

Dez.2008

01

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

REGIONAL E URBANO
BOLETIM

Governo Federal

**Ministro de Estado Extraordinário de
Assuntos Estratégicos** – Roberto Mangabeira Unger

Secretaria de Assuntos Estratégicos

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Administração e Finanças

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos Macroeconômicos

João Sicsú

Diretor de Estudos Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Diretora de Estudos Regionais e Urbanos

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos Setoriais

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Estanislau Maria de Freitas Júnior

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

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

boletim regional e urbano

CORPO EDITORIAL

Editor Responsável

Carlos Wagner de Albuquerque de Oliveira

Colaboradores

Axel Gosseries

Benedek Jávör

Constantino Cronemberger Mendes

Daniel da Mata

Diana Motta

Fernando Rezende

Geraldo Sandoval Góes

Jefferson Lorencini Gazoni

Jose Aroudo Mota

José Maria Reganhan

Marcelo Teixeira da Silveira

Pedro Humberto Bruno de Carvalho

Rogério Boueri

Sérgio Ulisses Jatobá

Valdemar Ferreira de Araújo Filho

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 ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

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

SUMÁRIO

QUESTÕES REGIONAIS E URBANAS	5
Carlos Wagner de Albuquerque de Oliveira	
UM OMBUDSMAN PARA AS GERAÇÕES FUTURAS	7
Axel Gosseries Benedek Jávor	
TRAJETÓRIA DA GOVERNANÇA AMBIENTAL	11
Jose Aroudo Mota Jefferson Lorencini Gazoni José Maria Reganhan Marcelo Teixeira da Silveira Geraldo Sandoval Góes	
A REFORMA FISCAL E O CRESCIMENTO ECONÔMICO	21
Fernando Rezende	
OS CUSTOS FINANCEIROS DAS UNIDADES FEDERATIVAS BRASILEIRAS E A CRIAÇÃO DE NOVOS ESTADOS	27
Rogério Boueri	
CRESCIMENTO DAS CIDADES MÉDIAS	33
Diana Motta Daniel da Mata	
O PLANO DIRETOR E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA	39
Sérgio Ulisses Jatobá	
ESTRUTURA DE ALÍQUOTAS DO IPTU NOS MUNICÍPIOS	45
Pedro Humberto Bruno de Carvalho	
O QUADRO INSTITUCIONAL DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO E A ESTRATÉGIA OPERACIONAL DO PAC: POSSÍVEIS IMPACTOS SOBRE O PERFIL DOS INVESTIMENTOS E A REDUÇÃO DO DÉFICIT	61
Valdemar Ferreira de Araújo Filho	
O ESTADO DA POLÍTICA E DO PLANEJAMENTO REGIONAL RECENTE	67
Constantino Cronemberger Mendes	

QUESTÕES REGIONAIS E URBANAS

Carlos Wagner de Albuquerque de Oliveira*

Nas últimas duas décadas pôde-se observar um avanço significativo no processo de integração econômica das nações capitalistas e de algumas economias até então bastante autárquicas. Em parte, essa tendência de globalização tem-se mantido devido a uma série de fatores, entre eles a relativa estabilidade política em que se mantêm os países do Ocidente e do Leste Europeu (principalmente Estados Unidos e antiga União Soviética); o desenvolvimento de tecnologias de comunicação; e o esgotamento do sistema produtivo inspirado nos modelos fordistas. Contudo, o adensamento dos mercados via um aumento do grau de abertura econômica de um país ou região tem inúmeros efeitos sobre as economias da região. Efeitos esses que tanto podem dinamizar a estrutura produtiva e promover o desenvolvimento equilibrado e competitivo, mas que também podem ser fator de entrave. A força de um mercado denso está na sua capacidade de criar espaço para a ampliação de diversidades produtivas, inovações e aceleração do progresso tecnológico, melhor divisão e maior mobilidade do trabalho e aumento de produtividade. Mas isso também pode significar um aumento das disparidades entre as economias integradas a esses mercados, uma ocupação desordenada do solo, crescimento desordenado de cidades, ampliação além do tamanho ótimo dos centros urbanos, congestionamentos físicos e outros tipos de mazelas como, por exemplo, favelização, danos ambientais e surgimento de epidemias.

A exposição da economia brasileira a um mercado externo competitivo pode ser fator de busca de melhor produtividade e de reafirmação em mercados nos quais o país tem vantagens comparativas, mas também pode desestruturar determinados setores produtivos e alterar a distribuição da renda de seus cidadãos tanto em nível pessoal quanto funcional.

Certamente, dentro do contexto de um mercado mais integrado, há regiões que se ajustam com maior velocidade e conseguem extrair bons frutos do mercado globalizado. Há também aquelas que, devido ao baixo estoque de capital físico e humano, à falta de escala de produção, à desorganização institucional e mesmo por opção política, não conseguem se integrar ao mercado mundial e, por isso, ficam condenadas a permanecer na cauda esquerda de uma distribuição de renda.

Mas antecipar tais alterações e identificar quais os perdedores e quais os ganhadores nesse processo gera um grau muito alto de frustração e certa sensação de incapacidade dos estudiosos e, por isso, se torna um desafio constante.

* Da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos do Ipea.

Em nível teórico, até recentemente as pesquisas tanto em economia urbana quanto em economia regional não eram o principal foco das ciências econômicas. A necessidade de sustentação de pressupostos como existência de retornos constantes de escala e competição perfeita era o ponto nevrálgico para o avanço das ciências regionais e urbanas. Com a nova geografia econômica o panorama mudou. Essa mudança se acentua nos estudos que contrapõem as externalidades marshallianas às deseconomias de aglomeração ou algum tipo de congestionamento. As teorias que compõem o núcleo rígido da nova geografia econômica destacam a importância dos rendimentos marginais não-decrescentes para os fatores de produção e retornos crescentes de escala, e criam a possibilidade teórica para múltiplos equilíbrios, explicando tanto a existência de redes de cidades – e não somente a distribuição das atividades – quanto a diversidade da base industrial desse conjunto de cidades e a distribuição de trabalhadores qualificados no território.

Mudanças de interpretação dos problemas regionais, seja em nível teórico ou empírico, impõem-se. O Ipea entende, portanto, que a questão regional e urbana ocupa um importante espaço dentro de uma perspectiva do desenvolvimento de longo prazo. É com essa perspectiva que a Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) se vê diante do compromisso de elaborar, editar e divulgar semestralmente um boletim que absorva tais questões. No âmbito do Ipea, este boletim contemplará as cinco áreas que estruturam os estudos regionais e que se fazem representar na forma de coordenações inseridas na Dirur, que são: estudos regionais; estudos intra-urbanos; redes de cidades; meio ambiente; e federalismo. Esta publicação também abre espaço para colaborações externas, fundamentais para a identificação da leitura de outros atores (acadêmicos, *policy makers* e pensadores livres) sobre os problemas regionais.

UM OMBUDSMAN PARA AS GERAÇÕES FUTURAS*

Axel Gosseries**

Benedek Jàvor***

Em Budapeste, na primavera de 2000, um grupo de jovens ativistas húngaros criou uma Organização Não-Governamental (ONG) chamada Proteger o Futuro. Numa das reuniões, um ativista, Andras Lanyi, teve a idéia de criar uma instituição que pudesse desempenhar a função de porta-voz daqueles que são “mais excluídos do que os excluídos” em termos de representação democrática, a saber: as gerações futuras. As medidas que os governos das diferentes nações tomam, por exemplo, a favor dos sem-teto e dos sem-terra (especialmente em países em desenvolvimento), ou dos sem-teto e dos imigrantes ilegais “sem-documentos” (especialmente em países desenvolvidos) certamente são insuficientes. Porém, os governos fazem ainda menos esforços para escutar aqueles que, por ainda não terem nascido, são completamente “sem-voz”. As gerações futuras terão, é claro, a oportunidade de se expressar por si sós. No entanto, em alguns aspectos poderá ser tarde demais, uma vez que algumas das nossas ações presentes já terão provocado conseqüências irreversíveis para eles, ou simplesmente porque nós não estaremos mais presentes para escutá-los.

Laszlo Solyom, então membro da Proteger o Futuro, e hoje presidente da República da Hungria, foi quem, algum tempo mais tarde, redigiu um projeto de lei extremamente inovador. Esse projeto foi submetido pela primeira vez ao parlamento húngaro em 2001, mas apenas em 2007 a lei seria definitivamente aprovada. Além disso, somente na quarta tentativa o parlamento húngaro finalmente aceitou o candidato sugerido pelo presidente Solyom. Em maio deste ano, o jurista Sándor Fülöp tornou-se o primeiro “ombudsman para as gerações futuras” da Hungria... e do mundo.

Trata-se de uma instituição única. As constituições de alguns países fazem ao menos alguma breve menção às gerações futuras, como, por exemplo, a brasileira, em seu artigo 225:

* Artigo vertido do inglês para o português por Fábio D. Waltenberg, pós-doutorando e professor convidado no Departamento de Economia da Universidade Católica de Louvain, Bélgica.

** Filósofo político e jurista. Pesquisador permanente do Fonds de la Recherche Scientifique (Fundo de Pesquisa Científica, Bélgica) e professor das universidades católica de Louvain e St. Louis (ambas na Bélgica). Seu artigo “As teorias de justiça entre as gerações” acaba de ser publicado num volume especial da *Revista de Estudos Universitários* (Sorocaba) dedicado ao tema da justiça social.

*** Biólogo e ambientalista. Professor na Peter Pazmany University (Budapeste, Hungria).

“[t]odos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Em alguns poucos casos – como no Japão, na Noruega ou na Bolívia –, a constituição chega a garantir às gerações futuras alguns direitos. Contudo, instituições concretas especificamente destinadas a proteger os interesses dessas gerações futuras são raríssimas: não há mais do que meia dezena no mundo todo. Por exemplo, o parlamento finlandês criou em 1993 uma comissão para o futuro. E a “Knesset” (o parlamento israelense) pôs em funcionamento uma comissão parlamentar para as gerações futuras – cujas atividades foram interrompidas no final de 2006. Cada uma delas é muito diferente do caso húngaro, seja em termos de atribuições, seja em termos de objetivos específicos.

A concretização da proposta húngara resultou, em parte, de circunstâncias bastante particulares. Porém, o que de fato salta aos olhos é o relativo grande alcance das atribuições do novo *ombudsman*. Por exemplo, ele tem o poder de intervir junto a entes privados a fim de solicitar-lhes o cessar de atividades ilegais que provoquem danos ao meio ambiente. Ele tem também o poder de pedir esclarecimentos a entidades públicas e privadas, as quais são obrigadas a “responder de maneira substancial dentro de 30 dias”. Ele também pode “iniciar procedimentos de revisão de decisões de órgãos da administração pública, (...) iniciar suspensão de execução, e pode tomar parte em procedimentos judiciais”. Em diversos aspectos, os comissários da Knesset não tinham tão amplos poderes.

Esta é uma instituição promissora, que poderia até mesmo ser imitada em outros países. Contudo, ela enfrenta também grandes desafios, dois dos quais mencionamos a seguir. Primeiro, o *ombudsman* atuará sempre de modo solitário. Não apenas porque não fará parte de uma comissão, como no caso israelense, mas também, e de modo mais importante, por ser ele incapaz de consultar os próprios indivíduos que se espera que ele represente. Políticos sabem muito bem como é conveniente falar em nome das gerações futuras, dado que eles raramente estarão vivos para serem contraditados. Alguns políticos abusaram disto no passado. Todavia, aquilo que alguns oportunistas podem enxergar como vantagem, torna-se aqui um verdadeiro desafio.

Como o *ombudsman* é incapaz de consultar as gerações futuras, uma ação eficaz de Sándor Fülöp deveria ser guiada por uma visão ampla, apoiada por uma idéia clara e bem informada do que a justiça intergeracional requer, além de uma capacidade de satisfazer toda a sociedade húngara. Evidentemente, ele terá de imaginar o mundo em que as gerações futuras viverão. Mas, além de ser um bom futurólogo, ele terá que explicitar, não tanto o que as gerações futuras poderiam *desejar* receber de nós, mas sim o que elas deveriam *ter direito* de esperar de nós.

A outra dificuldade tem a ver com o efetivo alcance das atribuições do *ombudsman*. A lei dá grande ênfase à proteção ambiental. Sándor Fülöp terá então que descobrir se ele terá margem de manobra suficiente para conseguir agir dentro de um raio de ação mais amplo, que ultrapasse os temas relativos ao meio ambiente. Claro está que, mesmo que sua missão seja estritamente limitada a temas ambientais, ele terá que ter constantemente em mente as possíveis interações com outras dimensões, não-ambientais, das nossas obrigações intergeracionais. Mencionem-se, por exemplo, temas como: diferentes formas de financiamento de aposentadoria, dispositivos alternativos para manutenção da dívida pública num nível apropriado, ou escolhas de políticas públicas nas áreas de saúde e educação.

Como podemos ver, o *ombudsman* pode terminar por se encontrar demasiado só ou com um mandato muito estreito. Ainda que o sucesso não esteja garantido, mesmo assim o desafio é bastante entusiasmante. E o melhor que nós podemos dizer é: “Boa sorte, Sr. Fülöp!” Os cidadãos do mundo todo e as gerações futuras estão de olho em você...

TRAJETÓRIA DA GOVERNANÇA AMBIENTAL

Jose Aroudo Mota*
Jefferson Lorencini Gazoni**
José Maria Reganhan**
Marcelo Teixeira da Silveira**
Geraldo Sandoval Góes**

1 INTRODUÇÃO

Este texto tem como objetivo elaborar um breve histórico dos acordos ambientais internacionais, procurando destacar os aspectos mais emblemáticos relativos ao processo de construção de cada um dos citados acordos. Entende-se aqui como governança ambiental internacional o conjunto de acordos, convênios e normas internacionais, os quais visam articular uma proposta de política ambiental global.

Com o propósito de atender o objetivo citado, a discussão foi organizada em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta como se desenvolve, a partir do primeiro relatório para o Clube de Roma, *The Limits to Growth – Limites do Crescimento* (MEADOWS *et al.*, 1972), o debate que servirá de ante-sala para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano naquele mesmo ano de 1972, em Estocolmo, que forneceu subsídios para a criação da primeira Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), em 1983, cujos trabalhos itinerantes pelo mundo inteiro resultaram no Relatório Brundtland.

A terceira seção descreve como a Eco-92, ou Cúpula da Terra, no Rio de Janeiro, é o ambiente de produção de três convenções – a de combate à desertificação, a da diversidade biológica e a de mudanças climáticas, duas declarações – a Carta da Terra e a Declaração de Uso de Florestas, e um plano global de ação ambiental, a Agenda 21.

Após a Eco-92, a implementação das convenções e da Agenda 21 levou os governos de todo o planeta a um esforço de implantação e avaliação dessa agenda. Uma primeira avaliação ocorre em Nova York em 1997, em uma sessão especial da Assembléia das Nações Unidas, a qual ficou conhecida como Rio + 5.

A quarta seção procura mostrar como, em Johannesburgo, em 2002, realizou-se mais uma Conferência, chamada de Rio + 10 ou simplesmente Conferência de Johannesburgo, onde se procurou aprofundar o diagnóstico das conferências anteriores, ampliando o debate para temas

* Coordenador de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos do Ipea.

** Pesquisador da Coordenação de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente.

relativos a água, saneamento, energia, saúde e meio ambiente, agricultura e gerências da biodiversidade e dos ecossistemas. Adicionalmente se apresenta uma segunda avaliação da Agenda 21, ocorrida no Rio de Janeiro, em setembro de 2007, também conhecida como Rio + 15.

A quinta seção descreve como ocorreu na Indonésia, em Bali, a 13ª reunião das partes da Convenção Quadro de Mudanças Climáticas. Em seguida vêm as observações finais deste texto.

2 PELO MÍNIMO COMUM: DOS LIMITES DO CRESCIMENTO ÀS POSSIBILIDADES DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Em abril de 1968 o economista e empresário da indústria italiana, Aurélio Peccei, promoveu em Roma um evento com 30 pesquisadores provenientes de dez diferentes países, incluindo cientistas, educadores e economistas, a fim de discutir o dilema da humanidade. Do encontro, surgiu o Clube de Roma, uma organização informal, que estabeleceu como finalidades: promover o entendimento de componentes variados (econômicos, políticos, ecológicos) que formam o sistema global e chamar a atenção para uma nova maneira de entender e promover iniciativas e planos de ação.

Em 1972, já com mais de uma centena de membros, os pós-modernistas do Clube de Roma produziram um importante documento, o já mencionado *The Limits to Growth*. Esse primeiro relatório afirmou que a sociedade industrial estava excedendo a maioria dos limites ecológicos e que, se mantidas as tendências de crescimento da população mundial, a industrialização, a poluição, a produção de comida e a intensidade de uso dos recursos naturais, o limite para o crescimento do planeta seria atingido em até 200 ou 300 anos. Assim, sugeriu-se que deveriam ser tomadas medidas para gerar uma curva de acomodação para o consumo desses recursos.

A previsão apresentada pelo Clube de Roma foi duramente criticada por diversos intelectuais, incluindo Solow (1974), cujos argumentos concentraram-se na tese de que as sociedades desenvolvidas ocidentais, depois de resolverem suas necessidades, estariam bloqueando este caminho para as nações ainda menos desenvolvidas. Mesmo assim, em seu segundo relatório, intitulado *Mankind at the Turning Point (A Humanidade no Ponto de Mudança)* (MESAROVIC; PESTEL, 1974), a mensagem do Clube de Roma continuou contundente, com ênfase em aspectos negativos do crescimento. Pode-se entender que uma contribuição importante do Clube de Roma foi ter se focado em problemas globais de longo prazo, distinguindo-se das demais organizações não-governamentais (ONGs) atuantes até então.

No mesmo ano do lançamento de *The Limits to Growth*, entre 5 e 16 de junho de 1972, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo. O evento propôs um exame da questão ambiental de maneira global, na busca de soluções para os problemas apresentados e também para a definição de princípios que pudessem orientar as nações na melhoria do meio ambiente (JOYNER; JOYNER, 1974).

Em Estocolmo, reconheceu-se do ponto de vista internacional a importância dos instrumentos de gestão ambiental para promoção do desenvolvimento. Segundo alguns autores (DuBOISE *et al.*, 1995; MITCHAM, 1995), a realização da conferência foi uma das maiores contribuições ao surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável: mesmo que as relações entre desenvolvimento e meio ambiente não houvessem recebido maior atenção, observaram-se indicações de que o padrão de desenvolvimento econômico vigente deveria ser alterado.

Nos anos que se seguiram, foram utilizados novos conceitos relacionados ao desenvolvimento sustentável. Em 1973, Maurice Strong introduziu nas discussões o conceito de ecodesenvolvimento;

todavia, apesar de apenas ter colaborado no desenvolvimento dos princípios desse conceito, em 1974, Ignacy Sachs é quem geralmente tem recebido os créditos por sua autoria.

A primeira evolução importante, do ponto de vista conceitual, surgiu com a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN), que, na busca para integrar o ambiente e o desenvolvimento em uma idéia conservacionista, em trabalho conjunto com o World Wildlife Found for Nature (WWF) e com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), lançou o documento *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development* (1980). De acordo com Khosla (1995), mesmo que o termo desenvolvimento sustentável não tenha sido conceituado no texto, o elemento de tempo está presente, evidenciando uma necessidade de estratégias de longo prazo. Passo decisivo para a substituição da atenção aos *limites do crescimento* pela atenção ao *desenvolvimento sustentável*.

O *World Conservation Strategy* (1980) pode ser visto como uma proposta de estratégia voltada principalmente para subsidiar a elaboração de políticas públicas num enfoque conservacionista. O documento definiu desenvolvimento como “(...) a modificação da biosfera e a aplicação de recursos humanos, financeiros, vivos ou não-vivos, para satisfazer as necessidades humanas e melhorar a qualidade de vida da humanidade”. Afirmou também que, para o desenvolvimento ser considerado sustentável, deve levar em conta fatores sociais, econômicos e ecológicos. Logo, o crescimento econômico deve ser harmônico com as demais dimensões ambientais, mas não necessariamente cessar, como sugeriu *The Limits to Growth*.

Nesse documento o termo conservação foi lançado e conceituado como “(...) o gerenciamento do uso humano da biosfera, de forma que ela proporcione o melhor benefício sustentável para as presentes gerações enquanto mantém o potencial para prover as necessidades e aspirações das futuras gerações”.

Em 1983, o crescente interesse internacional pela questão do desenvolvimento sustentável culminou em uma encomenda de um relatório pela Assembléia das Nações Unidas à CMMAD, presidida por Gro Harlem Brundtland e Mansour Khalid. A equipe foi composta de 22 membros internacionais, entre os quais ministros de estado, cientistas e diplomatas.

O relatório publicado em abril de 1987 e intitulado *Our Common Future: from one Earth to one World* difundiu o conceito de desenvolvimento sustentável, que passou a estar presente nas discussões internacionais, servindo como eixo orientador para organizações públicas e privadas. O desenvolvimento sustentável foi entendido pela CMMAD (1991) como o “(...) desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades”.

No conceito estabelecido pelo Relatório Brundtland, observa-se que, a partir de então, este foi interpretado de diferentes formas e recebeu grande aceitação por quase a totalidade de correntes políticas, éticas e científicas. O Relatório Brundtland rejeitou o posicionamento do não-crescimento dos países, principalmente os menos desenvolvidos.

O relatório reconheceu que para buscar soluções para o desenvolvimento sustentável seria imprescindível: tomar consciência do fato de que os problemas sociais e ambientais são interconectados; reconhecer que perturbações ambientais não são restritas a propriedades particulares ou a limites geográficos; que catástrofes experimentadas em uma determinada região do mundo, conseqüentemente, afetam o bem-estar de pessoas em todas as localidades, e que, apenas sobre abordagens sustentáveis do desenvolvimento, poderá se proteger o frágil ecossistema do planeta e promover o desenvolvimento da humanidade.

A partir de sua divulgação, intensificaram-se as iniciativas baseadas nos aspectos do ambiente e desenvolvimento em níveis local, nacional e global. Entretanto, Mebratu (1998) observou que, no nível local, o impacto destas ações foi aparentemente mínimo, frente às grandes transformações globais. Este fato, segundo o autor, contribuiu para um aumento da sensação de frustração e desencanto com o progresso das transformações.

Apesar desse aspecto, a influência do conceito de desenvolvimento sustentável manteve-se amparado principalmente no âmbito das políticas nacionais e internacionais, supondo ser possível encontrar caminhos para adequar o modelo de crescimento econômico ao bem comum.

3 ECO-92: A CONFERÊNCIA MUNDIAL MAIS Densa DO PÓS-GUERRA FRIA

A Eco-92 é considerada por grande parte dos analistas como a maior conferência mundial no imediato pós-guerra fria; e é uma decorrência natural da Declaração de Estocolmo de 1972 e da itinerante CMMAD, cujos trabalhos resultaram no já citado Relatório Brundtland.

Também conhecida como Eco-92 ou Rio 92, a Cúpula da Terra (II CMMAD), ocorreu na cidade do Rio de Janeiro nos dias 3 a 14 de junho de 1992 sob o patrocínio da Organização das Nações Unidas (ONU), com a participação de 114 chefes de Estado, cerca de 40 mil militantes de 3.200 ONGs. Na realidade ocorreram três grandes eventos paralelos: *a*) a Cúpula da Terra, o evento oficial dos governos e das instituições multilaterais ligadas à ONU; *b*) o Fórum Global, que reuniu os representantes das ONGs brasileiras e internacionais; e *c*) a Conferência Mundial dos Povos Indígenas, realizada na Kari-Oca, taba construída por índios tucanos e do Alto Xingu no bairro de Jacarepaguá.

A relevância apresentada por tal conferência pode ser observada de dois ângulos: o da representatividade institucional (governos, sociedade civil e grupos sociais autóctones da Terra) e o dos significados econômico, social e ecológico.

Os principais resultados dessa conferência foram os seguintes: Agenda 21, um programa de ação global com 40 capítulos; Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida também como Carta da Terra, com 27 princípios; Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação; Convenção sobre Diversidade Biológica; Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática; e Declaração de Princípios sobre Uso de Florestas.

Dos documentos acima citados, seguramente a Agenda 21 e a Declaração do Rio foram os que definiram e influíram no desenvolvimento de políticas públicas, visando implantar o paradigma do desenvolvimento sustentável, conforme proposto pelo Relatório Brundtland.

Os outros documentos também são em parte decorrentes da Agenda 21, pois procuram formalizar compromissos para todos os países, os capítulos nela constantes, mesmo que com obrigações diferenciadas entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

A Declaração do Rio é um documento de 27 princípios, que de certo modo, para alguns autores, pretende ter o mesmo valor da Declaração dos Direitos Humanos.¹ Desses 27 princípios, os que mais se destacam são: os seres humanos estão no centro do desenvolvimento sustentável; as responsabilidades comuns, porém diferenciadas, dos Estados; a manutenção de padrões sustentáveis de produção e consumo visando proteger o meio ambiente com o

1. Dada a sua ampla expressão, a Carta da Terra é o amparo filosófico para a ação de política pública dos governos e a referência que norteia a maioria das atividades de educação ambiental – formal e informal – no mundo todo.

princípio da precaução; o incentivo para que as autoridades nacionais promovam a internalização dos custos ambientais no processo de formação dos preços dos produtos e o uso dos instrumentos econômicos de política ambiental, por meio da implementação do princípio do poluidor/pagador; e previsão do uso da avaliação do impacto ambiental.

A Agenda 21 é um plano global, visando à implantação de políticas públicas, as quais buscam atingir o desenvolvimento sustentável como fim último. A relevância da abordagem ambiental é constatada no conteúdo dessa agenda, pois de seus 40 capítulos, 8 abordam questões econômicas e sociais; 14 tratam da conservação e gestão dos recursos naturais; 7 falam do papel dos grupos sociais; e 11 discutem aspectos operacionais relativos aos meios de implantação das novas políticas.

A Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação visa a implementação das ações constantes no capítulo 12 da Agenda 21, que trata da problemática da desertificação, pela qual passa desde muito tempo o planeta Terra. O Brasil ratificou a mesma pelo Decreto nº 2.741, de 20 de agosto de 1998.

A Convenção sobre Diversidade Biológica visa reconhecer às nações o direito nacional soberano sobre seus recursos biológicos. O Brasil a ratificou pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998.

A Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, assinada por 153 países, procura disciplinar as iniciativas para conter o fenômeno das mudanças climáticas, isto é, limitar a poluição atmosférica e em consequência conter a expansão do efeito estufa e a destruição da camada de ozônio. Essa convenção foi ratificada pelo Brasil, pelo Decreto Legislativo nº 2.652, de 1º de julho de 1998.

E finalmente o último resultado da Eco-92 refere-se à Declaração de Princípios sobre Uso de Florestas, cujas propostas, embora não sejam consenso entre todos os países participantes, visam estabelecer padrões mundiais de manejo, conservação e uso racional de todos os tipos de florestas.

A Cúpula da Terra teve uma primeira avaliação realizada pela ONU e pelos países signatários das convenções acima descritas, e ocorreu entre 23 e 27 de junho de 1997, na 19ª Sessão Especial da Assembléia das Nações Unidas. Procurou-se então identificar as principais dificuldades relacionadas à implantação da Agenda 21 e definir as prioridades de ação para os anos seguintes, além de verificar o apoio político às negociações ambientais que na época ocorriam. Essa avaliação é conhecida também como Rio + 5.

4 JOHANESBURGO

Conforme Hens e Nath (2003) a cimeira do desenvolvimento sustentável, realizada em Johannesburgo na África do Sul, também conhecida como Rio +10 ou apenas Conferência de Johannesburgo, efetivou-se no período de 26 de agosto a 4 de setembro de 2002. Seu objetivo central era idealizar estratégias mais eficazes para a execução da Agenda 21 Global, negociada há dez anos na conferência do Rio de Janeiro.

Para esses autores a discussão começa com uma descrição detalhada das conferências ambientais realizadas pelas Nações Unidas, tais como as conferências de Doha e de Monterrey, seguido por um breve exame das deliberações ocorridas nas reuniões preparatórias para a Cimeira Mundial do Desenvolvimento Sustentável, em 2002. Uma descrição detalhada e um exame minucioso dos anais da conferência indicam que a declaração de Johannesburgo

para o desenvolvimento sustentável é uma consagração política que espelha a vontade da comunidade internacional em se promover o desenvolvimento sustentável.

Segundo Runyan e Norderhaug (2002), embora a conferência não produzisse nenhum resultado particular e nenhum acordo que conduzisse a novos tratados, alguns compromissos importantes foram arranjados em cinco áreas-alvo: água e saneamento, energia, saúde e ambiente, agricultura e gerência da biodiversidade e do ecossistema: *a)* gerar água potável e sistemas de saneamento básico a todos; *b)* aumentar globalmente o uso de energias renováveis e desenvolver e disseminar o uso de energia com eficiência; *c)* melhorar os serviços básicos de saúde e reduzir as ameaças ao meio ambiente; *d)* investir em programas de agricultura sustentável nos países desenvolvidos; e *e)* proteção à biodiversidade e promover a gestão dos ecossistemas.

Uma terceira avaliação da Agenda 21 se deu na cidade do Rio de Janeiro, nos dias 3 e 4 de setembro de 2007, onde se reuniram ministros de meio ambiente de todos os países participantes da Eco-92. Também conhecida como Rio + 15, essa reunião teve como documento final avaliativo o Resumo dos Co-Presidentes, documento em que, após as discussões ocorridas, consignaram-se conclusões em três áreas, contendo: *a)* os pontos de convergência geral; *b)* os pontos de temas importantes, que precisam de reflexão posterior, porém ainda sem consenso; e *c)* os possíveis caminhos para a ação futura. A principal temática que preocupou os participantes foi as emissões de gás carbônico, mas que não foi apresentada ainda uma solução de consenso para o problema.

5 BALI: UMA PONTE ENTRE O POSSÍVEL E O DESEJÁVEL

Em dezembro de 2007, realizou-se em Bali, Indonésia, a 13ª Conferência das Partes (COP 13) da Convenção da Organização das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (tratado assinado por 192 países na Rio-92). A COP 13 ocorreu passada uma década da assinatura do Protocolo de Kyoto e um mês após a divulgação mais recente do trabalho do Grupo Intergovernamental de Especialistas sobre Mudanças Climáticas (agraciado, juntamente com o ex-vice-presidente americano Al Gore, com o Prêmio Nobel da Paz de 2007). O documento final da Conferência-Quadro da ONU denominado Bali Roadmap (Mapa do Caminho de Bali) somente foi assinado com consenso no seu último dia após emocionadas e tensas negociações.

O IV Relatório da Avaliação do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas – Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) – foi o mais contundente desde a criação do painel em 1988. Entre outros fatos, o relatório afirmou: *a)* a alta probabilidade de nexos causais entre as emissões antrópicas e o aquecimento global; *b)* os impactos irreversíveis sobre o clima do planeta, caso as emissões de gases causadores do efeito estufa não decaiam nos próximos 10 a 15 anos; e *c)* a necessidade de que os países industrializados reduzam de 25% a 40% suas emissões de gases-estufa até 2020, em relação aos níveis de 1990, e redução de 50% nas emissões até 2050.

O alerta do IPCC foi claro e desta maneira entendeu a comunidade ambientalista mundial. Centenas de milhões de pessoas poderão ter suas vidas afetadas pelas mudanças climáticas caso não ocorra uma substancial redução das emissões. Ecossistemas poderão entrar em colapso, tais como os recifes de coral, havendo também possibilidade real de savanização irreversível da Amazônia; isso sem falar nas conseqüências econômicas decorrentes da falta de água e da queda da produtividade agrícola. Não é, portanto, de se espantar que muitos ativistas do meio ambiente tomaram a posição de que o aquecimento global representa um desafio para a sobrevivência da espécie humana; e neste contexto grandes eram as expectativas

em relação a Bali. O Relatório do IPCC evidenciou que as metas fixadas pelo Protocolo de Kyoto eram modestas, irrisórias para muitos.

Por outro lado, desde 1997 (Protocolo de Kyoto) outra tem sido a posição de alguns países industrializados, conspicuamente Estados Unidos, Canadá e Japão (a Austrália mudou sua posição em relação à fixação de metas de redução de emissões em Bali). Pelo Protocolo de Kyoto, assinado em dezembro de 1997, mas que somente entrou em vigor em 2005, quando as ações começaram a ser executadas, os países integrantes do chamado Anexo I (países desenvolvidos e do Leste Europeu) deveriam fixar metas (em média 5,2%) de redução de suas emissões no período 2008-2012. Os Estados Unidos, alegando o comprometimento de sua economia, não ratificaram o protocolo, e Japão, Austrália e Canadá o ratificaram com restrições. Desde então os Estados Unidos advogam a tese de que os compromissos voluntários de redução dos gases poluentes na prática representam compromissos não vinculantes e, portanto, sem sanções legais. Por essa linha de raciocínio, cada país deveria fazer o melhor possível levando em consideração as “circunstâncias nacionais”. Essa tese foi, inclusive, levantada novamente pelos Estados Unidos próximo do final da reunião em Bali, pela representante americana, mas foi energicamente combatida pelos participantes da conferência, pois representava um retrocesso inaceitável nas medidas de contenção ao aquecimento global.

É importante salientar que, apesar de o Protocolo de Kyoto representar o primeiro acordo que fixou metas de redução de emissões de carbono, tais metas são muito modestas numa perspectiva de longo prazo. Até o término do acordo em 2012, as metas ficarão muito aquém das pretendidas pelos seus idealizadores ou, quando muito, na avaliação de alguns pesquisadores, serão precariamente cumpridas; e isso devido aos esforços isolados de alguns países industrializados: a Alemanha conseguiu um corte próximo de 19%, e o Reino Unido, em torno de 16%; e também devido ao desastre econômico dos países do Leste Europeu.

Talvez o fraco desempenho do Protocolo de Kyoto esteja no fato de que o mesmo tenha sido desenhado sob os paradigmas do Protocolo de Montreal, de 1987, que visava o abandono do uso dos clorofluorcarbonetos (CFCs), nocivos à camada de ozônio, e a criação, em 1990, nos Estados Unidos, do comércio de emissões de dióxido de enxofre (SO₂), visando conter a ocorrência de chuva ácida. Ambos os mecanismos, porém, são inadequados para enfrentar uma questão mais global, genérica e com maior número de agentes envolvidos, como é o caso da emissão de CO₂, pois neste caso trata-se de mudar toda a matriz energética atual, que é essencialmente fóssil e carbonífera.

Sob o contexto do diagnóstico da situação do Protocolo de Kyoto e do Relatório do IPCC, havia a expectativa de que o documento de Bali fixasse metas mais exigentes para redução das emissões de carbono. Essa posição era apoiada pela União Européia (UE) e o Grupo dos 77 (países em desenvolvimento) e tinha forte oposição dos Estados Unidos. No apagar das luzes, após tensas negociações e pronunciamentos emocionados, o documento final da COP 13, o Mapa do Caminho, em uma nota de rodapé, faz uma alusão às metas contidas no último Relatório do IPCC.

O Protocolo de Kyoto não obriga os países em desenvolvimento a fixarem metas de redução de emissão de gases-estufa pelo fato de possuírem baixa emissão *per capita*. Somente os países industrializados com alta emissão *per capita* e poluidores históricos são obrigados a cumprir as metas do protocolo. Desde a Convenção de Mudança Climática de 1992 (a Rio-92), institucionalizou-se o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, que imputa maior responsabilidade pelo corte das emissões aos países desenvolvidos. A

COP 13, de Bali, teve algumas novidades em relação a essa questão. Por um lado, afastou as intenções americanas de que os países em desenvolvimento, em particular os emergentes, como Brasil, China e Índia, deveriam também fixar metas de redução de emissões. Por outro lado, a China e o G77 aceitaram a realização de ações de mitigação mensuráveis, reportáveis e verificáveis. Na prática, isso significa que esses países deverão elaborar planos nacionais e combater o aquecimento global apesar de não terem uma meta fixa de redução de emissões. Em relação a essa questão, um fato interessante é se será mantido ou não o diagnóstico feito a partir do inventário nacional de 1994 de que 75% das emissões no Brasil são causadas pelas queimadas de florestas, pois é importante lembrar que, objetivando manter a sustentabilidade do crescimento nos próximos anos, o Brasil começa a recarbonizar sua matriz energética. Segundo o professor José Eli da Veiga, da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA), da Universidade de São Paulo (USP), o que se observa é que 80% das emissões atualmente se concentram não apenas nos países e blocos industrializados (Estados Unidos, UE, Rússia, Japão, Canadá e Austrália) mas também nos países em desenvolvimento (China, Índia, África do Sul, México, Brasil e Indonésia); caso não ocorram reduções de emissões por parte destes últimos, dificilmente a meta de 25% a 40% será atingida.

O Brasil manteve em Bali a posição de conciliar suas responsabilidades internas e externas. A então ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, lançou na época, em um evento paralelo à conferência, a proposta de criação do Fundo para a Proteção e Conservação da Amazônia, com recursos de países voluntários e destinado a compensar a redução do desmatamento na Amazônia. Esta é uma proposta brasileira desde a COP 12 de Nairobi (Quênia) em 2006 e vem ao encontro da posição do Brasil de não correlacionar as políticas de prevenção das florestas com o mercado internacional de carbono devido às implicações sobre a soberania nacional. O Mapa do Caminho de Bali incluiu a redução de emissões de carbono pelo desmatamento e também que num cenário pós-Kyoto (a partir de 2012) devem ser previstas políticas de proteção às florestas, o que sem dúvida representa uma flexibilização da posição brasileira. A proposta de criação do fundo voluntário recebeu por parte dos ambientalistas algumas críticas exatamente devido ao seu caráter filantrópico, pois, segundo eles, as ações de preservação da floresta necessitam de bases mais sólidas de financiamentos e ações mais afirmativas. Nos últimos três anos, o Brasil cortou meio bilhão de toneladas de gás carbônico. No período de agosto de 2006 a julho de 2007, houve uma redução das taxas de desmatamento em torno de 20% em relação ao período 2005-2006. Apesar do presente artigo não ser o espaço adequado para essa discussão, gostaríamos de lembrar que o Brasil possui sem dúvida o mais avançado e transparente sistema de acompanhamento do desmatamento de florestas tropicais como de fato agora se evidenciou, pela recente divulgação do aumento das taxas de desmatamento nos últimos cinco meses de 2007.

Em resumo, o Mapa do Caminho de Bali, apesar de citar numa nota de rodapé as sugestões do IPCC, não fixa metas de redução de emissões de gases-estufa e sem dúvida seus resultados ficaram muito aquém do que era desejado. Seu único aspecto positivo foi a realização de uma agenda de trabalho preparatória para a próxima Conferência em 2009 em Copenhague, evitando um vácuo pós-Kyoto a partir de 2012, quando termina o primeiro período desse protocolo. Em junho último, em Bonn (Alemanha), ocorreu a primeira das três reuniões da ONU que compõem a agenda de trabalho preparatória para a Convenção Marco das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, a se realizar em Copenhague em 2009 e que terá o desafio de elaborar as bases de um acordo que substitua o Protocolo de Kyoto a partir de 2013. Na reunião de Gana (agosto de 2008), será discutida a proposta

do Japão de se criarem metas por setores industriais padronizadas para todos os países. A proposta da UE será discutida em dezembro de 2008 na Polônia (COP 14).

A análise desta seção deixou claras as diversas dicotomias apenas aparentemente antagônicas no curto prazo: desenvolvimento econômico *versus* desenvolvimento ambiental; interesses nacionais *versus* interesses mundiais; ambientalistas *versus* diplomatas; países desenvolvidos *versus* países em desenvolvimento; ciência *versus* política; e o possível *versus* o desejável. Neste sentido, Bali pode ser visto como fracasso ambiental *versus* avanço diplomático ou traição à humanidade *versus* ponte para o futuro. Desde Malthus, as previsões catastróficas se equivocaram, realçando a capacidade do homem de superar obstáculos; porém, sendo corretas as previsões do IPCC, o resultado de Bali esteve muito aquém do que esperava o bom senso, e as expectativas do movimento ambientalista antes de Bali serão redobradas em relação a Copenhague.

6 RESUMO E OBSERVAÇÕES FINAIS

O primeiro grande alerta foi apresentado no documento *The Limits to Growth* que antecipava que a sociedade industrial já havia excedido os limites ecológicos do crescimento econômico. Sendo mantidas as tendências de crescimento populacional, industrialização, poluição, produção de comida e intensidade de uso dos recursos naturais, esse limite físico do planeta Terra será possivelmente atingido nos próximos 200 a 300 anos a partir da década de 1970.

Em 1972, em grande parte sob a influência do citado primeiro relatório do Clube de Roma, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo. O documento resultante foi a Declaração de Estocolmo, em que se reconhece, em nível internacional, a importância dos instrumentos de gestão ambiental para a promoção do desenvolvimento.

Entre 1973 e 1983, vários outros alertas foram conhecidos, como os da IUCN, WWF e Pnuma, onde o foco sai da preocupação dos limites do crescimento para o de desenvolvimento sustentável, passando pelo da conservação da biosfera. Durante 1983, Gro Harlem Brundtland preside a itinerante Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento, resultando desse esforço um relatório que levou seu nome e que é também conhecido como *Nosso Futuro Comum*. Estavam então dadas as condições para a primeira tentativa de implementação do desenvolvimento sustentável, a qual viria a ocorrer com a Eco-92, e seus principais resultados: a Agenda 21; a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento e outros documentos resultantes da Agenda 21; a Declaração de Princípios sobre o Uso de Florestas; a Convenção sobre Diversidade Biológica; e a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática.

Após a Eco-92, ocorreram três outras conferências da ONU, que visaram monitorar a implementação da Agenda 21 em nível planetário, as quais foram conhecidas também como Rio + 5, realizada em Nova York em 1997, a Rio + 10, também conhecida como Cimeira do Desenvolvimento Sustentável de Johannesburgo, que aconteceu em 2002, e a Rio + 15, que retorna a avaliação da Agenda 21, na cidade em que foi formulada e proposta, no Rio de Janeiro em 2007.

E finalmente realizou-se em Bali na Indonésia a COP 13, que teve como documento final o Mapa do Caminho de Bali. Mesmo considerando os vários alertas recentes produzidos na Convenção Quadro das Mudanças Climáticas, os conhecidos Relatórios do IPCC, essa conferência tem o mesmo destino das avaliações da Agenda 21 anteriormente citadas, isto

é, ficaram muito aquém das análises científicas e das propostas de políticas públicas para cada um dos acordos realizados no âmbito da Eco-92, ou seja, pouco se fez até agora para reduzir a tendência dos lúgubres cenários do planeta desenhados pelos cientistas.

O que se depreende da análise desenvolvida nos relatórios e declarações resultantes de estudos ambientais planetários e dos acordos ambientais globais, em grande parte derivados desses relatórios, remete a três grandes aspectos: *a)* cenários e alertas cada vez mais lúgubres – o primeiro relatório ao Clube de Roma, *The Limits to Growth*; *b)* propostas de políticas públicas crescentemente sofisticadas e abrangentes; e *c)* tomadas de decisões de políticas públicas em nível planetário muito aquém das propostas e acordos firmados e do enfrentamento das tendências degradantes do meio ambiente e mais recentemente do clima.

REFERÊNCIAS

- CMMAD. Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.
- DuBOISE, J.; FROST, J. D.; CHAMAEAU, J. A.; VANEGAS, J. A. Sustainable development and technology. In: ELMS, D.; WILKINSIN, D. (Eds.). *The environmentally educated engineer*. Canterbury: Center for Advanced Engineering, 1995.
- HENS, L.; NATH, B. *Environment, Development and Sustainability*, Springer Netherlands, v. 5, n. 1, p. 7-39, Mar. 2003.
- JOYNER, C. C.; JOYNER, N. D. Global eco-management and international organizations: the Stockholm Conference and problems of cooperation. *Natural Resources Journal*, v. 14, p. 533-547, 1974.
- KHOSLA, A. Foreword. In: TRYZNA, T. C. (Ed.). *A sustainable world*. Sacramento: IUCN, 1995.
- MEADOWS, D. H.; MEADOWS, D. L.; RANDERS, J.; BEHRENS III, W. W. *The limits to growth & a report for The Club of Rome's project on the predicament of mankind*. New York: Universe Books, 1972.
- MEBRATU, D. Sustainability and sustainable development: historical and conceptual review. *Environment Impact Assessment Review*, v. 48, p. 493-520, 1998.
- MESAROVIC, M.; PESTEL, E. *Mankind at the turning point: the second report to The Club of Rome*. New York: Dutton, 1974.
- MITCHAM, C. The concept of sustainable development: its origins and ambivalence. *Technology in Society*, v. 17, n. 3, p. 311-326, 1995.
- RUNYAN, C.; NORDERHAUG, M. The path to the Johannesburg Summit. *World Watch*, v. 15, issue 3, May/June 2002.
- SOLOW, R. M. Intergenerational equity and exhaustible resources: review of economic studies. In: THE SYMPOSIUM ON THE ECONOMICS OF EXHAUSTIBLE RESOURCES, 1974. p. 29-45. *Proceedings...* 1974.

A REFORMA FISCAL E O CRESCIMENTO ECONÔMICO

Fernando Rezende*

Transcorridos mais de 60 anos do lançamento, por Stefan Zweig, da interessante obra *Brasil, País do Futuro*, e apesar dos avanços que a economia brasileira registrou entre a década de 1940 e a de 1980, a interrupção desses avanços viu a euforia de Zweig se transformar em resignação e conformismo. Em vez de indignar-se com o medíocre crescimento econômico das duas últimas décadas do século passado, o país parece satisfazer-se com a perspectiva de uma ligeira melhoria nesta década – algo da ordem de 4% a 5%. E isso se a conjuntura internacional não desandar.

De olho no retrovisor, o país perde terreno na caminhada em direção a uma economia moderna e a uma sociedade menos desigual distanciando-se das principais economias emergentes. Os números são eloqüentes. Entre 1950 e 1970, o Brasil estava bem à frente, e a uma distância considerável de alguns de nossos atuais competidores com respeito aos índices de crescimento da renda *per capita*. Enquanto a renda média do brasileiro crescia à invejável taxa de 4,3% ao ano (a.a.), a dos chineses, mexicanos e indianos aumentava a um ritmo anual de 3,6%, 3,0% e 1,6%, respectivamente.

A notável reversão ocorrida nas décadas recentes derreteu as expectativas brasileiras de ingressar no terceiro milênio em posição de destaque no cenário internacional. Da liderança em matéria de crescimento, o Brasil passou à retaguarda.¹ Em boa medida, tal resultado reflete a ausência entre nós de estratégias para conciliar a necessidade de superar as crises e consolidar a estabilidade econômica com a restauração da confiança e do horizonte necessário para estimular os investimentos e promover o crescimento. Mantido o medíocre desempenho do passado recente, só daqui a 100 anos o Brasil conseguiria duplicar a renda *per capita*.²

As dificuldades e restrições que o Brasil enfrenta para dar o esperado salto em direção a um novo patamar de crescimento são conhecidas e incluem o baixo nível de investimentos, as deficiências de infra-estrutura e de logística, o tamanho da carga tributária e a baixa qualidade dos tributos, o baixo índice de incorporação de inovações tecnológicas ao processo

* Professor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

1. Entre 1984 e 1994 as taxas de crescimento médio anual da renda *per capita* foram as seguintes: China 7,9%; Índia 3,3%; Rússia -9,3%; México 0,8%; e Brasil 0,2%. Na década seguinte, 1995-2005, as mesmas taxas foram: China 7,7%; Índia 4,4%; Rússia 4,3%; México 2,1%; e Brasil 0,7%.

2. A meta estabelecida pelo governo chinês é alcançar em 2010 o dobro da renda *per capita* de 2000.

produtivo, o baixo nível de escolaridade da população, o excesso de burocracia, o ainda insuficiente grau de abertura da economia, tudo isso submetido à precariedade do ajuste fiscal que abala a confiança do mercado financeiro quanto à possibilidade de o país superar crises decorrentes de mudanças no cenário econômico externo e também as expectativas dos empresários quanto à ampliação dos investimentos no país.

Assim, e apesar de o Brasil comparar-se favoravelmente com nossos competidores em questões relacionadas a estabilidade democrática, ausência de conflitos, solidez do sistema financeiro, auto-suficiência em petróleo e liderança no campo da energia renovável, boa infra-estrutura de comunicações e competitividade do agronegócio, a falta de solidez do ajuste fiscal mantém o país aprisionado em uma armadilha na qual a estabilidade monetária só se sustenta em um contexto de baixo crescimento. Não por acaso, portanto, a reforma fiscal está no centro das preocupações de acadêmicos, governantes e empresários. A despeito disso, falta entendimento sobre o conteúdo e a abrangência das mudanças necessárias para promover o ajuste estrutural das contas públicas e estabelecer as condições necessárias ao crescimento da economia.

O unânime reconhecimento de que a fórmula adotada nos últimos anos de promover o ajuste fiscal via aumento da carga tributária está esgotada deslocou o debate e a atenção de todos para a necessidade de se adotarem providências que viabilizem a contenção do crescimento dos gastos correntes, de modo a abrir espaço para a ampliação dos investimentos públicos e a redução do peso dos impostos. No entanto proposições nesse sentido, aventadas por especialistas na área, enveredam por caminhos politicamente sensíveis, pois implicam rever decisões que buscaram instituir garantias constitucionais para a sustentação do regime de seguridade social adotado em 1988, e, portanto, encontram resistências para prosperar.

Curiosamente, o regime de garantias previsto na proposta da seguridade social foi, na prática, abandonado logo no início, uma vez que a tentativa de abrigar, sob um regime comum de financiamentos, direitos de natureza diversa mostrou-se equivocada. Como a conta oriunda do pagamento dos benefícios previdenciários deriva de direitos individuais legalmente assegurados, ela tem de ser paga independentemente da origem dos recursos. Isso significa que quando cresce o tamanho dessa conta reduz-se a disponibilidade dos recursos da seguridade para financiar os demais programas abrigados nesse regime. Foi o que ocorreu, ocasionando, logo em seguida, o rompimento do princípio constitucional de solidariedade no financiamento e na gestão da seguridade social, rompimento que se manifestou por meio da restituição à previdência da exclusividade dos tributos sobre a folha de salários e da busca de novas garantias financeiras para a saúde. A extinção do Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (Inamps), a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) também marcaram o abandono da proposta de integração da gestão da seguridade, ratificando o abandono da solidariedade no financiamento.

Não obstante, o não reconhecimento oficial desse abandono acarretou grandes distorções e é responsável direto pela natureza do ajuste fiscal promovido nos últimos anos. O aumento da carga tributária, a deterioração da qualidade dos tributos e os desequilíbrios na repartição dos recursos fiscais na Federação são consequência da interação negativa de duas decisões importantes tomadas durante os trabalhos de elaboração da Constituição de 1988: a descentralização da receita tributária, uma demanda da Federação, e a criação de um regime financeiro exclusivo para a seguridade social. A dualidade fiscal daí decorrente está na raiz das distorções que se acumularam a partir de então e das dificuldades encontradas para removê-las.

O caráter polêmico das reformas estruturais necessárias para corrigir o problema apontado e o receio de que a ampliação da agenda da reforma fiscal possa inviabilizar sua aprovação conduzem à defesa de mudanças pontuais e de efeitos lentos, como, por exemplo, a imposição de um teto para o crescimento dos gastos correntes a fim de que seja possível abrir espaço à modernização tributária sem comprometer as metas do ajuste fiscal. A alternativa parte do reconhecimento de que a solução dos problemas fiscais requer mudanças estruturais que removam as causas dos desequilíbrios que foram se acentuando nos últimos anos. Assim, a primeira defende ajustes pontuais enquanto a segunda propõe uma reforma abrangente.

Vale a pena notar que, apesar de serem pontuais, as medidas usualmente sugeridas para conter a expansão dos gastos não são menos polêmicas, pois implicam restrições à expansão dos programas abrangidos pela seguridade social, que cresceram em decorrência da universalização dos direitos de cidadania e da adoção do salário mínimo como piso para os benefícios, tendo em vista evitar a corrosão provocada pela inflação. Mudanças que impliquem separar da previdência o chamado “componente assistencial”, isto é, os benefícios que não têm relação direta com a contribuição, ou eliminar o piso previdenciário, entram em choque, portanto, com aspectos festejados da Constituição de 1988 e encontram forte resistência.

Em decorrência, a reforma tributária e a eficiência da gestão pública permanecem aprisionadas em espaços estreitos. Com a necessidade de ampliar investimentos, a impossibilidade de reduzir a carga tributária de modo significativo conduz à continuidade dos ajustes pontuais nos impostos para ir removendo, gradualmente, as distorções mais relevantes. No tocante à gestão pública, os problemas causados pela distância entre o financiamento (recursos centralizados) e a gestão das políticas sociais (descentralizada) impõem dificuldades à eficiência e à eficácia do gasto.

A opção por uma reforma abrangente se apóia na necessidade de eliminar a dualidade de regimes tributários para desatar o nó fiscal atado em 1988, que está na origem da inter-relação entre as várias dimensões da questão fiscal: o engessamento do orçamento, o tamanho da carga tributária e a má qualidade dos tributos, os desequilíbrios federativos e a ineficiência da gestão pública. Ela se sustenta na proposição de que a ampliação da agenda abriria espaço para avançar simultaneamente no sentido da modernização tributária, da redução da rigidez do orçamento, da atenuação dos conflitos federativos e da melhoria na qualidade da gestão pública, tornando desnecessária a prorrogação de medidas transitórias – tipo Desvinculação de Recursos da União (DRU) – para garantir o ajuste fiscal.

Convém notar que a criação da DRU constitui um artifício para contornar os problemas decorrentes da ficção criada pela separação de dois campos tributários – os impostos e as contribuições –, ficção esta que na prática já foi há muito abandonada. A extinção da dualidade fiscal criada em 1988, com a eliminação da distinção artificial entre impostos e contribuições, tornaria desnecessária a prorrogação de soluções transitórias para reduzir a rigidez orçamentária, ao mesmo tempo em que abriria caminho para a harmonização das bases tributárias e a partilha de um Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA) nacional e abrangente sobre o consumo de mercadorias e serviços, em substituição à multiplicidade de incidências sobre a produção de mercadorias e serviços hoje existente.

Este é o caminho traçado na proposta de Reforma Tributária que está sendo apreciada na Câmara dos Deputados e que tem sido objeto de preocupação de especialistas e parlamentares com respeito a alegadas conseqüências da extinção das contribuições sociais para a sustentação das garantias de financiamento da seguridade social, em especial no caso dos

programas de saúde, tendo em vista a extinção do Programa de Integração Social (PIS)/ Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e sua incorporação ao IVA federal, bem como a incorporação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) ao Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas (IRPJ).

Embora uma leitura simples da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) possa contribuir para tal apreensão, essas dúvidas são infundadas. A rigor, as garantias de financiamento da seguridade social já não guardam qualquer relação com o modelo concebido em 1988, que buscou criar um regime tributário exclusivo para a seguridade, diversificar as respectivas bases de arrecadação e instituir a solidariedade no financiamento e gestão dos programas por ela abrangidos. Conforme já observado, como os direitos previdenciários correspondem a benefícios individuais concedidos por lei a todos aqueles que preenchem os requisitos necessários para fazerem jus a eles, a conta que resulta da soma dos benefícios a serem pagos em determinado ano é uma conta em aberto: o governo tem de arcar com ela independentemente de quaisquer recursos especialmente destinados a esse fim. Isso não ocorre no caso dos serviços de saúde, que devem atender a um direito coletivo de todos os cidadãos, mas cuja prestação se sujeita a limitações financeiras porventura existentes.

Por isso, a disputa por recursos no âmbito da seguridade social se manifestou logo em seguida à implementação das novas contribuições instituídas pela nova Carta Constitucional. A regra de bolso que buscava reservar 30% da arrecadação oriunda das contribuições sobre salários, lucro e faturamento para a saúde nunca foi observada, levando os responsáveis pela área da saúde a buscar novas garantias financeiras. Primeiro com a instituição da contribuição sobre a movimentação financeira e depois com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 29. De outra parte, a solidariedade pretendida, tanto no financiamento como na gestão da seguridade, foi também rompida logo em seguida, com a previdência recuperando a exclusividade das receitas oriundas da contribuição sobre os salários e a consolidação de regimes distintos de gestão financeira.

Em face do exposto, cabe indagar o que muda para a seguridade social com a proposta de reforma tributária contemplada na PEC. A resposta é: a rigor, nada muda de imediato. A conta da previdência continuará sendo financiada pelas contribuições sobre os salários e o déficit coberto por recursos do Tesouro, independentemente de sua origem. No caso da saúde, a EC nº 29 também já desvinculou o seu financiamento de qualquer relação com as contribuições sociais, ao relacionar o aporte de recursos federais ao setor ao montante aplicado no período anterior corrigido pela variação do produto interno bruto (PIB).

E no médio prazo? A retirada de qualquer referência a fontes exclusivas de financiamento da seguridade social do artigo 195 da Constituição significa uma ameaça ao financiamento da saúde? A instituição do IVA federal ampliará a competição com os estados em torno das alíquotas aplicadas sobre bases tributárias comuns e, portanto, poderá vir a limitar as possibilidades de sustentação das receitas federais?

Com respeito à primeira questão, vale a pena lembrar que a garantia constitucional não depende de onde, na Constituição, ela esteja inscrita. A rigor, a vinculação de um percentual de todos os impostos federais constitui uma garantia mais sólida do que a vinculação de impostos específicos, pois é sempre possível que, sob determinadas condições, o governo opte por ampliar os tributos que não estão vinculados a um determinado setor, reduzindo a garantia financeira. Aliás, não é por acaso que as demandas da área da saúde por uma nova regulamentação da EC nº 29 tratem exatamente de reivindicar a vinculação de 10% das receitas federais ao setor como solução para seus problemas de financiamento.

No tocante à competição por alíquotas, convém ressaltar, em primeiro lugar, que ela já existe há algum tempo, pois a base de incidência do IVA federal terá o mesmo alcance daquela abrangida pelas contribuições que por ele serão absorvidas. De outra parte, ainda que estados e municípios viessem a se beneficiar dessa competição (o que é improvável), isso não significa reduzir a garantia de recursos para a saúde, pois nessa hipótese aumentaria a contribuição de ambos para o financiamento, com resultados positivos sob o ponto de vista da gestão descentralizada da política de saúde.

A garantia de recursos para a saúde prevista na PEC da reforma tributária tem outras vantagens importantes em comparação com a situação vigente. De um lado, os recursos destinados ao setor ficam menos vulneráveis aos efeitos de alterações no ciclo econômico sobre as respectivas disponibilidades financeiras. De outro, melhora o efeito redistributivo das políticas da seguridade social. No modelo atual, o financiamento da seguridade é altamente regressivo, reduzindo em grande parte o efeito positivo dos gastos sobre a distribuição da renda. Com a participação de recursos do imposto de renda no financiamento, diminuirá sua regressividade e, portanto, aumentará o efeito líquido das ações da seguridade social sobre os mais pobres.

A aprovação da PEC da reforma tributária daria um passo importante na direção de uma reforma fiscal abrangente, mas incompreensões e desconfianças que cercam o debate a respeito aumentam a incerteza com relação ao desfecho dessa proposta. Apesar da contribuição que uma reforma abrangente, que desatasse o nó fiscal que trava o crescimento, viria trazer para o futuro do país, as resistências enfrentadas acabam por conduzir à continuidade de ajustes pontuais, portanto, incapazes de produzir ganhos expressivos no médio prazo.

A lógica contábil que enfatiza o corte dos gastos é cristalina e atraente, e, por isso mesmo, perigosa. Bastaria vontade política para adotar medidas e promover as reformas que removam os focos de crescimento dos gastos. A lógica da reforma abrangente vê o problema fiscal sob outra perspectiva: a de que problemas complexos não comportam soluções simples. Daí o receio que provoca com respeito à possibilidade de que ela possa inviabilizar ao invés de facilitar a redução da carga tributária e a modernização dos impostos.

No entanto, cabe indagar por que é mais fácil acreditar que reformas parciais, impopulares e politicamente controversas, como as que defendem o corte de benefícios previdenciários e assistenciais e a limitação dos gastos com a saúde, sejam vistas como uma opção de menor risco, em comparação com uma reforma abrangente? Ainda que fosse, como justificar tal posição quando os estudos a respeito da reforma previdenciária mostram que o efeito dessa reforma sobre os gastos públicos só se manifesta de modo significativo no longo prazo? No médio prazo, só com a economia crescendo mais rápido. Mas como crescer mais com essa carga tributária?

A rigor, o debate sobre o problema fiscal brasileiro se assemelha ao que ocorria por ocasião das fracassadas tentativas de resolver o problema inflacionário. Então, como agora, medidas heterodoxas de fôlego curto não solucionavam o problema e criavam novas distorções. O Plano Real matou a inflação, mas ao não ser acompanhado por um plano fiscal, manteve a economia refém de baixas taxas de crescimento. O complemento do Plano Real é o Plano Fiscal. Ao optar por ajustes fiscais provisórios e de fôlego curto, a exemplo das tentativas heterodoxas de combate à inflação, o Brasil matou a inflação, mas debilitou o crescimento. Está na hora de corrigir este equívoco.

A essência do Plano Fiscal está no reconhecimento de que a expansão dos benefícios previdenciários, o engessamento do orçamento, o tamanho e a má qualidade da tributação,

os conflitos federativos e a ineficiência da gestão constituem, na verdade, manifestações das múltiplas faces do problema fiscal brasileiro, as quais foram se deteriorando em consequência da incapacidade que teve o país de desatar o nó fiscal atado pela Constituição de 1988. Não obstante o caráter multifacetado do problema fiscal brasileiro, persiste uma enorme desconfiança a respeito da viabilidade política de uma reforma abrangente, consubstanciada em um Plano Fiscal. Essa desconfiança conduz a certa resignação e à esperança de que, por meio de alguns remendos, seja possível conter o crescimento dos gastos; e assim abrir espaço para avanços graduais no sentido de eliminar as principais distorções que os tributos existentes provocam, à luz de preocupações com a retomada do crescimento e da competitividade da produção nacional.

Caso prevaleça essa atitude, se a resignação e o conformismo continuarem subjugando a vontade de crescer, o Brasil seguirá na situação de país do futuro.

OS CUSTOS FINANCEIROS DAS UNIDADES FEDERATIVAS BRASILEIRAS E A CRIAÇÃO DE NOVOS ESTADOS

Rogério Boueri*

1 INTRODUÇÃO

Em todo o mundo, países nos quais o sistema federativo norteia as relações intergovernamentais são continuamente submetidos a uma tensão construtiva. De um lado, é reconhecido que os governos locais em geral estão mais a par das necessidades de seus constituintes, bem como têm maior interesse na consecução célere e eficiente de projetos que beneficiem a população local. Por outro lado, se os governos locais agirem exclusivamente de acordo com os interesses de suas populações, o resultado geral não será ótimo em termos federativos, uma vez que eles tenderão a subestimar o bem-estar do conjunto da federação e não terão a abrangência necessária para executar políticas de âmbito nacional, as quais transcendem suas fronteiras.

Uma federação equilibrada é aquela que concilia da melhor maneira este dilema, delegando a cada esfera de governo jurisdição sobre as políticas públicas que podem ser realizadas com eficiência por cada uma delas. Isto implica a descentralização de poder, bem como a divisão do território nacional em diversas áreas de jurisdição subnacional.

No caso brasileiro, esta divisão do território se dá em três esferas ou níveis de governo com jurisdições sobrepostas, o que torna nosso país um caso bastante especial entre as nações federativas. No entanto, tal divisão parece bem adequada à gestão de governo no Brasil, dadas a sua extensão territorial e a diversidade regional aqui existente.

O dinamismo econômico e social de uma federação pode levar a novas divisões territoriais de forma a adequar a realidade às necessidades da população em termos de políticas públicas. Estas novas divisões territoriais também podem decorrer de incentivos institucionais, quando estes favorecem financeiramente a divisão de estados ou municípios.

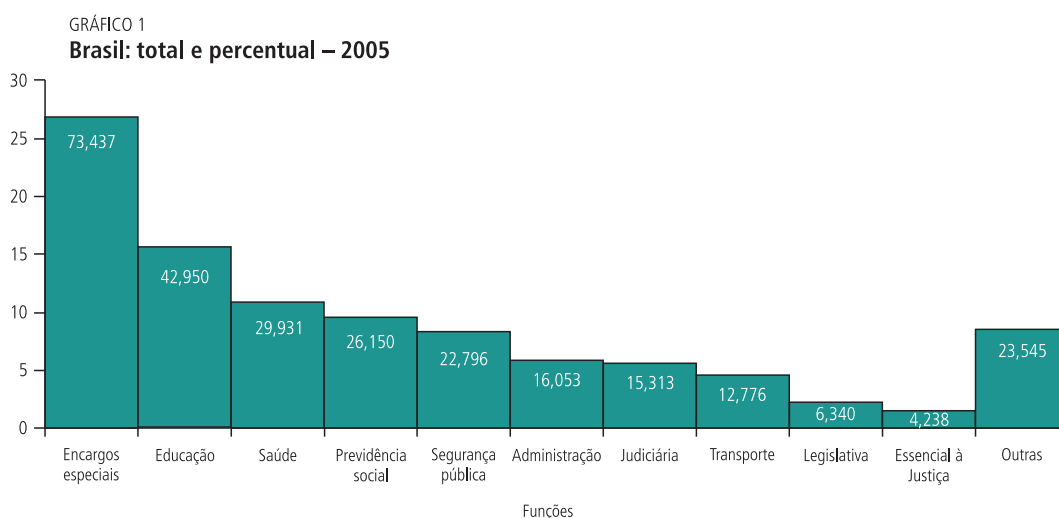
De qualquer forma, quando existe a perspectiva de divisão de um ente federativo, muitas vezes os benefícios são claramente explicitados pelos atores interessados, mas os custos, ignorados. Neste contexto o objetivo deste ensaio é estimar os custos inerentes ao funcionamento de uma unidade federativa (UF), no Brasil, buscando assim subsidiar o debate sobre as divisões estaduais ora propostas.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

Em particular, serão averiguados os custos em termos dos gastos públicos associados às UFs e simulados os acréscimos sobre os mesmos, decorrentes dos projetos de secessão que tramitam atualmente, ou foram arquivados recentemente.

2 GASTOS DAS UNIDADES FEDERATIVAS BRASILEIRAS

Um dos custos mais importantes na criação de uma nova UF é aquele relacionado aos novos gastos que serão implementados. Como é sabido, para fazer face a suas responsabilidades federativas, os estados devem se municiar de uma máquina pública capaz de dar sustentabilidade a estas obrigações para com sua população. Tais obrigações estão dispersas em diversas funções, sendo que as mais importantes são descritas no gráfico 1. As barras representam a importância percentual de cada função no gasto, e o número dentro de cada barra, o valor absoluto dos gastos naquela função em bilhões de reais de 2005.¹



Quando os números individuais dos estados são comparados entre si, constata-se que a distribuição dos gastos públicos estaduais é bastante desigual na Federação brasileira. Como pode ser observado na tabela 1, tais montantes variaram, em 2005, de R\$ 1,037 bilhão (Roraima) a R\$ 75,947 bilhões (Estado de São Paulo). Sob o ponto de vista regional, a região Sudeste é a que apresenta maior volume de gasto público estadual, concentrando pouco mais de 1/4 do total do país (26,5%) enquanto, no outro extremo, a região Norte é a que gasta menos, com apenas 3,8% do total nacional.

Quando a variação em relação aos respectivos produtos internos brutos (PIBs) estaduais é considerada, o nível de heterogeneidade ainda se apresenta bastante alto. Neste caso, no entanto, as regiões Norte e Nordeste apresentam valores mais altos, provavelmente devido ao fato de seus PIBs serem relativamente baixos. Na análise dos dados estaduais, os casos extremos são o Acre, que atinge o valor máximo, comprometendo 37,27% do seu PIB com o funcionamento da máquina pública estadual, e na posição oposta, o Distrito Federal, cujos gastos atingem somente 8,51% do PIB.²

A despeito dessa baixa relação dos gastos públicos com o PIB, o Distrito Federal é a UF na qual existe o maior gasto por habitante na Federação (R\$ 2.937 por habitante) e o

1. Os números do gráfico 1 se referem a 2005 por uma questão de coerência com os dados que serão utilizados nas estimativas mais à frente.

2. No caso do Distrito Federal existe ainda o agravante de que esta UF desempenha as funções de governo municipal e estadual simultaneamente.

Maranhão é o estado com o menor valor (R\$ 619 por habitante). Em termos regionais, o Nordeste apresenta a menor proporção de gasto público estadual por habitante, cerca de R\$ 1.000, e a região Centro-Oeste, a maior razão, R\$ 1.853, embora esta quantia seja em grande parte devido ao valor elevado associado ao Distrito Federal, sem o qual o número agregado da região Centro-Oeste ficaria abaixo do da região Sudeste.

A tabela 1 apresenta também, nas colunas quinta e sexta, os PIBs e as populações de cada estado, respectivamente. Estas duas variáveis são fundamentais para se explicar o montante dos gastos estaduais. Ambas devem, em tese, apresentar relações positivas com os gastos.

TABELA 1

Gastos públicos, PIBs regionais e populações das UFs brasileiras – 2005

UF	Gastos públicos (R\$ bilhões)	Gastos públicos (% do PIB)	Gastos públicos <i>per capita</i> (R\$)	PIB (R\$ bilhões)	População (milhões de habitantes)
AC	1,670	37,27	2.494	4,482	0,670
AM	5,258	15,76	1.627	33,359	3,232
AP	1,340	30,69	2.254	4,367	0,595
PA	5,694	14,54	817	39,150	6,971
RO	2,515	19,49	1.639	12,902	1,535
RR	1,037	32,62	2.650	3,179	0,391
TO	2,506	27,59	1.919	9,084	1,306
Norte	20,020	18,79	1.362	106,522	14,699
AL	3,120	22,08	1.035	14,135	3,016
BA	14,348	15,78	1.039	90,943	13,815
CE	7,489	18,30	925	40,923	8,097
MA	3,780	14,93	619	25,326	6,103
PB	3,627	21,50	1.009	16,864	3,596
PE	9,334	18,70	1.109	49,904	8,414
PI	2,590	23,28	861	11,125	3,007
RN	3,804	21,30	1.267	17,862	3,003
SE	2,885	21,50	1.466	13,422	1,968
Nordeste	50,977	18,17	999	280,504	51,019
ES	6,877	14,57	2.018	47,191	3,408
MG	25,292	13,13	1.315	192,611	19,237
RJ	30,210	12,23	1.964	246,936	15,383
SP	75,947	10,45	1.878	727,053	40,443
Sudeste	138,326	11,40	1.763	1.213,791	78,472
PR	13,549	10,70	1.320	126,622	10,262
RS	17,575	12,18	1.621	144,344	10,845
SC	8,958	10,50	1.527	85,295	5,867
Sul	40,081	11,25	1.486	356,261	26,974
DF	6,852	8,51	2.937	80,517	2,333
GO	7,748	15,33	1.379	50,536	5,620
MS	4,148	19,17	1.832	21,642	2,264
MT	5,377	14,35	1.918	37,466	2,803
Centro-Oeste	24,125	12,69	1.853	190,161	13,021
Brasil	273,530	12,74	1.485	2.147,239	184,184

Fontes: STN e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Quanto maior o contingente populacional de um estado, maiores as demandas por serviços e bens públicos e, conseqüentemente, maior o gasto público necessário para supri-las. Por outro lado, estados com maiores produções econômicas requerem, muito provavelmente,

maiores aportes de infra-estrutura, maiores níveis de fiscalização etc. Então, de acordo com este arrazoado, maiores PIBs requereriam maiores gastos públicos.

Existem inúmeros outros fatores que poderiam afetar o montante do gasto de um estado em particular, contudo, dois serão destacados pela análise presente: a área do estado em questão e o número de municípios que o integram.

A extensão territorial de um estado tem, possivelmente, uma relação direta com o seu gasto público, uma vez que estados maiores necessitam de maior infra-estrutura e os gastos administrativos seriam supostamente mais elevados.

Já no caso do número de municípios, efeitos contrastantes poderiam atuar sobre os montantes dos gastos. Por exemplo, um maior número de municípios poderia requerer mais atenção do governo estadual, implicando, assim, uma máquina maior. Mas, por outro lado, poderia haver ganhos de escala em estados com muitos municípios, o que diluiria os custos fixos do governo estadual. A tabela 2 apresenta os valores destas duas variáveis para as UFs brasileiras.

TABELA 2

Brasil: área e número de municípios das UFs brasileiras – 2005

UF	Área da UF (1.000 km ²)	Número de municípios na UF
AC	153,15	22
AM	1.577,82	62
AP	143,45	16
PA	1.253,16	143
RO	238,51	52
RR	225,12	15
TO	278,42	139
Norte	3.869,64	449
AL	27,93	102
BA	567,30	417
CE	146,35	184
MA	333,37	217
PB	56,58	223
PE	98,94	185
PI	252,38	223
RN	53,31	167
SE	22,05	75
Nordeste	1.558,20	1.793
ES	46,18	78
MG	588,38	853
RJ	43,91	92
SP	248,81	645
Sudeste	927,29	1.668
PR	199,71	399
RS	282,06	496
SC	95,44	293
Sul	577,21	1.188
DF	5,82	1
GO	341,29	246
MS	358,16	78
MT	906,81	141
Centro-Oeste	1.612,08	466
Brasil	8.544,42	5.564

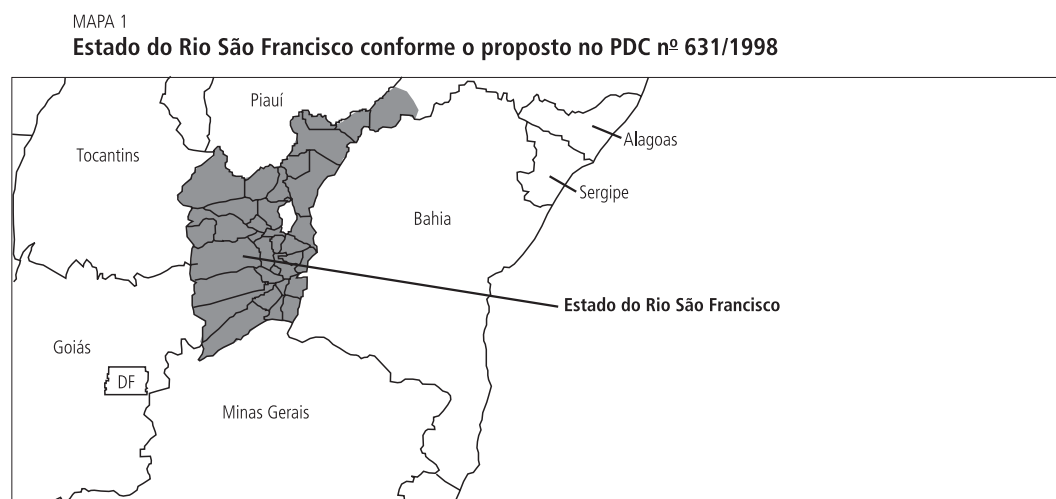
Fontes: STN e IBGE.

3 ESTIMATIVAS DOS GASTOS PÚBLICOS DOS ESTADOS BRASILEIROS E OS PROJETOS PARA A CRIAÇÃO DE NOVOS ESTADOS

As estimativas apontam para um valor de R\$ 832 milhões anuais associado apenas ao custo fixo de manutenção de um estado no Brasil. Foi também estimado que cada habitante acresce R\$ 564,69 ao gasto público estadual e que cada real produzido em um estado requer um aumento de 7,5 centavos em termos de gasto público estadual. A área territorial dos estados e o número de municípios neles contidos não apresentaram correlação significativa com os gastos públicos estaduais.

Duas propostas de criação de novos estados tramitam atualmente no Congresso Nacional sob a forma de Projeto de Decreto do Congresso (PDC).

A primeira proposição a ser analisada será o PDC nº 631/1998, que propõe a criação do Estado do Rio São Francisco a partir de 34 municípios da Bahia. O mapa 1 mostra como seria a configuração territorial deste novo estado. Como foi frisado anteriormente, por algum motivo, o PDC não inclui o município de Wanderley, embora esteja no interior do novo estado proposto e já existisse na ocasião que o projeto foi lançado.



Fontes: IBGE e Câmara dos Deputados.

A área total do Estado do Rio São Francisco compreenderia 30% daquela do atual Estado da Bahia. Como já foi citado, o gasto estimado do novo estado giraria em torno de R\$ 1,6 bilhão por ano, o que corresponderia a cerca de 29% do PIB do estado (calculado a partir do PIB dos municípios integrantes). Os gastos estaduais conjuntos dos estados do Rio São Francisco e da Bahia seriam 5,77% maiores do que aqueles oriundos de uma Bahia única. O PIB do estado seria 6% do PIB baiano, aproximadamente, bem como da sua população, o que significa que o PIB *per capita* da nova unidade seria muito semelhante à média do estado de origem.

O PDC nº 570/2008 trata da criação do Estado do Triângulo, a partir de 66 municípios do oeste mineiro. O mapa 2 apresenta a configuração deste estado proposto.

O PIB do Estado do Triângulo seria, em 2005, de aproximadamente R\$ 32 bilhões, o que corresponderia a 16,5% do PIB de Minas Gerais naquele ano. O novo estado também abarcaria cerca de 11% da população e 15% da área do estado de origem.



Fontes: IBGE e Câmara dos Deputados.

Quanto aos gastos estaduais, eles seriam de R\$ 4,21 bilhões em 2005 e representariam 13,2% do PIB do novo estado. Quando se considera o aumento de gastos decorrentes da divisão de Minas Gerais, observa-se que tal cisão elevaria em 3,44% os gastos públicos estaduais nos dois estados, comparados aos gastos unificados.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação de novos estados pode ser, em tese, justificada pela adequação da realidade territorial a novas realidades socioeconômicas oriundas do dinamismo e da evolução das diversas regiões do país.

Contudo, na maior parte das vezes, os propositores da criação de novos estados focam seus argumentos nos benefícios a serem auferidos pelas populações da região, sem analisar em maiores detalhes os custos econômicos e financeiros associados a tais proposições.

Dentro deste contexto, este trabalho procurou avaliar tais custos. O custo fixo para a manutenção de um novo estado na Federação brasileira foi estimado em R\$ 832 milhões por ano. Foi detectado também que os custos de manutenção dos estados, expressos pelo gasto público estadual, crescem com a população e com a produção econômica da unidade. Foi estimado que cada habitante acresce R\$ 564,69 ao gasto público estadual e que cada real de produção, ou seja, de PIB estadual eleva tal gasto em 7,5 centavos. Todos estes números foram obtidos a partir de estimativas que levaram em conta os dados observados em 2005. O número de municípios existente nos estados e a área territorial do mesmo não apresentaram correlação significativa com o total de gastos estaduais observados.

As simulações realizadas para os dois PDCs que tramitam atualmente na Câmara dos Deputados indicam que a criação do Estado do Rio São Francisco e do Estado do Triângulo elevariam os gastos públicos estaduais em, respectivamente, 3,44% e 5,77% quando comparados com os gastos dos estados de origem em 2005. No caso do Estado do Rio São Francisco, o gasto estadual poderia chegar a 29% de seu PIB.

CRESCIMENTO DAS CIDADES MÉDIAS

Diana Motta*

Daniel da Mata**

1 ANTECEDENTES

As cidades médias desempenham o papel de *núcleo estratégico da rede urbana do Brasil*, constituindo elos dos espaços urbano e regional, desempenhando, nos anos 1970 e 1980, função estratégica na política nacional de desenvolvimento urbano do país.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1975-1979) estabeleceu a primeira política urbana nacional cujos objetivos incluíam promover a estruturação da rede urbana, com vistas à maior eficácia das funções exercidas pelas cidades, e à elevação dos padrões de qualidade de vida mediante: *a*) a implantação de regiões metropolitanas (RMs) e a identificação das funções a serem cumpridas pelas metrópoles nacionais e regionais; e *b*) definição de pólos secundários – as cidades médias. A estratégia dessa política constituía-se na interiorização e desconcentração regional da região Sudeste, ordenação do sistema urbano da região Sul, dinamização da base econômica das metrópoles regionais do Nordeste, e a promoção das áreas de urbanização recente das regiões Norte e Centro-Oeste.

A política urbana do III PND (1980-1985) também destacava o papel da rede de cidades no desenvolvimento do país, na estruturação do território nacional e na estruturação interna das cidades. Essa política destacava a melhor distribuição espacial da população mediante *a*) a estruturação de um sistema de cidades, harmonizado com as diretrizes e prioridades setoriais e regionais de desenvolvimento, com ênfase no Nordeste, Norte e Centro-Oeste e *b*) o aumento da qualidade de vida urbana – melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico e de transporte urbano. A estratégia adotada era a interiorização e a desconcentração espacial e das atividades econômicas construída a partir de áreas de descompressão, de expansão controlada, de dinamização e de funções especiais. Na base dessa política destacavam-se as funções estratégicas das RMs e das cidades médias.

Essas políticas tratavam as ações interurbanas para fortalecer as cidades visando a expansão da sua capacidade produtiva e do mercado da região – liderado por elas – mediante a localização de equipamentos terciários de alcance regional buscando atrair capital para os centros selecionados. A atuação nas cidades era exercida de forma integrada, articulando e promovendo ações setoriais de transporte urbano, habitação e saneamento, especialmente

* Coordenadora de Desenvolvimento Urbano da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos do Ipea.

** Pesquisador do Ipea.

em áreas ocupadas por população de baixa renda. Também estavam previstas a assistência técnica às prefeituras para a melhoria da gestão urbana e territorial, incluindo a melhoria dos serviços e equipamentos públicos. Os projetos executivos dirigiam-se especialmente para emprego e renda (criação de postos de trabalho), infra-estrutura urbana e comunitária (saneamento, transporte, energia elétrica, habitação, lazer, educação, saúde e outros) voltados para a população com renda familiar de até três salários mínimos e também para administração municipal. Nesse setor, incluíam-se estudos, projetos e ações de reforma e modernização administrativa, incluindo: cadastros fiscais, técnicos, plano diretor urbano, legislação urbanística e capacitação de recursos humanos (STEINBERGER; BRUNA, 2001).

A avaliação realizada pelo governo federal nesses programas revelou os impactos positivos especialmente nas áreas pobres das cidades e em âmbito institucional – ao revelar soluções inovadoras e introduzir uma abordagem integrada e abrangente dos temas urbanos e da cidade (MOTTA, 1997).

A Constituição Federal de 1988 ao atribuir à União a instituição de Diretrizes Gerais de Desenvolvimento Urbano e de Planos Nacionais e Regionais de Ordenação do Território estabelece a base referencial para a ação do governo federal na concepção de programas e projetos urbanos para o país, permitindo o fortalecimento da rede urbana. A ação da União, harmonizada com as políticas estaduais e municipais de desenvolvimento urbano, contemplaria ações públicas e privadas no espaço urbano mediante a ação articulada no território e nas cidades.

2 CRESCIMENTO ECONÔMICO DAS CIDADES MÉDIAS

Não há consenso sobre um conceito de cidades médias. Sua definição depende dos objetivos de especialistas e de políticas públicas específicas. No entanto, o tamanho demográfico tem sido o critério mais aplicado para identificar as cidades médias, que podem ser consideradas aquelas cidades com tamanho populacional entre 100 mil até 500 mil habitantes – população total do município.

Para as políticas públicas podem ser utilizados critérios que considerem não apenas o tamanho demográfico, mas a localização e a relevância de sua função na rede urbana. Assim, municípios com população de 50 mil até 100 mil habitantes nas regiões Norte e Centro-Oeste, devido às características do sistema urbano regional, podem desempenhar a *função de cidades médias* em programas urbanos específicos.

Este artigo trata de cidades médias considerando os municípios com população entre 100 mil e 500 mil habitantes. Para fins metodológicos essas cidades foram identificadas de três modos: as cidades médias situadas em espaço regional mais amplo (por exemplo, Rio Branco, no Estado do Acre, Imperatriz, no Maranhão, Franca e Bauru, no Estado de São Paulo); as cidades médias integrantes de uma aglomeração urbana (por exemplo, Diadema que pertence à RM de São Paulo) ou constituírem o seu núcleo central (por exemplo, São José do Rio Preto, Araraquara e Guaratinguetá no Estado de São Paulo).

A importância das cidades médias reside no fato de que elas possuem uma dinâmica econômica e demográfica próprias, permitindo atender às expectativas de empreendedores e cidadãos, manifestados na qualidade de equipamentos urbanos e na prestação de serviços públicos, evitando as deseconomias das grandes cidades e metrópoles. Dessa forma, as cidades médias se revelam como locais privilegiados pela oferta de serviços qualificados e bem-estar que oferecem.

No estudo Rede Urbana do Brasil (IPEA; IBGE; NESUR-UNICAMP, 2002) as cidades médias estão presentes nas categorias de Centros Regionais, Centros Sub-regionais 1 e Centros Sub-regionais 2. O que diferencia essas categorias urbanas são: a *centralidade* (área de influência – abrangência regional do fluxo de bens e serviços que tem origem no centro urbano); as *relações internacionais* (presença de grandes empresas e corporações, redes complexas de serviços modernos que fortalecem o papel de centros decisórios); a *escala da urbanização* (dimensão do processo de urbanização em relação ao conjunto da rede urbana brasileira); a *complexidade e diversidade da economia urbana* (existência de setores econômicos diferenciados e nível de articulação setorial); a *diversificação do setor terciário e funcionalidade* (diversificação das atividades de serviços e funções urbanas específicas).

De acordo com o estudo Rede Urbana do Brasil, as 49 aglomerações urbanas (metropolitanas e não-metropolitanas) reúnem a metade da população do país. Dessas, constituem cidades médias, por exemplo, Caruaru (PE), Juazeiro do Norte (CE), Joinville (SC), Volta Redonda (RJ), Araraquara e Araçatuba (SP).

As cidades médias ganham importância na economia nacional. Em vários aspectos, a análise dos dados mostra que as cidades médias têm um maior crescimento do que as outras cidades do Brasil. A tabela 1 revela que as cidades médias aumentaram sua participação no produto interno bruto (PIB) nacional. Desde a década de 1970, as cidades médias têm desempenhado um papel importante na dinâmica econômica e espacial do país. Atualmente o seu fortalecimento é evidenciado pelo processo de desconcentração da produção e da população no território nacional. Enquanto as cidades com mais de 500 mil habitantes estão perdendo participação no PIB nacional – queda de 1,64 ponto percentual (p.p.) no período de 2002 até 2005 –, as cidades médias estão ampliando sua participação (aumento de 1,28 p.p. no mesmo período). Do ponto de vista populacional, as cidades com mais de 500 mil habitantes estão crescendo a taxas percentuais abaixo das cidades médias (entre 100 mil e 500 mil habitantes).

TABELA 1

Participação dos municípios por tamanho no PIB e na população nacional

Tamanho do município	% no PIB nacional em 2002	% no PIB nacional em 2005	% na população total em 2000	% na população total em 2007
Maior que 500 mil habitantes	43,62	41,93	29,06	29,25
Entre 100 mil e 500 mil habitantes	25,74	27,13	23,45	24,36
Menor que 100 mil habitantes	30,63	30,93	47,49	46,39

Fontes: IBGE/Produto Interno Bruto dos Municípios e Censo Demográfico de 2000, e estimativas populacionais. Tabulação dos autores.

A tabela 2 mostra o *crescimento populacional* e do *PIB* dos municípios brasileiros, entre 2002 e 2005. Os municípios foram novamente agrupados em três categorias: cidades com mais de 500 mil habitantes, cidades médias (entre 100 mil e 500 mil habitantes) e cidades com menos de 100 mil habitantes.

A tabela revela que as cidades médias foram aquelas que apresentaram maior crescimento anual do PIB – cerca de 4,7% ao ano (a.a.) – e crescimento mais elevado da população (aproximadamente 2% a.a.). A performance de crescimento do PIB foi superior à das cidades com mais de 500 mil habitantes (1,55% a.a.) e à das cidades de pequeno porte (3,22% a.a.). Performance similar é encontrada para o caso do crescimento populacional. Os dados relevam que as cidades médias foram capazes de absorver o crescimento populacional e apresentar também um crescimento do PIB.

TABELA 2

Crescimento populacional e do PIB por faixa de tamanho dos municípios – 2002-2005

(Em %)

Tamanho do município	Crescimento do PIB (a.a.)	Crescimento populacional (a.a.)	Crescimento PIB <i>per capita</i> (a.a.)
Maior que 500 mil habitantes	1,55	1,43	0,42
Entre 100 mil e 500 mil habitantes	4,71	2,06	2,85
Menor que 100 mil habitantes	3,22	1,15	2,08

Fontes: IBGE/Produto Interno Bruto dos Municípios e estimativas populacionais. Tabulação dos autores.

Quando uma cidade apresenta um elevado crescimento econômico, em termos de elevadas taxas de crescimento do PIB, torna-se um atrativo para migrantes em busca de melhores condições de trabalho. Maior migração significa maior crescimento populacional, supondo-se que não haja diferença substancial entre as taxas de natalidade e mortalidade entre as cidades do sistema urbano. Essa é a tendência verificada nas cidades médias, um crescimento econômico acompanhado de um crescimento populacional.

Os estudos que abordam a dinâmica das cidades nas décadas de 1970, 1980 e 1990 (ANDRADE; SERRA, 2001) mostraram que as cidades médias cresceram em ritmo mais acelerado do que as metrópoles. Portanto, os dados da tabela 2 suportam a tendência de maior crescimento populacional das cidades entre 100 mil e 500 mil habitantes.

As cidades médias também obtiveram o maior crescimento do PIB *per capita*. O PIB *per capita* é a razão entre o PIB e a população. De maneira equivalente, o crescimento do PIB *per capita* é aproximadamente a razão entre o crescimento do PIB e o crescimento populacional. Ou seja, um crescimento do PIB *per capita* significa um crescimento do PIB superior ao aumento populacional. Como resultado, as cidades médias tiveram um crescimento do PIB em uma magnitude tal que lograram obter um crescimento também do PIB *per capita*. A tabela 2 mostra os valores do crescimento do PIB *per capita* por tamanho de cidades.

Quanto ao processo de urbanização do país, as cidades médias apresentam uma posição de destaque. No período 2002-2005, essas cidades cresceram em ritmo mais elevado (mais de 2%) do que as cidades com população superior a 500 mil habitantes (1,43%) e as cidades menores que 100 mil habitantes (1,15%). Para ilustrar esse processo, a tabela 3 mostra a dinâmica populacional para algumas cidades médias selecionadas.

TABELA 3

Crescimento populacional de municípios selecionados

Município	Ano de 2000	Ano de 2007	Crescimento populacional (% a.a.)
Sinop (MT)	74.831	108.210	4,59
Palmas (RO)	137.355	233.516	6,27
Boa Vista (RR)	200.568	257.071	3,22
Rio Branco (AC)	253.059	322.449	3,15
Macapá (AP)	283.308	381.214	3,78

Fonte: IBGE/Censo Demográfico de 2000 e Contagem Populacional de 2007. Tabulação dos autores.

Os resultados da análise apresentam o seguinte:

a) Elevadas taxas de crescimento demográfico de cidades médias são encontradas tanto naquelas que integram aglomeração urbana como nas que não integram.

b) Exemplos de municípios integrantes de aglomerações urbanas:

Marituba (PA) 4,36% – RM de Belém;

Águas Lindas de Goiás (GO) 6,20% – entorno de Brasília (DF).

c) Elevadas taxas de crescimento demográfico, especialmente nas áreas de fronteira econômica (regiões Centro-Oeste e Norte), por exemplo: Sinop (MT) 4,59%.

A tabela 4 trata da desagregação do crescimento do PIB para os três grandes setores de atividade econômica. Os municípios entre 100 mil e 500 mil habitantes tiveram uma acentuada queda na produção agropecuária (-4,24% a.a.). Os resultados anteriores (tabelas 1 e 2) mostraram que as cidades médias foram aquelas que apresentaram uma taxa maior de urbanização, então é esperado um crescimento mais elevado das atividades “urbanas” (setores secundário e terciário) em detrimento do desenvolvimento de atividades tradicionalmente agropecuárias. Como resultado, haverá uma menor participação das atividades relacionadas ao setor agropecuário e uma queda do PIB agropecuário. *O dinamismo das cidades médias advém principalmente do setor industrial* (crescimento de 7,18% a.a.), seguido pelo setor de serviços (3,52%).

TABELA 4
PIB municipal por setores da atividade econômica: crescimento entre 2002 e 2005
(Em %)

Tamanho do município	Crescimento do PIB agropecuário (a.a.)	Crescimento do PIB industrial (a.a.)	Crescimento do PIB dos serviços (a.a.)
Maior que 500 mil habitantes	-3,66	2,99	1,02
Entre 100 mil e 500 mil habitantes	-4,24	7,18	3,52
Menor que 100 mil habitantes	-1,98	6,29	2,66

Fonte: IBGE/Produto Interno Bruto dos Municípios. Tabulação dos autores.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As cidades médias continuam mantendo a sua importância econômica e demográfica na rede urbana do Brasil. Nos últimos anos, as cidades médias foram aquelas que apresentaram tanto o maior crescimento do PIB quanto o crescimento populacional mais acentuado. Sem embargo, as cidades de porte médio também apresentaram um crescimento do PIB *per capita*, ou seja, o crescimento do PIB foi em um ritmo superior ao crescimento da população. O processo de urbanização das cidades médias é guiado pelo setor industrial, mas com participação relevante das atividades relacionadas ao setor de serviços.

Esse é o momento para se estabelecer uma estratégia urbana para o país que articule as diferentes políticas territoriais em torno de um projeto de fortalecimento regional e urbano.

A descentralização estabelecida no país a partir da Constituição de 1988, elevando o município à categoria de executor da política urbana e *ampliando suas condições de autonomia jurídica, política e financeira*, conduziram a uma mudança no *conteúdo das políticas públicas de desenvolvimento urbano* em âmbito institucional e legal nas três esferas de governo. No entanto, as desigualdades inter e intra-urbanas reforçam a necessidade do fortalecimento da rede urbana do país mediante políticas e planos nacionais e regionais de ordenação do território considerando as diferentes categorias e as funcionalidades do sistema de cidades, articulados à política urbana e regional nacional.

A atuação das políticas urbanas em parceria com os diversos setores da sociedade e a participação da comunidade na elaboração e execução de projetos de desenvolvimento urbano

e demais políticas públicas não prescindem de uma visão articulada de política urbana e regional, considerada no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento econômico e social e de suas repercussões no processo de desenvolvimento do país.

Uma política de desenvolvimento urbano e regional *com foco em centros urbanos médios selecionados* poderá fortalecer a rede urbana contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do país. Essa política contaria, além da participação dos estados, municípios, setor privado, demais entidades, e comunidade, com a experiência já acumulada de projetos e de melhores práticas municipais.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, T.; SERRA, R. V. *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.
- IPEA; IBGE; UNICAMP. *Configuração atual e tendências da rede urbana, série configuração atual e tendências da rede urbana*. Brasília: Ipea, IBGE e Unicamp, 2002.
- MOTTA, D. M. da. *Brazil impact evaluation report*. Learning from best practices in five urban projects. Washington D.C.: The World Bank, Operations Evaluation Department, 1997 (Ipea/CGPU Technical Note).
- STEINBERGER, M.; BRUNA, G. Cidades médias elos do urbano regional e do público-privado. In: THOMPSON, A.; SERRA, R. V. *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.

O PLANO DIRETOR E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

Sérgio Ulisses Jatobá*

A função social da propriedade urbana deve ser exercida por meio do Plano Diretor Municipal e seus instrumentos, de acordo com a Constituição Federal de 1988. O artigo 182 da Carta Magna define que o Plano Diretor é o instrumento obrigatório para que o município possa executar sua política urbana e garantir que a propriedade urbana tenha uma função social. O instituto jurídico da função social da propriedade já estava previsto na Carta Constitucional de 1946, mas não foi efetivamente aplicado às questões urbanas. Este texto procura abordar de forma introdutória a relação entre o planejamento urbano, exercido por meio do Plano Diretor, e o princípio da função social da propriedade, focado em três momentos: *a)* o período anterior à Constituição de 1988; *b)* na Constituição de 1988; e *c)* o período posterior à Constituição de 1988.

A função social da propriedade é ao mesmo tempo um princípio basilar da justiça social e um elemento fundamental para o ordenamento urbano e racionalizador das funções urbanas. Mesmo admitindo-se que a produção social do espaço urbano é um processo que envolve interesses conflitantes, para melhor responder aos requisitos da acumulação, as forças sociais e econômicas devem estar equilibradas, atendendo simultaneamente aos objetivos do desenvolvimento socioeconômico e do direito à cidade. Neste sentido, Bercovici (2005, p. 147) entende que a função social da propriedade não é um princípio de natureza socialista, como muitas vezes é alegado por aqueles que argumentam ser este um elemento inibidor do desenvolvimento do mercado imobiliário. Antes, é um conceito otimizador do desenvolvimento capitalista, que não atenta contra o estatuto da propriedade privada, mas o disciplina para que atenda ao interesse coletivo e ao bem-estar social.

1 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA NO PERÍODO ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO DE 1988

A relativização dos direitos privados pela sua função social foi o principal ponto de avanço na evolução do Direito Moderno a partir de 1918. A partir deste entendimento, o bem-estar coletivo deixa de ser responsabilidade exclusiva da sociedade como um ente difuso e deve ser assumido solidariamente pelos indivíduos que a compõem. Estabelece-se um consenso teórico de que os direitos individuais não mais devem prevalecer sobre o interesse público, devendo contribuir para a sua construção. A relativização da propriedade decorre deste

* Arquiteto e urbanista. Doutor em desenvolvimento sustentável. Pesquisador visitante do Ipea.

princípio, deixando o direito de propriedade de ser atributo da personalidade do indivíduo para ser compatibilizado com a sua finalidade social. O instituto jurídico da função social da propriedade nasce da legitimização social deste entendimento jurídico e foi consagrado na Constituição de 1946 no seu artigo 141, parágrafo 16, *in verbis* (BERCOVICI, 2005, p. 142-143 e p. 156):

É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, o direito a indenização ulterior.

Apesar de prevista no texto constitucional de 1946, a função social da propriedade, notadamente na área urbana, não se efetivou na prática. O Plano Diretor, que a partir da Constituição de 1988 passa a exercer o papel de principal instrumento para o cumprimento da função social da propriedade, no período anterior à Constituição de 1988 não tinha este princípio como um dos seus objetivos norteadores. A institucionalização do planejamento urbano nas administrações municipais se disseminou a partir da década de 1970, com a missão de promover o desenvolvimento integrado e equilibrado das cidades, em um contexto de explosão do processo de urbanização. O modelo de planejamento urbano então vigente correspondia a uma idealização de um projeto de cidade consubstanciado no chamado Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado que, em um processo incremental, resultaria em um modelo de cidade ideal. A visão tecnocrática do planejamento urbano, contudo, impediu que esse modelo idealizado de cidade se materializasse (BRASIL, 2001).

A separação entre planejamento e gestão resultou em uma espécie de discurso desconexo nas administrações. Se, por um lado, os planos reiteravam os padrões, modelos e diretrizes de uma cidade pensada racionalmente, a cidade efetivamente produzida era outra, na qual prevaleciam os interesses econômicos, locais e corporativos. Os processos participativos eram desencorajados e o modelo impositivo de planejamento era natural. Os planos diretores elaborados segundo o receituário tecnocrático não lograram êxito na promoção de cidades equilibradas e produzidas de acordo com as normas propostas (BRASIL, 2001).

A dicotomia entre plano e gestão, que se expressava na produção de uma cidade legal e de outra ilegal e na desarticulação das políticas urbanas, não só gerava deseconomias que desencorajavam os investimentos urbanos, como também exacerbava os problemas sociais urbanos. O crescimento de focos de insatisfação de grupos sociais desassistidos em suas reivindicações pontuais fez surgir o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Este agrupamento que congregava segmentos da sociedade civil ligados aos movimentos sociais urbanos substituiu reivindicações específicas relacionadas aos diversos temas urbanos, como habitação, transportes, segurança, saneamento, lazer, equipamentos urbanos, entre outros, por uma bandeira que agregava todos eles: a do direito à cidade. É proposta uma Emenda Popular pela Reforma Urbana, assinada por mais de 130 mil pessoas e 48 entidades, que propugnava que as cidades para cumprirem com sua função social deveriam assegurar aos seus habitantes justiça social e condições de vida urbana dignas. Encaminhada ao Congresso Constituinte em 1988 esta emenda popular resultou no capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988.

2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A propriedade, na forma em que foi concebida pelo Código Civil brasileiro, desapareceu no sistema constitucional brasileiro a partir da Constituição de 1988. A admissão da função social da propriedade no texto constitucional provocou uma linha de ruptura. A Constituição de 1988 garante o direito de propriedade, mas só o garante se a propriedade cumprir a sua função social, princípio auto-aplicável, previsto no artigo 5º, incisos XXII e XXIII, e no artigo 170, incisos I e III. Segundo Bercovici (2005, p. 147) houve uma mudança de mentalidade, deixando o direito de propriedade de ser absoluto.

A Constituição de 1988 foi a primeira constituição brasileira a estabelecer um capítulo específico para a Política Urbana, no qual está consagrada a promoção do desenvolvimento urbano como atividade típica do poder público municipal, visando “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (artigo 182). A maior inovação do capítulo da Política Urbana, contudo, foi com relação aos direitos da propriedade urbana, que passam a ser condicionados pelo cumprimento da sua função social, quando atendidas as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, definido como o instrumento por excelência da reforma urbana. Para tanto, é facultado ao Poder Público municipal, nos termos da lei, exigir do proprietário do solo urbano não-edificado, subutilizado ou não-utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de aplicação, sucessivamente, dos instrumentos de: *a*) parcelamento ou edificação compulsórios; *b*) cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo; *c*) indenização expropriatória paga em títulos da dívida pública; e *d*) usucapião urbano.

Idealmente o Plano Diretor e os instrumentos urbanísticos por ele definidos visam estabelecer um uso racional do solo urbano, disciplinando-o segundo o interesse coletivo e a garantia do bem-estar dos urbanistas. Regulando as funções urbanas, estabelecendo um zoneamento adequado, evitando a expansão desordenada do tecido urbano e proporcionando a ocupação das áreas subutilizadas e não-utilizadas, o Plano Diretor deve dar condições para um crescimento harmonioso da cidade atendendo à adequada localização das zonas urbanas, à demanda habitacional, à otimização na implantação das infra-estruturas urbanas, à melhoria dos transportes e da mobilidade urbana e aos requisitos de um meio ambiente saudável.

3 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA E O PLANO DIRETOR MUNICIPAL NO PERÍODO POSTERIOR À CONSTITUIÇÃO DE 1988

O aparato jurídico propiciado pela Constituição de 1988 para tornar efetivo o exercício da função social da propriedade urbana, expresso no capítulo da Política Urbana, só foi regulamentado quase 13 anos depois, pela Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, que institui o Estatuto da Cidade. Aos instrumentos previstos inicialmente, o Estatuto acrescentou outros como o direito de superfície, a outorga onerosa e a transferência do direito de construir, o consórcio imobiliário, as operações urbanas consorciadas e o direito de preempção. Como instrumentos de regularização urbanística e fundiária foram propostos a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), o usucapião especial de imóvel urbano, a concessão especial para fins de moradia, a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e a possibilidade do destino de patrimônio público para programas habitacionais. Alguns destes instrumentos já vinham sendo previstos e aplicados em planos diretores e legislação urbanística municipal anteriormente ao Estatuto da Cidade, que os sistematizou em uma lei federal.

O estatuto ampliou o leque de instrumentos disponíveis para o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana visando evitar, entre outros: *a)* a utilização inadequada dos imóveis urbanos; *b)* a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; *c)* o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; *d)* a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; *e)* a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não-utilização; *f)* a deterioração das áreas urbanizadas; e *g)* a poluição e a degradação ambiental. Com isto, almeja o ordenamento e controle do uso do solo, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos e a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização.

Não há dúvidas de que o Estatuto da Cidade significou um avanço na provisão e regulamentação do aparato jurídico necessário para efetivar o cumprimento da função social da propriedade urbana. No entanto, passados sete anos da promulgação do estatuto, que acrescidos dos 13 anos para a regulamentação do Capítulo da Política Urbana somam 20 anos, a existência desses instrumentos ainda não foi suficiente para melhorar efetivamente a qualidade urbana e fazer valer as funções sociais nas cidades brasileiras. Para explicar a permanência dessa condição de não efetividade do planejamento urbano no cumprimento da função social da propriedade urbana, arriscamos algumas hipóteses:

- o excessivo tempo decorrido para a regulamentação de alguns dispositivos constitucionais e as dificuldades técnico-jurídicas para a implementação dos instrumentos urbanísticos previstos na legislação;
- a inexistência do Plano Diretor em muitos municípios, instrumento indispensável para a aplicação dos dispositivos previstos na Constituição e no Estatuto da Cidade;
- o uso indevido dos instrumentos indutores do desenvolvimento urbano como simples estratégia de aumento da arrecadação municipal sem contrapartida em investimentos sociais; e
- o desvirtuamento na utilização dos mecanismos de transferência do direito de construir, beneficiando mais a realização de grandes empreendimentos imobiliários do que intervenções sociais.

Por fim, indaga-se: se o cumprimento da função social da propriedade é um fator racionalizador do desenvolvimento urbano, devendo propiciar um melhor equilíbrio entre os objetivos econômicos e sociais nas cidades, o que impede que ele até hoje não tenha sido efetivo na viabilização de um modelo de cidade que seja ao mesmo tempo economicamente dinâmica, socialmente justa e ambientalmente sustentável?

A resposta, por mais óbvia que seja, aponta que as cidades refletem o modelo de sociedade existente e que só se tornarão cidades melhores para todos no momento em que superarmos as dificuldades históricas para o desenvolvimento do país, de modo que a melhor qualidade de vida urbana seja consequência de um crescimento econômico vigoroso mas também socialmente inclusivo e sustentável.

REFERÊNCIAS

BERCOVICI, G. *Constituição econômica e desenvolvimento*. Uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BRASIL/PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO. *Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Instituto Polis, 2001. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=160SOBRASEAPOIO>.

BRASIL/MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Plano Diretor Participativo – guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*. Coordenação de Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro. Brasília: Confea, set. 2008.

ESTRUTURA DE ALÍQUOTAS DO IPTU NOS MUNICÍPIOS

Pedro Humberto Bruno de Carvalho*

O presente texto é resultado de um aprofundamento e atualização da base de dados legislativos sobre a estrutura de alíquotas do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) que esteve presente num trabalho maior intitulado IPTU do Brasil: Progressividade, Arrecadação e Aspectos Extra-Fiscais (CARVALHO, 2006). Através disso, a base de legislações foi atualizada para o ano de 2007, sendo ampliada, passando de 225 cidades acima de 100 mil habitantes e o Distrito Federal para 365 cidades de população acima de 50 mil habitantes¹ de forma a obter um acompanhamento e evolução entre 2005 e 2007. O anexo mostra as diferentes estruturas de alíquotas dos municípios brasileiros vigentes no ano de 2007, resumindo sinteticamente os resultados aferidos em termos dos critérios de variação de alíquotas. A tabela possui nove colunas, as três primeiras apresentam a sigla da unidade da federação (UF), o nome do município e a sua população apurada pelo Censo Demográfico de 2000. A quarta coluna apresenta o número e ano da última Lei Municipal que alterou a alíquota do IPTU ou o número e ano do Código Tributário Municipal.² A quinta e sexta colunas apresentam as alíquotas aplicadas somente em imóveis edificados. Devido ao fato de o grande número de municípios terem alíquotas diferentes para imóveis residenciais e não-residenciais, subdividiu-se essa coluna nessas duas classes de imóveis. A sétima apresenta o critério de variação das alíquotas desses imóveis edificados, quando existentes.³ A oitava e nona colunas apresentam as alíquotas de imóveis não-edificados (terrenos, glebas e lotes vagos) e os critérios de variação dos mesmos. Esses critérios de variação de alíquotas, quando existentes, são os atributos previstos nas legislações tributárias municipais para enquadrar

* Técnico de Planejamento e pesquisa do Ipea.

1. Segundo o Censo Demográfico de 2000. Evidentemente, essa amostra não é representativa dos 526 municípios brasileiros mais o Distrito Federal (DF), aferidos pelo censo como tendo população acima de 50 mil habitantes, mas foi o máximo conseguido após extensa pesquisa legislativa. Os municípios em que não se conseguiu os dados, em sua maioria, situam-se nas regiões Norte e Nordeste.

2. Tentou-se pesquisar exatamente a última lei que alterou as alíquotas do IPTU em cada cidade pesquisada. Quando se tinha apenas o Código Tributário Municipal atualizado (sem as leis que o foram alterando), colocou-se apenas o número da Lei do Código. Alguns municípios alteram sua legislação tributária somente através de Leis Complementares Municipais e, nesse caso, a sigla LC foi colocada antes do número da lei.

3. Se um município, por exemplo, adota uma alíquota única de 1% para imóveis edificados e 1,5% para imóveis não-edificados, este campo não estará preenchido. Se o município tem diversas alíquotas conforme o valor venal do imóvel, a coluna será preenchida com o critério "valor venal"

o imóvel em determinada alíquota. Os diferentes critérios encontrados na extensa pesquisa legislativa serão enumerados e explicados de acordo com as caracterizações, a seguir:⁴

Critério de variação de alíquota	Características
Valor venal do imóvel	A alíquota prevista na legislação aumenta conforme aumenta o valor venal do imóvel, sendo também chamada nesse caso de alíquotas progressivas. O valor venal do imóvel é o valor avaliado pela administração municipal por diferentes critérios e nem sempre tem relação com o valor de mercado. As alíquotas progressivas podem ser graduais ou uniformes. Graduais seriam aquelas cuja aplicação de cada alíquota é realizada conforme faixa de valor do imóvel, critério similar ao do Imposto de Renda (IR). Alíquotas Progressivas Uniformes seriam aquelas cuja aplicação seria sobre todo o valor do imóvel, havendo elevações abruptas conforme faixa de valor estabelecida na legislação municipal. Para que a distribuição da carga tributária do IPTU seja progressiva, é preciso que os imóveis estejam avaliados também com equidade.
Tamanho do imóvel	A alíquota prevista na legislação aumenta conforme aumenta a área do imóvel existente nos cadastros municipais. A área real do imóvel nem sempre pode ser a mesma da existente no cadastro municipal. Não se pode presumir que imóveis maiores que os outros tenham valor de mercado também maiores, pois o tamanho não é o principal fator determinante do valor de mercado de um imóvel. Com isso, municípios que adotam este critério para imóveis edificados provavelmente não têm uma distribuição mais progressiva da carga tributária do IPTU. A aplicação desse critério para imóveis não-edificados, por outro lado, estimula o parcelamento de grandes terrenos urbanos.
Padrão de construção do imóvel	A alíquota prevista na legislação aumenta conforme aumenta o padrão de construção do imóvel existente em cada imóvel nos cadastros municipais. A definição de padrão de construção do imóvel também é prevista pela legislação municipal como um dos fatores para cálculo do valor venal do imóvel. Ele expressa o nível de acabamento e conforto de cada imóvel, como presença de elevador, varanda, acabamento, garagem. Apesar de imóveis mais luxuosos e localizados nas zonas mais valorizadas das cidades terem um padrão de acabamento melhor, uma estrutura de alíquotas que aumente conforme aumenta o padrão de construção do imóvel não é o melhor critério para aplicação de uma estrutura de alíquotas progressivas.
Localização do imóvel	A alíquota prevista na legislação é diferente conforme a localização do imóvel em cada zona fiscal também prevista na legislação. Em geral, imóveis localizados em zonas mais valorizadas da cidade são enquadrados em alíquotas maiores. É um bom critério quando se deseja ter uma carga tributária de IPTU mais progressiva, se a legislação realmente refletir as zonas mais valorizadas da cidade ou de expansão urbana. Para imóveis não-edificados também é um critério que pode estimular o parcelamento e edificação em determinadas áreas da cidade.
Melhorias/infra-estrutura existentes no imóvel	Critério comumente aplicado em imóveis não-edificados, ele atribui alíquotas menores para terrenos que têm algum tipo de melhoria, como presença de meio-fio e calçamento e/ou presença de muros. Esse critério visa a incentivar a presença dessas melhorias nos imóveis da cidade, como forma de evitar a degradação. Também foram agrupados neste caso os municípios que sobretaxam terrenos localizados em áreas providas de infra-estrutura urbana. Apesar de raro, foram encontrados alguns municípios que utilizam esse critério de variação de alíquotas também para imóveis edificados.
Uso do imóvel	Critério comumente aplicado pelos municípios em que há diferentes alíquotas conforme o uso do imóvel em residencial e em não-residencial. Como especificado à parte na tabela em anexo, muitos municípios ainda aplicam diferentes alíquotas conforme ramo de atividade dos imóveis não-residenciais. Ou seja, alíquotas diferentes para comércio, microempresas, indústrias etc. Uma justificativa ao fato de ser comum esse critério é o menor custo político em se sobretaxar o comércio, e a possibilidade de esses setores repassarem o valor do imposto aos preços, funcionando em parte como um imposto indireto. Diferente no caso do IPTU residencial, onde é altamente visível e direto.

(continua)

4. É interessante o caso da cidade baiana de Simões Filho, em que a legislação prevê uma alíquota de 0,5% para imóveis residenciais ocupados e de 1,5% para imóveis residenciais vazios (tal prática poderia ser utilizada em cidades de veraneio, como as do litoral paulista). Já a cidade mineira de Itaúna e a cidade gaúcha de Pelotas aplicam alíquotas diferentes para a população de baixa renda. Porém, se a pobreza nessas cidades são concentradas espacialmente, a aplicação de alíquotas diferenciadas por localização talvez fosse uma solução mais econômica. Como estes casos citados foram isolados na amostra pesquisada, eles não estão agrupados como nos demais casos para efeito de análise.

(continuação)

Critério de variação de alíquota	Características
Aumentos anuais (IPTU progressivo no tempo)	Esse critério expressa a presença, na legislação municipal, do instrumento "IPTU progressivo no tempo", permitido a partir da Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade. Esse instrumento permite que o município possa aumentar a alíquota do IPTU (até o limite de 15%), para imóveis não-edificados a cada ano fiscal, de modo a incentivar o proprietário a dar o melhor do terreno, ou seja, seu parcelamento e edificação, de acordo com as diretrizes dos planos diretores municipais. Porém, para ser aplicado de fato, o município deve prever esse instrumento em seu código tributário municipal. Apesar de a legislação federal limitar a alíquota do imposto em 15%, muitos municípios em suas legislações tributárias estabelecem tetos menores.
Ramo de atividades	Muitos municípios adotam alíquotas diferentes conforme o ramo de atividade do imóvel edificado não-residencial ou do imóvel não-edificado. Por exemplo, algumas cidades têm alíquotas maiores para indústria do que para comércio ou microempresas. Há também exemplos de aplicação de alíquotas menores para terrenos urbanos utilizados para atividades agrícolas ou de uso industrial.

Após conhecer os diferentes critérios convém apurar os resultados das estruturas de alíquotas pesquisadas nas legislações municipais. A tabela 1 apresenta um resumo da estrutura de alíquotas de IPTU de 378 municípios brasileiros (acima de 50 mil habitantes). A primeira linha mostra o percentual de municípios que adotam alíquotas fixas para as três diferentes classes de imóveis citadas (edificado residencial, edificado não-residencial e não-edificado). As demais linhas mostram o percentual de municípios que adotam pelo menos um dos critérios citados para variação das alíquotas⁵ do IPTU.

TABELA 1

Brasil: estrutura de alíquotas e alíquota mediana de IPTU de 365 municípios com população acima de 50 mil habitantes, por classe de imóvel e critério de variação de alíquotas – 2007

Municípios	Número de municípios (%)		Alíquota mediana (%)	
	Imóveis			
	Edificados	Não-edificados	Edificados	Não-edificados
1 Alíquota única	65,5	43,8	0,8	2,0
2 Várias alíquotas	34,5	56,2	0,5 a 1,0	1,5 a 3,0
2.1 Valor venal	14,0	10,4		
2.2 Tamanho	5,5	4,4		
2.3 Padrão de construção	3,5	Não-aplicável		
2.4 Localização	6,8	12,6		
2.5 Ramo de atividade (imóveis não-residenciais)	5,2	1,1		
2.6 Melhorias	3,3	23,6		
2.7 Aumentos anuais (IPTU progressivo no tempo)	Não-aplicável	12,6		

Fontes: Legislações tributárias municipais (em anexo).

Elaboração: Ipea/Dirur.

Observa-se que, na tabela 1, de acordo com a amostra utilizada, aproximadamente 1/3 dos municípios aplicam algum critério de variação de alíquotas que podem de alguma maneira tornar a carga tributária do IPTU mais progressiva. A aplicação de alíquotas variáveis do IPTU sempre foi motivo de controvérsias, tendo o Supremo Tribunal Federal (STF), até o ano de 2000, declarado inconstitucionais diversas leis tributárias municipais com essa estrutura de alíquotas. O assunto parece ter sido pacificado com a Emenda Constitucional

5. A soma da participação dos diferentes critérios de variação das alíquotas ultrapassa o percentual dos municípios que adotam alíquotas variadas (34,5%), porque há municípios que adotam mais de um critério como regra de variação dessas alíquotas.

(EC) nº 29/2000, que permitiu expressamente que o IPTU poderia ter alíquotas progressivas em razão do valor do imóvel ou alíquotas variáveis conforme tamanho, localização ou uso do imóvel. Essa mudança aconteceu por pressão dos municípios que adotaram alíquotas progressivas e estavam sendo obrigados a restituir os valores arrecadados do IPTU durante o período de vigência de suas leis. Essa emenda foi facilmente aprovada no Congresso Nacional, em virtude de conter também dispositivos que garantiam maior volume de recursos financeiros à área da saúde.

Em 2000, com a expressa permissão constitucional da possibilidade de aplicação de alíquotas variáveis de IPTU, diversos municípios alteraram sua legislação tributária, desde então. Adicionado a este fato, em 2001, a Lei Federal nº 10.257/2001 ainda permitiu a adoção do “IPTU progressivo no tempo”, isto é, o aumento anual das alíquotas do IPTU (até o limite de 15%) para imóveis que não atendessem às diretrizes do plano diretor municipal.

A tabela 1, com base nas legislações tributárias vigentes no ano de 2007, mostra que em torno de 35% dos municípios da amostra adotam pelo menos um critério de variação das alíquotas. Além disso, 14% dos municípios têm alíquotas progressivas de IPTU, ou seja, aquelas que aumentam conforme aumenta o valor venal do imóvel. O estudo de Paulo Carvalho (2006), com base nas legislações do ano de 2005 e com uma amostra que contemplava 223 municípios de até 100 mil habitantes, demonstrou que 23,8% deles adotavam alguma forma de variação de alíquotas, sendo que em 11,2% elas eram progressivas. Esse fator revela que está havendo uma tendência de aumento e alterações nas legislações tributárias municipais que estão passando a adotar os instrumentos presentes na legislação federal. Analisando-se as alíquotas medianas aplicadas pelos municípios em questão, observa-se que a alíquota mediana dos municípios que adotam alíquotas variáveis é aproximadamente a mesma que a alíquota mediana de municípios com alíquotas fixas. Dessa forma, pode-se dizer que a adoção de alíquotas variáveis por parte dos municípios, em geral, não tem tido a intenção de elevar a carga tributária do IPTU, e sim de tornar mais justa a sua distribuição.

O instrumento do IPTU progressivo no tempo, previsto no Estatuto das Cidades, ainda está sendo timidamente aplicado, abrangendo apenas 12,6% dos municípios analisados, não havendo nenhuma relação com a concentração regional ou com o porte das cidades analisadas. Se o município conseguir vencer as pressões políticas por parte dos proprietários detentores dos terrenos urbanos, bem como contar com uma Procuradoria Municipal ativa para cobrar esses créditos tributários e para recorrer em instâncias superiores, pode reverter o quadro de ações judiciais em tribunais regionais que, viesados politicamente, costumam quase sempre dar sentenças favoráveis aos proprietários de imóveis.⁶ Além disso, se o município possuir um cadastro imobiliário fiscal atualizado de forma a identificar corretamente o proprietário e as características do imóvel, ele pode fazer uso desse instrumento como forma de aumentar a oferta habitacional e reduzir a especulação e ociosidade dos imóveis, entre outras virtudes. Incentivar através da tributação a função social da propriedade imobiliária é muito mais louvável que a mera desapropriação com pagamento de indenizações pelos cofres públicos.

Outro fato interessante é que 98% dos municípios da amostra aplicam alíquotas maiores para terrenos do que para imóveis edificadas, e isso, de fato, é justificável, pois não se pode

6. Como exemplo tem-se o caso do município de Manaus, em que a Lei Municipal nº 1.091/2006, que instituiu a progressividade das alíquotas do IPTU e reduziu as isenções (que chegavam a abranger mais de 90% dos imóveis), foi considerada ilegal pelo tribunal local. Um outro exemplo importante foi o município do Rio de Janeiro, onde, em decorrência da forte pressão política dos proprietários de imóveis e dos questionamentos judiciais, o Executivo municipal teve de revogar o Decreto nº 28.276/2007, que revisava a política de concessão de isenções e descontos do IPTU no município.

penalizar o contribuinte que decidir edificar um terreno (e, portanto, valorizar a sua propriedade) com um imposto mais alto (se a alíquota fosse a mesma para ambos os casos, a valorização da propriedade com a edificação tornaria o imposto cobrado mais elevado). Na média, as alíquotas de terrenos são cerca de 2,5 a 3 vezes maiores que as alíquotas de imóveis edificados, o que parece ser um correto incentivo.

Já na tabela 2 tem-se o percentual de municípios que adotam alíquotas variáveis de IPTU em imóveis residenciais e terrenos. Observa-se que não há uma visível concentração regional nesse caso. São Paulo, apesar de ter alta arrecadação *per capita* e sua capital estadual ser uma cidade onde ocorreu grande debate acerca da instituição do IPTU progressivo, tem um menor percentual de municípios que adotam alíquotas variadas.⁷ Já com relação ao nível populacional do município, a tabela mostra que a aplicação de alíquotas variadas de IPTU é mais comum em cidades maiores. Isso provavelmente ocorre porque, em municípios maiores, é menor a pressão política por uma tributação mais efetiva e justa do imposto. A aplicação de alíquotas únicas obviamente reduz o custo político e a pressão por parte dos proprietários de imóveis em cidades menores.

TABELA 2
Brasil: percentual de municípios, numa amostra de 365, com população acima de 50 mil habitantes, com alíquotas variadas de IPTU por classe de imóvel, localização regional ou nível populacional – 2007

Localização regional	Número de municípios da amostra	% de municípios com alíquotas variadas	
		Imóveis residenciais	Terrenos
Norte	17	35,3	70,6
Nordeste	68	30,9	54,4
RJ/ES	41	51,1	71,1
MG	45	28,8	66,6
SP	95	20,0	35,8
Sul	79	35,4	64,5
Centro-Oeste	20	40,0	60,0
População			
Municípios com população maior que 300 mil	64	50,0	65,6
Municípios com população entre 300 mil e 100 mil	144	32,6	56,3
Municípios com população entre 100 mil e 50 mil	150	21,3	50,0
Brasil	365	34,5	56,2

Fontes: Legislações tributárias municipais (em anexo).

Elaboração: Ipea/Dirur.

Como se sabe, é grave o problema da concentração de renda do país e da elevada regressividade do gasto público e da carga tributária. Os únicos impostos atualmente que legal e efetivamente são progressivos no Brasil são o IR e o IPTU. O nível de progressividade do IR é muito questionável, pois sua base tributária não alcança os contribuintes que têm facilidades de sonegar renda, possui apenas duas alíquotas pouco progressivas (15% e 27,5%) e possibilita uma série de deduções nas declarações de ajuste anual que, em muito, reduzem a força da sua progressividade. O IPTU, por outro lado, possui uma base tributária altamente visível e concentrada no extrato mais rico da população – os proprietários de imóveis. O seu pagamento é condição efetiva para os direitos plenos da propriedade imobiliária e, além disso,

7. Esse fato também pode ser explicado porque há um elevado número de cidades paulistas na amostra, na faixa populacional de 50 mil a 100 mil habitantes.

os municípios podem aplicar variadas alíquotas que o podem tornar, em tese, extremamente progressivos.⁸ O trabalho demonstrou que a possibilidade constitucional de aplicação de alíquotas progressivas de IPTU, inserida pela EC nº 29/2000, e o instrumento de IPTU progressivo no tempo estão aos poucos sendo aplicados, sobretudo em municípios de maior porte. Os diversos critérios de variação das alíquotas nas legislações tributárias pesquisadas e as permissões legais da Constituição Federal e do Estatuto das Cidades mostram as possibilidades e alternativas que os municípios podem exercer para aumentar a arrecadação e ter o seu papel na redução da regressividade tributária.

REFERÊNCIA

CARVALHO, P. *IPTU no Brasil: progressividade, arrecadação e aspectos extra-fiscais*. Brasília: Ipea, dez. 2006 (Texto para Discussão, n. 1.251).

ANEXO

Resumo da estrutura de alíquotas existentes nas legislações tributárias municipais por município selecionado

UF	Cidade	População (2000)	Número da lei municipal	Alíquotas prediais			Alíquotas territoriais	
				Residenciais (%)	Não-residenciais (%)	Critério de variação	(%)	Critério de variação
RO	Cacoal	73.568	1.024/99	1,0	1,0	-	3,0	-
RO	Ji-Paraná	106.800	1.366/04	0,1 a 0,45	0,15 a 0,5	Localização/valor venal	0,05 a 3,0	Localização e valor venal
RO	Porto Velho	334.661	LC 199/04	0,5	0,5	-	1,0 a 2,5	Melhorias
AM	Manaus	1.405.834	1.091/06	0,2 a 0,9	0,2 a 0,9	Valor venal	1,0 a 2,0	Valor venal
AM	Parintins	92.118	LC 29/05	1,0	1,0	-	2,0	-
AM	Coari	67.096	407/03	1,0	1,0	-	2,0	Aumentos anuais até 10%
RR	Boa Vista	200.568	LC 459/98	0,5	1,0	-	2,0	-
PA	Ananindeua	393.569	LC 2.181/05	0,5	0,5	-	1,0	-
PA	Belém	1.280.614	7.934/98	0,15 a 0,6	0,5 a 2,0	Valor venal	1,0 a 3,5	Valor venal
PA	Bragança	93.779	3.866/06	0,45 a 1,0	0,5 a 1,1	Valor venal	1,5 ou 2,0	Melhorias
PA	Marabá	168.020	17.192/05	0,5	0,5	-	0,75 ou 1,0	Melhorias
PA	Santarém	262.538	16.299/98	0,5	0,5	-	1,5	-
PA	Redenção	63.251	LC 33/03	0,5	0,5	-	1,0	Melhorias/aumentos anuais
AP	Macapá	283.308	LC 22/02	0,65 a 0,8	0,75 a 0,85	Valor venal	0,9 a 1,1	Valor venal
AP	Santana	84.439	LC 01/05	0,7	0,7	-	1,5 ou 3,0	Função social
TO	Araguaína	113.143	1.134/91	1,0	1,0	-	1,6 a 4,0	Melhorias
TO	Palmas	137.355	LC 116/05	0,25 a 0,50	0,4 a 0,8	Localização	1,5 a 5,0	Localização
MA	Acailândia	88.320	LC 03/05	1,0	1,0	-	2,0	-
MA	Barra do Corda	78.147	LC 08/02	1,0	1,0	-	2,0	-
MA	Caxias	139.756	1.417/99	1,0	1,5	-	2,0	-
MA	Codó	111.146	951/91	2,0	2,0	-	2,0	-
MA	Imperatriz	230.566	LC 01/03	0,6	1,2	-	2,0	-
MA	São Luis	870.028	26.957/04	0,7	1,2	-	2,0	-
MA	Timon	129.692	LC 05/06	1,0	1,5	-	2,0	-
PI	Floriano	54.591	LC 8/05	1,0 ou 1,5	1,5	Valor venal	3,0	-
PI	Parnaíba	132.282	LC 2.210/05	1,0 ou 1,5	1,0 ou 1,5	Valor venal	1,5	-
PI	Picos	68.974	1.666/90	0,5	0,5	-	1,0 ou 2,0	Aumentos anuais até 5%
PI	Teresina	715.360	3.606/06	0,2 a 0,7	0,2 a 0,9	Valor venal	1,2 a 1,9	Valor venal

(continua)

8. É necessária, evidentemente, uma boa administração tributária, com sistema de avaliações imobiliárias e informações cadastrais eficientes, além de um sistema de cobrança e uma Procuradoria Jurídica Municipal efetivos.

(continuação)

UF	Cidade	População (2000)	Número da lei municipal	Alíquotas prediais			Alíquotas territoriais	
				Residenciais (%)	Não-residenciais (%)	Critério de variação	(%)	Critério de variação
CE	Caucaia	250.479	1.169/98	1,0	1,0	-	1,5	-
CE	Camocim	55.448	LC 1/06	0,15	0,15	-	0,5	Aumentos anuais até 5%
CE	Crato	104.646	2.207/03	0,5	0,5	-	1,0	Aumentos anuais até 5%
CE	Fortaleza	2.141.402	LC 33/06	0,6 a 1,4	1,0-2,0	Valor venal	1,0 ou 2,0	Localização/melhorias
CE	Itapipoca	94.369	LC 58/05	0,08 a 1,5	1,0 a 1,5	Valor venal	1,3 ou 1,5	Valor venal
CE	Juazeiro do Norte	212.133	LC 9/05	0,6 a 0,7	0,7 a 0,9	Padrão de construção	1,0	Aumentos anuais até 5%
CE	Maracanaú	179.732	932/03	1,0	1,0	-	1,5	-
CE	Maranguape	88.135	1.377/97	0,75	0,75	-	1,5	-
CE	Russas	57.320	914/03	1,0	1,0	-	2,0	-
CE	Sobral	155.276	LC 02/97	0,5	0,5	-	1,5	Aumentos anuais até 5%
CE	Tianguá	58.069	358/03	0,5	0,5	-	1,0	-
RN	Macaíba	54.883	1.080/02	0,6	0,6	-	1,0	Aumentos anuais até 2,5%
RN	Macau	25.700	LC 1/99	0,5	0,5	-	1,0	Aumentos anuais até 3,0%
RN	Mossoró	213.841	538/90	1,0	1,0	-	2,0	Aumentos anuais até 10%
RN	Natal	712.317	3.882/89	0,15 a 0,60	0,6 a 1,0	Valor venal/tamanho	2,0	Aumentos anuais até 10%
RN	Parnamirin	124.690	LC 03/98	0,6	0,6 a 1,0	Tamanho	1,0	Aumentos anuais até 2,0%
PB	Campina Grande	355.331	1.380/85	1,0	1,2	-	1,0 ou 2,5	Tamanho/aumentos anuais até 7,0%
PB	João Pessoa	597.934	LC 02/91	1,0	1,5 ou 2,0	Ramo de atividades	1,5 ou 3,0	Localização
PB	Patos	91.761	2.509/97	0,5	0,7	-	1,0	-
PE	Abreu e Lima	89.039	419/00	0,5 a 1,15	1 a 1,45	Valor venal	2,5	-
PE	Cabo de Santo Agostinho	152.977	1.993/01	1,0	1,5	-	2,0	Aumentos anuais até 10%
PE	Camaragibe	128.702	266/05	0,6 a 1,4	1,0 a 2,0	Valor venal	3,0	-
PE	Caruaru	253.634	LC 06/04	1,0	1,0	-	2,0	-
PE	Garanhuns	117.749	2.928/98	0,6 a 1,4	0,9 a 2,1	Valor venal	3,0	-
PE	Gravata	67.273	3.216/03	0,6 a 1,6	0,8 a 2,0	Valor venal	2,0 ou 3,0	Melhorias
PE	Igarassu	82.277	2.393/01	1,0	1,0	-	1,5 ou 2,0	Melhorias
PE	Ipojuca	59.281	1.181/98	1,5	1,5	-	2,5 ou 3,5	Melhorias
PE	Jaboatão dos Guararapes	581.556	155/91	1,5	1,5	-	3,0 ou 5,0	Melhorias
PE	Olinda	367.902	LC 19/03	0,8 a 1,0	0,8 a 1,0	Valor venal	3,0	-
PE	Paulista	262.237	3.472/97	1,0	1,0	-	2,0 ou 3,0	Melhorias
PE	Petrolina	218.538	1.117/01	1,0	1,25	-	0,8 a 4,0	Tamanho/melhorias
PE	Recife	1.422.905	16.933/03	0,6 a 1,4	1,0 a 2,0	Valor venal	3,0	-
PE	Santa Cruz do Capibaribe	59.048	1.378/02	1,0	1,0	-	2,0 a 3,0	Melhorias
PE	Serra Talhada	70.912	LC 34/05	0,5	0,5	-	1,0	Aumentos anuais até 15%
AL	Arapiraca	186.466	2.342/03	1,0	1,0	-	2,0	-
AL	Maceio	797.759	5.349/03	1,0	1,0	-	2,0	Aumentos anuais até 15%
SE	Aracaju	461.534	1.547/89	0,8	1,0 a 2,4	Localização	2,5 a 6,0	Tamanho/melhorias
SE	Estância	59.002	LC 08/03	0,5	1,0	-	2,0 ou 2,6	Melhorias

(continua)

(continuação)

UF	Cidade	População (2000)	Número da lei municipal	Alíquotas prediais			Alíquotas territoriais	
				Residenciais (%)	Não-residenciais (%)	Critério de variação	(%)	Critério de variação
BA	Alagoinhas	130.095	LC 05/01	0,5 a 1,5	0,8 a 1,5	Padrão de construção	2,0	Aumentos anuais até 15%
BA	Barreiras	131.849	706/05	1,0	2,0	-	2,0 ou 3,0	Melhorias
BA	Camaçari	161.727	595/02	0,9	1,2 ou 1,5	Ramo de atividade	2,0 ou 3,0	
BA	Candeias	76.783	534/02	0,7	2,0	-	3,0	-
BA	Euclides da Cunha	53.885	1.145/02	0,5	0,5	-	1,0	-
BA	Eunápolis	84.120	575/05	0,1 a 1,0	1,0 a 1,5	Padrão de construção	2,0	-
BA	Feira de Santana	480.949	LC 03/00	0,5	1,0	-	1,5 a 2,5	Melhorias
BA	Ilhéus	222.127	2.638/97	1,0	1,2	-	2,5 a 10,0	Melhorias
BA	Itamaraju	64.144	618/03	0,1 a 1,0	1,0 a 1,5	Padrão de construção	2,0	Aumentos anuais até 15%
BA	Jacobina	76.492	793/06	0,5	2,0	-	2,0 ou 3,0	Melhorias
BA	Jequié	147.202	1.083/89	0,6	0,6	-	1,0	-
BA	Juazeiro	174.567	1.475/96	0,5	0,5	-	1,0	-
BA	Paulo Afonso	96.499	967/03	0,9	1,2 ou 1,5	Ramo de atividade	2,0	-
BA	Porto Seguro	95.721	565/04	0,1 a 1,0	1,0 a 1,5	Padrão de construção	2,0	-
BA	Salvador	2.443.107	7.186/06	0,1 a 1,0	1,0 a 1,5	Padrão de construção	2,0	-
BA	Senhor do Bonfim	67.723	865/01	0,5 a 1,0	0,7 a 1,3	Padrão de construção	1,2 ou 1,7	Melhorias
BA	Simões Filho	94.066	647/02	0,5 ou 1,5	1,0	Ocupação	3,0	-
BA	Teixeira de Freitas	107.486	308/03	1,0	2,0	-	2,0 ou 3,0	Melhorias
BA	Vitória da Conquista	262.494	1.259/04	1,0	1,0	-	1,5 ou 2,0	Melhorias
MG	Alfenas	66.957	LC 01/97	0,5	0,5	-	1,0	-
MG	Araguari	101.974	1.862/78	1,0	1,0	-	1,0	-
MG	Araxá	78.997	3.983/01	0,3 a 0,7	1,0 a 3,0	Localização/padrão de construção	0,5 a 6,0	Localização/melhorias
MG	Barbacena	114.126	3.246/95	0,5	0,5	-	0,75 a 3,0	Melhorias
MG	Belo Horizonte	2.238.526	8.291/01	0,8 a 1,0	1,6	-	1,0 ou 3,0	Melhorias
MG	Betim	306.675	3.467/01	0,3 a 1,0	1,0 a 4,0	Tamanho/padrão/ramo de atividade	2,5 a 4,5	Tamanho
MG	Caratinga	77.789	2.935/05	1,0	1,0	-	2,0	-
MG	Cataguases	63.980	LC 1.896/90	0,5	0,5	-	1,0 a 7,0	Melhorias
MG	Conselheiro Lafaiete	102.836	2.239/80	1,0	1,0	-	1,0 ou 2,0	Melhorias
MG	Contagem	538.208	3.013/97	1,0	1,5	-	2,4 a 3,0	Melhorias
MG	Coronel Fabriciano	97.451	3.158/03	0,8	1,0	-	1,0 ou 1,5	Melhorias
MG	Curvelo	67.512	1.508/90	0,5	0,5	-	1,0	-
MG	Divinópolis	183.962	LC 15/93 e LC 44/97	1,0	1,0	-	3,0 ou 4,0	Valor venal
MG	Governador Valadares	247.131	LC 51/03	0,45	0,6	-	1,5 a 3,0	Melhorias
MG	Ibirité	133.044	LC 11/97	1,0	1,0	-	1,0 a 3,0	Localização
MG	Ipatinga	212.496	2.257/06	0,1 a 1,3	0,3 a 2,0	Tamanho/padrão de construção	1,5 a 3,0	Melhorias
MG	Itabira	98.322	3.404/97	0,5	0,75	-	1,0	-
MG	Itajuba	84.135	LC 16/03	0,5	0,5	-	2,5	-
MG	Itauna	76.862	LC 18/01	0,29 a 0,4	0,34 a 0,4	Padrão de construção/renda	0,3 a 3,0	Localização/ramo de atividade

(continua)

(continuação)

UF	Cidade	População (2000)	Número da lei municipal	Alíquotas prediais			Alíquotas territoriais	
				Residenciais (%)	Não-residenciais (%)	Critério de variação	(%)	Critério de variação
MG	Ituiutaba	89.091	LC 01/90	1,0	1,0 ou 5,0	Ramo de atividade	1,5 ou 3,0	Melhorias
MG	Janaúba	61.651	1.516/02	0,75	1,0	-	0,5 ou 5,0	Melhorias
MG	João Monlevade	66.690	1.090/91	0,3	0,3	-	0,5	-
MG	Juiz de Fora	456.796	11.233/06	0,5 a 1,2	0,6 a 1,5	Valor venal	1,1 a 1,7	Valor venal
MG	Montes Claros	306.947	LC 4/05	0,35 a 0,5	0,35 a 0,5	Padrão de construção	1,4 a 3,5	Tamanho/melhorias
MG	Muriae	92.101	3.195/05	0,5	0,5	-	1,0	Aumentos anuais até 2,5%
MG	Pará de Minas	73.007	4.460/04	0,2	0,5	-	1,0 a 2,0	Tamanho/melhorias
MG	Passos	97.211	1.722/89	0,5	0,5	-	1,0	-
MG	Patos de Minas	124.056	LC 63/97	0,1 a 1,0	1,0	Tamanho	2,0 a 4,0	Melhorias
MG	Patrocínio	73.278	LC 40/06	0,5	0,5	-	1,0 a 2,0	Melhorias
MG	Poços de Caldas	135.627	2.497/76	0,5	0,5	-	0,7	-
MG	Ponte Nova	55.303	2.058/95-03	0,5	0,5	-	1,0	-
MG	Pouso alegre	106.776	2.023/83	0,5	0,5	-	0,5	-
MG	Sabará	115.352	LC 01/02	0,5 ou 1,0	2,0 ou 3,0	Tombamento	2,0 ou 3,0	Melhorias
MG	Santa Luzia	184.903	2.171/99 e 2.163/99	0,5	0,5	-	2,0 ou 3,0	Melhorias
MG	São João del Rei	78.616	4.012/06	0,5	0,5	-	1,0	-
MG	São Sebastião do Paraíso	58.335	1.773/90	0,7	0,7	-	2,3	Aumentos anuais até 5%
MG	Sete lagoas	184.871	LC 24/02	0,4 a 1,0	0,9 a 1,9	Padrão de construção	2,5 a 4,95	Melhorias/valor venal
MG	Teófilo Antoni	129.424	LC 21/00	0,5 ou 0,75	0,75	Padrão de construção	1,0 ou 1,5	Melhorias
MG	Treks Pontas	51.024	2.531/04	0,5	0,5	-	1,0	-
MG	Ubá	85.065	LC 62/01	0,5	0,5	-	1,0 ou 1,25	Aumentos anuais até 15%
MG	Uberaba	252.365	LC 212/00	0,13 a 0,23	0,13 a 0,23	Tamanho	0,75 a 3,0	Tamanho/melhorias/localização
MG	Uberlândia	501.214	4.012/83	0,4 a 1,0	0,4 a 1,0	Localização	1,0 ou 2,0	Localização
MG	Unai	70.033	LC 22/94	0,6	1,2	-	3,0 ou 6,0	Melhorias/aumentos anuais até 10%
MG	Varginha	108.998	2.872/96	0,5	0,5 ou 1,0	Ramo de atividade	1,5	-
MG	Viçosa	64.854	1.627/04	0,25	0,25	-	1,0	-
ES	Cachoeiro do Itapemirim	174.879	5.394/02	0,5 a 0,7	0,75 a 0,95	Valor venal	2,0 a 3,0	Valor venal
ES	Cariacica	324.285	3.979/01	0,2	0,21	-	1,0	Aumentos anuais até 5%
ES	Colatina	112.711	LC 12/94	0,5	0,5	-	1,0	-
ES	Guarapari	88.400	1.836/98	1,0	1,0	-	2,5	-
ES	Ibiracu	10.143	2.473/03	0,2	0,2 ou 0,25	Ramo de atividade	1,0	-
ES	Linhares	112.617	1.343/89	1,0	1,0	-	2,0	Aumentos anuais até 10%
ES	Serra	321.181	3.019/06	0,2	0,25	-	1,0 a 3,0	Melhorias/tamanho
ES	Vila Velha	345.965	3.375/97	0,25	0,25	-	1,5	Aumentos anuais até 2,5%
ES	Vitória	292.304	6.778/06	0,2 ou 0,25	0,25 a 0,4	Valor venal	2,0 a 3,0	Valor venal
RJ	Angra dos Reis	119.247	1.142/01	0,0 a 1,5	1,0 a 1,5	Valor venal	1,0 a 1,8	Valor venal
RJ	Araruama	82.803	LC 23/01	0,6 a 0,8	0,8	Valor venal	1,5 a 5,0	Valor venal/melhorias
RJ	Armação dos Buzios	18.204	LC 12/05	0,75	1,0	-	1,5	-
RJ	Barra do Pirai	88.503	616/01	0,5 a 0,6	0,5 a 0,7	Valor venal	1,2 a 2,0	Valor venal

(continua)

(continuação)

UF	Cidade	População (2000)	Número da lei municipal	Alíquotas prediais			Alíquotas territoriais	
				Residenciais (%)	Não-residenciais (%)	Critério de variação	(%)	Critério de variação
RJ	Barra Mansa	170.753	LC 29/01	0,375 a 0,75	0,75 a 1,5	Localização/ ramo de atividade	0,75 a 1,50	Atividade/localização/ aumentos anuais até 3%
RJ	Belford Roxo	434.474	LC 75/05	0,45 a 1,50	0,9 a 1,8	Tamanho/ irregularidades	1,5	-
RJ	Cabo Frio	126.828	LC 03/03	0,75	0,75	-	3,00 ou 3,50	Melhorias
RJ	Campos dos Goytacases	407.168	5.138/90	0,8 a 1,2	0,9 a 1,4	Tamanho	4,0	-
RJ	Duque de Caxias	775.456	1.664/02	1,2	1,7	-	1,5 a 2,0	Melhorias
RJ	Itaboraí	187.479	LC 33/03	0,7	0,7	-	1,40	Aumentos anuais até 10%
RJ	Itaguaí	82.003	2.096/99	1,0	1,0	-	2,0 ou 3,0	Ramo de atividade
RJ	Itaperuna	86.720	123/01	0,5	0,5	-	1,0	-
RJ	Macae	132.461	LC 53/05	0,5 a 0,78	0,6 a 1,32	Valor venal	1,5 a 1,92	Valor venal
RJ	Mage	205.830	1.806/06	1,0 ou 1,2	1,25 ou 1,4	Valor venal	2,5 ou 3,0	Valor venal
RJ	Marica	76.737	LC 69/98	0,8	0,8	-	1,6 ou 2,4	Melhorias/aumentos anuais até 15%
RJ	Nilópolis	153.712	63/04	0,8	1,0	-	1,0	Aumentos anuais até 1,5%
RJ	Niteroi	459.451	2.284/05	0,60 a 1,50	1,0	Valor venal/ irregularidades	2,5 a 3,5	Valor venal
RJ	Nova Friburgo	173.418	LC 25/06	0,6	0,6	-	1,2	-
RJ	Nova Iguaçu	920.599	LC 01/02	0,65 a 1,1	0,8 a 1,1	Localização/ valor venal	1,0 a 2,0	Localização
RJ	Petrópolis	286.537	4.789/90	0,75 ou 1,0	0,5 ou 1,0	Valor venal/ ramo de atividade	2,0	-
RJ	Queimados	121.993	LC 01/95	0,8 a 1,1	0,9 a 1,1	Tamanho	1,0 a 2,0	Tamanho
RJ	Resende	104.549	2.381/02	0,5	0,6	-	2,0	-
RJ	Rio das Ostras	36.419	508/00	0,5	0,5	-	1,0 ou 3,0	Melhorias
RJ	Rio de Janeiro	5.857.904	2.955/99	1,2	2,8	-	3,5	-
RJ	São Gonçalo	891.119	73/06	0,05 a 1,5	0,05 a 1,5	Localização/ valor venal	0,6 a 2,5	Valor venal
RJ	São João de Meriti	449.476	LC 71/02	1,0	1,5	-	2,0 a 4,0	n.d.
RJ	São Pedro da Aldeia	63.227	LC 32/02	0,5 a 1,5	0,5 a 1,5	Melhorias	1,0 a 4,0	Localização/ramo de atividade/valor venal
RJ	Saquarema	52.461	LC 01/98	0,6 ou 0,8	0,8	Valor venal	1,2 ou 1,5	Melhorias/valor venal
RJ	Teresópolis	138.081	977/79	0,4 a 1,4	0,5 a 1,5	Tamanho	1,0 a 3,4	Localização melhorias/ ramo de atividades
RJ	Tres Rios	71.976	1.915/13	0,7	0,7	-	1,5	-
RJ	Valença	66.308	LC 39/01	0,5	0,6	-	1,2	-
RJ	Volta Redonda	242.063	3.009/93	0,5 a 0,85	0,60 a 1,30	Tamanho	1,2	Ramo de atividades
SP	Americana	182.593	3.516/00	0,5	0,5	-	2,0 a 6,0	Melhorias
SP	Amparo	60.404	1.179/07	1,5	1,5	-	2,3	-
SP	Andradina	55.161	LC 4/02	1,0	1,0	-	2,0	-
SP	Araçatuba	169.254	LC 50/97	1,3	1,3	-	3,5	-
SP	Araraquara	182.471	LC 45/01	1,5 a 2,0	1,5 a 2,0	Valor venal	4,0 a 10,0	Valor venal
SP	Araras	104.196	3.362/01	0,75	0,75	-	3,0	-
SP	Assis	87.251	LC 01/98	1,0	3,0	-	n.d.	-
SP	Atibaia	111.300	LC 313/99	0,8	0,8	-	1,5	-
SP	Avaré	76.472	LC 13/01	1,0 ou 1,5	1,0 ou 1,5	Melhorias	3,0 ou 4,0	Melhorias

(continua)

(continuação)

UF	Cidade	População (2000)	Número da lei municipal	Alíquotas prediais			Alíquotas territoriais	
				Residenciais (%)	Não-residenciais (%)	Critério de variação	(%)	Critério de variação
SP	Barretos	103.913	LC 35/01	1,2 ou 1,5	1,2 ou 1,8	Melhorias	5,0 a 7,2	Melhorias
SP	Barueri	208.281	LC 118/02	0,5	0,5	-	1,0	-
SP	Batatais	51.112	2.367/98	1,0	1,0	-	3,0 a 6,0	Melhorias
SP	Bauru	316.064	D 10.084/05	0,8	0,8	-	2,0	-
SP	Bebedouro	74.815	2.026/89	1,0	1,0	-	3,0	-
SP	Birigui	94.300	4.142/02	0,9	0,9	-	2,9	-
SP	Botucatu	108.306	LC 181/97	0,54 ou 0,71	0,54 ou 0,71	Tamanho	2,92	-
SP	Bragança Paulista	125.031	1.999/84	1,2	1,2	-	2,5	-
SP	Caçapava	76.130	LC 106/98	0,3	0,3	-	2,0	-
SP	Cajamar	50.761	LC 68/05	1,0	1,0	-	2,5	-
SP	Campinas	969.396	12.445/05	0,4 a 0,7	1,1 a 2,9	Valor venal	2,3 a 2,8	Valor venal
SP	Campo Limpo Paulista	63.724	LC 170/01	1,8	1,8	-	2,9	-
SP	Caraguatatuba	78.921	LC 14/03	1,0	1,0	-	4,0	-
SP	Catanduva	105.847	LC 98/98	1,31	1,31	-	3,1	-
SP	Cotia	148.987	1.140/01	1,06	1,06	-	1,8	-
SP	Diadema	357.064	LC 148/01	0,7 a 1,9	0,8 a 2,3	Valor venal	0,8 a 6,0	Valor venal
SP	Embu	207.663	LC 64/03	1,21	1,21	-	2,16	-
SP	Fernandópolis	61.647	LC 46/06	1,5	1,5	-	3,0	-
SP	Ferraz de Vasconcelos	142.377	LC 163/05	0,45	0,45	-	1,7	-
SP	Franca	287.737	LC 94/05	1,8	2,0	-	2,0 a 5,0	Localização e melhorias
SP	Francisco Morato	133.738	51/97	1,5	1,5	-	5,0	-
SP	Franco da Rocha	108.122	LC 10/99	2,0	2,0	-	2,0	-
SP	Guaratinguetá	104.219	LC 24/06	1,0	1,0	-	3,0	-
SP	Guaruja	264.812	LC 45/99	2,2	2,2	-	2,2	-
SP	Guarulhos	1.072.717	5.753/01	0,3 a 2,0	1,0 a 2,1	Ramo de atividade/valor venal	1,5 a 3,5	Melhorias/valor venal
SP	Hortolândia	152.523	1.801/06	0,5	1,0	-	5,0 a 12,0	Melhorias
SP	Indaiatuba	147.050	2.927/92	0,1 a 0,9	0,4 a 1,0	Tamanho	2,0	-
SP	Itanhaém	71.995	LC 25/98	1,5	1,5	-	3,5	-
SP	Itapetininga	125.559	LC 13/03	0,5 ou 0,75	0,5 ou 0,75	Melhorias	1,0 ou 1,5	Melhorias
SP	Itapeva	82.866	2.092/03	0,6 ou 0,75	0,9	Valor venal	1,5 a 3,0	Melhorias
SP	Itapevi	162.433	LC 34/05	0,3	0,4 ou 0,5	Ramo de atividade	2,2	-
SP	Itatiba	81.197	3.242/99	1,0	1,0	-	1,0 a 3,0	Tamanho/localização
SP	Itu	135.366	710/05	1,0	1,0	-	2,0	-
SP	Jaboticabal	67.408	LC 07/92	1,0	1,0	-	2,0	-
SP	Jacaré	191.291	LC 5/92	0,5	1,0	-	2,0	-
SP	Jandira	91.807	1.426/03	0,65	0,65	-	1,5	-
SP	Jaú	112.104	2.288/84	1,0	1,0	-	1,0	-
SP	Jundiaí	323.397	LC 14/90	1,0	1,0	-	2,0	-
SP	Leme	80.757	LC 406/04	1,05	1,05	-	5,3	-
SP	Limeira	249.046	LC 190/97	1,0	1,0	-	4,0	-
SP	Lorena	77.990	580/03	1,0	1,0	-	2,0 a 7,0	Localização
SP	Marília	197.342	LC 444/05	1,4	1,4	-	2,8	-
SP	Mauá	363.392	1.880/83	0,5	0,5	-	3,0	-
SP	Mococa	65.574	1.567/81	1,0	1,0	-	2,0	-
SP	Mogi Guaçu	124.228	LC 798/06	1,25	1,25	-	3,0 ou 8,0	Irregularidades
SP	Mogi das Cruzes	330.241	3.526/89	1,0	1,5	-	2,0 a 6,0	Localização/tamanho

(continua)

(continuação)

UF	Cidade	População (2000)	Número da lei municipal	Alíquotas prediais			Alíquotas territoriais	
				Residenciais (%)	Não-resi- denciais (%)	Critério de variação	(%)	Critério de variação
SP	Moji-Mirin	81.467	4.131/83	1,0	1,0	-	1,0 ou 2,0	Localização
SP	Osasco	652.593	LC 139/05	1,1	1,1	-	2	-
SP	Ourinhos	93.868	3.252/90	1,0	1,0	-	2,0 ou 4,0	Melhorias/aumentos anuais até 12%
SP	Paulínia	51.326	LC 16/99	0,3	0,3	-	1,5	-
SP	Penápolis	54.635	777/98	1,0	1,0	-	3,0	-
SP	Peruíbe	51.451	692/02	0,6	0,6	-	5,0	-
SP	Pinda- monhangaba	126.026	1.156/69	0,4	0,5	-	1,5	-
SP	Piracicaba	329.158	3.264/90	0,7 a 4,0	0,7 a 4,0	Valor venal	2,0 a 5,5	Valor venal
SP	Pirassununga	64.864	LC 49/03	0,5 a 0,8	0,5 a 0,8	Melhorias	0,5 a 3,0	Melhorias
SP	Poá	95.801	2.614/97	0,3	0,3	-	3,0	-
SP	Praia Grande	193.582	LC 464/06	1,8	1,8	-	3,6	-
SP	Presidente Prudente	189.186	LC 132/03	1,0	1,0	-	3,0	-
SP	Ribeirão Pires	104.508	4.213/98	0,9	0,9	-	2,0	-
SP	Ribeirão Preto	504.923	LC 1.779/01	0,4 a 0,6	0,4 a 0,6	Valor venal	1,6 ou 2,2	Valor venal
SP	Rio Claro	168.218	3.222/01	1,2	1,2	-	3,4	-
SP	Salto	93.159	2.656/05	0,5	0,2	-	1,0	-
SP	Santa Barbara do Oeste	170.078	2.622/01	1,0	1,0	-	2,8	-
SP	Santana de Parnaíba	74.828	2.412/02	1,0	1,0	-	1,7	-
SP	Santo André	649.331	8.470/03	0,0 a 1,0	0,5 a 1,2	Valor venal	2,0	-
SP	Santos	417.983	LC 555/05	0,0 a 1,0	1,0	Valor venal	2,5	-
SP	São Bernardo do Campo	703.177	4.931/00	0,3 a 0,7	0,7 a 1,5	Valor venal	1,6 a 2,5	Valor venal
SP	São Caetano do Sul	140.159	4.185/03	0,54	0,92	-	3,95 ou 5,0	Melhorias
SP	São Carlos	192.998	13.692/05	0,5 a 1,0	0,5 a 1,5	Valor venal/ramo de atividade	1,6 a 2,6	Valor venal
SP	São João da Boa Vista	77.387	LC 106/97	1,0	1,0	-	2,0 a 4,0	Localização
SP	São José do rio Preto	358.523	LC 96/98	1,0	1,0	-	3,0	-
SP	São José dos Campos	539.313	3.677/89	0,3	0,3	-	2,0 a 6,0	Melhorias
SP	São Paulo	10.435.546	13.250/01	0,8 a 1,6	1,2 a 1,8	Valor venal	1,2 a 1,8	Valor venal
SP	São Sebastião	58.038	1.317/98	2,0	2,0	-	2,0	-
SP	São Vicente	303.551	LC 482/05	1,3	1,3	-	n.d.	-
SP	Sertãozinho	94.664	LC 122/01	1,0	1,0	-	1,75 ou 2,5	Melhorias
SP	Sorocaba	493.468	5.272/96	1,5	1,5	-	3,0	-
SP	Sumaré	196.723	2.244/90	0,5	1,0	-	5,0	-
SP	Suzano	228.690	LC 39/97	1,0	1,0	-	3,0	-
SP	Taboão da Serra	197.644	LC 97/03	0,6	0,6	-	1,4	-
SP	Taquaritinga	52.065	LC 3.345/03	0,97	0,97	-	3,5	-
SP	Taubaté	244.165	LC 02/90	0,5	0,5	-	1,0	-
SP	Valinhos	82.973	3.915/05	0,4 ou 0,5	0,9	Localização	2,0	-
SP	Várzea Paulista	92.800	LC 60/05	1,0	1,0	-	3,0	-
SP	Votorantim	95.925	1.602/01	1,0	1,25 a 1,75	Ramo de atividade	1,25 a 2,0	Localização/melhorias
SP	Votuporanga	75.641	LC 41/01	0,75	0,75	-	3,0	Aumentos anuais até 14,4%

(continua)

(continuação)

UF	Cidade	População (2000)	Número da lei municipal	Alíquotas prediais			Alíquotas territoriais	
				Residenciais (%)	Não-residenciais (%)	Critério de variação	(%)	Critério de variação
PR	Almirante Tamandaré	88.277	45/79	1,0	1,0	-	2,0	-
PR	Apucarana	107.827	85/02	1,0	1,0	-	3,0	-
PR	Arapongas	85.428	2.854/01	0,55	1,2	-	1,5	Aumentos anuais até 6%
PR	Araucária	94.258	LC 1/97	0,4 a 0,7	0,5 a 1,0	Tamanho	1,0 a 3,0	Localização
PR	Cambé	88.186	733/90	0,88	1,0	-	3,0	Aumentos quinquenais
PR	Campo Mourão	80.476	779/92	1,0	1,0	-	3,0	-
PR	Cascavel	245.369	3.739/03	0,45	0,8	-	0,5 a 3,0	Localização
PR	Curitiba	1.587.315	LC 40/01	0,20 a 1,1	0,35 a 1,8	Valor venal	1,0 a 3,0	Valor venal
PR	Fazenda Rio Grande	62.877	149/02	0,2 a 0,6	0,24 a 1,0	Tamanho	n.d.	-
PR	Foz do Iguaçu	258.543	82/03	1,0	1,0	-	2,0	Aumentos anuais até 7%
PR	Francisco Beltrão	67.132	2.714/98	0,5	0,5	-	2,2	-
PR	Guarapuava	155.161	1.108/01	0,35 ou 0,55	0,35 ou 0,55	Localização	1,6	-
PR	Londrina	447.065	7.629/98	1,0	1,0	-	1,5 a 3,0	Tamanho
PR	Maringá	288.653	LC 505/03	0,3 a 1,0	0,3 a 1,0	Localização	0,5 a 2,0	Localização
PR	Paranaguá	127.339	LC 06/00	0,6	0,6	-	2,0 ou 3,0	Melhorias
PR	Paranavaí	75.750	2.384/02	1,0	1,0	-	2,0 a 6,0	Localização/aumentos anuais até 10%
PR	Pato Branco	62.234	LC 01/00	0,55	0,55	-	2,5	-
PR	Pinhais	102.985	501/01	0,3 a 1,1	0,35 a 1,5	Valor venal	1,0 a 3,0	Valor venal
PR	Piraquara	72.886	573/01	0,35 a 1,0	0,35 a 1,0	Valor venal	2,0	-
PR	Ponta Grossa	273.616	6.857/02	0,8	1,5 ou 2,0	Ramo de atividade	3,0 a 5,0	Tamanho/melhorias
PR	São José dos Pinhais	204.316	LC 01/03	0,3	0,3	-	0,1 a 4,0	Localização
PR	Sarandi	71.422	LC 70/01	1,5	1,5	-	3,0	-
PR	Toledo	98.200	1.931/06	0,5	0,5	-	2,0	Aumentos anuais até 8%
PR	Umuarama	90.690	LC 174/07	1,2	1,2	-	7,0	-
SC	Araranguá	54.706	LC 6/97	0,5	0,5	-	1,0	-
SC	Balneário Camboriú	73.455	1.548/95	1,0	1,0	-	1,5	-
SC	Blumenau	261.808	3.680/89	0,3 a 1,5	0,4 a 3,5	Localização	0,8 a 4,0	Localização
SC	Brusque	76.058	34/94	0,5	0,75 ou 1,0	Ramo de atividade	1,0 a 3,0	Melhorias
SC	Caçador	63.322	945/95	0,5	0,5	-	6,0	-
SC	Chapecó	146.967	3.047/89	0,5	0,5	-	6,0	-
SC	Concórdia	63.058	1.766/81-05	0,5	0,5	-	1,0	-
SC	Criciúma	170.420	2.435/89	1,5	1,5	-	3,0 ou 5,0	Melhorias
SC	Florianópolis	342.315	5.054/97	0,5 a 1,2	1,0 a 1,7	Tamanho	0,5 a 2,0	Tamanho
SC	Itajaí	147.494	LC 20/02	0,3 a 1,25	0,7 a 1,5	Melhorias	1,25 a 3,0	Melhorias
SC	Jaraguá do Sul	108.489	LC 11/96	0,6	1,2 a 2,5	Atividade	3,0	-
SC	Joinville	429.604	2.489/90	0,5 a 0,8	0,5 a 0,8	Tamanho	5,0 a 7,0	Localização
SC	Lages	157.682	721/83	0,5	0,5	-	1,0 ou 1,5	Melhorias/aumentos anuais até 5%
SC	Palhoça	102.742	LC 18/02	0,4 a 1,0	0,4 a 0,8	Tamanho/localização	0,8	Tamanho/localização
SC	São Bento do Sul	65.437	140/97	0,30 a 0,75	1,0 a 7,5	Localização/ramo de atividade	0,5 a 4,0	Localização/melhorias
SC	São Francisco do Sul	32.301	LC 1/99	1,0 a 1,5	1,0 a 1,5	Melhorias	1,6 a 4,0	Melhorias

(continua)

(continuação)

UF	Cidade	População (2000)	Número da lei municipal	Alíquotas prediais			Alíquotas territoriais	
				Residenciais (%)	Não-residenciais (%)	Critério de variação	(%)	Critério de variação
SC	São José	173.559	LC 21/05	0,5	0,5	-	2,0	-
SC	Tubarão	88.470	LC 01/02	1,0	1,0	-	3,0	-
RS	Alegrete	84.338	LC 14/04	1,0	1,0	-	1,5 a 3,5	Localização
RS	Alvorada	183.968	1.063/99	0,5 a 0,75	1,5 ou 1,7	Valor venal	3,0 ou 3,5	Valor venal
RS	Bagé	118.767	3.965/02	0,8 a 1,0	0,8 a 1,0	Localização	2,0 a 5,0	Localização
RS	Bento Gonçalves	91.486	LC 106/06	0,5 ou 1,0	0,5 ou 1,0	Melhorias	1,5 ou 2,0	Melhorias
RS	Cachoeira do Sul	87.873	2.769/94	0,5	0,6	-	1,0 a 2,0	Melhorias
RS	Cachoeirinha	107.564	2.140/02	0,2 a 0,4	0,3 a 0,5	Valor venal	1,1 a 1,8	Valor venal
RS	Camaqua	60.383	509/79-03	0,5	0,5	-	2,0	-
RS	Campo Bom	54.018	2.397/02	1,0	1,0	-	3,0	Aumentos anuais até 15%
RS	Canoas	306.093	4.721/02	0,5	0,7	-	2,0 a 6,0	Valor venal
RS	Carazinho	59.894	LC 02/84-03	0,5 ou 1	0,5 ou 1	Melhorias	1,0 ou 2,0	Melhorias
RS	Caxias do Sul	360.419	LC 164/01	0,8	0,8	-	2,0	-
RS	Erechim	90.347	3.694/03	1,0 ou 1,5	1,0 ou 1,5	Melhorias	2,5 ou 3,0	Melhorias
RS	Esteio	80.048	2.457/95	0,5	1,0	-	1,0	-
RS	Farroupilha	55.308	2.563/00	0,5	0,5	-	0,8 a 1,5	Localização
RS	Garibaldi	28.337	2.598/97	0,7	0,7	-	1,6	-
RS	Gravataí	232.629	2.070/03	0,15 a 0,85	0,3 a 0,9	Valor venal	0,85 a 3,75	Valor venal/localização
RS	Guaíba	94.307	1.184/93	0,8	1	-	1,0 a 2,0	Localização/melhorias
RS	Ijuí	78.461	2.954/93	0,5	0,5	-	2,0 a 5,0	Localização
RS	Montenegro	54.692	LC 4.010/03	0,5	0,5	-	1,1 ou 2,2	Valor venal
RS	Novo Hamburgo	236.193	1.031/03	0,35	0,35	-	3,0	-
RS	Passo Fundo	168.458	1.779/77	1,0	1,0	-	2,0 a 5,0	Localização
RS	Pelotas	323.158	4.878/02	0,2 a 1,0	0,5 a 5,0	Valor venal/renda familiar	0,5 a 1,5	Tamanho
RS	Porto Alegre	1.360.590	LC 556/06	0,85	1,1	-	0,95 a 6,0	Localização
RS	Rio Grande	186.544	4.848/93	0,2 a 0,8	0,2 a 0,8	Localização	1,0 a 7,0	Localização
RS	Santa Cruz do Sul	107.632	LC 04/97	0,5	0,5	-	0,5	-
RS	Santa Maria	243.611	LC 02/01	1,0	1,0	-	n.d.	-
RS	Santa Rosa	65.016	LC 34/06	0,5	0,5	-	3,0 ou 5,0	Localização
RS	Santana do Livramento	90.849	2.870/91	0,5	0,5	-	2,0	Aumentos anuais até 8%
RS	Santo Ângelo	76.745	2.162/97	0,6 a 1,2	0,84 a 1,44	Localização	2,0 ou 3,0	Melhorias
RS	São Borja	64.869	1.299/84-97	1,0	1,0	-	3,0	-
RS	São Gabriel	62.249	2.556/01	0,3 a 0,6	0,3 a 0,6	Localização	1,0 a 1,2	Localização
RS	São Leopoldo	193.547	5.047/01	0,5	0,5	-	2,0	-
RS	Sapucaia do Sul	122.751	2.328/00	0,4 ou 0,5	0,6 a 1,0	Localização/ramo de atividade	3,0	-
RS	Triunfo	22.166	1.722/02	0,5	0,5 a 1,0	Localização/ramo de atividade	2,0	-
RS	Uruguaiana	126.936	2.413/93	0,5	0,75	-	2,0 a 8,0	Localização
RS	Venâncio Aires	61.234	2.533/98	0,3	0,3	-	1,0	-
RS	Viamão	227.429	2.069/90	0,3 a 0,8	1,0	Localização	0,8 a 2,0	Localização
MS	Campo Grande	663.621	1.466/73	1,0	1,0	-	1,5	-
MS	Corumbá	95.701	LC 02/02	1,0	1,0	-	3,0	-
MS	Dourados	164.949	LC 90/05	0,5 a 1,0	0,7 a 1,0	Valor venal	2,0 a 3,5	Valor venal

(continua)

(continuação)

UF	Cidade	População (2000)	Número de lei municipal	Alíquotas prediais			Alíquotas territoriais	
				Residenciais (%)	Não-resi- denciais (%)	Critério de variação	(%)	Critério de variação
MS	Três Lagoas	79.059	1.427/97	1,0	0,8	-	1,5 a 5,0	Localização
MT	Cáceres	85.857	LC 17/94	0,6 a 1,0	1,0	Tamanho	2,0	-
MT	Cuiabá	483.346	LC 129/05	0,4	0,4	-	2,0	-
MT	Rondonópolis	150.227	3.861/02	0,2 a 1,6	0,2 a 1,6	Localização/melhorias	1,0 a 5,0	Localização/melhorias
MT	Sinop	74.831	LC 7/01	0,5	0,5	-	2,0 ou 3,0	Melhorias
MT	Tangará da Serra	58.840	LC 34/97	0,4 ou 0,5	0,4 ou 0,6	Tamanho	1,0	Aumentos anuais até 3,5%
MT	Várzea Grande	215.298	1.824/97	0,6 ou 0,8	0,5 ou 0,6	Tamanho	2,0	Aumentos anuais até 16%
GO	Águas Lindas de Goiás	124.056	LC 001/05	0,6	0,6	-	1,5	-
GO	Anápolis	103.913	LC 136/06	0,5	0,5	-	2,2 a 5,6	Melhorias/aumentos anuais até 15%
GO	Aparecida de Goiânia	102.836	2.233/01	0,4	0,4	-	1,5	-
GO	Catalão	64.347	2.174/03	1,0	1,0	-	3,0	-
GO	Goiânia	1.093.007	LC 61/97	0,2 a 0,55	0,5 a 1,0	Localização	1,0 a 7,0	Localização/melhorias
GO	Itumbiara	81.430	LC 19/01	0,5	0,7	-	1,5	Aumentos anuais até 6,5%
GO	Jataí	75.451	1.445/90	0,6 a 1,0	0,6 a 1,0	Melhorias/localização	0,1 a 3,0	Melhorias/localização/ aumentos anuais até 15%
GO	Rio Verde	116.552	4.226/01	0,5 a 1,0	0,8 a 2,0	Melhorias	1,0 a 5,0	Melhorias/aumentos anuais até 15%
GO	Trindade	81.457	LC 01/03	0,45	0,45	-	0,90	Aumentos anuais até 5,4%
DF	Brasília	2.051.146	D 22.608/01	0,3	1,0	-	3,0	-

n.d. = não-disponível.

O QUADRO INSTITUCIONAL DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO E A ESTRATÉGIA OPERACIONAL DO PAC: POSSÍVEIS IMPACTOS SOBRE O PERFIL DOS INVESTIMENTOS E A REDUÇÃO DO DÉFICIT

Valdemar Ferreira de Araújo Filho*

1 OS ANTECEDENTES DA POLÍTICA DE SANEAMENTO

Nos últimos 20 anos, a política federal de saneamento básico passou por transformações significativas. Essas mudanças envolveram tanto o quadro institucional de referência quanto a política de investimentos do governo federal. Mas algumas delas se mostraram danosas aos objetivos de se ampliar a cobertura dos serviços para os segmentos de baixa renda da população.

As transformações no quadro institucional foram expressivas. Até o final dos anos 1980, o setor era referenciado pelo Plano Nacional de Saneamento (Planasa), que tinha no Banco Nacional de Habitação (BNH) o órgão institucional de coordenação central do sistema de saneamento. Apesar de seu perfil político-institucional centralizador, o Planasa dispunha de mecanismos institucionais de coordenação, princípios claros de regulação tarifária e fluxos estáveis de recursos, oriundos principalmente do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), destinados prioritariamente à expansão das redes de abastecimento de água. A gestão do setor se baseava na centralização decisória no âmbito federal, em investimentos concentrados nas regiões e serviços mais rentáveis e na indução de concessões municipais dos serviços às Companhias Estaduais de Saneamento Básico (Cesbs), processo este em que os municípios, na prática, renunciavam às prerrogativas de titular dos serviços. Enfim, o modelo baseava-se na assimetria decisória entre União, estados e municípios, na concentração setorial dos investimentos em redes de abastecimento de água em detrimento dos serviços de esgotamento sanitário, e na concentração dos investimentos nos grandes aglomerados urbanos.

Em que pese o caráter politicamente coercitivo e socialmente seletivo do Planasa, havia uma instância nacional de coordenação e a existência de regras e papéis que orientavam as relações entre os agentes do setor. Após a extinção do BNH em 1986 e o fim do Planasa em 1990, o modelo institucional de coordenação da política entrou em processo de desagregação, caracterizado pela inexistência de uma instância decisória que unificasse as ações da política no

* Pesquisador da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos do Ipea.

âmbito do governo federal; pela desarticulação e fragmentação dos seus agentes; pela ausência de um efetivo marco jurídico-político que servisse de referência para a atuação dos diversos níveis de governo; e, principalmente, pela erosão da capacidade de planejamento da política, derivada tanto da ausência de um marco regulatório nacional quanto da imprevisibilidade do processo de alocação de recursos. Nesse contexto, a política de saneamento passou a ser pulverizada e coordenada por uma série de órgãos e ministérios distintos, e ao final dos anos 1980 e início dos anos 1990 o quadro que caracterizava o setor era de pulverização de recursos, superposição de competências no âmbito federal e ausência de uma política nacional coerente.

Ressalte-se que no âmbito dos bens e serviços ofertados, a política de saneamento passou a operar a partir de programas inseridos em uma agenda mais ampla, orientada para a urbanização de favelas e a resolução das condições de moradia das periferias das grandes áreas metropolitanas: são exemplos o Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (Pronurb) e o Programa de Saneamento para a População de Baixa Renda (Prosanear) durante a década de 1990. Com esses programas, pela primeira vez eram contemplados sistemas de esgotamento sanitário como serviço prioritário nas periferias das grandes cidades e estimulava-se a participação social no processo de implementação, embora esta orientação apresentasse um caráter formal. Mas, apesar de mais abrangentes tecnicamente e socialmente mais inclusivos, esses programas não chegavam a caracterizar um novo modelo operacional e institucional para o setor de saneamento.

Mesmo essas iniciativas, que tinham o objetivo de ampliar a cobertura para as áreas periféricas das zonas urbanas, foram revertidas em função da estratégia de contenção dos investimentos públicos adotada no contexto da política macroeconômica dos anos 1990. Assim, ao processo de desorganização institucional, vieram se agregar os cortes nos investimentos, fruto principalmente dos acordos estabelecidos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e da política de ajuste fiscal, que passaram a limitar a capacidade de endividamento de estados e municípios durante a segunda metade da década de 1990. Esse quadro deflagrou, inclusive, uma expressiva adesão dos tomadores de decisão governamentais federais à idéia de privatizar o setor de saneamento como alternativa ao processo de asfixia financeira a que as companhias regionais estavam submetidas. Nesse sentido, a fragmentação institucional da política, a contenção dos investimentos públicos, e uma forte coalizão política em favor da privatização – que induziu a um congelamento das alternativas de financiamento para o setor dentro do modelo em curso – apresentam-se como as causas gerais da manutenção dos déficits entre o final dos anos 1990 e o início do atual governo.

2 O QUADRO DOS INVESTIMENTOS E DO DÉFICIT

Entre 1995 e 1998, a média anual de contratações com recursos do FGTS foi de R\$ 680 milhões, e entre 1999 e 2002 essa média anual declinou para R\$ 68 milhões. A partir de 1999 os valores dos contratos com recursos do FGTS declinam significativamente, chegando a zero no ano de 2001. Os empréstimos com recursos do FGTS entre 1999 e 2002 totalizaram apenas R\$ 273 milhões. A orientação assumida pelo governo federal foi a de financiar o setor principalmente com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) que, regra geral, apresenta uma qualidade do gasto inferior ao FGTS, tendo em vista os distintos princípios políticos e operacionais que orientam as operações dessas duas fontes. Mas mesmo considerando-se os valores conjuntos e atualizados dessas duas fontes, percebe-se que os investimentos realizados entre 1995 e 2002 – cerca de R\$ 15,5 bilhões – foram insuficientes para responder às condições da urbanização brasileira – fonte: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA)/Ministério das Cidades. Aparentemente o atual governo assumiu uma

política de investimentos mais audaciosa no primeiro mandato do presidente Lula. As contratações realizadas entre 2003 e 2006 com recursos do FGTS atingiram R\$ 5,2 bilhões, uma média de R\$ 1,3 bilhão no quadriênio, e a soma total dos valores contratados com recursos onerosos e não-onerosos – FGTS, OGU e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – no mesmo período se situou em torno de R\$ 10,5 bilhões, uma média anual superior a R\$ 2,6 bilhões (SNSA/Ministério das Cidades).

Mas as estratégias de financiamento da política de saneamento de ambos os governos – o Governo FHC e o primeiro mandato do presidente Lula – foram insuficientes para reduzir significativamente o estoque do déficit absoluto, embora tenham contribuído para ampliar os níveis de cobertura relativa dos serviços. Considerando-se os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) referentes aos domicílios particulares permanentes – áreas urbanas e rurais –, os serviços de abastecimento de água por rede geral, que cobriam 75,0% dos domicílios em 1993, passaram para 82,3% em 2005. Quanto aos serviços de esgotamento sanitário por rede coletora, em 1993 a cobertura era de 38,9%, passando para 48,2% em 2005.

Aparentemente trata-se de uma evolução expressiva nesses 12 anos. Mas quando se observa o comportamento do déficit absoluto, percebe-se que o quadro permaneceu estável, demonstrando que essas estratégias de investimento foram insuficientes para resolver o problema do estoque do déficit e enfrentar a dinâmica da urbanização sob o processo de favelização. Em 1995 o déficit absoluto domiciliar em abastecimento de água por rede geral no país era de 9,3 milhões de domicílios, crescendo para 9,4 milhões de domicílios em 2005. No exemplo dos serviços de esgotamento sanitário, a dinâmica se apresenta semelhante, embora o incremento relativo da cobertura tenha sido significativo entre 2002 e 2005: entre 1995 e 2002 o déficit absoluto teve um acréscimo de 1,91 milhão de domicílios, atingindo 25.471.961 milhões neste último ano, e no período 2002-2005 o déficit apresentou um incremento absoluto de mais 1,99 milhão de domicílios, atingindo 27.461.903 milhões de unidades.¹ Isso indica que, apesar da evolução da cobertura relativa, o déficit absoluto continua sendo o grande problema do saneamento (Pnads de 1993 a 2005).

3 O PAC E AS TENDÊNCIAS INSTITUCIONAIS RECENTES DO SETOR

A partir de 2003 houve tentativas de se reforçar a política nacional de saneamento através da construção da sua base institucional. A criação do Ministério das Cidades e da SNSA representou uma efetiva tentativa de reconstrução da política de saneamento, pelo menos na sua fase inicial. O quadro político-administrativo se caracterizava pelo paralelismo e pela superposição de competências, competição predatória por recursos, desarticulação e ausência de planejamento setorial integrado, ausência de coordenação e de racionalidade na atuação do governo federal, e a reprodução de padrões não cooperativos nas relações entre os entes da federação, fatores que comprometiam a qualidade das iniciativas e a eficiência do gasto público. A criação da SNSA teve o objetivo de instituir uma instância nacional de coordenação da política, articulando e integrando os vários órgãos federais até então encarregados da gestão da mesma. Também houve um esforço do governo federal no sentido de racionalizar as ações e programas da política federal de saneamento, iniciativa que envolveu a identificação e a redefinição de atribuição de competências de órgãos setoriais e a agregação de ações entre estes. Mas a principal iniciativa estruturante da política foi a de tentar dotá-la de um marco regulatório amplo e abrangente, que não só resolvesse de forma satisfatória os problemas relativos à política tarifária e às relações entre os agentes

1. Ressalte-se, porém, que parte desse acréscimo deve-se a mudanças na metodologia da Pnad, que a partir de 2003 passou a incorporar a zona rural da região Norte.

governamentais, como também estabelecesse as regras de convivência entre titulares dos serviços, sociedade e operadores. Após ampla consulta com os agentes e atores intervenientes na política nasceu o Projeto de Lei (PL) nº 5.296/2005, aprovado como Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, após passar por várias modificações no Congresso e, junto com a Lei dos Consórcios Públicos – Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 –, geraram novas condições institucionais para a gestão da política de saneamento e abriram possibilidades até então inexistentes em termos de arranjos intergovernamentais, inclusive para a integração dos serviços de municípios inseridos numa mesma região socioeconômica ou bacia hidrográfica.

Contudo, questões derivadas do processo político-institucional que vem delimitando os marcos operacionais da política no período mais recente tendem a redefinir o modelo operacional e o perfil de alocação dos recursos da mesma. O próprio processo de tramitação do PL de saneamento gerou uma série de conflitos entre os agentes do governo federal e os representantes da Associação das Empresas de Saneamento Básico (Aesb), sendo retiradas várias propostas que poderiam fornecer maior capilaridade social à política, tais como os conselhos municipais de saneamento como instâncias de definição da política no âmbito municipal, e a necessidade de as empresas tornarem públicos os valores e critérios que orientam os subsídios cruzados, o que forneceria transparência a esse mecanismo.

Um segundo processo político relevante foi o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). De fato, este reforçou significativamente os recursos disponíveis para a política: apenas em 2007 foram contratados cerca de R\$ 12,4 bilhões, excluindo-se os R\$ 2,6 bilhões relativos às contrapartidas de estados e municípios, o que totaliza cerca de R\$ 15 bilhões. Deve-se observar que se o PAC ampliou os investimentos para o setor, também introduziu novos critérios setoriais e regionais no processo de contratação dos recursos, além de incluir mudanças no modelo de coordenação e nas formas de integração interinstitucional existentes no âmbito do governo federal, inclusive quanto ao processo de monitoramento e avaliação das inversões realizadas. O volume e a intensidade das contratações do PAC-Saneamento têm induzido a uma significativa remodelagem organizacional, operacional, técnica e regional da política federal de saneamento, deflagrando novos desafios para as formas de gestão tradicionalmente vigentes na política. O PAC se propõe a investir cerca de R\$ 40 bilhões entre 2007 e 2010, incluindo contrapartidas de estados e municípios, uma iniciativa que envolve uma alta concentração espacial e temporal dos investimentos nas regiões metropolitanas (RMs) e que tem requisitado freqüentes negociações entre os entes da federação. Pela proposta inicial, cerca de 52% dos recursos seriam destinados às RMs ou municípios com mais de 1 milhão de habitantes, 12% para municípios situados entre 200 mil e 1 milhão de habitantes, 16% para os situados entre 60 mil e 200 mil habitantes, e 21% em localidades com até 60 mil habitantes. Assim, quase 75% dos investimentos seriam destinados a municípios que dispõem de mais de 200 mil habitantes. Isso representa uma alta concentração dos investimentos nas grandes cidades – que de fato concentram a maior parte do déficit *absoluto* em serviços de saneamento, mas que também dispõem de melhores condições administrativas, técnicas e financeiras –, reservando 37% para cidades com até 200 mil habitantes (dados fornecidos pela Casa Civil).

Parte destas últimas dispõe de precária ou nenhuma cobertura de saneamento, principalmente em relação aos serviços de esgotamento sanitário, fenômeno muito evidente em regiões de fronteira agrícola e nas zonas economicamente estagnadas, como o sertão central nordestino, justamente onde os indicadores de morbidade e mortalidade infantil decorrentes da ausência de serviços de saneamento básico são altos. Enfim, o perfil objetivo dos investimentos situa como secundário o problema dos milhares de pequenos municípios

que apresentam percentuais relativos de cobertura de serviços de saneamento extremamente baixos. Trata-se de uma realidade sociodemográfica que, embora não concentre a maior parte do déficit absoluto dos serviços de saneamento do país, nem por isso deixa de se apresentar como um quadro social dramático em sua própria escala sociodemográfica.

Frente a esse quadro, uma das questões a serem investigadas é se os critérios alocativos vigentes na política de saneamento a partir do PAC têm plena correspondência com o mapa do déficit regional e local dos serviços. Para além da concentração absoluta do déficit nas áreas mais populosas, deve-se observar que uma das explicações para o perfil regionalmente concentrado dos investimentos nas RMs encontra-se no próprio caráter contingente do PAC. Seus objetivos estão circunscritos por questões políticas contextuais que incidem sobre o seu processo de implementação: contribuir para o processo de crescimento econômico no curto e no médio prazos através da mobilização de recursos financeiros, materiais e humanos, mas dentro do ciclo temporal do governo em curso. Além do perfil sociodemográfico dos investimentos, esse contexto vem condicionando o perfil técnico dos mesmos – preponderantemente obras de impacto em infra-estrutura– e o próprio *modus operandi* dos projetos e subprogramas integrantes do PAC, vinculado principalmente à necessidade de agilizar os prazos de execução do programa. Assim, questões como a centralização do processo geral de coordenação e acompanhamento do programa; o processo de delimitação prévia dos investimentos preponderantemente em favor dos grandes aglomerados urbanos; as freqüentes negociações em torno de compatibilização de interesses entre instituições e agentes do governo federal e entre estes e os beneficiários finais dos investimentos; e a constituição dos recursos do programa através da agregação de rubricas submetidas a regras diferentes e dispersas por fontes distintas, são algumas características do modelo operacional em vigor. Por outro lado, a política de saneamento apresenta um alto grau de divisibilidade dos bens e serviços produzidos, o que favorece a configuração de um quadro institucional em que esta política se situa no centro dos conflitos entre o Legislativo e o Executivo. Essa característica da política inclusive é um dos fatores que explicam a grande quantidade de obras inacabadas, equipamentos abandonados, serviços mal operados e investimentos sem complementaridade técnica.

No seu conjunto, as questões explicitadas acima apontam para o peculiar processo de implementação do PAC, orientado por uma temporalidade de execução e por imperativos político-institucionais que impactam diretamente o perfil socioeconômico e regional dos investimentos. Esse quadro geral indica que a política nacional de saneamento, que vinha se institucionalizando lentamente nos primeiros anos do atual governo, pode estar sendo significativamente modelada pelo PAC, com todas as potencialidades e limitações que esse processo implica. Essa questão demonstra que os nexos organizacionais e os objetivos e metas do PAC devem estar no centro de uma avaliação da atual política de saneamento básico e de seus potenciais impactos sobre a redução do déficit e o perfil dos investimentos. Nesse sentido, há várias questões que podem ser postas em debate acerca da influência do PAC sobre a política de saneamento, tais como: quais as principais mudanças que vêm ocorrendo nos marcos institucionais e na organização da política nacional de saneamento básico sob o PAC? Como este vem influenciando essas mudanças e que efeitos ele pode provocar na política federal de saneamento no médio e longo prazos? Em que medida o *modus operandi* do PAC é adequado à institucionalização da política e à redução do déficit em abastecimento de água e esgotamento sanitário? Essas são questões importantes para o futuro processo de institucionalização da política, principalmente tendo em perspectiva o caráter divisível dos bens e serviços produzidos pela política de saneamento e a sensibilidade desta às pressões dos grupos políticos organizados em favor da seletividade espacial e socioeconômica dos investimentos.

O ESTADO DA POLÍTICA E DO PLANEJAMENTO REGIONAL RECENTE

Constantino Cronemberger Mendes*

O esgotamento do planejamento público nacional, centralizado nos anos 1980, trouxe no seu bojo a falência do planejamento regional, pautado numa visão fundamentalmente macrorregional (regiões administrativas). Na década de 1990, as ações implementadas de liberalização da economia, de redução do papel do Estado e de controle da inflação não favoreceram o planejamento público, em particular na esfera regional. Ao contrário, observou-se não uma adequação de ferramentas ao novo contexto mundial, mas o dismantelamento dos vários instrumentos disponíveis até então existentes. Nos anos 2000, os avanços na agenda de curto prazo do país permitiram cogitar a reestruturação do planejamento de médio e longo prazos. Nesse novo ambiente, a questão regional vem retomando seu papel de relevância temática, perdida nas últimas décadas.

Não obstante o ambiente favorável, ainda não se observa, seja tecnicamente seja politicamente, um referencial convergente para a constituição de estratégias, a implementação dos instrumentos ou a orientação das intervenções dos agentes públicos ou privados nesse campo. A falta de uma visão e um arcabouço uniforme e de um debate mais consistente sobre o tema propicia que cada esfera pública (União e estados), a despeito de objetivos setoriais legítimos, elabore e pratique sua própria visão de organização do território e das ações regionais. Isso é patente diante, por exemplo, da diversidade de propostas de regionalizações existentes atualmente no país – Territórios da Cidadania/Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Regiões Integradas para o Desenvolvimento Econômico (Ride); Regiões dos Programas Mesorregionais (Promeso)/Ministério da Integração Nacional (MI); as regionalizações propostas nos planos regionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, regionalizações administrativas dos estados, entre outras. Essa diversidade de referências territoriais e regionais promove o estabelecimento de diferentes alvos de intervenções, com impactos distintos de ações, não necessariamente convergentes, que dificultam ou mesmo contrariam a construção de uma agenda nacional integrada de desenvolvimento regional.

Sem dúvida, o primeiro desafio teórico e metodológico da questão regional é a própria definição conceitual de “região”. Não há, e certamente não haverá, um consenso sobre os fundamentos para o estabelecimento de uma definição única, o que, muitas vezes, torna

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

necessário considerar simplificadamente, para efeitos referenciais, a região como uma construção de espaços territorialmente delimitados, para algum objetivo específico. Na realidade, o que subsiste de importante nesse conceito é a necessidade de tratá-lo não somente como um objeto rígido ou uma mera hipótese, mas como um fato, um fenômeno, um problema. E como todo problema, ele precisa ser entendido, examinado e sistematizado teórica e metodologicamente na busca de soluções.

A região envolve a constituição de espaços naturais, sociais, históricos, econômicos, políticos e culturais. A construção de uma região envolve necessariamente elementos técnicos de estoque (de recursos humanos, capital, infra-estrutura etc.) e de fluxo (de migração pessoal, informação, conhecimento, financeira, mercadorias, serviços etc.). A esse conjunto de elementos cabe uma sistematização de explicações plausíveis para o problema regional.

O referencial teórico-metodológico em que se apóia a questão regional atual procura conciliar conceitos e elementos de homogeneidade e de heterogeneidade (polarização), desenvolvidos sistematicamente desde o século XIX. O primeiro caminho trata de encontrar e manipular indicadores geográficos, sociais, econômicos, culturais, políticos, entre outros, que permitam compor uma determinada área (em geral contígua) com características comuns, de forma a tratá-la como uma “região homogênea”, distinta de outra qualquer.

O segundo caminho busca ressaltar a natureza heterogênea do espaço ou território, produzida na existência local de um estoque de infra-estrutura, de pessoas, de empresas etc., constituída numa combinação de efeitos de aglomeração e de escala, definindo “lugares” distintos, mas que exercem influência em uma determinada área ou região de seu entorno. Essas “regiões heterogêneas” desenvolvem sentidos de identidades e de hierarquias aglomerativas. Nesse caso, a prevalência do centro urbano sobre seu entorno promove uma relação que integra as áreas urbana e rural, o que determina uma necessária complementaridade da teoria regional com a teoria urbana (ou intra-urbana) e uma possível “teoria rural” (ou agrícola) propriamente ditas.

Hoje, podem-se considerar abordagens que se encontram em meio termo ou que “conciliam” essas duas noções originais, ao se levar em conta a importância não da construção ou definição de análises estáticas da região, mas de contextos dinâmicos, de fluxos, que interagem intra e entre locais ou áreas (CASTELLS, 1999). Assim, elementos de polaridade podem ser articulados com outros de identidade regional, constituindo uma composição de regiões dinâmicas. Isso se aplica, também, ao considerado *trade off* entre processos aglomerativos e outros dispersivos ao se lidar com elementos associados a estruturas de mercado e de retornos crescentes (KRUGMAN, 1998).

A despeito dos avanços teóricos e metodológicos desenvolvidos a partir dos anos 1990 que, de alguma forma, ajudaram a “conciliar” a economia neoclássica (*mainstream*) com os autores clássicos (“heterodoxos”) da economia regional tradicional, a postura mais crítica que transparece nas discussões políticas é a de que, nessa área, o Estado necessariamente assume um papel central. Nesse aspecto surge a possibilidade de ele cometer mais falhas que o mercado, ao adotar uma política ou ação que procura identificar “ganhadores”, ajudando apenas a favorecer “oligarquias regionais” e não determinada “região” (ou seja, sua população). A história do país é pródiga tanto em confirmar quanto em refutar essa hipótese, o que torna o debate político na área muitas vezes envolto numa aura mais de “brigas regionalistas” que de método.

De fato, a ação política associada à questão regional tem sido questionada desde a sua origem. No caso brasileiro, especificamente, os instrumentos regionais criados principalmente

nos anos 1960 e 1970 tornaram-se fontes de uma seara de debates polêmicos não resolvidos até hoje. Os seus defensores argumentam que, independentemente dos desvios e erros, sem esses mecanismos adotados o problema regional, hoje, seria muito pior. Do lado dos críticos, a análise curta e simples é que, de fato, a questão regional é um não-problema, ou seja, a discussão sobre a questão regional, na realidade, é uma questão setorial, tratada em suas várias especificidades (com um “viés regional” para alguma área), tais como na educação, na saúde, na indústria, na agricultura, na infra-estrutura entre outras.

O avanço teórico-empírico recente no campo regional permite que essa visão seja revista, por uma análise e uma fundamentação que seja respaldada por novos e sofisticados instrumentos metodológicos e econométricos. No campo político, também, ela tem recebido atenção especial em face de resultados positivos alcançados por meio de instrumentos e ações, como aqueles adotados na União Européia. Por exemplo, a nova política industrial francesa, lançada em 2004, tem no seu eixo principal os chamados “pólos de competitividade”. Estes são constituídos de projetos coletivos que reúnem empresas (com uma, pelo menos, considerada “âncora”), centros de pesquisa públicos ou privados e unidades de formação (laboratórios) em uma zona geográfica determinada, como forma de atrair empresas francesas e estrangeiras, mas também trabalhadores qualificados, pesquisadores e estudantes. Trata-se de um instrumento de competitividade industrial/empresarial e de atratividade territorial/regional.

Após edital lançado em 2004, o governo francês credenciou, em 2005, 66 pólos. O sistema de certificação dos pólos tem como critérios a inserção territorial, a visibilidade internacional, a qualidade das parcerias e as sinergias potenciais entre pesquisa e desenvolvimento. Atualmente, existem 71 pólos (de classe mundial, nacional, regional e local) certificados pelo governo francês e distribuídos em cerca de 20 setores: agroindústria = 15; TIC = 12; mecânica = 6; transportes = 5; biotecnologia/farmácia = 4; aeronáutico, energia, equipamentos e materiais, química = 3 (total = 12); automóveis, construção, cosméticos e perfumaria, têxtil/vestuário, transversal = 2 (total = 10); borracha, distribuição, finanças/seguro, lazer, mar, saúde, siderurgia = 1 (total = 7).

O financiamento dos projetos é dividido em 40% federal, 30% regional e 30% privado. Outras medidas de incentivo estão previstas, tais como: isenções fiscais, redução dos encargos sociais, sistemas de financiamento e de garantia específicos. O Ministério da Indústria é o condutor da política, com várias instituições (entre elas, o Ministério do Território e o Comitê Interministerial de Infra-Estrutura e Desenvolvimento do Território (CIADT)/Delegação para o Ordenamento do Território e da Ação Regional (DATAR), que irá reavaliar e recertificar os pólos, em 2008, em que um dos critérios será o número de projetos de inovação desenvolvidos.

Os instrumentos da política industrial francesa incluem, ainda, 114 sistemas produtivos locais (SPLs), em 2007, (www.diact.gouv.fr) semelhantes aos arranjos produtivos locais (APLs) brasileiros, constituídos por grupos de empresas e instituições geograficamente próximas que colaboram dentro de um mesmo setor de atividade e que possuem estrutura jurídica própria. Apesar de os SPLs e os Pólos de Competitividade terem características em comum (concentração de PMEs em um território geograficamente limitado, especialização em um setor de atividade, ofício ou produto, empresas concorrentes ou complementares, possibilidade de se apoiarem em uma estrutura de coordenação e associação com outros atores do território/região), o Pólo de Competitividade se diferencia principalmente pelo fato de englobar unidades de pesquisa engajadas em uma sinergia em torno de projetos inovadores.

No Brasil, a recuperação de vários mecanismos de atuação nessa área é um exemplo claro desse novo momento, em especial, a partir do primeiro Governo Lula. A nova conjuntura econômica permite, assim, uma retomada da política, dos seus instrumentos, e do planejamento regional. Contudo, a falta de uma referência “uniforme” de um mapa ou da estratégia regional, para a ação, e mesmo o grande desafio de se chegar a algo próximo disso, constitui uma dificuldade para quem pretende transitar entre as várias propostas de regionalizações existentes no país, hoje. Afinal, essas regionalizações são compatíveis entre si? Elas compreendem construções para ações setoriais legítimas, mas elas possibilitam a convergência dessas várias ações ou causam uma dispersão entre as mesmas? Qual a possibilidade de articulação entre as várias visões de região construídas pelos entes federados (em especial, estados e União)? Qual a possibilidade dos municípios, como entes autônomos federativos, de saírem de uma agenda urbana (ou intra-urbana) para outra que contemple a relação com a sua área rural e a articulação com outras localidades?

A diversidade de propostas de regionalizações existentes no país atualmente é, grosseiramente, da ordem de uma para cada instituição existente. Cada órgão de governo ou de Estado ou mesmo do setor privado, tem sua atuação, de alguma forma, “territorializada”. Qualquer ação pública ou privada, em última instância, tem seu rebatimento no território. A questão é que a identificação desse efeito é, em geral, considerada posteriormente. A capacidade de antecipar os efeitos locais de uma determinada ação, tendo o território como referência “prévia” de atuação, é que torna a referência regional uma ferramenta estratégica importante.

Há no mundo, hoje, uma postura inovadora na condução de políticas públicas que atribui papel central ao território na consecução de objetivos estratégicos, como aqueles listados acima. O território destaca-se não como mero palco das ações políticas, mas representa, em si mesmo, um elemento das relações sociais e econômicas globais. As tendências mundiais atuais reforçam a concepção de como o território influencia e organiza conjuntos de iniciativas de desenvolvimento. Um ponto a realçar é o da revalorização das regiões no contexto mundial. Não mais tratadas somente como provedoras passivas de insumos ao desenvolvimento, elas são agora consideradas como estruturas socioespaciais ativas, possuindo a capacidade de aprender (*learning regions*) e de ajustar-se aos ditames dinâmicos da competição global.

Nesse sentido, o estudo da dimensão territorial do Plano Plurianual (PPA), executado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) e contratado e adotado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) no âmbito do PPA 2008-2011, fornece uma base importante para a atuação mais coordenada das ações públicas regionais, representada por meio de territórios estratégicos e regiões de referências, em múltiplas escalas. Assim, a partir desse exemplo, entende-se apropriado que sejam discutidos e adotados critérios que uniformizem as várias referências de ação territorial ou regional no país. Isso permitiria uma maior coordenação e convergência das intervenções entre as várias instâncias públicas ou privadas, capazes de proporcionar o desenvolvimento regional efetivo e de promover a redução das desigualdades socioeconômicas vigentes e persistentes no país.

Os critérios adotados no estudo para a apresentação de uma nova proposta de regionalização para o país, para fins de planejamento, partem de fundamentos teóricos e metodológicos que permitem compatibilizar as principais formas e critérios de leitura atual do território e de sua repartição. Para isso, são considerados, por um lado, os aspectos de homogeneidade natural, econômica e social, e por outro, os elementos de estruturação e de comando do território. O recorte territorial – a partir dos fundamentos e critérios de homogeneidade –

permite ver as grandes diferenças de paisagem e dos níveis de desenvolvimento econômico e social no país. Como complemento, os critérios de polarização permitem identificar as forças que comandam e estruturam o território. Esses elementos – refletidos pela força polarizadora das cidades ou aglomerações urbanas – são a rede de cidades ou aglomerações urbanas, englobando o conteúdo material, imaterial e a infra-estrutura de acessibilidade.

A estratégia territorial de desenvolvimento sustentável para o país tem como ponto de partida três escalas geográficas de referência: territórios da estratégia, macrorregiões e sub-regiões. Essa concepção multiescalar do território compreende uma síntese de processos históricos, políticos, econômicos, sociais e ambientais que se consolidaram na observada configuração atual brasileira. Podem ser distinguidos nela os diversos brasis e as frações combinadas do território nacional que guardam suas próprias especificidades.

Na primeira escala, as ações estão orientadas por fatos, escolhas ou diretivas de planejamento associados a seis grandes territórios estratégicos. Esses territórios essenciais na construção da concepção estratégica provêm do cruzamento de uma diagonal que marca a diferença entre duas frações do território (norte e sul), revelada em praticamente todas as variáveis socioeconômicas relevantes, com três anéis que destacam o bioma da Floresta Amazônica (1), a zona central (2b1) e o semi-árido (2b2), as porções litorâneas norte e sul (3b e 3a) e a zona oeste (2a) (MENDES, 2008). Cada anel relaciona-se, no âmbito geral, com padrões distintos de densidade demográfica e, juntos, sugerem graus diferenciados de antropização dos territórios, realçando formas distintas de articulação das respectivas estratégias com os objetivos estabelecidos.

A escala macrorregional permite definir a linha de comando das ações, concebida a partir de grandes núcleos urbanos consolidados que orientam o planejamento na dimensão regional. A identificação de 11 macrorregiões considera a prevalência de 15 macropólos (Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza, Manaus, Recife, Salvador e São Paulo, com bipolaridades de Belém e São Luís, Brasília e Goiânia, Porto Alegre e Curitiba e Campo Grande e Cuiabá), apresentando níveis de consolidação (e mesmo de grandeza) diferenciados, comandam a atual organização territorial. Alguns deles são inquestionáveis pólos urbanos organizadores de seus espaços de influência, enquanto outros, propostos como novos macropólos, são passíveis de ações complementares para, de fato, exercerem o papel descentralizador que lhes é atribuído neste estudo.

A terceira e última escala, sub-regional, aproxima o raio da ação pública de um conjunto de municípios que conformam uma rede de relações sociais e econômicas, capitaneadas por alguns núcleos urbanos de menor ordem de grandeza. A identificação de 118 centros polarizadores, com suas áreas de influência, ganha maior relevância e autonomia metodológica, facilitando a aproximação aos nexos estratégicos mais gerais de interpretação do território. Reforçar as redes da hierarquia urbana interna em seu papel organizador do território é objetivo declarado do estudo, que caminha na direção de ampliar a unidade e a coesão social e territorial do país.

Assim, o Brasil do futuro suporta dois pressupostos para a organização territorial: 1a) a construção de um país policêntrico e 2b) a definição de vetores de desenvolvimento territorial. A construção de um Brasil policêntrico abrange uma proposta de nova configuração do território, que remete às escolhas dos núcleos urbanos capazes de atrair as forças sociais na direção de uma maior interiorização e equalização do desenvolvimento nacional. Esses núcleos assumem grandes responsabilidades na condução das estratégias territoriais. A proposição de 22 subpólos, que conformam sub-regiões estratégicas para a ação, leva em consideração a hierarquia de núcleos de segunda ordem, a localização geográfica e o potencial produtivo das várias sub-regiões.

Os vetores de desenvolvimento, como detalhamento dos instrumentos de intervenção no território, orientam as ações compatíveis com características específicas regionais que devem ser levadas em consideração na formulação dos projetos ou blocos de investimento. Eles mantêm conexão estreita com as macrorregiões e com as sub-regiões de referência que organizam o comando das frações específicas do território e interagem, no início do horizonte de planejamento, com os planos de desenvolvimento regionais (Plano Amazônia Sustentável, Planos Estratégicos de Desenvolvimento do Centro-Oeste e do Nordeste e Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido) e com os planos de governos estaduais estabelecidos para os próximos anos.

A articulação entre os territórios estratégicos, as macrorregiões, as sub-regiões e os novos pólos escolhidos cumpre, assim, importante papel na organização territorial das estratégias e das ações, consubstanciadas nos vetores de desenvolvimento que orientam as forças e os meios que estruturam o território. Cada território da estratégia demanda vetores específicos que compreendem as principais referências de orientação das ações de desenvolvimento e informam as carteiras de investimento nas regiões de referências. O Estudo da Dimensão Territorial do PPA, portanto, coloca o território como expressão maior de uma modalidade inovadora de planejamento de longo prazo capaz de promover em nosso país, de grandes contrastes e desigualdades regionais, sociais e econômicas, uma substantiva reversão de valores e um refinamento de estratégias.

O território – e tudo aquilo que ele articula e gera econômica, social, ambiental e politicamente – é uma das chaves essenciais para que se possa organizar uma resposta eficaz ao problema da construção de uma estratégia social inclusiva e integradora de desenvolvimento, capaz de atender ao objetivo principal da estratégia proposta, que é a superação das desigualdades sociais e regionais.

REFERÊNCIAS

- CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- KRUGMAN, P. The role of geography in development. In: ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS, 1998. *Anais...* Washington, D.C., Apr. 1998.
- MENDES, C. C. Brasil policêntrico e planejamento territorial de longo prazo. *Boletim Regional*. Brasília, DF: Ministério da Integração Regional, 2008.
- MP/CGEE. *Estudo da dimensão territorial do PPA*. Brasília, DF, 2008. 7 v.

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão e Editoração

Equipe Editorial

Brasília

SBS - Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES - Térreo

70076-900 - Brasília - DF

Tel.: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

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