovação trazida pela assembleia legislativa permitiu aos municípios a autorregulação. Em outros casos, conforme Azevedo (2004), Paraná e Bahia permitiram apenas que suas respectivas capitais tivessem autonomia administrativa, não estendendo esse direito aos demais municípios.

Observa-se que há uma certa divergência na literatura sobre a data de criação das primeiras organizações desse tipo no país. Conforme apontam Dias e Marques (2003), em estudo efetuado pelo Ibam, em 1978, as associações de municípios em Santa Catarina eram tidas como as mais antigas do país, com exceção apenas para uma associação de municípios fundada no Rio Grande do Sul, em 1960 – Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos (AMVRS), com sede em Novo Hamburgo. Segundo as autoras, duas outras associações de municípios daquele estado da Federação foram fundadas em 1961, mesmo ano de fundação da primeira associação em Santa Catarina – a Associação dos Municípios do Meio

Oeste Catarinense (AMMOC). De qualquer forma, o fato é que esse tipo de organização surgiu no Sul do país, antes da redemocratização.

Segundo Dias e Marques (2003), a criação dessas associações no estado catarinense deve-se, sobretudo, ao pioneirismo e à iniciativa dos prefeitos do meio oeste catarinense na década de 1960. As autoras também destacam que se pode observar dois agrupamentos de municípios – um ocupando o meio oeste catarinense e o outro como uma mancha contígua seguindo na direção leste, cobrindo o Alto Vale do Itajaí. Nesse sentido, fica implícito que tais atores políticos tinham um entendimento comum de região e da necessidade de estabelecer uma estrutura institucional que garantisse o diálogo e a concertação. A ideia de criação de mais associações, conforme as autoras, foi se difundindo ao longo daquela década. Também é possível identificar quais municípios podem migrar de uma associação para outra, de acordo com seus interesses. Conforme apontam, em 1966, com a criação da Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense (Ampla), essa mancha contígua alastrara-se na direção do norte e pela primeira vez ocorre desligamento de municípios de uma associação para integrar outra em fase de formação. Trata-se da transferência dos municípios de Irineópolis, Matos Costa e Porto União para a Ampla (Dias e Marques, 2003, p. 34).

O estudo de Dias e Marques (2003) mostra que, rapidamente, as associações se difundiram por todo o território catarinense ao longo da década de 1960. Segundo as autoras:

em fevereiro de 1968, com a criação da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (Amosc), a configuração regional das AMs [associações municipais] alcançava a divisa do estado com a Argentina. Em agosto do mesmo ano, com a criação da Associação dos Municípios da Região Serrana (Amures) e da Associação dos Municípios do Nordeste de Santa Catarina (Amunesc), esse formato organizacional atingia o Planalto de Lages e a porção nordeste do estado. Os municípios situados próximos ao litoral, de Piçarras, ao norte, até o extremo sul, não estavam ainda agrupados em AM. Além disso, até agosto de 1968, ainda não havia acontecido nenhum desdobramento em novas associações (Dias e Marques, 2003, p. 34).

Em relação às razões da associação no estado catarinense, Dias e Marques (2003) apontam que os estatutos analisados manifestam a necessidade sentida pelos prefeitos de integrar os municípios como estratégia para fortalecer a região em relação ao estado e à carência de atendimento, por parte dos governos federal e estadual da época, às necessidades de infraestrutura para o desenvolvimento regional. Ou seja, conforme apontam as autoras, necessidades pragmáticas e um senso de resolução de problemas guiaram os prefeitos para se associarem. As autoras ainda ressaltam que o início dos anos 1960 foi marcado pela profunda insatisfação com a insuficiência de integração rodoviária e de fornecimento de energia elétrica no estado.

Azevedo (2004) aponta que a tradição centralizadora comprometeu a capacidade dos municípios de exercerem sua autonomia, mantendo-se uma mentalidade que transforma o município em mera instância de administração de recursos repassados pela União e pelos estados. O autor é ainda mais crítico quando aponta que tal cultura cria a necessidade de que o município esteja sempre alinhado às políticas dos outros entes da Federação, estabelecendo uma relação de sujeição do município aos Executivos estadual e federal. Contudo, é preciso apontar que os esforços conduzidos por todos os entes federados nas últimas décadas são da criação do que Bichir, Simoni Junior e Pereira (2020) chamam de sistemas de políticas públicas, ou seja, um sistema coordenado entre todos os entes federados para que, de fato, exista cooperação e garantia de autonomia entre tais entes.

Diante dessa tradição centralizadora (Abrucio, 2007; Abrucio *et al.*, 2020; Arretche, 2012; Lui, Schabbach e Nora, 2020) e dos desafios colocados pela CF/1988 (Bichir, Simoni Junior e Pereira, 2020; Contarato, Lima e Leal, 2019; Lima *et al.*, 2020; Lima, Aguiar e Lui, 2021), os municípios buscaram reunir esforços, dividindo experiências e criando modos de cooperação. Uma dessas formas foi a criação de associações municipais e de consórcios públicos.

Um ponto importante nessa discussão é a concentração de recursos na União e os conflitos distributivos entre os entes subnacionais. Isso cria uma situação em que os prefeitos e os governadores precisem ir até a sede do governo federal solicitar e barganhar por recursos, tanto pela via do Executivo quanto pela via do Legislativo, por meio de emendas. A expressão “pires na mão” (Rezende, 1997) é usada para ilustrar esse movimento dos prefeitos indo até Brasília solicitar recursos. Dentro desse debate, a literatura especializada já identifica, há décadas, o viés alocativo dos recursos federais nos entes subnacionais (Baião e Couto, 2017; Meireles, 2019), ou seja, de que o governo federal distribui mais recursos para regiões governadas por aliados e menos para regiões governadas por partidos da oposição no plano nacional. Também é preciso apontar, conforme destaca Meireles (2019), que grande parte dos recursos discricionários no Brasil é distribuída por meio de transferências voluntárias da União (TVU), que são solicitadas pelos governos subnacionais por meio de propostas e planos de investimentos detalhados.

A análise de Dias e Marques (2003), narrando a criação de uma associação no oeste catarinense em 1968, ilustra o argumento proposto pelos autores. Identifica-se que a lógica de ação dos representantes dos entes subnacionais de se deslocarem até a capital federal para buscar recursos para sua região é algo bastante antiga.

Desde a sua criação, a Amosc recebeu incentivo para sua organização e orientação técnica da Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (Sudesul): o estatuto social da entidade, elaborado sob a orientação daquela

superintendência, foi aprovado pelos prefeitos associados em assembleia geral realizada em 30 de novembro de 1968. Nesta ocasião, foi definida a “realização de viagem em comitiva a Brasília, com o objetivo de reivindicar a imediata implantação da BR-282, no oeste do estado, cujos resultados foram alcançados rapidamente, com o início dos trabalhos” da associação (Dias e Marques, 2003, p. 36).

Dentro desse quadro, um dos possíveis motivos/vantagens relacionadas à adesão de um município a uma associação ou a um consórcio é, necessariamente, a possibilidade de aumentar seu poder de barganha na solicitação de recursos no nível federal. Conforme aponta Azevedo (2004), geralmente a identidade da associação é o critério geográfico. Os objetivos manifestados nos estatutos dessas associações costumam incluir a capacitação técnica de servidores municipais, o compartilhamento de equipamentos e pessoal para redução de custos, a transferência de tecnologia e experiências administrativas, bem como assessoramentos técnicos que visam desde a realização de obras públicas até a estruturação de institutos de previdência dos servidores municipais. Entre os objetivos não manifestos, conforme apontado, pode constar a própria necessidade de articulação política pela busca de recursos em nível federal.

A tese proposta por Lui e Schabbach (2020) relativa ao funcionamento dos consórcios pode ser transposta para pensar as associações de municípios, dado que ambos os tipos de organizações operam sob o mesmo tipo de registro organizacional. Durante uma pesquisa junto aos consórcios do estado do Rio Grande do Sul, Lui e Schabbach (2020) apontaram que é comum observar a narrativa de que os prefeitos que compõem determinada organização se dirigem, de forma conjunta, a Brasília a fim de conseguir recursos para a região de abrangência determinada. Segundo os autores, a pressão política exercida por um conjunto de prefeitos é mais forte do que a realizada por um prefeito individualmente. Desse modo, a organização interna (ou seja, o arranjo institucional) do consórcio criado pelos próprios prefeitos que o compõem permite o desenvolvimento das atividades. Em relação aos conflitos políticos, os autores apontam que todos os secretários-executivos entrevistados enfatizavam que, dentro do consórcio, os prefeitos haviam firmado um acordo informal de não tratar dos conflitos partidários e trabalhar em prol da região.

Do ponto de vista jurídico, Nonato (2019) alerta que as associações de municípios não têm legitimidade processual para representar os municípios em juízo, basicamente em razão do fundamento de que, judicialmente, os municípios devem ser representados exclusivamente por seus respectivos prefeitos ou procuradores, nos termos da legislação processual. Além disso, destaca o autor, as associações de municípios, enquanto pessoas jurídicas de direito privado, não têm legitimidade para, em nome próprio, defender os direitos de pessoas jurídicas

de direito público, já que estas contam com garantias processuais e materiais inderrogáveis, típicas da Fazenda Pública. Contudo, as associações de municípios, tal como compreendidas aqui, figuram mais como instrumentos de aglutinação e representação de interesses políticos de âmbito regional.

Dias e Marques (2003) apontam que a divisão autônoma dos municípios catarinenses ao longo da década de 1960-1970 criou treze associações. Algumas dessas são oriundas de outras maiores, que se desmembraram. As autoras também apontam que a partir dessa organização, Santa Catarina apresentava-se dividida em treze regiões, sendo esta a configuração estabelecida pelo Decreto Estadual nº 844, de 28 de setembro de 1971, para fins de planejamento regional. Nesse caso, percebe-se uma iniciativa de organização do território que partiu do âmbito local para o estadual. Conforme apontam as autoras, verifica-se quanto a regionalização das associações de municípios, tal como se apresentava em 1971, influenciou a regionalização adotada pelo governo estadual. Mesmo que ao longo das décadas subsequentes novas associações tenham surgido, superando o número anterior, a ideia principal aqui é observar como uma iniciativa local foi moldando a organização e o planejamento territorial na esfera estadual.

Em relação à categorização das associações municipais dentro da área do direito, Azevedo (2004) aponta que há um conflito de entendimento em relação ao tema. Segundo o autor, nos estatutos das associações de municípios consta invariavelmente que se trata de pessoas jurídicas de direito privado. Para tanto, é necessário registro de seus atos constitutivos em cartório. Segundo o autor, apesar de serem associações constituídas por pessoas jurídicas de direito público, mantidas por contribuições pecuniárias de origem pública, e voltadas para finalidades públicas, estabelece-se estatutariamente que são pessoas de direito privado, uma vez que não estaria presente o requisito do inciso V, do art. 41 do Código Civil, isto é, a sua criação por lei.

Percebe-se, além disso, que não há uma regra formal que diga que os prefeitos precisam se dirigir conjuntamente a Brasília a fim de fazer pressão política junto aos deputados e ministérios para conseguir recursos. Os prefeitos associados fazem porque reconhecem que essa é uma prática que permitirá à coletividade conseguir recursos em benefício de todos. Nesse sentido, argumentamos aqui que a celebração de convênios entre associações (proponentes) e a União (concedente) depende mais da estrutura institucional dos primeiros e da capacidade dos prefeitos em trabalhar conjuntamente em torno de uma agenda coletiva. Tomando como premissa que eles são atores racionais, que buscam maximizar os seus ganhos e diminuir os seus custos (Olson, 1999), esses prefeitos apenas se esforçarão em prol de um convênio com a União se, internamente à associação, existir uma estrutura institucional que garanta que no futuro esses atores poderão

usufruir dos benefícios coletivos decorrentes do esforço político empreendido (Ostrom, 1990).

4 NOTAS CONCLUSIVAS

Neste capítulo resgatamos a trajetória de formação e algumas características do funcionamento de consórcios públicos e associações municipais. As associações de municípios existem há mais tempo e foram paulatinamente organizadas adotando pelo menos duas estratégias. Uma é voltada para a construção de fóruns nacionais para a promoção dos interesses institucionais dos municípios, tensionando o equilíbrio das relações interfederativas. Esse é o caso da ABM, da CNM e da FNP que, desde a década de 1940, fazem *lobby* pelas prerrogativas e competências municipais, bem como por políticas de alcance nacional que viabilizem a execução de políticas locais. A outra estratégia, verificada inicialmente nos estados da macrorregião Sul, é a constituição de associações de municípios de regiões geográficas específicas para a atuação conjunta do *lobby* municipal por recursos e obras de infraestrutura nas esferas estaduais e federal.

Os consórcios públicos são de institucionalização mais recente, sobretudo a partir dos anos 2000, com o fortalecimento das políticas nacionais de execução local para a atenção básica de saúde. Os consórcios contam com legislação reguladora própria, provendo-os de uma estrutura formal e de parâmetros para a sua constituição e atuação. Eles se diferenciam também pela definição de um objeto (política, serviço público) e de um objetivo (prestação compartilhada) contratualmente estabelecidos, voltados para a administração por meio de pessoa jurídica distinta dos municípios participantes, cujo ganho de escala e eficiência no emprego de recursos são os principais atrativos para os municípios.

Ambas as formas de cooperação municipal guardam em comum o interesse local, mais especificamente o fortalecimento da capacidade de realização de políticas públicas por meio tanto da captação de obras e recursos quanto pela criação e pelo compartilhamento de uma estrutura capaz de administrar projetos e ações. Este é o caso de políticas que individualmente seriam inviáveis para os municípios participantes ou que significam um ônus excessivo para os municípios com maiores capacidades, mas demandados pelos habitantes de outros municípios na mesma região imediata.

Em contrapartida, associações e consórcios assumem um caráter complementar pelas diferenças estruturais intrínsecas. Os consórcios destacam-se como uma solução administrativa para a administração compartilhada de uma ou mais políticas públicas, contando para isso com instrumentos de gestão e mecanismos bem definidos de captação de receitas e recebimento de repasses para a administração de políticas e serviços específicos, geralmente estruturados em sistemas

nacionais. Já as associações são dotadas da flexibilidade para a discussão e construção de ações e estratégias adequadas ao interesse local, funcionando como canais de difusão de informação e troca de experiências.

Para a PNDU, as associações e os consórcios podem funcionar como instâncias complementares. Os consórcios podem ser instrumentalizados para gerir políticas com marcado caráter espacial, em particular para a execução de funções públicas de interesse comum. Inclusive, o Estatuto da Metrópole já o elenca como instrumento adequado para este fim (Brasil, 2015).

Neste sentido, a administração da política de mobilidade urbana metropolitana e dos arranjos populacionais não metropolitanos é uma das políticas de mais evidente aplicação para os consórcios no âmbito da PNDU, com potencial para superar a fragmentação e as ineficiências causadas pela falta de integração entre modais e a sobreposição de sistemas municipais e metropolitanos. Saneamento, disposição de resíduos sólidos, produção habitacional e gestão de parques e áreas de proteção ambiental contíguas são alguns dos outros setores que também podem ser otimizados por meio dos consórcios.

Em compensação, o desenho de soluções para o incentivo ao consorciamento, inclusive os de tipo vertical entre União, estados e municípios, pode valer-se das associações municipais para a criação de um fórum de discussões que auxilie a construção da agenda e a difusão dos instrumentos adequados. Cria-se, assim, uma instância para a formalização da governança interfederativa para além do âmbito da representação política, em particular do Senado Federal, que tem se mostrado insuficiente para administrar as demandas dos mais de 5.500 municípios.

A União, em seu papel de coordenação federal das políticas públicas, pode fomentar a sinergia entre diferentes setores da política urbana promovendo o intercâmbio de soluções conforme as categorias de municípios e a tipologia urbana. Além dos vínculos espaciais evidentes entre os diferentes setores da política urbana, essa instância de governança interfederativa propiciada pelas associações e gerida pelos consórcios favorece a sinergia entre a política produtiva e o desenvolvimento econômico local.

Por meio do estabelecimento de padrões de prestações de serviços construídos no âmbito dos fóruns da governança interfederativa (por exemplo, padrões para veículos e infraestrutura de transporte, acesso a áreas verdes, soluções construtivas para habitação e saneamento etc.), a União pode orientar a política de investimentos para determinadas soluções e setores produtivos que retenham nacional e regionalmente os recursos aplicados, promovendo o desenvolvimento econômico.

Consideramos fundamental o papel da União na criação de incentivos, que podem superar a simples transferência voluntária de recursos, alcançando critérios de eficiência na promoção do desenvolvimento local pela superação das externalidades negativas associadas às deficiências urbanas e pela otimização do gasto público, favorecendo setores e agentes econômicos produtivos com base no impacto na geração de empregos, valor e até receita tributária futura.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, p. 67-86, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>.

ABRUCIO, Fernando Luiz *et al.* Combate à covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200354>.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salet; DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1543-1568, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000600010>.

AMARAL, Silvânia Maria Sehnem do; BLATT, Carine Raquel. Consórcio intermunicipal para a aquisição de medicamentos: impacto no desabastecimento e no custo. **Revista de Saúde Pública**, v. 45, n. 4, p. 799-801, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-89102011005000016>.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

AZEVEDO, Damião Aleves de. A natureza jurídica das associações de municípios e dos consórcios intermunicipais. **Revista de Direito Administrativo**, v. 238, p. 375-384, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v238.2004.44088>.

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves. A eficácia do *pork barrel*: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. **Opinião Pública**, v. 23, n. 3, 2017.

BICHIR, Renata; SIMONI JUNIOR, Sergio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/c87HNnL8R5YNM95RpBVP7tN/?lang=pt>. Acesso em: 4 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 abr. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm. Acesso em: 25 mar. 2019.

_____. Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde (SUS), o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 jun. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7508.htm.

_____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm.

CONTARATO, Priscila Caran; LIMA, Luciana Dias de; LEAL, Rodrigo Mendes. Crise e federalismo: tendências e padrões regionais das receitas e despesas em saúde dos estados brasileiros. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 24, n. 12, p. 4415-4426, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320182412.25302019>.

DIAS, Leila Christina Duarte; MARQUES, Valesca Menezes. Associações de municípios em Santa Catarina: da gênese à consolidação. **Geosul**, v. 18, n. 36, p. 29-53, 2003.

DOMINGOS, Carolina Milena; FERRAZ, Edinalva de Moura; CARVALHO, Brígida Gimenez. Governança das ações e serviços de saúde de média complexidade em uma região de saúde. **Saúde em Debate**, v. 43, n. 122, p. 700-711, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-1104201912204>.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo *et al.* Uma análise dos consórcios intermunicipais para serviços de tratamento de resíduos sólidos a partir da ação coletiva institucional. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 3, p. 501-523, 2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81511>. Acesso em: 10 set. 2020.

FERRAES, Alide Marina Biehl; CORDONI JUNIOR, Luiz. Consórcio de medicamentos no Paraná: análise de cobertura e custos. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 3, p. 475-486, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000300005>.

FLEXA, Raquel Gonçalves Coimbra; BARBASTEFANO, Rafael Garcia. Consórcios públicos de saúde: uma revisão da literatura. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 25, n. 1, p. 325-338, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020251.24262019>. Acesso em: 10 set. 2020.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando. O comitê de articulação federativa no governo Lula: os percalços da cooperação territorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 97, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/339703/2018>. Acesso em: 20 fev. 2020.

GRIN, Eduardo José; SEGATTO, Catarina Ianni. Consórcios intermunicipais ou arranjos de desenvolvimento da educação? Uma análise de duas experiências no federalismo educacional brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 72, n. 1, p. 101-132, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v72i01.4114>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. **Perfil dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>.

JULIÃO, Karine Sousa; OLIVIERI, Cecília. Cooperação intergovernamental na política de saúde: a experiência dos consórcios públicos verticais no Ceará, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 3, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311x00037519>.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LUI, Lizandro. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 36, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.246779>.

LIMA, Luciana Leite *et al.* Plano Plurianual como *proxy* para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190147>.

LUI, Lizandro; SCHABBACH, Letícia Maria. Cooperação intergovernamental e consórcios públicos: uma análise da celebração de convênios. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 56, n. 1, p. 13-25, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.4013/csu.2020.56.1.02>.

LUI, Lizandro; SCHABBACH, Letícia Maria; NORA, Carlise Rigon Dalla. Regionalização da saúde e cooperação federativa no Brasil: o papel dos consórcios intermunicipais. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 25, n. 12, p. 5065-5074, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320202512.03752019>. Acesso em: 10 set. 2020.

MACHADO, José Angelo. Pacto de gestão na saúde: até onde esperar uma “regionalização solidária e cooperativa?”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 24, n. 71, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092009000300008>. Acesso em: 14 jul. 2021.

MEDEIROS, Cássia Regina Gotler *et al.* Planejamento regional integrado: a governança em região de pequenos municípios. **Saúde e Sociedade**, v. 26, n. 1, p. 129-140, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0104-12902017162817>. Acesso em: 10 set. 2020.

MEIRELES, Fernando. Alinhamento partidário e demanda por transferências federais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 1, p. 173-194, jan. 2019.

MELLO, Diogo Lordello de. Associativismo como instrumento de desenvolvimento dos governos locais: a experiência brasileira e de outros países. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 6, p. 55-66, 1997.

MORAIS, Vânia Soares; CHAVES, André Preissler Loureiro. Percepção dos gestores municipais de saúde relacionada à saúde ambiental: consórcio intermunicipal de saúde Cerrado Tocantins Araguaia. **Saúde e Sociedade**, v. 25, p. 349-360, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902016149984>. Acesso em: 10 set. 2020.

MULLER, Erildo Vicente; GRECO, Marisabel. Avaliação da satisfação dos usuários com os serviços do consórcio intermunicipal de saúde do noroeste do Paraná. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 15, n. 3, p. 925-930, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232010000300036>.

NICOLETTO, Sônia Cristina Stefano; CORDONI JUNIOR, Luiz; COSTA, Nilson do Rosário. Consórcios intermunicipais de saúde: o caso do Paraná, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 21, n. 1, p. 29-38, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2005000100004>. Acesso em: 10 set. 2020.

NONATO, Paulo Dinarte. **A legitimidade extraordinária das associações de municípios à luz do sistema processual coletivo**. 2019. Monografia (Graduação) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/28217>.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: EdUSP, 1999.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

REZENDE, João Batista de. Descentralização fiscal e gasto público. **Mediações**: Revista de Ciências Sociais, v. 2, n. 2, p. 21-26, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.5433/2176-6665.1997v2n2p21>.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. A cooperação federativa e a política de saúde: o caso dos Consórcios Intermunicipais de Saúde no estado do Paraná. **Cadernos Metrópole**, v. 18, n. 36, p. 377-99, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3604>. Acesso em: 10 set. 2020.

SAITO, Silvia Midori *et al.* Fortalecendo laços: cooperação intermunicipal para redução de risco de desastres. **Urbe**: Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 13, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20200403>.

SANTOS, Adriano Maia dos; GIOVANELLA, Ligia. Regional governance: strategies and disputes in health region management. **Revista de Saúde Pública**, v. 48, n. 4, p. 622-631, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-8910.2014048005045>. Acesso em: 10 set. 2020.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. A cooperação em uma Federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, n. 65, p. 411-429, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782016216522>. Acesso em: 10 set. 2020.

SILVA, Camila Ribeiro *et al.* Dificuldade de acesso a serviços de média complexidade em municípios de pequeno porte: um estudo de caso. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 22, n. 4, p. 1109-1120, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232017224.27002016>.

STRELEC, Thamara. **Desafios da adaptação institucional**: um estudo do impacto da Lei de Consórcios Públicos no estado de São Paulo. 2011. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://biblioteca.digital.fgv.br/dspace/handle/10438/8395>. Acesso em: 10 set. 2020.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

NEVES, Luiz Antonio; RIBEIRO, José Mendes. Consórcios de saúde: estudo de caso exitoso. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 22, n. 10, p. 2207-2217, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2006001000027>. Acesso em: 10 set. 2020.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 6, p. 1179-1193, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220170047>.

INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A PNDU: APONTAMENTOS PARA AVALIAÇÃO DE EFETIVIDADE E APERFEIÇOAMENTO

Carlos Henrique C. Ferreira Jr.¹

1 INTRODUÇÃO

A institucionalização de estruturas democráticas para a gestão do território, incluída a participação social, compõe o objetivo 11 (cidades e comunidades sustentáveis) dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e é integrante da Nova Agenda Urbana estabelecida a partir da conferência da ONU Habitat III. O Brasil é signatário da Agenda 2030, que estabelece os ODS. Dentre as metas estabelecidas pela agenda, a de número 11.3 estabelece o compromisso de “até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis (...)” (Ipea, 2019, p. 18). A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) é o instrumento de execução desse compromisso cuja realização desenvolve-se a partir da identificação das instâncias e práticas participativas existentes.

A *Nota Técnica* intitulada *Instâncias Participativas Municipais de Política Urbana: mapeamento dos conselhos da cidade, transporte, habitação, meio ambiente e canais digitais de participação* objetivou mapear as instâncias participativas (IPs) municipais com atuação em política urbana contemplando os objetivos da agenda assumida (Ferreira Junior, 2022). As questões sobre a definição do papel institucional e a formação das IPs levantadas a partir da discussão dos dados na nota são o objeto de discussão deste capítulo.

O mapeamento realizado revela as dificuldades para a obtenção de informações precisas sobre as IPs. Por exemplo, as bases de dados disponíveis não permitem análises sobre a efetividade dessas instâncias como espaços participativos. Também não há informações sobre a relação com as demais estruturas de governo locais compondo um regime de governança territorial interferfederativa – entendida como arranjos de relações entre agentes público-estatais e privados ou da sociedade

1. Pesquisador bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea); e advogado consultor em política e planejamento urbano e regional. *E-mail*: <ferreira.carloshc@gmail.com>.

civil, incluídas organizações sociais e agentes econômicos, no planejamento territorial. Tampouco há bases consolidadas sobre arranjos administrativos interfederativos como os consórcios públicos – entidades empregadas na gestão de políticas públicas de interesse comum dos municípios, e incluídas como instrumentos de gestão metropolitana ao lado de IPs pelo Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015).

Além desses aspectos, evidencia-se a carência de critérios legais e objetivos que disciplinem a criação de IPs de modo a assegurar, ao menos pelo controle jurídico, sua efetividade, e que possibilitem análises de desempenho e avaliação das políticas pelas quais são responsáveis.

Nesse sentido, faz-se necessário resgatar a situação do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), instância responsável pela articulação federal da participação em política urbana e ainda pelas diretrizes de participação aplicáveis às conferências das cidades. Ambos, o conselho e as conferências, são elementos constituintes de uma potencial estrutura de governança interfederativa apta a integrar a participação na política urbana.

A discussão inicia-se pela construção do conceito de democracia participativa; em seguida recupero os fundamentos qualificadores das IPs; sinalizo as necessidades para a produção de dados consistentes sobre IPs; ao final, proponho pontos para repensar a institucionalização das IPs atuantes na política urbana.

Além desta introdução, o trabalho divide-se em mais quatro seções. A segunda retoma a definição das instâncias participativas, critérios de efetividade e relação com as demais estruturas de governo, compondo o quadro ampliado da governança. A terceira aborda o ConCidades – instância de referência para as demais estruturas participativas – e seu papel na governança participativa na esfera federal. Na quarta, apresentam-se os resultados do mapeamento das IPs e as questões envolvendo os dados disponíveis. A quinta seção conclui com o levantamento de questões para o aperfeiçoamento das IPs em política urbana e seu potencial na governança do território.

2 INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS EM QUE TERMOS?

A análise inicial dá-se a partir dos fundamentos da democracia participativa como institucionalizada pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Também são tomadas como referência as propostas para estudos de efetividade das IPs, particularmente quanto aos atributos necessários para caracterizar os conselhos municipais em política urbana como efetivamente participativos.

Apenas o mapeamento dos conselhos de políticas públicas e demais estruturas análogas afins ao desenvolvimento urbano não é o suficiente para verificar o funcionamento de um modelo de governança participativo. As instituições,

ao serem criadas, estão passíveis de transformação e apropriação pelas práticas sociais. O processo de formação das instâncias participativas diz mais das suas características e funcionamento do que as definições legais que as estabeleceram. As evidências empíricas e alguns estudos de caso também apontam para dificuldades no funcionamento e efetividade dessas instâncias. A seguir apresentam-se alguns pontos como referências para a leitura das IPs e para a determinação de sua efetividade.

2.1 Institucionalização da democracia participativa

A CF/1988 estabeleceu um rol sucinto de formas participativas, embora afirme a soberania popular e o exercício direto dela no parágrafo único do art. 1º. Já o art. 14 elenca expressamente apenas o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (de proposição legislativa) como formas de atuação direta. Desde o princípio, a interpretação de constitucionalistas é a de que tal rol não é taxativo e que outras formas podem ser criadas e recepcionadas (Benevides, 1996).

De fato, as Emendas Constitucionais nº 31 (2000) e nº 71 (2012) incorporaram os conselhos com representantes da sociedade civil e o regime participativo à administração pública ao menos nas áreas de assistência social e cultura. Contudo, não há no art. 14 (dos direitos políticos) nem no art. 37 (princípios da administração pública) a inclusão de instâncias ou de uma dimensão participativa como princípio a ser observado pela administração pública e pelo processo político, muito menos diretrizes para a sua composição e funcionamento.

A institucionalização das instâncias participativas está na legislação complementar e ordinária. A Lei Complementar nº 140 sobre descentralização da política ambiental menciona indiretamente os conselhos da área com representantes da sociedade civil previstos pelo Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Igualmente, são as leis com caráter de estatuto dos principais sistemas de políticas públicas que incorporaram instâncias colegiadas com representantes da sociedade. Esse é o exemplo da Lei Orgânica da Saúde (Lei Federal nº 8.080/1990), do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587), do Sistema Nacional de Habitação (Lei Federal nº 11.254), entre outros. Essas leis têm em comum o estabelecimento de colegiados para participar da administração das respectivas políticas públicas, porém sem situá-los no processo de tomada de decisões.

Essa não é uma exceção ou posição divergente entre os regimes democráticos modernos. Ao longo do século XX, os Estados consolidaram um modelo político hegemônico caracterizado por um certo elitismo democrático. Já no século XVIII, os primeiros regimes liberais enfrentavam a questão da formação da decisão política quando a legitimidade do poder passou das figuras do rei soberano, da religião e

do conquistador para a soberania popular. Havia uma aparente contradição entre a garantia de direitos a grupos minoritários e a formação da vontade pelo voto da maioria. Outro ponto de atrito era a crescente complexidade das sociedades e da burocracia estatal que exigiam a tomada de decisões “técnicas” – compatíveis com a racionalidade aplicada à condução da vida, ou ao mundo administrado – em detrimento do senso comum dos pequenos coletivos. A solução encontrada foi o insulamento das instituições políticas por meio da redução da participação social à escolha dos agentes políticos pré-selecionados pelos partidos políticos e a formação de uma elite técnico-burocrática apta a lidar com as tarefas complexas da administração pública (Avritzer, 1996).

O que hoje entendemos por democracia participativa surge nos anos 1960 como um conjunto difuso de ideias e práticas em contestação ao elitismo democrático e à alienação popular dos processos decisórios. No Brasil, em particular, essas ideias estão associadas a uma perspectiva de emancipação popular das instituições estatais na conjuntura do regime antidemocrático então vigente (Avritzer, 1996; Lavalle, 2011a).

Essa é a base do conceito inicial de participação que influenciou a constituinte de 1988. A participação até então caracterizava-se pela autogestão e mobilização popular autônomas em antagonismo às instituições públicas. Em um segundo momento, com a perspectiva de mudança de regime, a participação passou a ser vista como um modelo institucional que poderia incorporar diferentes agentes sociais aos processos decisórios. Contudo, as disputas políticas na Constituinte lograram apenas o reconhecimento dos mecanismos mais genéricos, deixando para a legislação ordinária a incorporação dos conselhos e a regulamentação do papel destes nas decisões na administração das políticas públicas (Lavalle, 2011a).

Em 2014, deu-se um passo maior no sentido de institucionalização das IPs ao criar-se a Política Nacional de Participação (PNP) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), a partir do Decreto Nacional nº 8.243 de 2014.

O incentivo para a criação do SNPS estava no estabelecimento de princípios comuns a serem observados por todas as IPs, consolidação dos instrumentos e categorias de participação. Contudo, a PNP e o SNPS já nasceram com a fragilidade de não terem sido criadas por lei, mas sim por decreto regulamentar, atrelado à lei de organização da administração federal do primeiro governo Lula (2003). As disposições não chegaram a estabelecer critérios objetivos nem atribuições específicas a órgão de Estado para fazer a verificação do cumprimento das diretrizes da PNP. No curto período em que esteve em vigor (2014-2019), pode a PNP ter servido de referência para o estabelecimento de IPs setoriais afins à política urbana. O decreto foi revogado pelo Decreto nº 9.759 de 2019, do governo Bolsonaro, avesso à participação social democrática.

2.2 Pontos para a análise da efetividade das instâncias participativas

A baixa recepção inicial pela CF/1988, seguida da fraca regulamentação sobre a composição das IPs e seu papel no processo decisório, deixou indefinidas as possibilidades de análise de efetividade. Os primeiros levantamentos sobre as IPs avaliaram os casos de ausência ou não participação nos setores e políticas em que já havia previsão legal para instituí-la. Já a segunda geração de estudos começou a dedicar-se ao funcionamento dessas instâncias, suas características e efetividade (Lavalle, 2011b).

Desses estudos foi possível identificar pelo menos três categorias de IPs: os orçamentos participativos, os conselhos e as conferências de políticas setoriais (Lavalle, 2011b). Uma quarta categoria seriam os canais digitais de participação, muito embora ainda não se tenha definido se constituem uma instância particular ou uma solução técnica a serviço dos conselhos e conferências, por exemplo.

A partir dessas três categorias ou gerações de IPs, levantaram-se as principais questões sobre sua efetividade. A primeira delas é que a IP pode ser definida pela capacidade de influenciar, controlar ou decidir uma política pública (Cunha, 2004). Não é simples determinar um nexo de causalidade entre a existência de uma IP e os efeitos observados em uma dada política pública. O elemento formador da decisão dentro da IP precisa ser testado mediante variáveis externas, de modo que se possa afirmar que, de fato, sua atividade é a causa dos efeitos observados nas políticas públicas (Lavalle, 2011b).

A análise funda-se na formação da vontade e na construção deliberativa. Pelo senso comum, a participação reduz-se à formação de consensos ou a uma fragmentação dos critérios e instâncias de escolha baseados em maiorias numéricas. A literatura especializada aponta que o efeito participativo se dá quando diferentes grupos e indivíduos são capazes de, ao abrigo de uma instituição, arguir, construir entendimentos, ou seja, expor posições na composição de uma solução comum, não necessariamente por consenso, mas pela busca de um compromisso comum que efetivamente componha a execução da política pública (Avritzer, 2011; Lavalle, 2011b).

A efetividade da participação estaria na capacidade de deliberação, isto é, a possibilidade de vincular os resultados do debate à formação da posição pública desejada. A questão premente é se as IPs, a exemplo dos conselhos, são espaços sempre deliberativos ou se apresentam momentos deliberativos. Pesam como fatores de deliberação a composição com maior ou menor peso de representantes governamentais, a posição da decisão tomada no processo de formação da vontade pública, a confiança e os laços de solidariedade entre participantes (Avritzer, 2011).

A avaliação das IPs quanto ao grau de efetividade depende do controle de variáveis internas e externas, da coleta permanente de dados sobre as políticas

públicas executadas, seus efeitos e o funcionamento das IPs. Uma indicação para realização dessa avaliação é a adoção de estudos de casos em pares de lugares com características semelhantes. Desse modo, observa-se a importância da adoção de recortes regionais e por faixas de porte de população, bem como a possibilidade de cruzamento com outras formas de categorização de municípios para os estudos neste tema.

No grupo das variáveis internas, além das atribuições e formas de funcionamento, destaca-se a composição da representação formada por agentes dos setores público e da sociedade. O segundo grupo pode ser dividido em ao menos duas categorias: a dos agentes econômicos organizados (empresas, seus sindicatos e associações) e a dos representantes de entidades de classe ou de grupos de interesse organizados (profissionais, técnicos, especialistas, representantes de movimentos populares etc.).

Estudos de caso apontam para problemas com a captura das IPs por agentes econômicos organizados. Esse é o caso de alguns conselhos da cidade cujas atribuições foram reforçadas pelos planos diretores. Na ausência de diretrizes de seleção e mobilização de representantes da sociedade civil, as estruturas participativas podem ser capturadas por agentes organizados de setores econômicos que se articulam ou cooptam lideranças locais para indicação de representantes ou inviabilizam a participação ampliada. O abuso do poder econômico serve para manipular as IPs e fragilizar os processos deliberativos. O que pode ser feito bloqueando o acesso de pessoas interessadas às reuniões e audiências ou pelo patrocínio da presença de pessoas alheias aos interesses dos afetados pelas pautas em discussão (Oliveira Filho, 2009).

Em todo caso, há o cumprimento formal da prescrição de participação. A instância é criada, as reuniões ou audiências realizadas. As deliberações são tomadas, geralmente, em um único turno, sem espaço para o debate. Nesses casos os conselhos participativos assumem o caráter de instâncias legitimadoras de processos iniciados fora da esfera pública e com pouca ou nenhuma participação, alienando até mesmo os agentes políticos eleitos, como os vereadores, das tomadas de decisão (Oliveira Filho, 2009).

Ainda nesse tipo de caso, nota-se a rejeição de parte da população à IP gerida pelo governo local, vendo-a como uma apropriação indevida de um espaço de resistência às iniciativas do poder público – posição que recupera a concepção originária das iniciativas participativas no Brasil.

De todas as variáveis externas, destacam-se os recortes setoriais e territoriais. As políticas de desenvolvimento urbano têm como característica a interdependência entre os diferentes setores. Tomando como exemplo o conceito de direito à moradia que envolve a promoção de uma habitação segura, dotada de infraestruturas

de saneamento, eletricidade, comunicação, transportes, acesso a áreas verdes, equipamentos públicos de saúde, educação etc., fica evidente a necessidade de coordenação entre as diferentes políticas. Práticas de planejamento como desenvolvimento orientado aos transportes ressaltam ainda mais a importância de articular as diferentes IPs. Contudo, a institucionalização dos órgãos colegiados de participação segue a tendência de segmentação por setor. O ConCidades, em parte, reuniu as discussões sobre habitação, mobilidade e saneamento, porém não chegou a elaborar diretrizes específicas para uma atuação intersetorial.

A dimensão territorial é outra variável externa importante para a efetividade das IPs. O recorte usual das instituições é o do território dos municípios. Porém, o desenvolvimento urbano não necessariamente coincide com esse recorte. Há pelo menos dois tipos urbanos que implicam a necessidade de coordenação das políticas públicas e, portanto, de articulação das IPs entre os municípios – as metrópoles e os aglomerados urbanos.

O Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) contempla a participação como diretriz (parágrafo único, art. 3^a) e parte dos processos decisórios na administração das funções públicas de interesse comum (arts. 7^a e 12) no âmbito da governança interfederativa aplicada às regiões metropolitanas (RMs) e aglomerações urbanas (AUs), abordando, portanto, a dimensão territorial. Todavia não há detalhamento dessas diretrizes, cabendo aos entes federativos, em particular aos estados, a partir das leis de criação das RMs e AUs e dos planos de desenvolvimento urbano integrado (PDUIs), regulamentá-las quando da criação dessas entidades territoriais.

2.3 Desafios para a manutenção de IPs em municípios: um caso a aprofundar

Existem algumas experiências municipais de gestão com ampla utilização de recursos participativos cujas técnicas podem ser observadas e adotadas como referência para a construção de modelos de IPs, ao menos no mesmo recorte de escala territorial e de população. É o caso do município de Conde (Paraíba), cuja administração do período 2016-2019 adotou medidas para a implantação dos ODS. Em um primeiro momento, houve uma reorganização dos órgãos municipais, criando instâncias transversais de governança, articulando os diferentes setores. Em seguida, foram estabelecidas as prioridades do programa de governo e os canais de participação, bem como ocorreu a criação ou a formalização legal de conselhos permanentes.

Desse modo, por meio de oficinas temáticas com ampla divulgação, auxílio de facilitadores e relatores, promoveu-se a mobilização em prol da participação dos municípios. Assim, foi viabilizada a construção do orçamento democrático, a revisão do zoneamento municipal, bem como a efetivação das funções do conselho gestor de desenvolvimento municipal (conselho da cidade) e comitês gestores

de áreas de preservação ambiental e da orla do município. Outro resultado das práticas participativas adotadas foi a requalificação de espaços e equipamentos públicos a partir da captação de demandas e anseios dos habitantes locais com o auxílio de profissionais de planejamento e urbanismo para o desenho das soluções que as contemplassem (Tavares *et al.*, 2022).

A experiência de Conde não produz um modelo, mas indica algumas soluções para problemas com as variáveis internas e externas das IPs. Por outro lado, o próprio relato aponta a precariedade institucional dessa forma de gestão do território. Passada a administração, o mandato seguinte (a partir de 2020) desfez ou tornou inoperantes as IPs criadas.

Esse dado aponta para um aspecto levantado por Lavalle (2011b) quanto aos efeitos das IPs em grupos não integrados ou divergentes das deliberações tomadas por elas. Se por um lado a posição teórica clássica preconiza que a participação “bem-sucedida” incrementa o sentimento de pertencimento dos cidadãos e, portanto, legitima a atuação da IP, por outro, os efeitos distributivos podem se tornar alvo de disputa por grupos de interesse não integrados à mesma IP. Disputa essa que pode ser resolvida ou em detrimento da racionalidade política, das práticas de bom governo e do bem público, ou pelo abandono da IP como forma de construção de soluções.

A falta de integração das IPs na rotina da administração de políticas públicas como elemento essencial na formação da vontade pública revela-se na inatividade da principal instância participativa federal em política urbana.

3 O CONCIDADES: DESARTICULAÇÃO E PERSPECTIVAS

Desde 2017, duas das principais IPs em políticas urbanas federais, a Conferência Nacional das Cidades e o ConCidades, encontram-se inativas. Ambas as instâncias são o fórum e o órgão de assessoramento e coordenação interfederativa da política urbana nacional cuja composição contempla a participação de representantes da sociedade civil. Sua normatização reflete a institucionalização da participação social no âmbito federal, o que serve de indicativo da realização dessa dimensão da democracia participativa.

A Medida Provisória (MP) nº 2.220/2001 foi editada na esteira da sanção do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257), contemplando a regularização fundiária urbana que ficou fora do estatuto e criando o órgão de assessoramento da administração federal para a política urbana nacional. Assim, o ConCidades foi criado com o nome de Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), vinculado à Presidência da República.

Entre a MP nº 2.220 de 2001 e a regulamentação do CNDU, foi criado o Ministério das Cidades, em janeiro de 2003. Em dezembro do mesmo ano foi

convocada a I Conferência Nacional das Cidades, evento que aprovou a criação do ConCidades, materializando o CNDU criado pela MP de 2001. Desse modo, foi estabelecida uma circularidade entre as duas instâncias, que se tornaram cooriginárias, sendo o conselho permanente e a conferência periódica.

O CNDU foi primeiramente regulamentado pelo Decreto Federal nº 5.031/2004, colocando-o na estrutura do Ministério das Cidades, regulamentação que alterou o nome para Conselho das Cidades. A estrutura legal mínima estabelecida pela medida provisória foi de um presidente, o plenário e uma secretaria-executiva, com a possibilidade de criar comitês técnicos de assessoramento. Nesta primeira regulamentação, o conselho contava com 71 integrantes. A segunda regulamentação, Decreto Federal nº 5.790/2006, passou a referir-se ao Conselho das Cidades pela sigla ConCidades. Além disso, a partir desse decreto, o número de integrantes foi ampliado para 86, com o aumento de quatro assentos para representantes dos movimentos populares, três para os estados, dois para os municípios e um para cada uma das demais categorias. Em seguida, o ConCidades teve o seu regimento interno aprovado e posteriormente revisado pelas Resoluções Normativas nº 2 de 2006 e nº 7 de 2008. Entre as suas atribuições estava a convocação da conferência.

Apenas no governo Temer (2016-2018) seria editada a MP nº 782/2017, convertida na Lei Federal nº 13.502/2017, que alteraria a organização do Ministério das Cidades, mantendo o ConCidades como parte de sua estrutura.

A convocação da Conferência Nacional das Cidades tem sua previsão no art. 43 do Estatuto da Cidade. A partir da terceira convocação, já sob a competência do ConCidades, a conferência recebeu regulamento federal pelo Decreto Federal nº 5.790/2006. Dentre as atribuições estabelecidas pelo decreto, estava a de eleger os membros titulares e suplentes do ConCidades. Esse decreto também ratificou a competência do ConCidades para convocar as conferências. A quarta e a quinta conferências ocorreram sob essa regulamentação nos anos de 2010 e 2013, respectivamente. A sexta conferência estava prevista para ocorrer em 2017, quando o Decreto Federal nº 9.076/2017 transferiu a competência da convocação da conferência para o próprio Ministério das Cidades e redefiniu a periodicidade de três para quatro anos.

O mesmo decreto de 2017 também suprimiu as regras de eleição dos delegados do ConCidades pela conferência. Terminado o mandato de três anos dos conselheiros, as respectivas substituições não ocorreram, tampouco houve a convocação do conselho pelo ministério.

A MP nº 870, convertida na Lei Federal nº 13.844, ambas de 2019, dispendo sobre a estrutura da administração federal, reuniu o Ministério das Cidades e o da Integração Nacional no novo Ministério do Desenvolvimento Regional e ainda

retomou o nome Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, “Art. 57. Ficam transformados: [...] XII - o Conselho das Cidades em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano” (Brasil, 2019), sem indicar alterações na composição nem revogar as normas regulamentadoras vigentes.

Os Decretos Federais nº 9.759 e nº 9.812, ambos de 2019, extinguíram os órgãos colegiados, incluindo conselhos consultivos e participativos da administração federal direta e indireta criados por ato infralegal. Os efeitos dos decretos foram considerados inconstitucionais pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121 de 2019 para as instâncias colegiadas criadas por lei, tal como o CNDU. Neste âmbito de conselhos ou instâncias participativas extintas, estaria a Conferência Nacional das Cidades, posto que não tinha previsão legal no sentido estrito. Já o CNDU não foi alcançado pelos decretos, pois teve mantida sua previsão legal nos órgãos da administração direta.

A regulamentação mais atualizada da Lei Federal nº 13.844 é feita pelo Decreto Federal nº 11.065/2022, que atribui ao CNDU as competências estipuladas para o conselho homônimo criado pela MP nº 2.220/2001.

Considerando-se que, pelos princípios gerais de direito, as normas mais específicas prevalecem sobre as mais abrangentes; as mais recentes revogam as anteriores no que for contraditório; no tangente à hierarquia normativa, as leis prevalecem sobre os atos infralegais; e que a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB) – Decreto-Lei nº 4.657 de 1942, estabelece, no art. 4º, as regras de integração normativa para os casos de omissão legal, podemos fazer a seguinte leitura da situação jurídica atual do ConCidades.

As normas que criaram e regulamentaram o Ministério do Desenvolvimento Regional mantiveram o CNDU como sucessor do ConCidades, alterando-o apenas quanto ao nome. Ao não revogarem expressamente o conjunto normativo anterior que regulamentou a MP nº 2.220 de 2001, não extinguíram o regramento vigente para o CNDU.

O Decreto nº 5.790/2016 segue vigente até o momento, não tendo sido revogado por lei ou decreto superveniente. Tal norma ainda é a que regulamenta o art. 10 da MP nº 2.220, referida no Decreto Federal nº 11.065/2022 e na Lei de Organização Ministerial (Lei Federal nº 13.844/2019). Assim, o CNDU mantém a estrutura e as competências do ConCidades, tendo apenas sido renomeado, por força de lei, com o nome original.

Tal situação implica um vácuo de referências sobre a definição de agendas e organização das IPs em matéria de política urbana. Ainda que o ConCidades/CNDU esteja sujeito às mesmas questões de vulnerabilidade pelas variáveis internas (composição, capacidade deliberativa, escopo de atuação) e externas (segmentação setorial,

fragmentação territorial), é o espaço em melhor posição para colecionar as experiências locais e coordenar a adoção de parâmetros objetivos para o aperfeiçoamento das IPs.

Contudo, como abordado na seção anterior, uma aferição de eficácia e eficiência participativa dessas instâncias depende de uma análise dos mecanismos de seleção dos representantes, discussão e deliberação da agenda e aderência das propostas aprovadas aos mecanismos de participação, o que está além do escopo deste estudo. Nesse sentido, apontam-se os trabalhos de Avritzer (2011) e Almeida, Carlos e Silva (2016).

Não obstante as questões levantadas, a recriação do Ministério das Cidades pelo governo com início em 2023 sinaliza a retomada da agenda urbana de acordo com as diretrizes e os compromissos legais estabelecidos. Até a data de conclusão deste texto, não havia proposta publicada para a reestruturação do CNDU/ConCidades, o que também nos impede de avaliar seu formato com base nos pontos levantados. Entretanto, abre-se uma oportunidade para incluir aspectos territoriais antes não pensados, como uma tipificação das IPs em setoriais e territoriais. É possível também que o conselho delibere sobre parâmetros mínimos de funcionamento para as IPs, como o mapeamento discutido a seguir.

4 LEVANTAMENTO DAS IPs E CANAIS DIGITAIS DE PARTICIPAÇÃO AFINS À POLÍTICA URBANA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

4.1 Panorama dos dados sobre IPs em política urbana

Para a execução do levantamento realizado pela nota técnica tomada como referência para este trabalho, foram utilizadas as bases disponibilizadas pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A análise centrou-se na distribuição espacial das estruturas participativas, tomando como recorte as cinco macrorregiões do país e as categorias de municípios organizadas por faixas populacionais. Também foram analisadas as características desses conselhos e canais como composição, atividade e capacitação dos membros.

A opção pela Munic deu-se por ser a única fonte de dados de alcance nacional compatível com outras bases de referência para as políticas públicas e com informações específicas sobre estruturas participativas. Não foi possível levantar os números sobre os conselhos de desenvolvimento urbano ou de políticas setoriais metropolitanos dada a ausência de bases de dados com esse recorte. Alternativamente, em consulta às páginas na internet dos diferentes entes metropolitanos, encontram-se inconsistências nas informações prestadas, como falta de atualização sobre o funcionamento dos conselhos, omissões sobre estrutura e composição, que prejudicam um mapeamento consistente.

A Munic, embora tenha periodicidade quase anual – foi realizada em dezesseis dos últimos vinte anos (2002-2021) –, apresenta alternância entre os temas levantados a cada ano de pesquisa, operando em ciclos aproximados de três anos, nos quais um dado tema é novamente pesquisado. Contudo, não há uniformidade nas informações levantadas entre os ciclos; esse é o caso dos quesitos sobre a presença de estruturas participativas em desenvolvimento urbano. Desde 2012 não são levantados dados sobre a existência de conselhos municipais da cidade ou de desenvolvimento urbano. Entretanto, foram incluídos os quesitos sobre conselhos de transporte, habitação e meio ambiente, cujas competências e temáticas perpassam o desenvolvimento urbano.

Assim, as edições de 2012 e 2020 levantaram dados úteis para o mapeamento de instâncias participativas em política urbana, enquanto as edições de 2015 e 2018, ainda que tenham abordado o tema instrumentos de planejamento, porque o fizeram com mais enfoque nos instrumentos normativos do Estatuto da Cidade e na gestão consorciada de políticas públicas, não trouxeram dados a respeito dos conselhos. Por isso, considerarei os levantamentos das edições de 2012, última a contar os conselhos municipais da cidade e de desenvolvimento urbano; de 2019, que discorreu sobre os canais digitais de participação; e de 2020, que pesquisou os conselhos setoriais de transporte, habitação e meio ambiente (IBGE, 2013; 2019; 2020a).

Vale ressaltar os problemas de validação dos dados administrativos coletados pela Munic sujeitos à discricionariedade do agente respondente. Para contornar essa dificuldade, há a inclusão de quesitos de verificação como frequência das reuniões, caráter e composição dos conselhos. Todavia, o questionário segue sujeito a respostas imprecisas, omissas ou negadas por desconhecimento do respondente, além da evidente defasagem dos dados, caso dos conselhos da cidade, há dez anos sem atualizações.

Além desses pontos, outras questões formais e materiais limitam a classificação dos conselhos setoriais quanto ao grau de influência sobre as políticas públicas aos quais estão vinculados e, também, quanto ao efetivo caráter participativo, de modo que possam ser reconhecidos como IPs ou não.

Devido à falta de padrões normativos nacionais e ao grande volume de dados já coletados sobre outros temas, a Munic não tem como captar todos os critérios de seleção e indicação das organizações da sociedade civil – importantes para a qualificação dessa representação. Pelo mesmo motivo, a pesquisa do IBGE não coleta dados sobre o conteúdo das reuniões e os produtos gerados pelos conselhos. Pedir aos municípios o tipo de vínculo entre as resoluções dos conselhos e os atos normativos pertinentes às políticas a que estão vinculados significaria um volume ainda maior de dados e sem critérios de tratamento para validá-los.

Dificuldades semelhantes já foram relatadas pelos organizadores da pesquisa na coleta de informações sobre a participação em consórcios públicos, com respostas divergentes dadas por municípios sabidamente pertencentes ao mesmo consórcio. Esses são dados que, em princípio, dependem apenas de leis dos entes instituidores dos consórcios, portanto, mais estáveis e fáceis de registrar.

Os conselhos setoriais têm recebido mais atenção da Munic, sendo possível estabelecer um paralelo entre 2012 e 2020 para algumas áreas afins à política urbana, como transporte, habitação e meio ambiente. As publicações de divulgação das pesquisas apontam objetivamente o caráter descentralizador dos instrumentos de gestão dessas políticas urbanas, citando os fundos especiais (gestão financeira e rotativos) e os conselhos como instâncias de gestão descentralizadas e participativas, incentivados na esteira da adoção dos fundos especiais setoriais (IBGE, 2019; 2021).

A série mais longa disponível sobre os conselhos municipais é a dos conselhos de meio ambiente. A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) – instituída pela Lei nº 6.938/1981 – é anterior à CF/1988 e criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), com competências deliberativas/normativas, incluindo a participação de representantes de entidades de classe. Em 1997, o art. 20 da resolução nº 237 do Conama estabeleceu a exigência de criação de conselhos municipais do meio ambiente deliberativos, com participação social e profissionais habilitados para a execução do licenciamento ambiental no âmbito municipal (Brasil, 1997). Segundo a Munic 2012, tal disposição deu impulso à criação dos conselhos municipais do meio ambiente, alcançando 83% dos municípios no ano da pesquisa (IBGE, 2013).

Os setores de transporte, mobilidade e habitação não estavam, a princípio, estruturados em sistemas nacionais próprios, como as áreas de meio ambiente, saúde e educação, que já contavam também com a regulamentação de fundos e conselhos articulados para todas as esferas federativas, desde 1990.

A formação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) data de 2005 (Lei Federal nº 11.124). Já o Sistema Nacional de Transportes foi instituído em 2012 pela Lei Federal nº 12.587. A análise do mapeamento dos conselhos setoriais de ambas as políticas sugere que a institucionalização mais recente ainda se reflete na baixa contagem de IPs desses setores nos municípios. Na esfera federal, ambas as políticas de mobilidade e habitação ficaram reunidas sob o ConCidades/CNDU, arranjo que favoreceria a uma articulação intersetorial. Contudo, não se verifica nenhuma decisão normativa estruturante dessa instância no sentido de reunir também no âmbito municipal as IPs para as duas políticas.

4.2 Apontamentos sobre características e distribuição espacial das IPs em política urbana

Recupero a seguir alguns dados sobre a distribuição espacial dos conselhos da cidade, dos conselhos setoriais de transporte e meio ambiente, e ainda instrumentos digitais de participação.

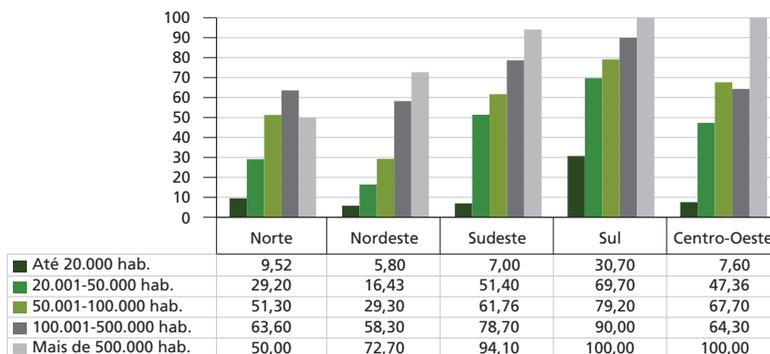
Em 2012, havia 1.231 municípios, ou 21,1% do total de municípios brasileiros, com conselhos de política urbana, um incremento de 68,3% em comparação ao ano de 2005, quando apenas 731 (13,1%) municípios tinham os conselhos. A macrorregião Sul contava com a maior proporção de municípios com conselhos, em 40,3% do total da região. As macrorregiões com menor contagem entre os municípios eram o Nordeste (11,6%) e o Centro-Oeste (18,7%). Nas macrorregiões Norte e Sudeste, os conselhos da cidade estavam presentes em 20,9% e 21,7% dos municípios, respectivamente (IBGE, 2013). O gráfico 1 traz a representação da incidência de conselhos da cidade no total de municípios por faixa de população e macrorregião do país.

Para 2012, a tendência observada é de que quanto maior a população, maior a presença de conselhos de política urbana. De tal modo que o menor grupo de municípios (mais de 500 mil habitantes) é o que conta com a maior incidência desses órgãos colegiados. O único desvio dessa tendência está na macrorregião Centro-Oeste, na qual há mais conselhos da cidade entre os municípios na faixa entre 50.001 e 100.000 habitantes do que na faixa seguinte. Assim como apontado anteriormente, a macrorregião Sul destaca-se pela maior quantidade de conselhos entre os municípios de menor porte, alcançado 30% destes. Desconsiderados os municípios até 20 mil habitantes da macrorregião Sul, a média nacional de municípios desse porte com conselhos seria ainda menor (5,6 %).

GRÁFICO 1

Incidência dos conselhos da cidade por faixa de população (2012)

(Em %)



Fonte: IBGE (2013).

Elaboração do autor.

Obs.: hab. – habitantes.

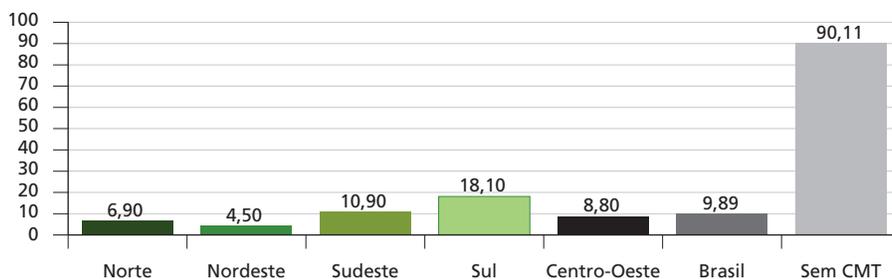
A Munic 2020 informa que não tem dados de 104 municípios (1,9% do total), seja por não terem respondido ao questionário, seja por terem deixado em branco o bloco sobre transportes. Não obstante, 73,2% dos municípios que responderam contam com alguma estrutura para a administração das políticas de transportes; desses, 837 (20,9%) tinham uma secretaria municipal exclusiva para o setor, valores semelhantes aos obtidos no levantamento da Munic 2017.

Em geral, os municípios com maior porte populacional tendem a ter estruturas dedicadas à administração de transportes, registrando-se órgãos e unidades com alguma atribuição nesse setor em 64,5% dos municípios com até 5 mil habitantes e 97,9% entre aqueles com mais de 500 mil habitantes. Outrossim, a presença de secretarias exclusivas de transporte/mobilidade urbana prevalece no grupo dos municípios mais populosos (mais de 500 mil habitantes), estando presente em 39,6 % desses (IBGE, 2021). Essa mesma tendência é refletida na distribuição dos conselhos municipais de transporte (CMTs), porém com concentração ainda maior nas faixas dos mais populosos.

Apenas 551 municípios (10,1% dos respondentes) informaram contar com IP para os transportes, número ligeiramente maior do que o registrado em 2017 (9,6%). Na faixa de 500 mil ou mais habitantes, 56,35% dos municípios contavam com conselho de transporte, na faixa imediatamente anterior (de 100 mil a 500 mil habitantes), o valor é de 30%, não chegando a 10% nas demais faixas até 50 mil habitantes. A distribuição regional também é heterogênea. Na região Sul, 18,1% dos municípios registraram possuir conselho de transporte, valor que cai para 10,9% no Sudeste, 6,9%, no Norte; 8,77%, no Centro Oeste; e 4,7%, no Nordeste.

Ainda de acordo com a base de dados da Munic 2020, entre as capitais, Campo Grande, Goiânia e São Luís não têm conselho; enquanto entre as metrópoles (pelas definições da Regic 2018), apenas Goiânia não contava com ao menos um município com conselho de transporte.

GRÁFICO 2
Incidência dos CMTs nos municípios por macrorregião (2020)
 (Em %)



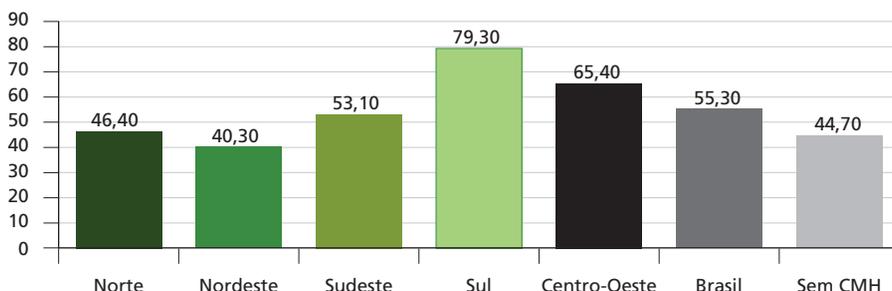
Fonte: IBGE (2021).
 Elaboração do autor.

Em comparação com o levantamento de 2017, verifica-se uma redução de cerca de 10% no número de municípios que declararam ter um conselho municipal de habitação (CMH), caindo de 3.319 para 3.018. As macrorregiões Norte e Nordeste observaram as maiores quedas, cerca de 17,5%, enquanto o Sudeste e o Centro-Oeste também variaram para baixo, próximo aos 13%. A macrorregião Sul verificou a menor queda, 5,5%, de 996 para 941 municípios com CMH. A *Munic 2020* também registra uma queda geral no número de estruturas municipais dedicadas à gestão da política habitacional, incluídas as secretarias e os demais órgãos, como departamentos e unidades administrativas. Ao que parece, as duas edições da pesquisa (2017 e 2020) captaram os ajustes e as transformações decorrentes das mudanças na política habitacional após as eleições gerais de 2018, que, após um período de estagnação, foi reformulada em 2021 pelo programa Casa Verde e Amarela.

A distribuição territorial dos CMHs, em 2020, seguia com a tendência de maior presença no Centro-Sul do país. O Sul é a macrorregião com maior proporção de municípios com CMH, seguida do Centro-Oeste e do Sudeste, que são macrorregiões com proporções acima dos 50%. Já as macrorregiões Norte (46,4%) e Nordeste (40,3%) têm menos municípios com CMH. Todavia, a incidência de CMHs entre todos os municípios, independentemente de faixa de população ou região, é maior do que a dos conselhos da cidade e de transportes. O gráfico 3 compara a proporção de municípios com CMH entre as macrorregiões, o total do país e os municípios sem CMH.

Os CMHs, por força da lei, devem garantir, no mínimo, um quarto das vagas para representantes dos movimentos populares, para que estejam aptos a receber recursos do FNHIS. Contudo, a *Munic*, por causa da padronização dos quesitos, não inquire sobre o atendimento deste critério legal. No caso da adoção de conselhos paritários, as vagas legalmente reservadas representariam no mínimo metade das vagas para representantes da sociedade civil. Esse é um marcador importante para a atribuição do caráter participativo dos CMHs, pois implica que não apenas representantes de associações empresariais e entidades de classe têm assento. No entanto, a falta de regulamentação deixa em aberto os critérios de escolha e indicação dos movimentos populares. Aliás, a lei não traz uma definição objetiva da categoria movimento popular, o que também prejudica a verificação do atendimento do critério.

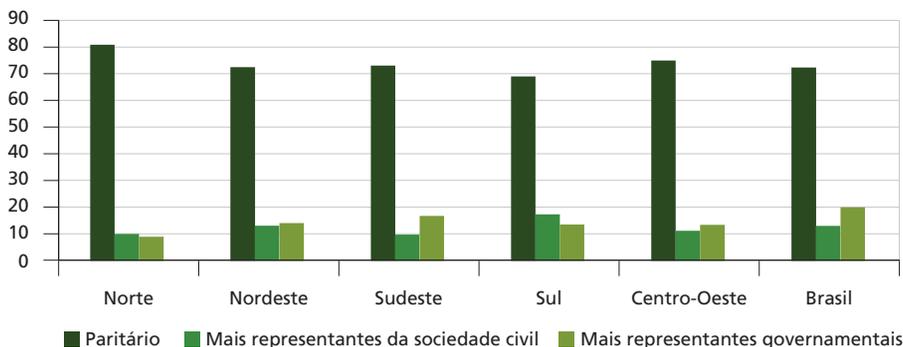
GRÁFICO 3
Incidência dos CMHs nos municípios por macrorregião (2020)
 (Em %)



Fonte: IBGE (2021).
 Elaboração do autor.

Dos 3.018 CMHs levantados pela Munic 2020, 70%, aproximadamente, adotam a composição paritária (gráfico 3). Esta tendência se repete em todas as faixas de população. Quanto à distribuição regional, a formação paritária se faz mais presente na macrorregião Norte, em 80% dos municípios, permanecendo próxima aos 70% nas demais. A macrorregião Sul destaca-se pela maior proporção de CMHs com mais representantes da sociedade civil (17,42%). As duas macrorregiões são as que mais privilegiam esse tipo de representação se somados os conselhos paritários e com maioria da sociedade de representantes da sociedade civil. As demais macrorregiões tendem a formar CMHs paritários ou com prevalência de representantes governamentais. O gráfico 4 compara a composição dos CMHs por macrorregião.

GRÁFICO 4
Composição das IPs em habitação por macrorregião (2020)
 (Em %)



Fonte: IBGE (2021).
 Elaboração do autor.

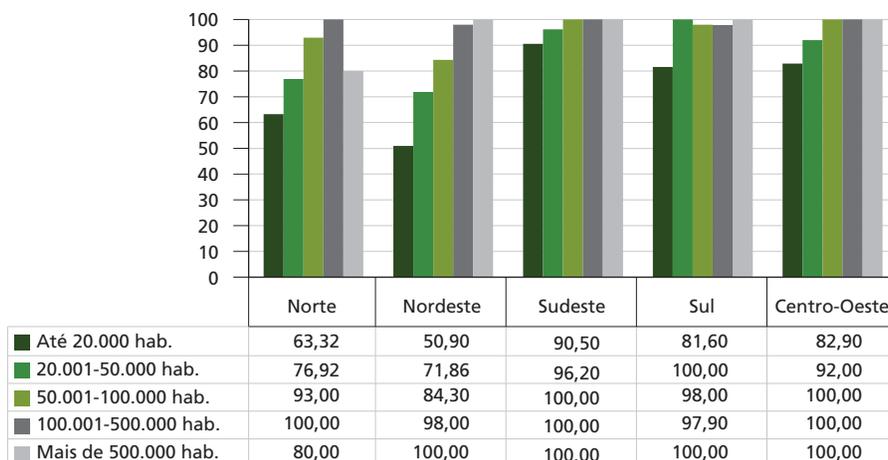
A primeira constatação no levantamento sobre os conselhos municipais do meio ambiente (CMMAs) é o aumento na proporção de municípios com esses órgãos. Em dezoito anos (2002-2020), a ocorrência dessas IPs saltou de 34% para 80% dos municípios. Dentre todos os conselhos de política levantados, os CMMAs são os de maior difusão entre os municípios de todas as regiões. À exceção da região Nordeste (61,9%), a incidência de municípios com conselhos do meio ambiente é igual ou superior à média nacional, o que demonstra uma redução das disparidades. A região Sudeste conta com a maior proporção de municípios com conselhos, alcançando 92,9%, seguida por Centro-Oeste (87,4%), Sul (85,9%) e Norte (79,2%) (IBGE, 2021).

Assim como para os demais conselhos, a Munic 2020 inquiriu sobre as características dos CMMAs. Prevaecem, entre as funções declaradas, os conselhos com caráter deliberativo (81,3%), ou seja, aqueles com poderes decisórios sobre a administração de recursos e das políticas ambientais municipais. Em seguida, aparecem os conselhos consultivos (77,7%), com funções indicativas de medidas a tomar na administração da política ambiental ou de realização de estudos. Além disso, 37,2% dos CMMAs informados também tinham funções normativas, com capacidade para regular e estabelecer diretrizes para a atuação municipal. Por fim, 36,8% eram considerados conselhos fiscalizadores. Vale ressaltar que essas atribuições não são mutuamente excludentes, embora, no desenho da estrutura de governança da política ambiental, possa ser conveniente separar algumas dessas funções em agentes diferentes (IBGE, 2021).

GRÁFICO 5

Incidência dos CMMAs por faixa de população e macrorregião (2020)

(Em %)



Fonte: IBGE (2021).

Elaboração do autor.

4.3 Canais digitais de participação

Os últimos vinte anos foram marcados pela acelerada expansão digital dos meios informacionais. O acesso à internet, ainda que não totalmente universalizado, popularizou-se ao ponto de tornar-se o principal canal de circulação de informações, além de uma onipresente ferramenta para transações diárias, desde as comunicações pessoais aos meios de pagamento e solicitações diversas, como serviços, compras e até atendimento médico. Os processos desencadeados neste período vêm sendo chamados de transformação digital, que, no contexto da pandemia de covid-19, foram ainda mais acelerados com a normalização do teletrabalho. Observou-se também a adoção generalizada de uma série de dispositivos de prestação de serviços, coleta de dados, gestão e operação de utilidades públicas baseados em plataformas digitais, em particular aplicativos de uso em telefones celulares.

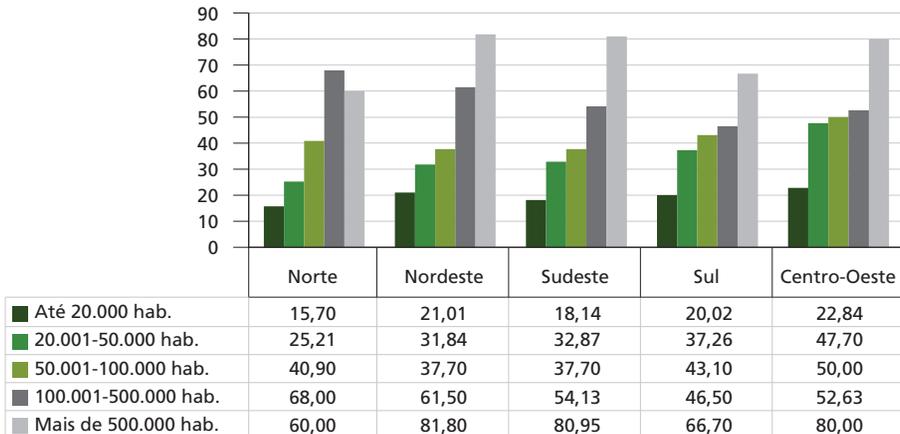
O mapeamento dos canais municipais digitais de participação (CMDPs) foi feito a partir dos dados coletados pela Munic a respeito dos canais de participação pela internet disponibilizados pelos municípios em quatro modalidades definidas pelo IBGE: i) consulta pública *online* para envio de contribuições para leis, orçamentos e planos; ii) grupos de discussão como fóruns ou comunidades pela internet; iii) *enquete online* sobre assuntos de interesse da prefeitura; e iv) votação online para orientar a tomada de decisões sobre políticas públicas, orçamento etc. (IBGE, 2020a).

No total, 1.453 municípios declaram oferecer algum canal de participação dentro das modalidades definidas pelo IBGE. A disseminação dos CMDPs entre as regiões mostra-se mais equilibrada do que a dos conselhos setoriais de políticas públicas, embora a incidência ainda seja baixa, pois 73,9% (4.117) ainda não ofertam nenhum canal. Dentre as macrorregiões, a com maior disseminação digital é a Centro-Oeste, com pouco mais de 30% dos municípios com canais de participação.

Neste quesito, o gráfico 6 mostra que as tradicionais diferenças regionais não se fazem perceber ainda. As regiões Norte e Nordeste têm proporções de municípios com CMDPs similares ou ligeiramente superiores às das regiões Sul e Sudeste, todas elas próximas da média nacional (26%). Tais números talvez se expliquem pela relativa homogeneização da conectividade entre os centros urbanos. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2018 (IBGE, 2020b) já apontava que a principal forma de acesso à internet ocorre por meio dos aparelhos celulares, sendo esses amplamente difundidos mesmo nas mais isoladas regiões Norte e Centro-Oeste – onde os maiores centros urbanos, recentemente, passaram a contar com ligação por fibra ótica, além das ligações convencionais por ondas de rádio e satélite. Nesse sentido, a evolução da conectividade dos municípios das áreas mais remotas das demais regiões avança para a integração com os grandes centros mais próximos.

GRÁFICO 6

Incidência de CMDPs por faixa de população e macrorregião (2018)
(Em %)



Fonte: IBGE (2020b).
Elaboração do autor.

Uma clara tendência na proporção de municípios com CMDPs aparece com relação ao porte populacional. Quanto mais populosos, maior a probabilidade de oferta de algum meio digital de participação dentro das quatro modalidades definidas. Nessa contagem, apenas a região Norte apresenta uma inversão entre as duas faixas de maior população. É nela que está a menor proporção de municípios de grande porte (mais de 500 mil habitantes) com oferta de CMDP (60%). Em seguida, a região Sul aparece com 66,7%. Nas demais macrorregiões, cerca de 80% dos municípios de maior população declararam oferecer meios digitais de participação. Entre os municípios de menor porte (até 20 mil habitantes), a incidência varia entre 15,7%, no Norte, e 22,84%, no Centro-Oeste.

Considerando-se as rápidas transformações nesse segmento, é de se esperar ainda uma consolidação para os próximos anos. À medida que a conectividade avance, as diferenças regionais devem assumir outros contornos mais próximos às questões estruturais. Os municípios de maior porte tendem a não ser tão discrepantes quanto às capacidades institucionais. No entanto, as características da rede urbana tendem a se refletir nessas capacidades, assim os municípios menores das macrorregiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste podem se distanciar dos demais das regiões Sul e Sudeste. Contudo, a conectividade facilitada nesses lugares pode servir de instrumento para a promoção das capacidades institucionais possibilitada pela superação do isolamento geográfico, e pelo acesso à informação e a serviços de assessoria técnica especializada.

5 CONCLUSÕES: QUESTÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO E A EFETIVIDADE DAS IPs

Os resultados alcançados apontam que a institucionalização das instâncias participativas ainda é um processo em andamento. A constitucionalização das IPs, seja por meio de conselhos, conferências ou outros mecanismos, é recente e incompleta. Não há dispositivo constitucional determinante da observação efetiva de uma etapa ou dimensão participativa na formação das decisões públicas nem de seus procedimentos.

A não convocação dos conselhos, em particular do CNDU/ConCidades, e a não produção de norma que os regulamente podem indicar uma estratégia de esvaziamento das estruturas consultivas e colegiadas compostas não só de membros da sociedade civil organizada, mas também de outras esferas de governo, demonstrando a fragilidade das políticas de cooperação interfederativa e de ampliação da participação democrática. Portanto, à mercê dos governos, em detrimento de uma visão política de Estado.

A situação presente, junto ao reforço da descentralização das políticas públicas, a partir de transferências diretas, aponta para a potencial adoção de IPs por gestões municipais com vieses mais democráticos, em uma reconfiguração do caráter emancipatório das experiências participativas do passado. Contudo, a falta de coordenação nacional prejudica a troca de experiências e o balizamento a partir de diretrizes objetivas comuns. A descentralização também reforça a fragmentação das instâncias de governança, significando a ausência de estímulos externos que fomentem a cooperação necessária nos territórios onde as funções públicas de interesse comum demandam uma gestão integrada.

A não participação dos beneficiários de políticas públicas, prejudicada pela falta de garantia de representação paritária ou de maioria da sociedade civil nos processos decisórios das IPs, prejudica a possibilidade de uma governança sensível às necessidades públicas e às melhores práticas de prestação dos serviços.

As estruturas de governança do tipo IP tendem a estar concentradas nas áreas urbanas consolidadas e de maior população, embora já se verifique que aquelas mais bem estruturadas ou com estímulos externos evidentes, como os conselhos de habitação e meio ambiente, apresentam um grau maior de difusão pelo território.

A partir da experiência com a exigência legal de institucionalização dos CMHs e dos conselhos de saúde para o repasse de recursos, a política urbana pode instituir diretrizes exigindo a declaração anual atualizada por parte dos municípios dos dados referentes aos conselhos responsáveis pela gestão de recursos de transferências voluntárias para a sua execução, contribuindo assim para a construção de um sistema de informações municipais.

Os resultados também apontam que o funcionamento das IPs está ligado à ativa execução de políticas federais ou à descentralização de funções administrativas que as demandem como parte da estrutura de gestão, o que enseja um funcionamento eventual ou intermitente. Seria interessante garantir um modelo flexível de financiamento, de modo a evitar a desmobilização dos conselhos e as perdas de capital humano e experiência acumulada.

Para a superação da fragmentação setorial e territorial, uma nova PNDU poderia adotar o conceito de “bacias” ou territórios baseados em diagnósticos sobre a extensão de serviços passíveis de serem organizados como funções públicas de interesse comum. Assim, a formação de comitês gestores pode ser feita independentemente da institucionalização da área como região metropolitana ou aglomerado urbano pelos estados.

O estabelecimento de critérios territoriais poderia ser estendido para os processos de seleção e indicação dos membros representantes da sociedade civil para compor as IPs, a partir da designação de vagas exclusivas para residentes de áreas específicas. Igualmente, seria interessante criar procedimentos de desincompatibilização para evitar a indicação de meros prepostos de agentes governamentais ou de grupos de interesse econômico.

O ponto anterior reforça a importância da normatização nacional das IPs com parâmetros objetivos para além das diretrizes e princípios, importantes, mas ainda abstratos, da revogada PNP criada pelo Decreto nº 8.243 de 2014.

A mobilidade urbana é talvez o setor em que a necessidade de articulação seja mais evidente. O modelo de separação de competências de transporte por recorte territorial parece dificultar a formação de IPs que abranjam todo o território por onde efetivamente os deslocamentos se dão. O padrão de deslocamento metropolitano não é análogo ao padrão de deslocamento inter-regional, embora ambos sejam intermunicipais. Ocorre também uma fragmentação ainda maior com a especialização de municípios e estados em modais específicos de transporte cuja gestão é desarticulada, implicando ineficiências e custos elevados para o deslocamento – por exemplo, estados com os sistemas de trilhos, barcas, teleféricos; municípios com ônibus, veículos particulares e não motorizados.

Um exemplo de IP com modelo de atuação com base territorial são os comitês de bacias hidrográficas. Por definição do art. 37 da Lei das Águas (Lei nº 9.433/1997), a área de atuação de um comitê coincide com a totalidade da respectiva bacia hidrográfica. O comitê, enquanto IP, deve, portanto, conter representantes de todos os municípios e estados onde esteja localizada a bacia hidrográfica; as discussões e deliberações são necessariamente tomadas em conjunto entre os representantes de todo o território afetado. Por analogia, a gestão do

saneamento poderia adotar a mesma lógica de bacia, o que igualmente poderia ser estendido para a mobilidade urbana.

Considerando que os elementos apresentados não são suficientes para aferir a efetividade das IPs mapeadas, entende-se haver necessidade de aprofundar os estudos de caso, como o de Conde, sucintamente apresentado neste trabalho, de modo que permitam a comparação entre experiências, como apontado para o estabelecimento de modelos e soluções para a implantação da dimensão participativa na política urbana, em particular na PNDU.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, p. 250-285, maio 2016.

AVRITZER, Leandro. Teoria democrática, racionalidade e participação: uma crítica habermasiana ao elitismo democrático. *In*: _____. **A moralidade da democracia**: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva, 1996.

_____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. 2. ed. São Paulo: Ática, 1996.

BRASIL. **Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Brasília: MMA, 1997. Disponível em: http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237.

_____. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 jun. 2019, seção 1, p. 4.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Aprofundando a democracia**: o potencial dos conselhos de políticas e orçamentos participativos. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

FERREIRA JUNIOR, Carlos Henrique. **Instâncias participativas municipais de política urbana**: mapeamento dos conselhos da cidade, transporte, habitação, meio ambiente e canais digitais de participação. Brasília: Ipea, 2022. (Nota Técnica PNDU, n. 18). Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros**: 2012. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros**: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros**: 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17270pnad_continua.html?edicao=27138&ct=publicacoes.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros**: 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Caderno dos ODS**: ODS 11. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190612_cadernos_ODS_objetivo_11.pdf.

LAVALLE, Adrián Gurza. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 84, p. 13-23, 2011a.

_____. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011b.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo. **A participação popular no planejamento urbano**: a experiência do plano diretor de Porto Alegre. 2009. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/17328>.

TAVARES, Flávio *et al.* **Agir Local**: gestão territorial e democracia – uma experiência em Conde – Paraíba – Brasil. João Pessoa: Instituto Território, 2022.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Carta brasileira para cidades inteligentes**. Brasília: MDR, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes/CartaBrasileiraparaCidadesInteligentes2.pdf>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.
Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil. 2. ed. Rio de
Janeiro: IBGE, 2016.

_____. **Regiões de influência das cidades:** 2018. Rio de Janeiro IBGE, 2020.

ASSESSORIA TÉCNICA AOS MUNICÍPIOS E A PNDU: POTENCIAL DE FORMAÇÃO DE UMA REDE DE ASSISTÊNCIA COM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

Carlos Henrique C. Ferreira Jr.¹
Cátia Wanderley Lubambo²

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo deriva da *Nota Técnica* sobre assistência técnica para municípios, parte de um conjunto de cinco notas sobre governança interfederativa na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU),³ realizadas no âmbito do Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 71/2019 firmado entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU) do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

Cumprindo com o propósito desta publicação, o capítulo traz de maneira condensada os resultados, a discussão e as recomendações levantadas pelos estudos subsidiários à PNDU. Entende-se que, dessa forma, é possível fazer uma leitura alinhavada dos aspectos comuns a todos os temas da governança interfederativa, contribuindo para a construção de ideias que levem à estruturação da PNDU.

A princípio, são referências determinadas pelo *Texto para Discussão* intitulado *Contextualização e Diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano* (Costa *et al.*, 2020) e pela *Nota Técnica* intitulada *As Relações Interfederativas no Brasil e o Desafio de Formular, Implementar e Monitorar a PNDU* (Lui *et al.*, 2020), ambos os estudos realizados a partir do TED referido acima.

O *Texto para Discussão* e a *Nota Técnica* apontam que a PNDU é a interface entre a Nova Agenda Urbana (NAU) e a realização das disposições constitucionais

1. Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); advogado consultor em política; e doutor em planejamento urbano e regional. *E-mail*: <ferreira.carloshc@gmail.com>.

2. Pesquisadora titular da Fundação Joaquim Nabuco; e investigadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INPuT). *E-mail*: <catia.lumbambo@gmail.com>.

3. As demais notas abordam: consórcios públicos, estruturas de participação em política urbana, associações municipais e governança metropolitana.

sobre a política urbana, além do exercício efetivo das competências de planejamento e ordenamento territorial pela Federação brasileira.

A NAU parte do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) número 11,⁴ da Agenda 2030, construída no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Entre os dez temas da NAU elencados pelo *Texto para Discussão*, destacam-se o número 3, políticas urbanas nacionais, e o número 4, governança, capacidade e desenvolvimento institucional urbanos (Costa *et al.*, 2020, p. 63).

Lui *et al.* (2020, p. 25) traz a justificativa para a pertinência de uma política de assistência técnica para os municípios. A premissa é de que as burocracias mais bem qualificadas têm melhor desempenho na implementação de políticas públicas. Um modo de aferir as capacidades da administração é a qualificação do pessoal da burocracia que quanto mais elevada tende a impactar positivamente no desenvolvimento das capacidades institucionais.

Em contrapartida, a complementação da capacidade institucional pode ser provida por entidades e agentes sociais qualificados dispostos a realizá-la ou que tenham como propósito a promoção do interesse público. É o caso das instituições de ensino superior (IES) públicas, que têm por princípio organizacional o tripé ensino, pesquisa e extensão, sendo este último a conexão entre a instituição e o seu território, arranjo que remete de volta ao conceito de coprodução.

A assistência técnica pode ser definida como: a aplicação de conhecimento técnico para assistir à realização de um projeto ou operação de equipamento ou, também, para complementar a capacidade de execução de produtos e processos feita pelo fornecedor ou responsável pelo projeto para a pessoa ou ente contratante. No caso da relação entre administração pública e administrado, pode ser feita por um terceiro assistindo ao poder público no exercício de suas atribuições.

Legalmente, a definição de assistência técnica aplicável à política urbana e, portanto, aos municípios é da Lei Federal nº 11.888 que assegura a assistência técnica pública e gratuita para a produção de habitação de interesse social (HIS) para famílias de baixa renda. Contudo, a assistência da lei mencionada é voltada aos administrados e não à própria administração.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) traz, no § 1º do art. 211, a prestação de assistência técnica pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para a execução das diretrizes redistributivas, equalizadoras e garantidoras da qualidade educacional. Outro fundamento constitucional para a assistência técnica é a cooperação técnica, ramo específico da cooperação

4. "Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis". Disponível em: www.habitat3.org.

entre os entes federativos e citada em ao menos sete artigos,⁵ dos quais destacam-se os arts. 166-A e 219-A. O primeiro prevê a cooperação técnica para o acompanhamento da execução de transferência orçamentária direta especial; o segundo dispõe sobre a cooperação não só entre entes da administração direta, mas também deles com entidades públicas e privadas. Ressalte-se que a cooperação e a coordenação são características complementares do federalismo brasileiro, sendo um dos fundamentos dos sistemas de políticas públicas constitucionais (Ipea, 2010, p. 177), entre as quais, a PNDU.

A assessoria técnica aparece também como uma atividade de cooperação. De escopo maior que a assistência técnica, ela não é restrita apenas à aplicação de um saber técnico a um produto ou serviço, mas compõe um processo para a consecução de objetivos, podendo, inclusive, apontar a necessidade de assistência técnica. A incorporação da categoria assessoria técnica no conjunto de iniciativas levantadas serve para reconhecer um campo maior de atuação possível para as IES. Ela envolve a participação ativa do ente assessorado, promovendo-o de uma posição de assistido hipossuficiente a coprodutor do objeto da assessoria (Cardoso e Lopes, 2019).

Por fim, o estudo adota a estrutura de ciclo em cinco fases das políticas públicas para identificar as instâncias de incidência possíveis para a assistência e assessoria técnicas – construção da agenda, formulação da política, processo decisório, implementação, monitoramento e avaliação – nas quais as IES podem atuar.⁶ O objetivo é produzir subsídios para responder às perguntas: i) onde há IES aptas e quais atuam em áreas de interesse da PNDU; e ii) como atuam e quais recursos e ações podem fomentar a sua atuação.

O desenvolvimento do estudo esteve condicionado pela disponibilidade de dados⁷ e seguiu as diretrizes apontadas pelos textos de referência para o atendimento da demanda do TED. De partida, algumas opções de recorte foram estabelecidas com base nas fontes disponíveis. Para a definição de quais polos tomar como referência, adotaram-se as regiões geográficas imediatas (RGIs) e as regiões geográficas intermediárias (RGInts), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pois funcionam como um *proxy* entre rede urbana e a região sob influência de uma formação urbana. As hierarquias das Regiões de Influência das Cidades (Regics) também são referências para as análises sobre a heterogeneidade da rede urbana. O outro recorte é a escolha dos campos de planejamento urbano e regional, a

5. Arts.: 23, 29, 30, 166-A, 216-A, 219 e 241.

6. Sobre este tema, conferir Howlett e Ramesh, 2013 *apud* Mota, 2015.

7. Os efeitos da pandemia de covid-19 em 2020 e 2021, em particular as dificuldades criadas pelo regime de trabalho remoto, foram contingências para a coleta de dados, prejudicando a obtenção de respostas das instituições procuradas, havendo longas demoras ao tentar contato por canais diretos, como telefones e *e-mails* institucionais. Diante disso, foi privilegiada a utilização de dados e informações disponíveis em repositórios institucionais tais como anais de eventos e páginas na *internet*.

geografia e as políticas públicas para a coleta de informações sobre experiências de assessoria técnica em política urbana e regional por IES.

Nos quatro itens a seguir, são apresentados os elementos considerados na elaboração do estudo: i) o impacto da interiorização das IES no aperfeiçoamento do pessoal da administração; ii) a distribuição das IES pela Federação, em especial as com programas aptos a desenvolver atividades de assistência técnica; iii) a percepção dos agentes das IES sobre seu papel na política urbana e as formas de participação em projetos de assessoria/assistência técnica e o respectivo fomento; e iv) as sugestões apontadas pelo estudo para a estruturação de uma rede de assistência técnica para municípios com a participação de IES.

2 A INTERIORIZAÇÃO DE IES E A QUALIFICAÇÃO DE PESSOAL PARA A EXECUÇÃO DA POLÍTICA URBANA

2.1 Precusores da formação de pessoal e assessoria técnica para municípios

A demanda pela formação de pessoal para trabalhar ou prestar assessoria técnica aos municípios por meio de uma PNDU foi primeiramente abordada ainda nos anos 1970. Cabe ressaltar que antes dessa articulação federal houve, durante as duas décadas antecedentes, uma paulatina consolidação dos campos do urbanismo e do planejamento urbano com formação de profissionais especializados nessas áreas (Feldman, 2005).

Já na década de 1970, após a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), em 1964, convênios foram estabelecidos com programas de pós-graduação de cinco universidades federais para a formação de profissionais para atuar no desenvolvimento urbano e local. A fim de complementar sua capacidade de agência para além dos serviços financeiros, o Serfhau procurou uma solução para qualificar técnicos do serviço público. Isso já vinha sendo feito por meio de cursos e seminários para a formação de planejadores, promovendo a “formação interdisciplinar de um profissional capaz de participar ativa e competentemente dos processos de urbanização, desenvolvimento e modernização nacionais” (Coppe, 1975).

Nesse sentido, foi criado o primeiro Programa Nacional de Capacitação de Recursos Humanos (PNCRH) para o desenvolvimento urbano e local que objetivava promover o desenvolvimento local integrado dos centros urbanos do país. As ações do programa eram voltadas para a coordenação das políticas de saneamento e habitação e para a elaboração de planos diretores seguindo os parâmetros de organização técnico-administrativa para municípios estabelecidos pelo Programa de Ação Concentrada (PAC). O PAC, lançado em junho de 1969 pelo Ministério do Interior, definiu 457 concentrações urbanas prioritárias para a execução de políticas locais que demandariam os novos profissionais planejadores (Coppe, 1975).

A segunda edição do PNCRH de 1976 foi elaborada pela Secretaria de Planejamento, pelo Ministério do Interior e pelo Ministério da Educação (MEC), estabelecendo as cinco instituições públicas de ensino superior – a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), a Universidade de Brasília (UnB), a Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – que promoveriam cursos de mestrado e especialização nas áreas de planejamento urbano e regional. O departamento de assuntos universitários do MEC e a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPU) ficaram responsáveis pela execução do programa, cabendo à CNPU complementar o salário dos professores, além de financiar projetos de pesquisas (Coppe, 1975).

A institucionalização e a cooperação para a capacitação de pessoal para as administrações locais remontam aos anos 1940 e ao movimento municipalista pan-americano, fortalecido no pós-guerras. Além da iniciativa federal, são notórias as contribuições do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), instituição criada a partir da Associação Brasileira de Municípios (ABM), ainda nos anos 1950, no âmbito dos Congressos Brasileiros de Municípios. O Ibam apresentou-se como solução paraestatal financiada com recursos dos próprios municípios, além de dotações pontuais da União para desenvolver estudos e serviços de assessoria técnica em aperfeiçoamento da administração e planejamento municipais. Logo o Ibam consolidou-se como um centro de formação de pessoal para a administração pública local a partir de experiências desenvolvidas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), com a qual mantinha estreitos laços por meio dos quadros de pesquisadores e professores em comum (Ferreira Junior, 2019).

2.2 O processo de interiorização das IES e a formação de pessoal para a administração

A interiorização das IES apresenta-se como parte do processo de qualificação de pessoal para a execução da política urbana. É fato que o país só tem vivenciado o fenômeno da interiorização do ensino público superior com maior intensidade a partir da primeira década do século XXI. Essa transformação ocorreu por meio da inserção, na agenda do governo federal, de políticas públicas educacionais que possibilitaram a expansão e a interiorização das universidades públicas brasileiras, que em sua grande maioria concentrava-se nas capitais e nos grandes centros urbanos.

Além do desequilíbrio da oferta de vagas entre capitais e o interior dos estados, o país enfrentava desigualdade entre suas regiões no tocante à distribuição de instituições federais de ensino superior (Ifes). De acordo com Pinto (2004), o país apresentou uma grande expansão das matrículas de graduação entre o período de 1960 a 2002, porém, este aumento ocorreu de forma desigual

entre a rede privada e a pública. Em 2002, a rede privada era responsável por 70% das matrículas de graduação, o que tornou o Brasil um dos países com maior grau de privatização desse nível de ensino. Até 2004, eram apenas 45 Ifes, sendo oito delas concentradas no Sudeste (Jesus, Silva e Garcia, 2013).

Na educação de nível superior, nos primeiros anos da década de 2000, o Plano Nacional de Educação (PNE): i) promoveu a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos; ii) ampliou a oferta do ensino público de modo a assegurar uma proporção de, pelo menos, 40% do total das vagas; iii) estabeleceu uma política de expansão na perspectiva de reduzir as desigualdades regionais de oferta existentes entre as regiões do país; e iv) criou políticas de facilitação do acesso à educação superior das minorias, vítimas de discriminação, por intermédio de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, assim, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino (Brasil, 2001).

Se no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) a ação se limitou à criação do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), regulamentado pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, propondo o financiamento ao estudante do ensino superior em instituições privadas, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) foram implementadas políticas públicas concretas: o Programa Expandir, em 2005, a Universidade Aberta do Brasil (UAB), em 2006, e o Programa de Reestruturação e Ampliação das Universidades Federais (Reuni), em 2007 (Brasil, 2007a).

O Programa Expandir tinha como um de seus principais objetivos a ampliação do acesso ao ensino superior, bem como a redução de desigualdades regionais. A interiorização foi uma das principais diretrizes norteadoras do mapa da expansão, com foco voltado para as necessidades e vocações econômicas de cada região do país, a fim de reduzir as desigualdades regionais, formando recursos humanos para pesquisa, pós-graduação e desenvolvimento científico e tecnológico (Brasil, 2007b).

O Reuni, lançado por meio do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, veio colaborar com a proposta iniciada pelo Programa Expandir. O programa tinha o intuito de melhorar a criação de condições para a ampliação do acesso e da permanência na educação superior, no nível de graduação (Brasil, 2007b).

Com a implementação desses programas houve um aumento de 45 para 59 universidades federais e de 148 *campi* para 274 *campi*, o que corresponde a um crescimento de 85% no período compreendido entre 2003 e 2012. No tocante à interiorização, houve um crescimento de 138%, isto é, passou-se de 114 municípios atendidos por universidades federais para 272 municípios contemplados com a instalação de algum *campus* (Brasil, 2012). O Nordeste foi a região mais

beneficiada, atingindo um crescimento de 143% no número de *campi* entre o período de 2003 a 2010.

Cumpra-se registrar que essa preocupação em interiorizar o acesso ao ensino superior se mantém, ao menos no discurso oficial, também no PNE vigente (2014-2024), evidenciando, inclusive, a vinculação da política de educação superior com as alternativas de desenvolvimento local e regional (Brasil, 2014). O referido plano ressalta, ainda, as taxas do Norte e do Nordeste e condiciona o cumprimento das metas ali estabelecidas, especialmente em termos de interiorização da educação superior, a um planejamento articulado entre as três órbitas federativas: União, estados e municípios.

A decisão política de expandir e interiorizar o ensino público superior refletiu a crescente demanda por esse nível de ensino e considerou, também, a importância da descentralização do conhecimento científico e da intensificação da qualificação profissional. Sabe-se que a interiorização geográfica do ensino superior, além de se mostrar como fator do desenvolvimento regional, apresenta-se como um processo necessário para acompanhar mudanças como: o estrangulamento dos grandes centros, a necessidade de fixação da população nas cidades menores e a demanda por serviços como saúde e educação.

Cocco *et al.* (2014) consideraram que a universidade tem um papel estratégico no desenvolvimento das regiões, o qual deve ser exercido por meio de um constante compartilhamento de conhecimento com a sociedade. Nesse sentido, quando incorporada ao Reuni, a proposta de interiorizar as universidades públicas elencou critérios para alocação de *campi*, sendo consideradas três dimensões: social, geográfica e de desenvolvimento. Na dimensão social, foram considerados: a universalização de atendimento aos Territórios da Cidadania (programa da época); os municípios populosos e com baixa receita *per capita*; e os municípios que apresentassem índices de extrema pobreza. Na dimensão geográfica, foram considerados os municípios com mais de 50 mil habitantes; a universalização do atendimento às mesorregiões brasileiras; os municípios não atendidos por escolas federais e a interiorização da oferta pública de ensino superior federal por estado abaixo da média nacional. Na dimensão do desenvolvimento, foram também levados em consideração os municípios com arranjos produtivos locais (APLs) identificados em torno de grandes investimentos (Brasil, 2014).

É inquestionável que os atributos listados precisam ser constantemente testados em relação à sua capacidade de gerar os efeitos esperados com a política de expansão e interiorização do ensino superior, ainda que haja

um reconhecimento de que o fenômeno da interiorização traz, para além da possibilidade de acesso, contribuições expressivas para o desenvolvimento das regiões onde estão inseridas essas unidades acadêmicas, uma vez que, juntamente com o ensino, se desenvolvem a pesquisa e a extensão (Brasil, 2012).

Sobre isso, Melo e Campos (2014) evidenciam a competência da universidade em proporcionar ensino, pesquisa e extensão, e lembram que essas atividades exigem uma maior titulação docente, além de uma gestão com maior envolvimento social. Os autores ressaltam ainda os impactos potenciais que podem ser provocados a partir das ações de pesquisa e extensão desenvolvidas.

Gomes e Silva (2014) também revelam que entre o período de 2003 a 2009 houve um aumento do número de servidores públicos federais, entre técnicos administrativos e docentes, nas IES. Lubambo e Bastos (2013, p. 66) citam, ainda, “a especulação imobiliária, a criação de empregos, a produtividade e o aumento da dinâmica econômica” como impactos produzidos por essa política. A própria transformação da ocupação do território, assim como a paisagem urbana, naqueles locais que serviram de *locus* para a interiorização das unidades de ensino, tem se revelado um efeito significativo do processo.

Mesmo não sendo o objetivo do estudo analisar tantos aspectos, acredita-se que os efeitos esperados com a intensificação da contribuição de novos profissionais nas regiões do interior são dignos de investigação. Adota-se a hipótese de que a maior presença das IES em regiões pouco beneficiadas com a proximidade do conhecimento técnico-científico tende a favorecer a retenção e a aplicação desse conhecimento na formulação e implementação de políticas públicas locais, garantindo melhores condições para o desenvolvimento do território nacional, regional e local.

Entre alguns dos estudos mais recentes acerca das relações entre as universidades e o desenvolvimento regional, são feitas análises dos impactos diretos gerados, considerando seu caráter tangível e a existência de um instrumental consolidado para sua medição. Nesse sentido, a publicação *Universidade e Território: ensino superior e desenvolvimento regional no Brasil do século XXI*, de Macedo, Monteiro Neto e Vieira (2022), traz um conjunto de análises que avaliam, entre outros temas, a relação do ensino superior e o desenvolvimento regional, as interações universidade-território e a base produtiva regional, a integração regional e a rede urbana.

O estudo realizado por Hoff, San Martín e Sopena (2011) chama atenção exatamente por essa abordagem. Quatro dos eixos propostos para organização dos impactos da universidade no desenvolvimento regional são descritos a seguir.

- 1) Modificação da infraestrutura local: amplia ou cria demanda por meio de investimentos, despesas de custeio, obras e equipamentos, mão de obra, habitação, transporte, lazer, serviços públicos e comércio.
- 2) Influência no ambiente cultural: forma cidadãos, dissemina novas ideias, sensibiliza tanto para ideias complexas, sistêmicas, associativas

e cooperativas quanto para ideias vinculadas ao desenvolvimento, além de propiciar contato com atividades culturais diversas.

- 3) Influência no ambiente empresarial: gera fontes de modificação da cultura organizacional vigente, inclusão de pesquisa e desenvolvimento (P&D) nas organizações, qualificação dos recursos humanos, aumento da produtividade dos fatores de produção, formação de lideranças com visão estratégica e sistêmica sobre os recursos e condicionantes econômicos regionais, surgimento de novos empreendimentos e de ambientes de inovação e disponibilização de suporte científico e tecnológico.
- 4) Dinamização das economias regionais: gera a capacidade de lidar com a complexidade, incentivando o desenvolvimento de processos sistêmicos, colabora na potencialização de recursos locais e na melhor alocação das atividades produtivas no território, qualifica políticas públicas, contribui com o acesso a recursos externos à região e propicia o desenvolvimento e a transferência de capital intelectual.

Neste trabalho, adota-se a perspectiva propositiva de tematizar o último eixo de observação e afirmar que: a mudança na capacidade da gestão pública, em cidades de porte médio, de se beneficiar dos ganhos de conhecimento advindos com a expansão das universidades, desenvolvidos especialmente nos programas de arquitetura/urbanismo ou sociologia urbana e ciência política ou áreas afins, é real.

Entende-se que a mudança é um fator decisivo para o desenvolvimento econômico e social, determinando a estrutura institucional em que se dá a relação entre indivíduos e a sociedade. Essa perspectiva analítica é uma importante contribuição da economia institucional, em especial de Thorstein Veblen, fundador do institucionalismo norte-americano, corrente conhecida mais recentemente por antigo institucionalismo.

Em outras palavras, a ocorrência de mudança de hábitos de pensamento dos egressos no que tange às variáveis que levam ao desenvolvimento regional de longo prazo, tais como capital humano, *know-how*, tecnologia e ciência tende a se confirmar e se inserir também na esfera pública governamental.

Tal benefício está pressuposto além dos limites esperados pelo transbordamento do conhecimento adquirido acerca de questões relacionadas a capital humano, *know-how*, ciência e tecnologia trazidas pela literatura. Isso porque decorreria de uma ação direta do poder público ao fazer contratações de serviços profissionais tanto via consultoria quanto via emprego de servidores na administração pública.

Nessa perspectiva, o papel da universidade enquanto instituição é promover a evolução pessoal do indivíduo, levando-o primeiramente à mudança de hábitos de pensamento para que, posteriormente, esses hábitos sejam transbordados via suas ações às instituições de sua localidade. Ocorrendo esse processo de forma contínua, incremental e adaptável ao longo do tempo, mudam-se as estruturas institucionais e, com isso, a região se desenvolve.

3 IDENTIFICAÇÃO DOS POLOS REGIONAIS COM POTENCIAL DE IMPACTO PARA DESENVOLVER UMA REDE-PILOTO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA A MUNICÍPIOS PELA PNDU

As considerações feitas sobre o levantamento realizado neste item não são exaustivas e podem indicar a necessidade de produção de dados e informações complementares para melhor estabelecer a viabilidade e as necessidades específicas de uma rede de assistência técnica de IES articulada pela PNDU.

3.1 A complexidade da PNDU e a heterogeneidade dos municípios-polo de regiões geográficas: definições de critérios para o universo amostral

A complexidade da PNDU é um desafio para a maioria dos municípios ante a persistência de suas insuficiências para o exercício de suas atribuições, gerando contingências não só de ordem econômico-financeira, mas também de capacidade institucional. Além da complexidade, destaca-se a questão escalar, particularmente quando observada a necessidade de integração territorial das políticas públicas. Essa integração foi apontada pelo *Texto para Discussão* introdutório (Costa *et al.*, 2020) como indispensável para a PNDU.

Os municípios são dotados de ampla autonomia, resultante da descentralização constitucional pós-1988, o que pode ser um fator complicador para a integração territorial de políticas públicas e, também, deixá-los desprovidos dos recursos econômicos necessários para cumprir com suas competências.

Acrescente-se à simetria e à descentralização a heterogeneidade regional brasileira. Não raro, formações urbanas em diferentes posições hierárquicas e de integração na rede urbana exercem e acumulam funções equivalentes, novamente, indiferentes às suas capacidades institucionais e econômicas. Essa heterogeneidade é tanto inter-regional quanto intrarregional, além de apresentar características peculiares em cada região.

Ainda a respeito da diversidade dos municípios, a Nota Técnica *A agenda urbana e a escala municipal: elementos para discussão tipológica de municípios* (Funari, Lui e Ferreira Junior, 2021) propõe a adoção de indicadores de fragilidade institucional municipal. Esses indicadores podem servir para o aperfeiçoamento do diagnóstico acerca da heterogeneidade das capacidades institucionais apontando,

dentro de cada região e classificação tipológica, quais os municípios prioritários para o desenvolvimento de programas de assistência técnica.

Como discutido no item anterior, adota-se a presença de IES como indicador para o potencial de capacitação institucional. O recorte espacial aplicado é o das regiões geográficas de 2017. É oportuno que se utilizem recortes já estabelecidos pelo IBGE, compatíveis com as tipologias de classificação urbana vigentes tanto na Regic quanto nos arranjos populacionais e nas concentrações urbanas. A coincidência tipológica facilita o cruzamento de dados e informações.

Para a definição de uma amostra de lugares que servisse de referência para a construção da rede de assistência técnica inicial, identificaram-se as cidades-sede de RGIs com Ifes e, entre essas, aquelas com programas e unidades em áreas pertinentes à PNDU. Uma vez constatado que o número de RGIs com IES atuando nas áreas escolhidas é bem menor que o número total de RGIs com ou sem IES, optou-se pelo maior recorte de escala das RGInts.

Outra adaptação necessária foi a inclusão de IES públicas ou filantrópicas não federais na amostra. Essas inclusões se deram posteriormente, a partir das listas de programas e cursos das áreas escolhidas que acabaram por trazer IES estaduais e comunitárias atuando em RGInts onde não há uma IES federal, mas que contam com projetos e experiências importantes de assistência técnica e assessoria em política urbana para os municípios da respectiva RGI ou RGInt.

3.2 Seleção de IES em áreas afins à PNDU e sua distribuição pelas cidades-polo de RGInt

Fazer um levantamento completo de todas as iniciativas e da produção de todos os campos com conexões com a PNDU demandaria mais tempo e recursos do que os disponíveis para um estudo preliminar. Buscaram-se então IES atuando nos campos de planejamento urbano e regional, geografia e políticas públicas com linhas e programas voltados para política urbana.

Os resultados apresentados a seguir dividem-se em duas linhas: uma é a distribuição geográfica das IES com potencial de atuação nos campos escolhidos, o que gerou um mapa de cidades-polo de RGInt e, em alguns casos, polos de RGI, dada a ausência de uma IES no polo da RGInt com programa em uma das áreas afins à PNDU. Por fim, a partir desse mapa de IES e lugares, selecionaram-se trabalhos apresentados no Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Enanpur) de 2019 em seções livres e temáticas relacionadas aos temas da PNDU para, a partir da descrição de seus objetos e experiências, apontar potenciais entradas para uma futura rede de assistência técnica da PNDU.

O IBGE (2017) identifica 510 RGIs no Brasil, das quais 357 contam com IES federais.⁸ Essas RGIs com IES, por sua vez, compõem 122 RGInts, somando 4.031 municípios, com cerca de 163 milhões de habitantes em 2010.⁹ Esses dados indicam que aproximadamente 80% dos municípios e da população estavam polarizados por cidades com IES. Esse pode ser tomado como o universo inicial potencial para a formação de uma rede de assistência técnica coordenada pela PNDU.

Desse universo, selecionaram-se as cidades-polo com IES atuando nos campos definidos neste trabalho. Como dito, nesta segunda contagem, optou-se pelo recorte das RGInts, além de acrescentar as IES não federais (públicas ou filantrópicas). Nesta segunda contagem, ampliou-se para 125 o total de RGInts com IES, porém apenas 46 RGInts contam com programas nas áreas selecionadas. O número de municípios com IES e com potencial de atuação em assistência técnica chega a 57, mas ressalte-se que, em alguns casos, não é no núcleo urbano ou no arranjo populacional polo da RGInt onde está a sede da IES com o programa em questão.¹⁰ Em outros casos, há mais de um município na mesma RGInt e RGI com IES, a exemplo das regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo. Também ocorre de haver mais de uma IES por RGInt e/ou IES com mais de um programa no mesmo município ou em municípios-polo de diferentes RGIs da mesma RGInt. Por fim, o número total de programas levantados soma 89, distribuídos pelas macrorregiões, como ilustrado pela tabela 1.

TABELA 1
Distribuição de IES e programas por macrorregião (2020)

Região	Número de RGInts com IES	Número de IES com programas	Total de programas	Número de RGInts com IES com programas
Norte	20	6	8	6
Nordeste	42	13	19	12
Sudeste	31	18	34	12
Sul	18	14	19	9
Centro-Oeste	14	6	6	7
Brasil	125	57	89	46

Elaboração dos autores.

A distribuição dos programas e das IES reflete a tendência de concentração no Centro-Sul do país, embora, em termos de distribuição espacial, o Nordeste

8. Dados obtidos do MDR.

9. Dados do Censo 2010 e de IBGE (2017).

10. Casos de: Pau dos Ferros, na RGInt de Mossoró; São João del Rei, na RGInt de Barbacena; Lavras, na RGInt de Varginha; São Carlos, na RGInt de Araraquara; Rio Verde, na RGInt de Jataí; Rio Grande, na RGInt de Pelotas; e Pato Branco e Foz do Iguaçu, nas RGInts de Cascavel.

apresente o mesmo número de RGInts, com programas atuando em áreas afins à PNDU, que a região Sudeste. Outro destaque é a distribuição intrarregional dos programas. No Norte, pouco mais de 25% das cidades-polo com IES contam com programas nas áreas selecionadas; tal número chega a 50% no Sul e no Centro-Oeste. No Sudeste e no Nordeste, os números também são modestos, com apenas 28% e 32% das RGInts com IES atuando nas áreas selecionadas. Em contrapartida, o Sudeste se destaca pela quantidade de programas e IES, com 38% do total de programas e 31% das IES com atuação na área.

Essa concentração intrarregional e inter-regional resulta em territórios não cobertos por IES com potencial de assistência técnica. Estados inteiros, como Acre, Rondônia, Amapá, Alagoas e Piauí, não contam com nenhuma IES com atuação nas áreas selecionadas. Há também que se considerar a distribuição regional dentro dos próprios estados. O Pará conta com alguma desconcentração, alcançando RGInts a mais de 300 km da capital (Marabá e Breves). Essa desconcentração é também verificada na Bahia, no Ceará, no Rio Grande do Norte, em Minas Gerais, em São Paulo, no Paraná, em Santa Catarina, no Rio Grande do Sul, em Goiás e no Mato Grosso, todos com programas fora das RGInts das respectivas capitais.

Dadas as características das RGInts, que variam amplamente em área e população, o estudo elegeu as RGIs dos polos das RGInts com programas nos campos de interesse da PNDU para o recorte de população diretamente sob influência de uma IES, com potencial de prestar assistência técnica. A maior parte dos programas está em arranjos populacionais e em centros urbanos de hierarquia superior à da Regic, portanto, com as maiores populações. Contudo, quando comparada a população total de cada uma das cinco macrorregiões com as populações das respectivas RGIs com programas, notamos que a concentração espacial dos programas em áreas mais povoadas não reflete necessariamente em uma cobertura populacional ampla.

O Centro-Oeste, embora conte com o menor número de programas, apresenta a maior cobertura populacional (53%), posto que a distribuição dos programas se dá pelos arranjos populacionais de maior hierarquia e mais populosos. Eles estão presentes nas metrópoles de Brasília e Goiânia, nas respectivas capitais regionais da rede urbana da região (Campo Grande, Cuiabá, Dourados e Rondonópolis), além do centro sub-regional B (Jataí-Goiás), sede de uma RGI de população expressiva para o Centro-Oeste.

Mantendo o Censo de 2010 como referência, 52% da população do Sudeste estaria em municípios de uma RGI com IES com potencial de prestar assistência técnica. Novamente, a presença dos programas em todas as metrópoles da região favorece a cobertura (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Campinas e Vitória).

Em contrapartida, a maioria das 32 RGI das capitais regionais do Sudeste não tem programas com atividades em áreas de interesse da PNDU. Desse ranque, apenas cinco (Bauru, Campos dos Goytacazes, Montes Claros, Uberlândia e Presidente Prudente) têm programas. A RGI do Rio de Janeiro destaca-se por concentrar três IES, mais a Escola Nacional de Estatística, do IBGE, em três municípios, somando sete programas em todas as áreas levantadas; é seguida da RGI de Belo Horizonte, com cinco programas em duas IES; das RGIs de Campinas e de Rio Claro (integrantes da RGInt de Campinas), com cinco programas de três IES, em dois municípios; e da RGI de São Paulo, com quatro programas em duas IES, em dois municípios. Em São Paulo e Minas Gerais, a cobertura das IES não federais (estaduais ou filantrópicas) é relevante, pois estão presentes em três RGInts (Presidente Prudente, Campinas e Bauru) onde não há IES federais.

O Sul, apesar de ter a maior proporção de programas em áreas de interesse nas RGInts com IES, conta menos da metade da população, isto é, 38%, em RGIs cobertas pelos respectivos programas. Essa configuração talvez se explique pelo padrão de urbanização da região, no qual o peso demográfico relativo das metrópoles (Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre) é menor. Há apenas quatro entre as quinze capitais regionais da região Sul com IES com atuação nas áreas selecionadas (Blumenau, Cascavel, Chapecó e Ponta Grossa). O número de IES não federais (filantrópicas, estaduais ou comunitárias) com programas, na região, é igual ao de IES federais, somando quatorze IES, atuando em dez RGIs. As IES não federais são importantes para a integração de uma rede de assistência técnica, pois alcançam as RGInts sem instituições federais, como é o caso de Blumenau, Guarapuava e Ponta Grossa.

O Nordeste tem dezenove programas em doze RGIs, cobrindo também 38% da população. As RGIs das três metrópoles (Fortaleza, Recife e Salvador) contam todas com mais de um programa em diferentes áreas. Entre as vinte capitais regionais, oito (Aracaju, Campina Grande, Feira de Santana, João Pessoa, Natal, São Luís, Sobral e Vitória da Conquista) têm IES com programas que podem integrar uma rede de assistência técnica. Em contrapartida, Piauí e Alagoas não têm nenhum programa identificado ou relatos de parcerias entre unidades acadêmicas envolvendo as IES presentes nos seus respectivos territórios e desenvolvendo atividades em áreas afins à PNDU. A presença de um programa na RGI de Pau dos Ferros (Rio Grande do Norte – centro sub-regional), parte da RGInt de Mossoró (capital regional), é um indicativo do potencial de capilarização da rede de assistência técnica, alcançando 34 municípios de pequeno porte, integrantes da mesma RGI.

Coincidentemente, pelo Censo de 2010, o Norte também apresenta cobertura de 38% de sua população em RGI com IES, com programas selecionados para os fins deste levantamento. Assim como nas demais regiões, as RGIs das duas metrópoles (Belém e Manaus) contam com programas em diferentes áreas. As grandes dimensões geográficas da região Norte (mais de 4 milhões de quilômetros quadrados) tornam ainda mais relevante a distribuição espacial dos programas entre as RGInts. Todavia, das onze RGIs correspondentes às capitais regionais, apenas três (Boa Vista, Marabá e Palmas) têm programas. Dos sete estados da região Norte, três (Acre, Rondônia e Amapá) não têm programas, ainda que contem com IES federais. Apenas no Pará há programas fora da RGInt da capital, encontrados nas RGIs de Breves e Marabá, que também correspondem a duas RGInts.

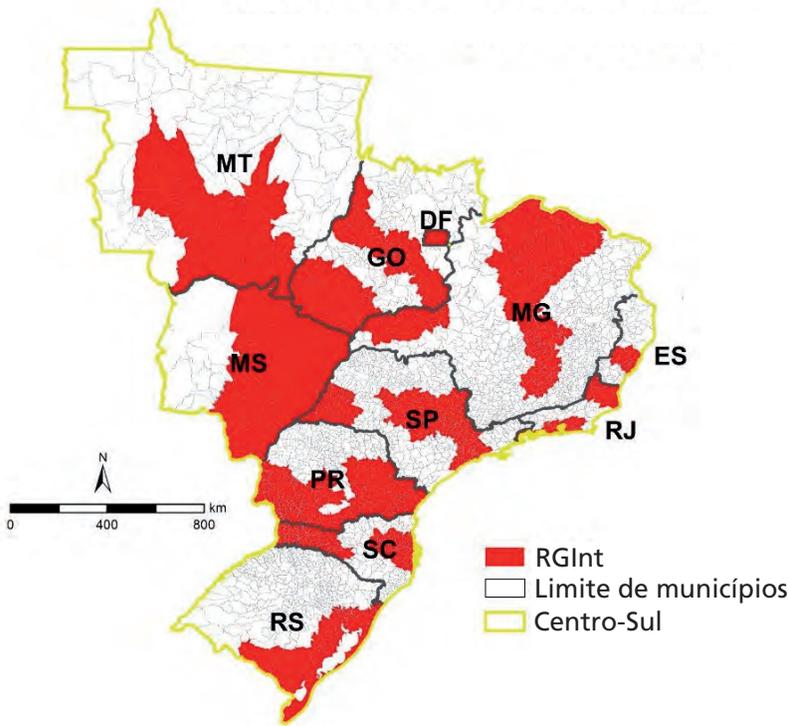
3.3 Considerações sobre a distribuição das IES conforme a tipologia urbana para a configuração da rede de assistência técnica a municípios

Em primeiro lugar, nota-se que a taxa de urbanização das regiões é um indicativo para a cobertura demográfica dos programas capazes de prestar assistência técnica aos municípios. Aparentemente, a urbanização elevada é um fator relevante para a criação de programas dedicados ao desenvolvimento urbano, o que pode ser uma consequência da identificação de problemas associados ao próprio processo de urbanização. Em segundo lugar, observa-se que os programas se distribuem predominantemente em arranjos populacionais classificados como metrópoles e capitais regionais, além de alguns centros sub-regionais que podem corresponder, respectivamente, a tipologias urbanas próprias. A consideração de ao menos três tipologias urbanas distintas permitiria uma especialização da assistência técnica.

Sobre a primeira consideração, observamos que a urbanização no Sudeste (92%) e no Centro-Oeste (88%) corresponde a maior cobertura demográfica pelos programas selecionados. O Sul, ainda que seja o terceiro mais urbanizado (85%), como visto acima, tem cobertura relativa igual ao Norte (73,5%) e ao Nordeste (73%). Como já dito, a desconcentração da população urbana em arranjos populacionais e núcleos urbanos de porte intermediário no Sul reduz a população ao alcance dos programas nas metrópoles e nas capitais regionais.

MAPA 1

RGInt com programas em áreas afins à PNDU: Centro-Sul (2020)



Elaboração dos autores.

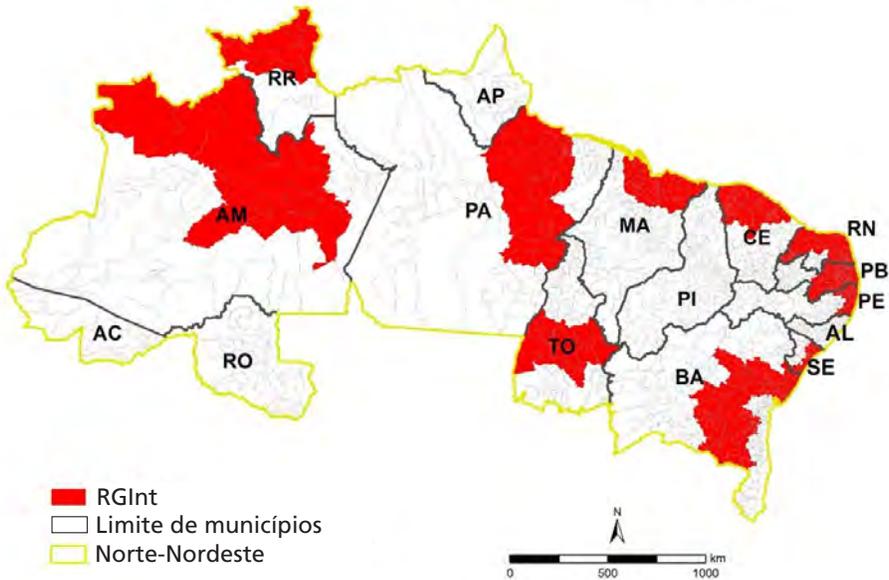
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O Nordeste não pode ser lido de maneira homogênea. De um lado, verifica-se o potencial de capilarização da assistência técnica por meio de programas em RGI com grande número de municípios com menor porte urbano. Neste sentido, destaca-se a RGI de Pau dos Ferros, com 34 municípios, encabeçada por um município de porte intermediário se comparado aos demais (entre 20 mil e 50 mil habitantes), mas cuja área de influência e dinâmicas urbanas alcançam 55 municípios (Dantas, Clementino e Silva, 2015). Por outro lado, ainda que várias das RGInts mais urbanizadas contenham programas, os arranjos populacionais de Teresina e Maceió, com cerca de 1 milhão de habitantes cada, não contêm unidades de IES dedicadas às questões do desenvolvimento urbano, o que denota um desenvolvimento institucional da temática urbana assimétrico entre os nove estados da região, implicando que o grau de urbanização não é decisivo para a presença de programas na área.

No Norte, essa assimetria é ainda mais acentuada. As RGIs de Porto Velho e Macapá, embora tenham populações maiores que as RGIs das capitais regionais Palmas e Boa Vista e conformem arranjos populacionais, denotando um grau maior de complexidade de suas formações urbanas, não apresentam ainda centros de formação e pesquisa dedicados ao desenvolvimento urbano; assim também se encontra Rio Branco, no Acre. Uma leitura possível para essa diferença é o impacto da integração dessas áreas urbanas na rede urbana do país. As RGIs com centros urbanos mais integrados às metrópoles da região e de outras partes do país (Marabá, Breves, Boa Vista e Palmas) podem apresentar estímulos mais fortes para discutir e formar profissionais dedicados às questões do desenvolvimento urbano. Uma vasta área da região ainda tem de peculiar os núcleos urbanos interligados pela rede fluvial, tema que ainda escapa dos estudos urbanos.

MAPA 2

RGInt com programas em áreas afins à PNDU: Norte-Nordeste (2020)



Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A segunda consideração é sobre as possibilidades de estruturação especializada da rede de IES para assistência técnica a municípios. Todos os arranjos populacionais classificados como metrópoles pela tipologia urbana do IBGE (2020; 2021) contêm programas dedicados à formação, à pesquisa e, em alguns casos, a projetos de assistência técnica em temas da PNDU. Em seguida, a categoria de

núcleos urbanos com maior número de programas são as capitais regionais, estando o restante dos programas localizados em centros sub-regionais.

Quanto às capitais regionais, estas variam em configuração urbana, ora conformadas por arranjos populacionais compreendendo, ou não, regiões metropolitanas instituídas pelos estados, ora representando municípios isolados. Em ambos os casos, isso não se traduz, necessariamente, em núcleos urbanos contíguos e conurbados para os arranjos populacionais, ou insulados para os municípios isolados. A morfologia urbana tende a escapar às classificações que adotam todo o território dos municípios como menor escala de organização espacial. Essa peculiaridade é mais um fundamento para a especialização da atuação da rede de assistência técnica para o desenvolvimento urbano. São casos ilustrativos os municípios de Porto Velho e Sobral, cujos núcleos urbanos encontram-se dispersos no território e configuram morfologias variadas, que só são parte do mesmo arranjo populacional por estarem no território do mesmo município.

Por fim, há o caso dos municípios de menor porte, mas ainda assim com dinâmicas e desafios relevantes para o desenvolvimento urbano, que podem configurar uma terceira categoria de assistência técnica, eventualmente associada a programas em capitais regionais ou em centros sub-regionais, como Vitória da Conquista, Chapecó e São Carlos. Os municípios citados contêm exemplos de cidades que encabeçam RGIs com dinâmicas urbanas expressivas em municípios não necessariamente associados ao arranjo populacional do polo da RGI.

3.4 Distribuição espacial e objetos de experiências de assistência técnica em desenvolvimento urbano

Dezenove trabalhos do XVIII Enanpur foram selecionados, a título de amostra, com o objetivo de sondar as áreas, os objetos e os lugares das experiências de assistência técnica a municípios executadas por IES.

Os lugares de atuação indicados nos trabalhos estão distribuídos por dezesseis municípios, além do Distrito Federal, de dezessete RGIs, nas cinco macrorregiões do país, sendo uma no Norte, cinco no Nordeste, sete no Sudeste, seis no Sul e duas no Centro-Oeste. Dessas dezessete RGIs, oito compõem arranjos populacionais de metrópoles, são elas: Brasília, Belo Horizonte, Fortaleza, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo, São Leopoldo e Porto Alegre (as duas últimas compõem o arranjo populacional da metrópole Porto Alegre).

As metrópoles também concentram o maior número de experiências de assistência técnica relatadas, somando treze dos dezenove trabalhos levantados. Os demais (seis) distribuem-se por capitais regionais e centros sub-regionais. O levantamento dos trabalhos aponta o potencial de ampliação da atuação da rede de assistência técnica para IES em RGIs/RGIInts que, embora não tenham programas

de pós-graduação nas áreas selecionadas, já desenvolvem atividades nesse mesmo sentido. As experiências são viabilizadas pelos programas de graduação por meio de projetos de extensão de uma unidade acadêmica da IES, isoladamente ou em cooperação com programas de outras IES situadas fora da região – o que aponta uma atuação em rede já existente.

Macapá é uma das capitais regionais sem programas nas áreas selecionadas. Não obstante, parcerias realizadas pelos cursos de graduação, entre elas, a realizada pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Amapá (FAU/Unifap) (Matsunaga, Silva e Takamatsu, 2019), constituem um recurso importante para a prestação de assistência técnica. Outro exemplo vem da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa): tanto em Marabá quanto em Rondon do Pará são realizados projetos interdisciplinares com foco no território e no meio ambiente, resultando em experiências de assistência técnica no âmbito da graduação.

Em Mossoró (Rio Grande do Norte), a Universidade Federal Rural do Semiárido desenvolve projeto de extensão do Núcleo Avançado de Urbanismo no Semiárido, prestando assistência técnica para a promoção do desenvolvimento socioespacial em municípios do Rio Grande do Norte e da Paraíba (Neves, Costa e Barbosa, 2019), o que é feito sem contar com programas de pós-graduação em quaisquer das áreas selecionadas.

Doze dos dezenove trabalhos selecionados são das áreas de arquitetura e urbanismo, incluindo quatro que também abrangem a engenharia (Valle, 2019). As demais áreas são educação no campo, ciências sociais, além dos programas multidisciplinares. Em correlação direta com a prevalência da área de arquitetura e urbanismo, o objeto mais recorrente é a assistência técnica para a produção, autoconstrução, reforma e regularização fundiária de moradias, assistindo municípios e movimentos sociais por moradia e a população de baixa renda. Esse é um reflexo da Lei Federal nº 11.888, que institui a assistência técnica popular gratuita para a produção habitacional. Romano e Brasileiro (2019) discutem a implantação da especialização em assistência técnica nos programas curriculares das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia, concluindo que a lei contribui para a criação de um ramo de atuação para os profissionais no desenvolvimento urbano.

Entre os dez projetos voltados para a produção de HIS, três se destacam pela cooperação direta com municípios. A Unifap mantém parceria com municípios do estado, participando de projetos de melhoramento habitacional e adequação urbanística (Matsunaga, Silva e Takamatsu, 2019). A Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), em São Leopoldo, assessora a Secretaria de Habitação com estudos de alternativas para a produção de moradia no município (Heck, Becker e Müller, 2019). Fabris e Tzcinki (2019) relatam a experiência da Universidade

Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó) com municípios do oeste catarinense na capacitação destes para a produção de HIS. Esse também é o caso da relação da UnB com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB), a qual a universidade auxilia com a qualificação e concepção dos projetos de HIS.

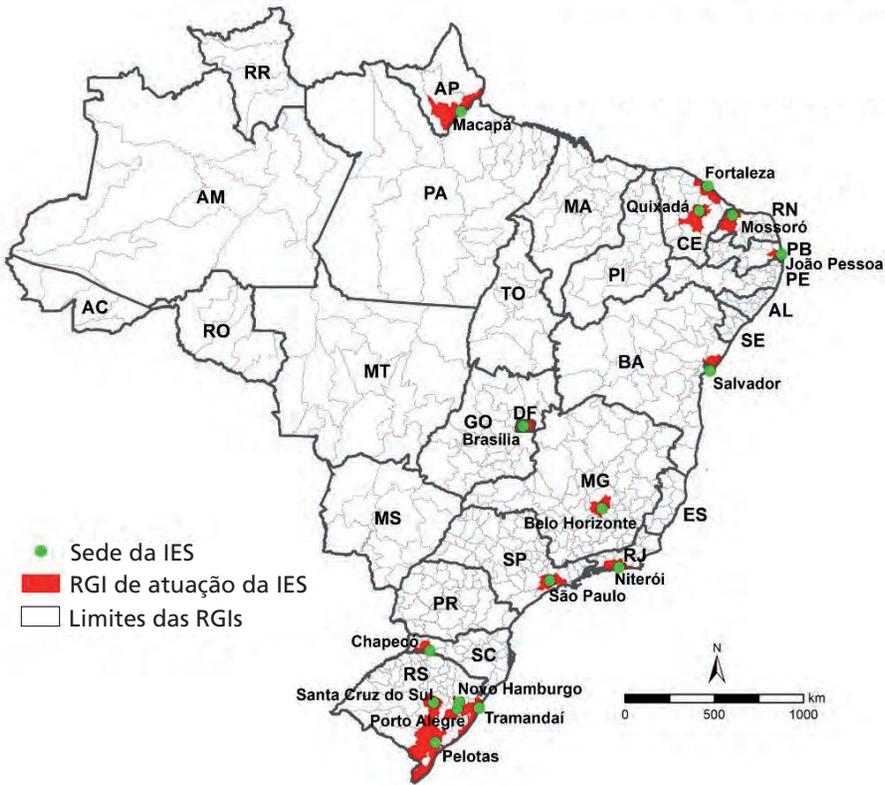
Cabe destacar a articulação promovida por dois projetos que vão além da assistência técnica às administrações locais. Libânio (2019) recupera a experiência da revisão dos planos diretores de municípios da região metropolitana de Belo Horizonte como um exemplo de articulação interinstitucional e de engajamento social metropolitanos. O segundo destaque fica para o projeto da UnB em parceria com a CODHAB (Bienenstein *et al.*, 2019), que também conta com a promoção da participação social na construção do planejamento local para a produção de soluções em moradia mais aderentes às demandas sociais.

Um terceiro aspecto a destacar dos projetos levantados é o tipo de relação estabelecida com as autoridades locais. Nos projetos envolvendo assistência técnica direta à população, as relações tendem a ser menos formais. Há cooperações pontuais e oferta de projetos para o poder público, mas sem compromissos de execução ou continuidade (Máximo, 2019; Matsunaga, Silva e Takamatsu, 2019; Valle, 2019; Rocha, 2019; Martins e Amores, 2019; Martins, 2019).

Nos citados exemplos do oeste catarinense, São Leopoldo e Distrito Federal, as relações são contratuais, isto é, há um objeto definido com prazos e produtos. Nesse sentido também se apresenta a iniciativa em Pelotas (Medvedovski, Carrasco e Rocha, 2019) de formação de parcerias entre a Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) e os municípios da RGI correspondente, prestando assistência técnica com apoio de sistemas de informação geográfica (SIG) e técnicas como o diagnóstico rápido urbano participativo (Drup). A Universidade Federal Rural do Semi-Árido (Ufersa) (Neves, Costa e Barbosa, 2019) também realizou acordos de cooperação técnica e convênios com as prefeituras de Uiraúna, São José de Piranhas, Monte Horebe e Cajazeiras para o desenvolvimento de atividades como a implementação do cadastro técnico multifinalitário, o mapeamento e a vetorização de áreas urbanas.

MAPA 3

Distribuição espacial das IES com projetos de assistência técnica (2020)



Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A atuação em rede das IES, em alguns casos, indica o potencial intrínseco para a complementação das atividades de assistência técnica nas regiões que ainda não contam com unidades dedicadas aos objetos do desenvolvimento urbano. A seção 4 tem por objeto a percepção da atuação das IES nesse campo.

4 PERCEÇÕES E EXPERIÊNCIAS DE IES NO DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES DE APOIO TÉCNICO NOS MUNICÍPIOS-POLO DE REGIÕES GEOGRÁFICAS

As informações apresentadas neste item foram obtidas por meio de um questionário enviado aos programas de pós-graduação e unidades acadêmicas filiados às associações de pesquisa e pós-graduação em geografia, planejamento urbano e regional e do campo de públicas – tais como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia (Anpege), a Associação Nacional de Pós-Graduação e

Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur) e a Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ANEPCP). Ao analisarem-se as respostas, reforça-se a necessidade de ampliar a categoria de IES aptas para a formação da rede de assistência técnica para além das IES federais, como dispõe o TED. Isso porque IES estaduais, comunitárias e filantrópicas também reportam experiências numerosas em projetos de assistência técnica a municípios.

O questionário enviado é composto de treze quesitos objetivos e um quesito aberto, organizados em três blocos: i) identificação da unidade, curso ou programa; ii) informações sobre projetos e/ou processos de assessoria/assistência técnica em política urbana e/ou regional; e iii) percepção do(a) respondente sobre a atuação da IES em projetos e/ou processos de política urbana/regional.

4.1 Distribuição geográfica e características das IES respondentes

Do universo de 126 IES nos polos das RGInts, identificaram-se noventa programas e unidades acadêmicas presentes em 57 cidades-polo e com atuação nos campos selecionados de interesse à PNDU. Com a intermediação da Anpur, o questionário foi enviado para as respectivas unidades filiadas à associação. Já para os campos de geografia e política públicas, o envio foi direto para os endereços de correios eletrônicos disponíveis nas páginas dos programas de pós-graduação listados na Anpege e na ANEPCP.

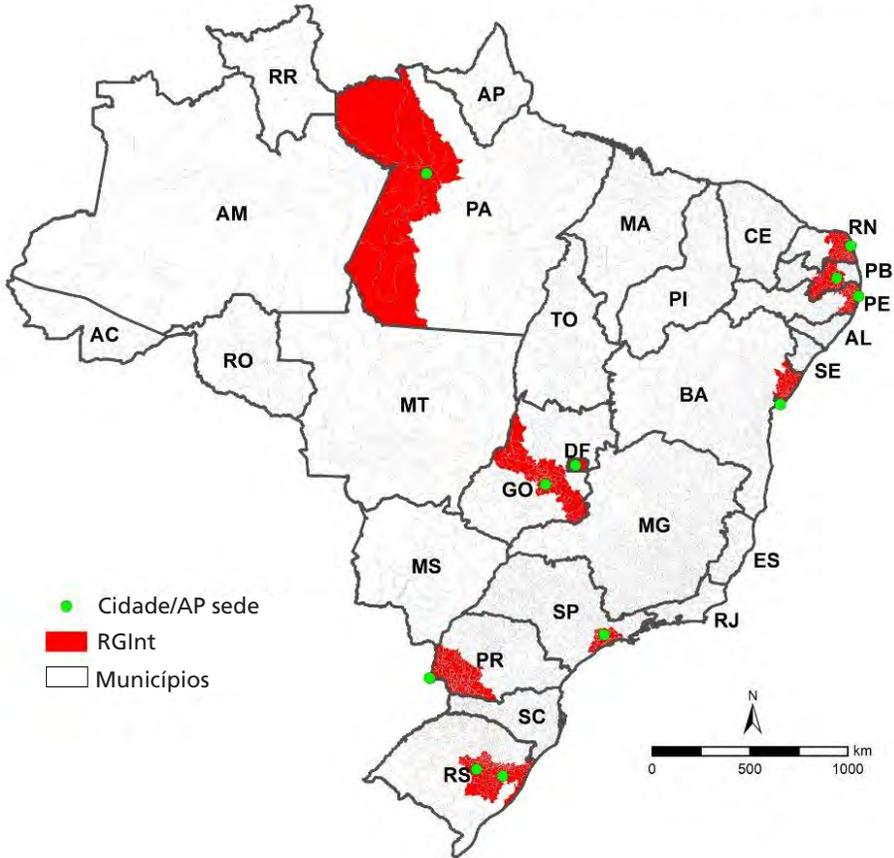
Em um esforço para captar respostas de todas as cinco macrorregiões do país e considerando a concentração dos programas de pós-graduação no Sul e no Sudeste e, em menor escala, no Nordeste e no Centro-Oeste, foram incluídas unidades acadêmicas reunindo cursos de graduação da região Norte, também filiadas às associações dos campos pesquisados.

Dessa amostra de noventa selecionados, foram obtidas quinze respostas (17% do total), no intervalo de cinco meses (junho a outubro de 2021), a seguir analisadas. As IES dos programas respondentes estão distribuídas em polos de onze RGInts, nas cinco macrorregiões (quatro respostas do Nordeste, três do Sul, duas do Centro-Oeste, uma do Sudeste e uma do Norte). Seis desses polos são metrópoles, três são capitais regionais e dois são classificados como centros sub-regionais.

Levando-se em consideração a baixa adesão à pesquisa, não é possível fazer uma análise regionalizada das respostas. Como afirmado na introdução, dificuldades geradas pelo regime de trabalho remoto podem ter levado a um maior tempo de resposta e, portanto, à impossibilidade de seu envio em tempo hábil para este levantamento. Contudo, os dados obtidos, se analisados em conjunto, são representativos da atuação de IES em política urbana.

MAPA 4

IES respondentes do questionário sobre percepção do papel das IES na assistência técnica a municípios (2021)



Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Dos diferentes tipos de IES considerados para a consulta, apenas universidades responderam; dessas, oito são federais, uma estadual, uma comunitária e duas filantrópicas. Apesar da prevalência das federais, as demais IES se destacam por atuarem em polos de RGInt onde não há IES federais com programas ou unidades acadêmicas nas áreas de interesse da PNDU (São Paulo e Santa Cruz do Sul). No caso da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás), apesar de estar situada em uma RGInt onde também está a Universidade Federal de Goiás (UFG) – em Goiânia –, aquela atua em área diferente da IES federal.

Representantes de onze programas de pós-graduação, duas unidades acadêmicas (centros e faculdades), uma rede de pesquisa e um curso de graduação enviaram respostas. Além dos campos iniciais selecionados, foram apontados os campos de arquitetura e urbanismo, sociologia, ciências sociais aplicadas, administração pública e ciência política, ressaltando que alguns programas são interdisciplinares, congregando mais de uma área. As universidades federais de Pernambuco e do Rio Grande do Sul, bem como a UnB, registram, cada uma, a atuação de mais de um programa de pós-graduação e unidade acadêmica em projetos de assistência técnica e em diferentes campos. Esse pode ser um indicador do potencial de atuação das IES com maior diversidade de cursos que poderia servir para o estabelecimento de critérios para a quantidade de projetos por IES em cada polo a serem fomentados por um eventual programa de assistência técnica no âmbito da PNDU.

4.2 Participação em processos e projetos de assistência técnica a municípios

O engajamento das IES em assistência técnica foi aferido a partir de três questões: uma sobre a participação em processos ou projetos de política urbana nos últimos dez anos, outra perguntando a quantidade de projetos desenvolvidos e, a terceira, se havia projetos em andamento no momento da resposta.

Quatorze das quinze respostas afirmam que, nos últimos dez anos, a respectiva unidade ou programa esteve engajada em atividades de assistência técnica. Treze IES também contam, no momento da resposta, com projetos em andamento. Sobre a quantidade de projetos, os números variam conforme a quantidade de programas e o lugar de atuação das IES. Três respondentes não souberam precisar em quantos projetos suas unidades participaram. As outras onze respostas variam de 1 a 100, com destaques para a PUC Goiás (20), para a UFRGS (16) e para a UFPE (100). Outras instituições, fora das metrópoles, também tiveram atuação significativa, são elas: a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), de Foz do Iguaçu, com quatro projetos, a Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), com cinco projetos, e a Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), com seis projetos. É válido ressaltar a diversidade tipológica dos arranjos populacionais e da posição na hierarquia urbana desse grupo de IES respondentes.

As IES com mais projetos estão em polos de RGInt que correspondem a metrópoles. Todavia, o engajamento em assistência técnica não se restringe aos espaços metropolitanos de capitais estaduais. Ele também aparece em arranjos populacionais variados, como os de Santa Cruz do Sul e o de Campina Grande, além da aglomeração urbana transfronteiriça de Foz do Iguaçu.

Se o mesmo padrão distributivo for verificado nas outras IES que não responderam ao questionário, pode-se concluir que uma quantidade significativa

de cidades-polo das RGIInts, para além das capitais estaduais e com programas de pós-graduação em áreas afins à política urbana, já tem projetos em IES locais que podem subsidiar um programa de assistência técnica a seus respectivos municípios. Também é possível que outros municípios dos respectivos arranjos populacionais das RGI e RGIInts possam ser atendidos pelas mesmas IES, tanto mais quando contarem com *campi* avançados ou unidades acadêmicas delas.

4.3 Características da participação

As fases no ciclo de políticas públicas em que atuam, a forma da atuação e a existência de produtos resultantes desses processos são igualmente pontos relevantes para caracterizar como as IES têm contribuído para complementar as capacidades institucionais e técnicas dos municípios.

A participação nos processos de elaboração e revisão dos planos diretores é o principal segmento de atuação, com envolvimento de cerca de 85% das respondentes. Em seguida, projetos de meio ambiente e habitação fazem parte do “portfólio” de mais da metade das respondentes. Infraestruturas (planejamento, viário, redes de comunicação, abastecimento etc.) também são objeto de atenção de pelo menos 33% das IES.

As IES demonstram potencial para articular elementos da política urbana segmentados pela estrutura administrativa. As políticas de saneamento, habitação e meio-ambiente fora do escopo inicial da PNDU podem ser articuladas por meio da assessoria técnica dos projetos voltados para o planejamento urbano/metropolitano. A resposta espontânea sobre arranjos institucionais demonstra que há conhecimento técnico adequado à construção de soluções para a articulação de diferentes setores da política urbana. Caberia, então, à PNDU fomentar essas iniciativas, capacitando os municípios a formar tais arranjos institucionais e a articular suas políticas ora segmentadas.

Quando perguntadas em qual das cinco fases do ciclo de políticas públicas as IES atuam, todas as respondentes indicaram atuar em mais de uma fase. A distribuição das respostas aponta a prevalência daquelas que não dependem de ações vinculadas do poder público. Assim, 60% das IES trabalham na construção de agenda e no monitoramento e avaliação. Elas também estão mais presentes na formulação da política urbana, com 70% das IES respondendo que participam dessa fase. O processo decisório e a implementação não são apontados como estágio de atuação por mais da metade das respondentes.

Novamente, a exiguidade da amostra não permite fazer inferências mais específicas entre as respostas dadas. Todavia, as hipóteses levantadas não afastam a possibilidade nem a legitimidade (legal e política) da assistência técnica nas fases decisória e de implementação. Há margem para o aperfeiçoamento dos

processos nessa primeira fase, sobretudo para a efetivação de mecanismos de participação social, bem como o fornecimento de informações que auxiliem a tomada de decisão.

A forma de atuação é o elemento objetivo da assistência técnica e responde à questão "como fazê-la?". O questionário perguntou sobre o papel das IES nos processos dos quais participam, sugerindo elementos formais e materiais (levantamento de dados, elaboração de estudos de apoio, pareceres, cadastramentos, realização de oficinas etc.). O campo de respostas foi deixado em aberto, permitindo a complementação com outras categorias não mencionadas.

Foram obtidas quatorze respostas com a nomeação de processos, produtos, participações e análises. Presentes em nove das respostas estão os levantamentos de dados acompanhados pelas palavras produção, sistematização e análise. Esse é um indicativo da importância das IES para complementar as bases de dados disponíveis para as administrações locais, uma vez que, além de acessarem os dados existentes, criam, sistematizam e os analisam, produzindo, portanto, informação aplicável aos processos da política urbana.

Os estudos de apoio, entre os elementos sugeridos, também são apontados como parte do papel desempenhado pela IES em nove respostas. Outras categorias apareceram espontaneamente, mostrando que o repertório das IES é variado. Destaca-se a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da região metropolitana de Goiânia, produto que por si só envolve múltiplas formas de atuação. Também há menções a planos municipais, à assessoria na construção participativa de planejamento territorial, à participação em conselhos setoriais, à assessoria técnica, a seminários de acompanhamento e avaliação dos planos, a oficinas de engajamento social, à sensibilização para o planejamento estratégico e participativo local e regional, além do monitoramento de implementação. Seria proveitoso alcançar outras IES que não responderam à pesquisa, mas cujo acervo de experiências e produção poderiam enriquecer a construção de um programa de assistência técnica.

4.4 Percepção das IES sobre o seu papel na assistência técnica e na participação na política urbana e regional

O terceiro bloco de questões foi formulado para buscar entender como os representantes das IES veem seu papel na política urbana e quais recursos e ações podem fomentar sua participação além da assistência técnica.

O objetivo ao tocar na questão da participação é desenvolver a dimensão colaborativa que a questão da assessoria técnica coloca. Como afirmado na introdução, a assistência e a assessoria são atividades sutilmente distintas e que

podem ser complementares. A assessoria envolve um engajamento qualitativamente diferente, significando que a IES atua não apenas como uma instância capacitante ou informadora, mas também como agente ativa nos sistemas de políticas públicas.

Quanto à pergunta se as IES são instâncias adequadas para prestar assistência técnica em política urbana e regional, todas as respostas foram afirmativas. Isso pode indicar que as IES se veem como parte integrante dos sistemas de políticas públicas para além da formação profissional-científica. O reforço a essa posição vem do fato que mesmo as que ainda não têm experiência em projetos de assistência entendem que podem fazê-lo.

Neste terceiro bloco, questionou-se qual fase do ciclo de políticas públicas os respondentes consideram mais adequada para a atuação das IES. As respostas reforçam as indicações das experiências já desenvolvidas. Em geral, a maioria das IES respondentes entende que pode contribuir nas fases anteriores e posteriores à decisão e à implementação. É importante verificar se esta tendência seria mantida caso mais respostas fossem obtidas. Nesse cenário, seria interessante levantar quais os motivos, além das hipóteses anteriormente colocadas, que levam as IES a não considerarem a sua participação como adequada em fases críticas para a efetivação das políticas públicas.

Da mesma forma, se questionou sobre quais os meios considerados adequados para a participação. Se, por um lado as IES respondentes não se mostraram tão confiantes para as fases decisórias, por outro apoiam em quase 90% a indicação de membros delas próprias para compor conselhos consultivos e deliberativos. Igual suporte é dado para a promoção desses espaços em arranjos de governança. Também é alta a adesão para a indicação de profissionais vinculados a IES para compor corpo de assessoramento técnico. A elaboração de notas técnicas apareceu em uma resposta, indicando um afastamento das instâncias de participação.

Sobre o fomento à assistência técnica e à participação, as respostas apontam que o financiamento de bolsas de pesquisa é a opção preferencial, com apoio de todas as respondentes. Isso não significa que outras modalidades também não sejam do interesse das IES. O financiamento de laboratórios e infraestrutura é indicado por treze das quinze respondentes. Os instrumentos de cooperação, como os previstos no art. 219-A da CF/1988, do tipo contrato ou convênio, mediante compensação financeira, também recebem apoio de mais de 60% das respondentes.

Finalmente, nove comentários foram colhidos acerca das impressões que os respondentes têm sobre a participação de sua unidade/programa em uma rede de assessoramento técnico para a política urbana e regional.

Não se registraram comentários negativos ou contrários à ideia de participação por meio da assistência ou de assessoramento técnico. A PUC Goiás, por exemplo, aponta como positiva a experiência de elaboração do PDUI da região metropolitana de Goiânia. As impressões reafirmam o papel das IES na formulação e avaliação das políticas públicas como meios para aperfeiçoá-las e para estimular as atividades de formação e pesquisa, como dissertações e teses, além de aumentar o envolvimento das IES.

Também aparecem sugestões objetivas, como a possibilidade de oferta de cursos de capacitação para técnicos e gestores municipais. Nesse sentido, a Unisc, em resposta aos quesitos enviados, pontua que “tem como uma de suas prioridades a sua inserção social e regional através de ações como a assessoria ao planejamento territorial [...]”, o que coaduna com a proposta do seu programa de pós-graduação de desenvolvimento regional.¹¹ Há, ainda, a indicação dos laboratórios e das redes de pesquisa consolidadas como as instâncias mais viáveis para a execução das atividades discutidas, dada a diversidade de interesses presentes nas unidades acadêmicas e nos programas de pós-graduação. Essa última sugestão coaduna com a presença de pelo menos um programa participante do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das Metrôpoles entre os respondentes.

Esse tipo de arranjo permite ganhos de escala e melhor aproveitamento da sinergia e de recursos humanos e materiais de diferentes IES, potencializando o alcance da rede.

5 INDICAÇÕES E RECOMENDAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO DE UMA REDE FEDERAL DE ACESSORIA TÉCNICA EM POLÍTICA URBANA PELA PNDU

Preliminarmente, vê-se que a expansão das universidades públicas (federais e estaduais) e comunitárias teve um impacto importante na ampliação da cobertura territorial de centros de formação de pessoal e, portanto, no potencial fortalecimento institucional de municípios.

Uma das características de atuação da pesquisa e extensão pelas IES nas áreas afins à PNDU é a formação de redes entre diferentes IES da mesma RGInt ou até de estados diferentes. Essa característica pode ser explorada para a estruturação da rede de assistência técnica pela PNDU.

Existem lacunas geográficas importantes a serem completadas na formação de uma potencial rede de assistência técnica baseada na atual distribuição dos

11. “O PPGDR promove a formação e a capacitação de profissionais para o exercício de atividades de pesquisa, docência, assessoria e consultoria, avaliação e planejamento territorial, em instituições públicas e privadas”. Disponível em: <https://www.unisc.br/pt/cursos/todos-os-cursos/mestrado-doutorado/mestrado/mestrado-e-doutorado-em-desenvolvimento-regional>.

projetos tocados pelas IES. Contudo, um programa-piloto pode se aproveitar das experiências e redes já existentes para desenvolver as soluções institucionais necessárias e atrair o interesse de outros agentes públicos, inclusive o de entes federativos como estados e municípios.

Outra sugestão para a formação da rede é a especialização conforme a tipologia da Regic (IBGE, 2020). Todas as metrópoles contam com IES atuantes nas áreas de interesse da PNDU que podem ser organizadas em uma rede especializada no desenvolvimento urbano metropolitano, a exemplo do INCT Observatório das Metrópoles. As capitais regionais e os centros sub-regionais podem vir a conformar um segundo segmento especializado de atuação da rede. Essas são as categorias onde se observam mais lacunas na cobertura potencial de assistência técnica aos municípios pelas IES. O estabelecimento de parcerias entre IES que já atuam com projetos voltados para política urbana e outras que ainda não atuam pode vir a complementar essa cobertura, além de especializar-se no desenvolvimento de soluções adequadas a esses municípios não metropolitanos.

Em relação ao fomento, o financiamento, a pesquisa e a extensão aparecem como os principais meios de indução à participação das IES em atividades de assistência técnica e assessoria a municípios. Laboratórios, equipamentos e infraestrutura também são importantes incentivos para a adesão de IES, com potencial sinergia com as atividades de ensino e pesquisa, e podem impactar, sobretudo, as universidades e os institutos federais mais novos localizados em capitais regionais e em centros sub-regionais.

Faz-se necessário o levantamento dos instrumentos jurídicos e do arranjo institucional adequados para a formalização das relações entre as IES e a administração pública. Modelos mais recentes de organização em rede para a produção e a sistematização de dados e estudos têm se mostrado eficazes. Nesse formato, a rede adquire identidade própria distinta das demais entidades participantes, sendo representada em termos formais-jurídicos por parceiros institucionais responsáveis pela contratação e representação da rede. Entende-se também que a formação de grupos de trabalho com as organizações municipalistas como a ABM, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) pode ser benéfica para a produção de soluções institucionais, além de difundir a existência da própria iniciativa.

A formação de consórcios públicos é um instrumento administrativo aplicável para a consecução dos objetivos de assistência técnica, tema expressamente previsto na respectiva legislação (art. 3º, § 1º II, XI e XII da Lei nº 11.107). Onde não houver região metropolitana ou aglomeração urbana já formalmente constituída, a base territorial das RGI's pode ser adotada como referência para a criação dos consórcios, tanto na modalidade associação pública ou pessoa jurídica de

direito privado. A Lei de Licitações (Lei nº 8.666), no art. 24, § XXVI, autoriza a dispensa de licitação na celebração de contratos de programa entre consórcios públicos e entes da administração direta ou indireta – caso das IES – para a prestação de serviços.

O objeto da assistência técnica pode ir desde a produção de dados à capacitação de pessoal, passando ainda pela elaboração de estudos e proposições de ações e projetos. Significa dizer que há carência das mais simples como a montagem e manejo de bases de informações cartográficas em SIG ou mesmo no uso do Google Earth, por exemplo – para aqueles municípios onde há previsão de elaboração/atualização de plano diretor – ou como o mapeamento de núcleos urbanos informais em DWG, a partir de observação *in loco*, visando estudos específicos voltados para regularização fundiária e provisão de infraestrutura.

As IES são importantes para a produção de dados e informações complementares às bases de dados existentes e disponíveis para os entes locais, dada a sua capacidade de processamento, análise e sistematização, bem como de produção de dados novos. Certamente, a capilaridade das IES articulada em uma rede de assistência técnica pode vir a atuar no detalhamento de estudos e informações hoje, além das capacidades operacionais das entidades de pesquisa de referência, como o próprio Ipea ou o IBGE.

As diretrizes de participação e inovação sociais podem ser contempladas nos processos de planejamento por meio de itens específicos nos programas de financiamento das atividades. Elas também encontram receptividade nas experiências existentes de atuação das IES. Dada a multidimensionalidade das questões, é recomendável que o olhar seja cada vez mais integrado, importando que a busca de soluções seja feita por equipes multidisciplinares e prevenindo que programas ou ações se anulem no território.

Tal preocupação vai além das diferentes responsabilidades dentro da administração pública, mesmo considerando as diferentes esferas federativas. É fundamental que as vantagens comparativas sejam aproveitadas, de modo que governo, sociedade civil, setor privado e instituições de ensino trabalhem conjuntamente. É nesse sentido que se introduz a adoção da inovação social como diretriz, com potencial de produção de diversos arranjos institucionais que incluam os agentes presentes no território objeto da assistência técnica. Assim, são feitas as devidas ressalvas de que o aspecto inovador não se limita à mera adoção de recurso tecnológico facilitador, nem à comunicação social do processo de planejamento, mas entende a inclusão ativa dos agentes sociais no próprio processo.

Como apontado, as IES têm potencial de articulação das políticas setoriais a partir do território. Ainda que a mera produção de informação não seja capaz de promover a integração setorial e territorial tão reclamada pelos estudos em

desenvolvimento urbano, ela pode iluminar junto às administrações locais a necessidade dessa articulação nos projetos que venham a desenvolver e implementar. No mesmo sentido, a formação de pessoal de diferentes municípios no mesmo arranjo populacional ou contexto de articulação urbana pode favorecer, a partir da administração dos programas de governo, a superação dos entraves políticos para o desenvolvimento de programas da PNDU com base territorial.

Por fim, é mister alcançar as demais IES que não chegaram a responder à pesquisa, em particular nas regiões onde não foram identificadas, *a priori*, iniciativas de assistência técnica a municípios, não só para preencher as lacunas da cobertura inicial, mas também para colher outras experiências que possam aprimorar a formulação de uma rede-piloto de assistência técnica a municípios.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jan. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 26 maio 2013.

_____. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 abr. 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm. Acesso em: 11 nov. 2021.

_____. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**, 2007. Brasília: MEC, 2007b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

_____. Ministério da Educação. **Análise sobre a expansão das universidades federais: 2003 a 2012**. Brasília: MEC, 2012. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=12386&Itemid=. Acesso em: 11 nov. 2021.

_____. Ministério da Educação. **Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional da Educação (2014-2024)**. Brasília: MEC, 2014. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 11 nov. 2021.

BIENENSTEIN, Regina *et al.* Autonomia, resistência e enfrentamento: caminhos da assistência técnica. Contribuições para extensão universitária socialmente referenciada. *In:* ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiiianpur/anais/>.

CARDOSO, Fernanda Simon; LOPES, João Marcos de Almeida. Assistência e assessoria técnica: entre o discurso e a prática. *In:* ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiiianpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=588/>.

COCCO, Ricardo *et al.* **Política de expansão e interiorização/regionalização do ensino público superior no Brasil:** o caso da UFMS/CESNORS – uma perspectiva a partir do egresso. Goiânia: Anpae, 2014. Disponível em: http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT2/GT2_Comunicacao/Ricardo_CoccoGT2_integral.pdf. Acesso em: 11 nov. 2021.

COPPE – INSTITUTO ALBERTO LUIZ COIMBRA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ENGENHARIA. **Catálogo da Coppe.** Rio de Janeiro: Coppe/UFRJ, 1975.

COSTA, Marco Aurélio *et al.* **Contextualização e diretrizes gerais para a política nacional de desenvolvimento urbano.** Brasília: Ipea, jun. 2020. (Nota Técnica).

DANTAS, Joseney Rodrigues de Queiroz; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; SILVA, Franciclécia de Sousa Barreto. Dinâmica urbana e emprego nas cidades intermediárias: um estudo sobre Pau Dos Ferros (RN). *In:* ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 16., Belo Horizonte, Minas Gerais. **Anais...** Belo Horizonte: Anpur, 2015. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisanpur/article/view/1764/1743>.

FABRIS, Bruna Rafaela; TZCINKI, Clarete. Assistência técnica pública gratuita em habitação de interesse social: panorama no oeste de Santa Catarina. *In:* ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiiianpur/anais/>.

FELDMAN, Sarah. O arranjo SERFHAU: assistência técnica aos municípios/órgãos de planejamento/empresas de engenharia consultiva. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 11., 2005, Salvador, Bahia. **Anais...** Salvador: Anpur, 2005. Disponível em: <http://www.xienanpur.ufba.br/553.pdf>.

FERREIRA JUNIOR, Carlos Henrique Carvalho. **Como tudo virou cidade**. 2019. Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

FUNARI, Armando Palermo; LUI, Lisandro; FERREIRA JUNIOR, Carlos Henrique Carvalho. **A agenda urbana e a escala municipal**: elementos para discussão tipológica de municípios. Brasília: Ipea, 2021.

GOMES, Darcilene Claudio; SILVA, Sid Sidartha Soria e. Geração Reuni: quem são e o que pensam os docentes das Ifes interiorizadas no estado de Pernambuco. *In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE SOCIOLOGIA*, 7., 2014, Lisboa. **Anais...** Lisboa: APS, 2014. v. 1. p. 1.

HECK, Adalberto da Rocha; BECKER, Débora; MÜLLER, Angela Maria. Experiência da curricularização de atividades de extensão como estratégia pedagógica: o atelier de habitação social (Unisinos/PMSL/Comunidade). *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anais/>.

HOFF, Debora Nayar; SAN MARTIN, Aline Schimidt; SOPEÑA, Mauro Barcellos. Universidades e desenvolvimento regional: impactos quantitativos da Unipampa em Sant’Ana do Livramento. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 16, n. 3, p. 157-183, 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

_____. **Regiões de influência das cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

_____. **Divisão urbano-regional do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Maria de. (Org.). Estado, instituições e democracia*: República. Brasília: Ipea, 2010. v. 1. p. 177-212.

JESUS, Flávia Sabina; SILVA, Neilton da; GARCIA, Rosineide Pereira Mubarak. A expansão interiorizada e os desafios para a UFRB-Brasil: uma avaliação das implicações do Reuni. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NAS AMÉRICAS, 13., 2013, São Carlos, São Paulo. **Anais...** São Carlos: UFSC, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/114809?show=full>.

LIBÂNIO, Clarice de Assis. Lumes – Lugares de Urbanidade Metropolitana – planejamento compartilhado e extensão universitária na região metropolitana de Belo Horizonte. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

LUBAMBO, Cátia Wanderley; BASTOS, Isabella Augusta Furtado. Condições favoráveis à interiorização das universidades públicas em Pernambuco. **Revista dos Mestrados Profissionais**, v. 2, n. 2, p. 111-144, 2013.

LUI, Lizandro *et al.* **As relações interfederativas no Brasil e o desafio de formular, implementar e monitorar a PNDU**. Brasília: Ipea, dez. 2020. (Nota Técnica, n. 71).

MACEDO, Fernando Cezar; MONTEIRO NETO, Aristides; VIEIRA, Danilo Jorge. (Org.). **Universidade e território: ensino superior e desenvolvimento regional no Brasil do século XXI**. Brasília: Ipea, 2022. 636 p.

MARTINS, Lyzandra Machado. Direito à arquitetura: as assessorias técnicas paulistas na produção de habitação social. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti; AMORES, Cario Santo. Uma ideia, vários caminhos: residência e prática profissionalizante (FAU/USP). *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

MATSUNAGA, Mellisa; SILVA, Marcelle Villar da; TAKAMATSU, Patricia. Assistência técnica em arquitetura e urbanismo via extensão universitária: a experiência do Atau-Unifap. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

MÁXIMO, Rérisson. Assessoria técnica para moradias autoconstruídas no sertão central cearense. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

MEDVEDOVSKI, Nirce Sagger; CARRASCO, André; ROCHA, Eduardo. Experiência e inovação na nucleação de Pelotas (RS) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

MELO, Patrícia Bandeira de; CAMPOS, Luís Henrique Romani. A implementação das universidades públicas em Pernambuco: opiniões sobre a institucionalização e seus primeiros impactos. *In*: MELO, Patrícia Bandeira de. (Coord.). **A interiorização recente das instituições públicas e gratuitas de ensino superior no Nordeste**: efeitos e mudanças. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2014. (Relatório de Pesquisa).

MOTA, Carla Rosane da Silva. Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral. **Pensamento Plural**, Pelotas, n. 16, p. 179-186, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/pensamentoplural/article/view/5696>. Acesso em: 20 abr. 2022.

NEVES, Antônio Alexsandro; COSTA, Bruno Fernandes; BARBOSA, Antonio Carlos Leite. A extensão universitária e o desenvolvimento socioespacial: a experiência do grupo de pesquisa núcleo avançado de urbanismo no semiárido nordestino, extensão universitária e assistência técnica no campo e na cidade *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O acesso à educação superior no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 727-756, 2004.

ROCHA, Aline. As transformações da favela via assistência técnica: a experiência do morro Vital Brazil, Niterói/RJ. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

ROMANO, Elisabetta; BRASILEIRO, Flávio Tavares. Implantação de especialização em assistência técnica nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia (Atau+E/UFPB). *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

VALLE, William Azalim do. Coletivos de trabalho e autoprodução em ocupações urbanas: revisitando o debate Chico-Usina a partir de uma experiência em Ribeirão das Neves. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Decreto Lei nº 311, de 2 de março de 1938**. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. Rio de Janeiro: MJ, 1938. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0311.htm.

BITTENCOURT, Eduardo Moutinho Ramalho. Contribuição da extensão universitária para a produção de um conhecimento socioambiental. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

DEPONTI, Cidonea Machado; KIST, Rosane Bernardete Brochier; AREND, Silvio Cesar. Ações de extensão como intervenção para o desenvolvimento regional: relato de experiência do Negaf/Unisc-RS. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

FERRARI, Sergio. Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 53, n. 211, p. 55-80, 2016.

GUINANCIO, Cristiane; CORREIA, Ludmila de Araújo. A Athis nos projetos de extensão universitária em parceria com a gestão pública: as experiências da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (FAU/UnB) e do Centro Universitário de Brasília (Uniceub). *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

HAAS, Jaqueline Mallmann; BOLTER, Jario Alfredo Genz. Debatendo sobre gestão e planejamento na assistência técnica e extensão rural: um olhar sobre o litoral norte gaúcho. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

HOWALDT, Jürgen; SCHWARZ, Michael. **Social innovation**: concepts, research fields, and international trends. Dortmund: Sozialforschungstelle, 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**: resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 4 mar. 2022.

LASSWELL, Harold Dwight. **The decision process**: seven categories of functional analysis. Maryland: University of Maryland Press, 1956.

LESSA, Lucas Golignac; MEDEIROS, Natália Maria Moura; SANTOS, Marcela Monteiro dos. Assessoria e assistência técnica pelo direito à moradia e à cidade: a contribuição da Taramela para a consolidação de um campo de atuação profissional em Fortaleza, Ceará. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

MARGUTI, Bárbara Oliveira *et al.* **A agenda urbana na escala supramunicipal**: estudo para uma hierarquia dos arranjos institucionais para políticas públicas. Brasília: Ipea, 2021.

NEDER, Ricardo Toledo; ANDRADE, Liza Maria Souza de. Residência multiprofissional da UnB em ciência, tecnologia e sociedade (STC): habitat, trabalho e saúde primária. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

PANIZZI, Wrana. O ornitorrinco de papel: universidade, cidade e extensão universitária. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

SOUZA, Ângela Maria Gordilho. Proposição, consolidação e desdobramentos da residência (AU+E/UFBA). *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Neves de Souza da Cruz

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Deborah Baldino Marte (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Camila Guimarães Simas

Leonardo Simão Lago Alvite

Mayara Barros da Mota

Capa

Mayara Barros da Mota

Imagens da capa

Depositphotos

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Os volumes que compõem a série Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano são frutos da parceria estabelecida entre o Ipea e o Ministério das Cidades, no âmbito de um termo de execução descentralizada firmado ainda em 2019. Os três volumes da série, que reúne 31 capítulos e mais de quarenta autores e autoras, trazem ao público as discussões e as contribuições produzidas ao longo do desenvolvimento do projeto de apoio à construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), abarcando o tema do desenvolvimento urbano numa perspectiva interescalar, intersetorial e atenta aos desafios da governança interfederativa e das soluções de financiamento. Os *Textos para Discussão* e as *Notas Técnicas*, bem como os registros dos onze Diálogos para uma PNDU, eventos realizados ao longo de 2021, são os principais insumos desta rica e diversa produção que pretende enriquecer e fomentar o debate sobre a PNDU. Objetiva-se contribuir, ao final, para que esta seja capaz de orientar o desenvolvimento urbano no país levando em conta a diversidade do território brasileiro e as necessidades de enfrentamento dos desafios contemporâneos que se somam aos problemas e às assimetrias socioespaciais estruturais que fazem parte da formação social e econômica do país.

