



XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



A Infraestrutura Urbana na Berlinda: entre tímidos avanços e riscos de retrocessos

**The Urban Infrastructure in the Spotlight:
between skimpy advances and risks of setbacks**

***Marco Aurélio Costa**, Técnico de Pesquisa e Coordenador de Estudos Setoriais Urbanos do Ipea, marco.costa@ipea.gov.br*

***Bárbara Oliveira Marguti**, Pesquisadora da Coord. de Estudos Setoriais Urbanos do Ipea, barbara.marguti@ipea.gov.br*

***César Buno Favarão**, Pesquisador da Coordenação de Estudos Setoriais Urbanos do Ipea, cesar.favarao@ipea.gov.br*

***Thêmis Amorim Aragao**, Pesquisadora da Coordenação de Estudos Setoriais Urbanos do Ipea, themisaragao@gmail.com*

RESUMO

Este artigo, resultante de duas linhas de pesquisa que vêm sendo desenvolvidas desde 2010, propõe-se a olhar criticamente para os espaços metropolitanos do país, arguindo sobre as possibilidades de se superar um dos principais gargalos para o desenvolvimento urbano-metropolitano do Brasil: a deficiência na oferta de infraestrutura urbana. Para tanto, é apresentado um quadro geral, através da análise do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), que atesta a melhoria dos indicadores sociais em diferentes escalas e territorialidades, mas que demonstra, em alguns pontos do território, avanços mais lentos, ou mesmo retrocessos, do subíndice que informa sobre a disponibilidade de infraestrutura urbana. Na sequência, o artigo apresenta um paradoxo: os avanços socioeconômicos refletem, em boa medida, o dinamismo do setor imobiliário e da produção de espaço urbano, sobretudo nos principais espaços metropolitanos do país; contudo, a retração da vulnerabilidade social na dimensão infraestrutura urbana mostra-se lenta e a política urbana não tem se beneficiado da valorização imobiliária. Por fim, a partir da sistematização do acompanhamento dos processos de adequação da governança e da gestão metropolitanas ao Estatuto da Metrópole nas principais RMs do país, são apresentados os principais problemas político-institucionais e questões associadas às frágeis soluções de financiamento do desenvolvimento urbano-metropolitano, que ainda se encontram longe de serem superados e enfrentam desafios ainda maiores no atual cenário.

Palavras Chave: Infraestrutura urbana; Governança metropolitana; Vulnerabilidade social; Desenvolvimento urbano; Financiamento.

ABSTRACT

Resulting from two research lines that are being developed since 2010, this paper it is proposed to look critically to metropolitan areas of the country, arguing about the possibilities to overcome one of the major bottlenecks for brazilian urban and metropolitan development: a lack in the provision of urban infrastructure. By examining the Social Vulnerability Index (IVS) is offered a framework that attests to the improvement of social indicators in different scales and territorialities. However, in some parts of the territory this framework points to a slower progress (or even setbacks) of the sub-index that reports about the availability of urban infrastructure. In its second part, the paper presents a paradox: the socioeconomic advances reflect, to a large extent, the dynamism the real estate market and the production of urban space, especially in especially in major metropolitan spaces. Even so, the retraction of social vulnerability in urban infrastructure is slow and the urban policy has not benefited from the real estate valuation. Finally, from monitoring the adequacy of Brazilian metropolitan regions to the Metropolis Statute, the paper presents the main political and institutional problems, and the issues associated with the fragile solutions to funding the urban and metropolitan development, which are still far from being overcome and face even greater challenges in the current political and economic situation.

Keywords: Urban infrastructure; Metropolitan governance; Social vulnerability; Urban development; financing.

INTRODUÇÃO

O Brasil apresentou, nas últimas duas décadas, avanços expressivos no que diz respeito aos indicadores socioeconômicos, reflexo de políticas públicas que privilegiaram investimentos sociais, notadamente nas áreas de saúde, educação e assistência social, com foco no combate à pobreza, no aumento do nível de emprego e recuperação do poder de compra do salário mínimo, na ampliação da proteção social, inclusive com a concessão de benefícios para os trabalhadores rurais, entre outras ações.

Nesse período, marcado pelo avanço de indicadores socioeconômicos, o sistema urbano brasileiro tornou-se mais complexo e o papel dos principais espaços metropolitanos no Brasil viu-se reafirmado e consolidado. Considerando as regiões metropolitanas (RMs) criadas na década de 1970 e a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF), que tem Brasília como seu pólo, nota-se uma expressiva concentração populacional e do comando econômico nessa pequena fração do território brasileiro. Não é incorreto dizer que, em diferentes formas e perspectivas, a urbanização brasileira possui um viés metropolitano.

Este artigo, resultante de projetos de pesquisa associados a duas linhas de pesquisa que vêm sendo desenvolvidas desde 2010, propõe-se a olhar criticamente para os espaços metropolitanos do país, arguindo sobre as possibilidades de se superar o que se qualifica como sendo um dos principais gargalos para o desenvolvimento urbano-metropolitano do Brasil: a deficiência na oferta de infraestrutura urbana no país.

Na primeira seção, utilizando o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), calculado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), e divulgado em 2015, é apresentado um quadro geral que atesta a melhoria dos indicadores sociais, em geral, em diferentes escalas e territorialidades, mas que aponta para avanços mais lentos e/ou mesmo retrocessos, em alguns pontos do território, do subíndice que informa sobre a disponibilidade de infraestrutura urbana (o Índice de Vulnerabilidade Social de Infraestrutura Urbana – IVS-IU).

Na segunda seção, o artigo discute o que seria um aparente paradoxo: os avanços socioeconômicos refletem, em boa medida, o dinamismo do setor imobiliário e da produção de espaço urbano, expressos na ampliação da oferta imobiliária e no aumento (especialmente entre 2000 e 2015) dos ganhos do setor imobiliário, especialmente nos principais espaços metropolitanos do país; contudo, a retração da vulnerabilidade social na dimensão infraestrutura urbana mostra-se lenta e a política urbana não tem se beneficiado da valorização imobiliária. Conformando um círculo vicioso que traz virtuosidades “funcionais” para a produção do espaço, a segregação social não arrefece e contribui para a criação e valorização de *espaços desiguais*, que permitem a reprodução ampliada do circuito de produção (e consumo) do espaço urbano.

Na terceira seção, o artigo traz uma reflexão que se nutre do acompanhamento do processo de adequação da governança e da gestão metropolitanas ao Estatuto da Metrópole, sancionado em janeiro/2015. Acompanhando o processo em oito RMs, pode-se observar como problemas político-institucionais e questões associadas às frágeis soluções de financiamento do desenvolvimento metropolitano ainda se encontram longe de serem superados no quadro atual.

Por fim, na seção final do artigo, a partir das evidências apresentadas nas seções anteriores, defende-se a centralidade do tema da gestão metropolitana e do financiamento do desenvolvimento urbano-metropolitano na agenda política brasileira. Entende-se que as questões aqui discutidas encerram oportunidades (históricas) que não devem ser negligenciadas.

INFRAESTRUTURA URBANA NAS METRÓPOLES BRASILEIRAS: AVANÇOS TÍMIDOS LIDOS A PARTIR DO ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL (IVS)

Nesta seção, são apresentados os principais dados sobre a vulnerabilidade social nas principais regiões metropolitanas (RMs) brasileiras, com destaque para a dimensão da infraestrutura urbana.¹

Os indicadores socioeconômicos, entre eles o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), mas também dados relativos ao Produto Interno Bruto, aos rendimentos médio dos trabalhadores, à renda média domiciliar per capita, à ocorrência da pobreza extrema, à mortalidade infantil, ao nível de escolaridade de crianças e jovens, etc. atestam que os anos 2000, em especial, mas mesmo os anos iniciais de 2010, quando se trata dos indicadores sociais (vide PNADs), foram anos de avanços sociais importantes.

Os dados apresentados nesta seção, ratificam essa análise positiva que se faz da década de 2000, mas chamam a atenção para um conjunto de indicadores que avançou muito pouco: os indicadores associados à disponibilidade de infraestrutura urbana, em especial nas principais RMs. A TAB 1, a seguir, traz a evolução do IVS e do subíndice da Vulnerabilidade Social da Infraestrutura Urbana (IVS-IU), em 2000 e 2010, para dez das principais RMs do país, grupo formado pelas RMs criadas na década de 1970 e pela Região de Desenvolvimento Integrado do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF).

Tabela 1 – Evolução do IVS e IVS Infraestrutura Urbana para as principais RMs do Brasil – 2000/2010

RM	IVS 2000	IVS 2010	VAR. IVS 2000/2010 (%)	IVS-IU 2000	IVS-IU 2010	VAR. IVS-IU 2000/2010 (%)
BRASIL	0,446	0,326	-26,9%	0,351	0,295	-16,0%
RIDE-DF	0,438	0,322	-26,5%	0,486	0,425	-12,6%
RM BELÉM	0,456	0,351	-23,0%	0,437	0,380	-13,0%
RM BELO HORIZONTE	0,418	0,303	-27,5%	0,451	0,412	-8,6%
RM CURITIBA	0,389	0,285	-26,7%	0,419	0,405	-3,3%
RM FORTALEZA	0,480	0,346	-27,9%	0,431	0,348	-19,3%
RM PORTO ALEGRE	0,355	0,270	-23,9%	0,333	0,322	-3,3%
RM RECIFE	0,515	0,392	-23,9%	0,533	0,442	-17,1%
RM RIO DE JANEIRO	0,410	0,319	-22,2%	0,453	0,428	-5,5%
RM SALVADOR	0,477	0,369	-22,6%	0,480	0,437	-9,0%
RM SÃO PAULO	0,386	0,299	-22,5%	0,413	0,407	-1,5%

Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social, 2015. Elaboração dos autores.

Os resultados mostram, de um lado, uma substancial retração da vulnerabilidade social no país (lida a partir do IVS) e em seus principais espaços metropolitanos, ainda que, em média, o índice se retraia mais nos espaços não-metropolitanos. No entanto, ao olhar para a dimensão da infraestrutura urbana, percebe-se que apenas 2 das 10 principais RMs (e a RIDE-DF) apresentam recuos da vulnerabilidade social nessa dimensão acima daquela observada para o país.

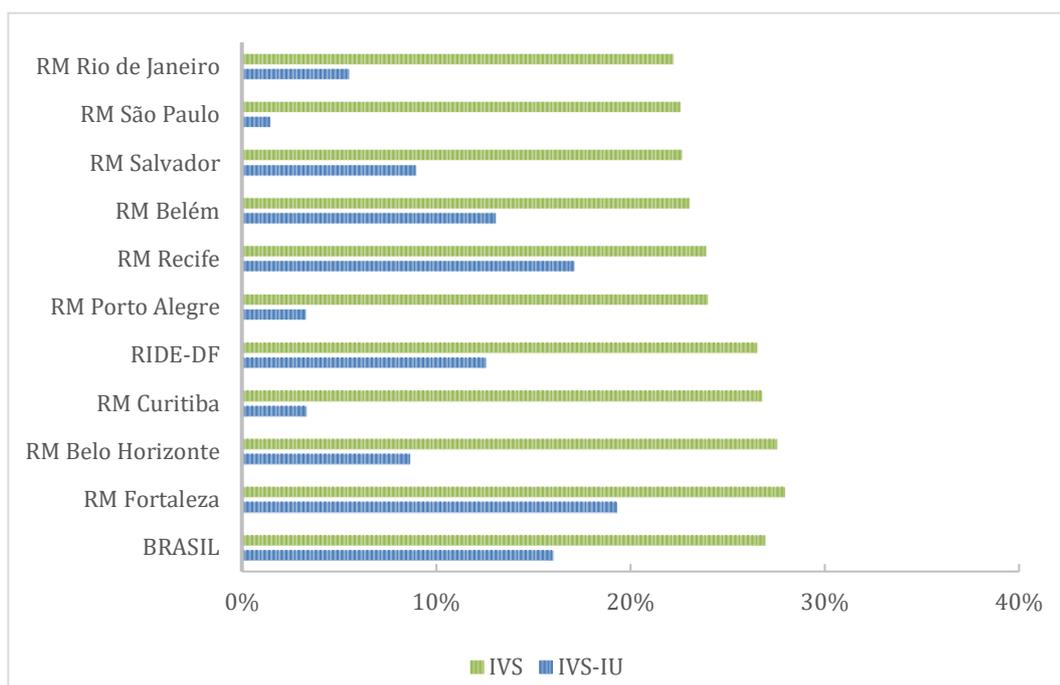
¹ O IVS é um índice sintético composto a partir de três subíndices: infraestrutura urbana, capital social e trabalho e renda. Os dados são extraídos do IBGE (Censos e PNADs) e podem ser consultados em ivs.ipea.gov.br.

Entre essas RMs, há que se destacar a retração do IVS-IU, na RM do Recife, um resultado importante uma vez que esta RM apresentava o pior IVS-IU em 2000, situando-se na faixa da muita alta vulnerabilidade social. O IVS-IU continua muito elevado na RM do Recife, mas o recuo observado permitiu uma mudança da faixa de vulnerabilidade social nessa dimensão. A RM de Fortaleza, por seu turno, apresentou um recuo ainda mais expressivo, de 19,3% no IVS-IU, levando essa RM a ascender à faixa da média vulnerabilidade social em infraestrutura urbana, entre 2000 e 2010 (Gráfico 1).

Por outro lado, a RM de São Paulo, apresentou, no período, a menor retração do IVS-IU, correspondente a apenas 1,5% do subíndice. Na verdade, as RMs mais importantes do país e das regiões Sul e Sudeste apresentaram os resultados menos favoráveis, com retrações do IVS-IU inferiores a 10%, entre 2000 e 2010: as RMs de Curitiba, Porto Alegre, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, além da RM de São Paulo, figuram entre as que apresentaram uma redução do IVS-IU abaixo da observada para o Brasil.

Para registro, vale ressaltar que igualmente preocupante são os resultados da RM de Salvador, que apresentava, em 2000, um IVS-IU muito elevado, mas que apresentou um recuo de apenas 9,0% no período.

Gráfico 1 – Evolução do IVS geral e da dimensão Infraestrutura Urbana, entre 2000 e 2010 nas Regiões Metropolitanas (%)



Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social, 2015. Elaboração dos autores

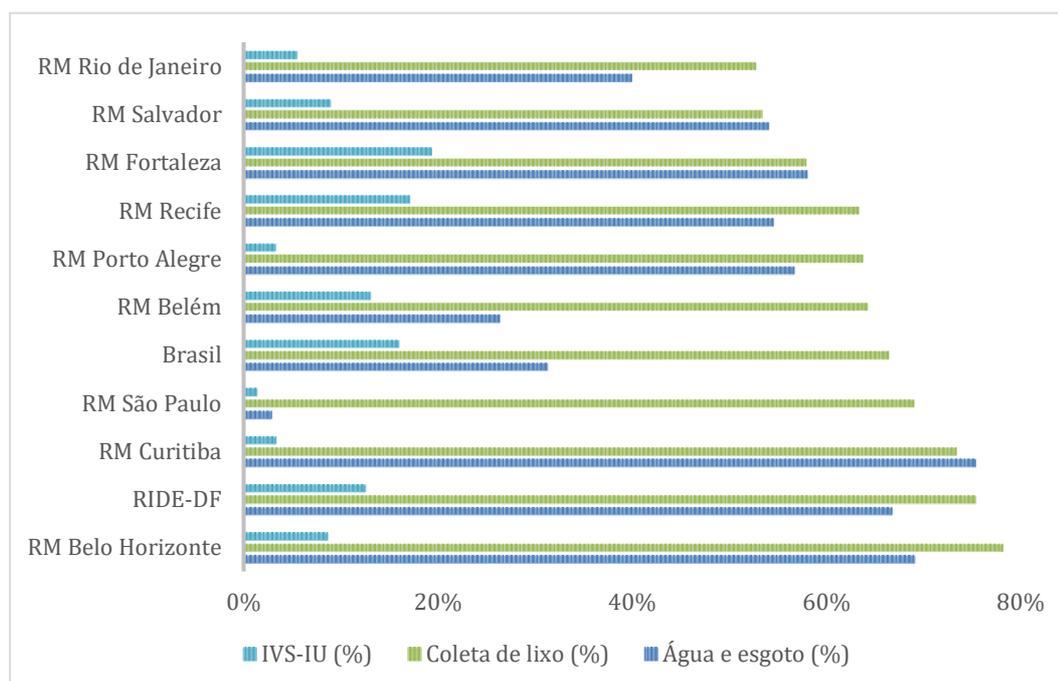
Vale fazer uma nota importante nesse conjunto de observações: como não se dispõe dos dados do indicador referente à mobilidade urbana para o Censo Demográfico de 2000, as alterações observadas no IVS-IU refletem tão somente as mudanças observadas nos indicadores de saneamento básico (coleta de resíduos sólidos e acesso à água e esgoto adequados). Motivo pelo qual se irá analisar o comportamento desses indicadores. Ainda que não se disponha dos dados

relativos ao tempo de deslocamento casa-trabalho em 2000, o que impossibilita o cálculo de variações nesse indicador, é sabido que a situação da mobilidade urbana, especialmente nas regiões metropolitanas, agravou-se na década de 2000, efeito do aumento do transporte individual e da retração do transporte público, como demonstra, por exemplo, Ribeiro (2016).

Portanto, não é exagero afirmar que, a despeito dos importantes avanços observados nos indicadores socioeconômicos ao longo dos anos 2000, a situação da infraestrutura urbana, sobretudo nas regiões metropolitanas, avançou pouco e pode até ter piorado, se consideramos os gargalos observados no campo da mobilidade urbana.

Em relação aos indicadores que compõem o IVS-IU, o Gráfico 2 apresenta as variações observadas, entre 2000 e 2010, nos indicadores “percentual da população que vive em domicílios urbanos sem serviço de coleta de lixo” e “percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados”.

Gráfico 2 – Evolução dos indicadores “percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados” e “percentual da população que vive em domicílios urbanos sem serviço de coleta de lixo”, entre 2000 e 2010 nas Regiões Metropolitanas (%)



Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social, 2015. Elaboração dos autores

De modo geral, analisando a situação para os 10 principais espaços metropolitanos do país, a exceção das RMs de Salvador, Fortaleza e Curitiba, foram observados avanços maiores no indicador “percentual da população que vive em domicílios urbanos sem serviço de coleta de lixo” em comparação com o indicador “percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados”. Tais avanços refletem o aumento de importância conferida à questão da coleta dos resíduos sólidos urbanos, nos anos 2000.

De todo modo, vale salientar que, comparativamente, são necessários menos recursos financeiros e orçamentários para ampliar os serviços de coleta do que, por exemplo, os recursos necessários para a ampliação das redes de esgotamento sanitário. Em alguma medida, esse diferencial também pode ter influenciado o desempenho diferenciado observado entre os dois indicadores.

O IVS INFRAESTRUTURA URBANA NOS MUNICÍPIOS E ESPAÇOS INTRAMETROPOLITANOS

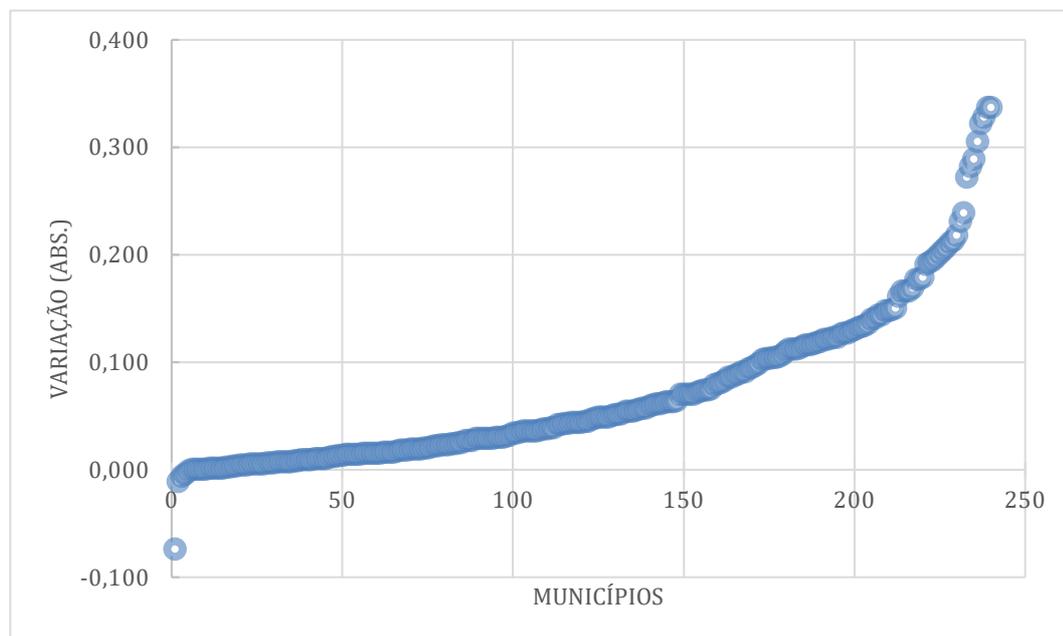
Ao analisar os dados dos municípios e Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs) das 20 regiões metropolitanas cujos dados se encontram disponíveis na plataforma do Atlas da Vulnerabilidade Social, observa-se, nessas escalas territoriais, a ocorrência de retração, tanto do IVS, quanto dos subíndices relativos às três dimensões que o compõem. Contudo, tal qual observado nos dados agregados das principais RMs do país, a dimensão infraestrutura urbana é aquela que apresenta as menores reduções da vulnerabilidade social, ao longo da década de 2000.²

Considerando o conjunto de 240 municípios metropolitanos contemplados no estudo, nota-se que 57,5% encontravam-se, em 2000, nas faixas de alta e muito alta vulnerabilidade social na dimensão infraestrutura urbana. Essa proporção se reduz para 46,3%, em 2010. No mesmo sentido, as faixas de baixa vulnerabilidade social, antes ocupadas por 25% dos municípios metropolitanos, passaram a contar com 37,9%, um incremento de 31 municípios.

O Gráfico 3 apresenta a distribuição destes municípios de acordo com sua evolução, ou retração, em valores absolutos. Ressalta-se que a retração do IVS-IU ocorre em cinco municípios, três deles localizados na RMSP – Mairiporã (-0,011), Jandira (-0,004) e Osasco (-0,001); o município de Araricá (-0,006), na RM de Porto Alegre; e a retração mais brusca do período em Água Fria de Goiás, na RMG.

² As UDHs, conforme nota metodológica disponível na plataforma do Atlas da Vulnerabilidade Social, são agrupamentos não necessariamente contíguos de setores censitários que formam uma espécie de “área de ponderação” que, uma vez aprovada pelo IBGE, permite a extração de dados amostrais para esse recorte territorial intramunicipal, mais homogêneo, em termos de renda, que as áreas de ponderação adotadas para divulgação dos dados dos Censos Demográficos.

Gráfico 3 – Distribuição da variação do IVS Infraestrutura Urbana nos municípios metropolitanos – 2000/2010.



Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social, 2015. Elaboração dos autores.

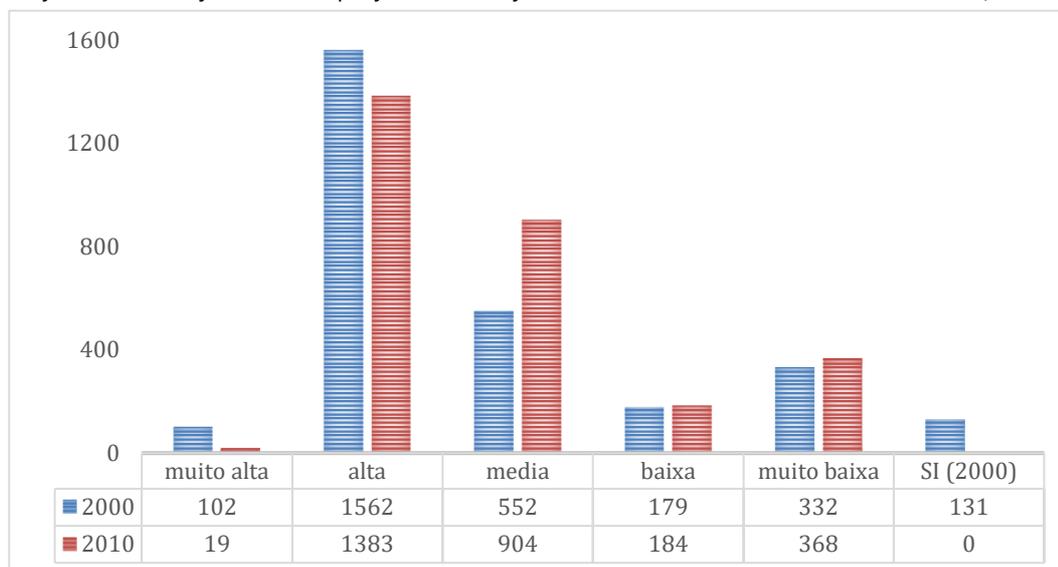
Buscando aproximar a lupa da análise da vulnerabilidade social aos espaços municipais e intraurbanos das regiões metropolitanas, foi analisada, por ser a maior RM do país, a RM de São Paulo, num exercício que pode ser estendido para as demais RMs. A leitura mais aproximada permite observar a lenta superação da vulnerabilidade atrelada à infraestrutura urbana neste centro metropolitano, onde, em muitos casos, são observados significativos retrocessos nesta dimensão, como veremos a seguir.

Antes de entrar na análise da RM de São Paulo, vale apontar que para o total de UDHS disponíveis para análise (8.617) nas 9 RMs e na RIDE-DF, uma proporção de 17,2 apresenta aumento da situação de vulnerabilidade para o IVS-IU, entre 2000 e 2010. Outros 9,9% permaneceram estagnadas no período.

Nos municípios da RM de São Paulo, observa-se a redução das condições de vulnerabilidade nesta dimensão. Se em 2000, 60,9% dos municípios encontravam-se nas faixas mais altas do IVS, essa proporção se reduz para 0%, em 2010. Na outra ponta da régua, 4,8% dos municípios encontravam-se nas faixas mais baixas do IVS, em 2000, proporção que se eleva para 82,9%, em 2010. A maior evolução ocorreu no município de Guararema (51,4%), que passa de uma situação de alta vulnerabilidade social (0,426), em 2000, para baixa (0,207), em 2010. A evolução menos expressiva na RMSP ocorre em Itaquaquetuba (29,3%).

Os números positivos, no entanto, não revelam as particularidades intraurbanas destes municípios. Na RM de São Paulo há, em ambos os anos, uma alta concentração de UDHS na faixa de alta vulnerabilidade social em Infraestrutura Urbana, correspondente a 54,7%, em 2000, e 48,4%, em 2010 (Gráfico 4). A mudança mais significativa da década foi o aumento de 12,3% das UDHS na faixa da média vulnerabilidade social, com pouco acréscimo às faixas baixa e muito baixa (1,4%, se somadas as duas faixas).

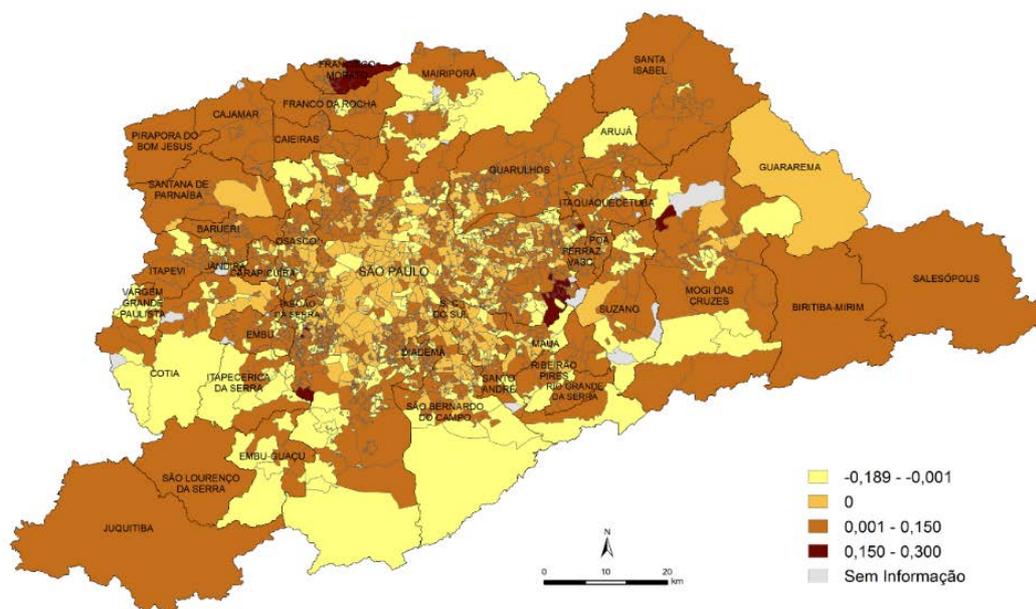
Gráfico 4 - Distribuição das UDHS por faixa do IVS Infraestrutura Urbana na RM de São Paulo – 2000/2010



Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social, 2015. Elaboração dos autores. Legenda: SI (Sem Informação).

O Mapa 1 apresenta a configuração espacial das UDHS da RMSP. De maneira geral, nota-se a estagnação em 18,6% das UDHS, localizadas nas porções mais centrais do município sede e dos centros urbanos mais próximos a ela, contudo, entremeados de áreas de retrocessos e avanços que variam de 0,000 a 0,150. As UDHS de maior avanço (entre 0,151 e 0,300), que correspondem a apenas 2,3% do total, localizam-se pontualmente nos municípios de Itapeverica da Serra, Mogi das Cruzes, Francisco Morato e na Zona Leste de São Paulo.

Mapa 1 – Configuração espacial do desempenho das UDHS na RMSP – 2000/2010



Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social, 2015. Elaboração dos autores.

Já as áreas de retrocesso (que variam de -0,189 a -0,001), correspondem a 23,7% das UDHS da RMSP e estão distribuídas esparsamente pelo núcleo metropolitano, nas divisas dos municípios com a sede e nas áreas menos urbanizadas dos municípios do entorno, como é o caso das porções sul de Embu-Guaçu, São Bernardo do Campo, Santo André e Rio Grande da Serra.

A análise feita para a RM de São Paulo pode ser replicada para as demais RMs constantes na plataforma do Atlas da Vulnerabilidade Social e os resultados serão semelhantes. Apesar dos avanços socioeconômicos observados na década de 2000, a dimensão infraestrutura nas regiões metropolitanas brasileiras não apresentou avanços, ainda que investimentos em saneamento básico e em mobilidade urbana tenham sido retomados, sobretudo pelo governo federal.

A ECONOMIA POLÍTICA DA METRÓPOLE: UMA INCURSÃO NOS TEMAS DA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA, DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO, DA TRIBUTAÇÃO E DOS DILEMAS DO FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

Nesta seção, a partir dos resultados pouco auspiciosos trazidos pela seção anterior, o foco se dirige para a análise dos circuitos de produção e realização do capital imobiliário, buscando compreender suas relações com o financiamento do desenvolvimento urbano e com a disponibilização de recursos para a ampliação da oferta de infraestrutura urbana nos principais espaços metropolitanos do país.

Trata-se de um esforço de, em um primeiro momento, estruturar questões que contribuam para entender os elementos acima nomeados em sua articulação com a questão do financiamento do desenvolvimento urbano. Em seguida, são apresentadas algumas evidências e avaliações tentativas acerca desses elementos para, por fim, se esboçarem hipóteses que deverão ser confirmadas ou refutadas por um esforço investigativo que esta contribuição pretende estimular.

VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA, GANHO PATRIMONIAL E SUBTRIBUTAÇÃO: COMO PERDER OPORTUNIDADES HISTÓRICAS DE CAPTURAR MAIS-VALIA IMOBILIÁRIA

Qual foi a produção do espaço (urbano) nos 5.570 municípios brasileiros nos últimos 15 anos, para as diversas categorias e perfis construtivos? Qual o valor da terra urbanizada, do custo de produção de cada metro quadrado construído, segundo os vários padrões construtivos, e qual o valor efetivo dessa produção no mercado imobiliário? De quem é a terra e quem está ganhando com a produção do espaço urbano (supondo que “alguém” está ganhando)? Qual o montante de recursos tributários que vêm sendo gerados pela produção imobiliária nos últimos anos? Qual o grau de atualização das Plantas Genéricas de Valores, utilizadas para cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)? Há convergência entre esses valores e aqueles registrados para fins de cobrança do Imposto de Transferência de Bens Intervivos (ITBI)?

Pensando especificamente na questão do financiamento do desenvolvimento urbano em suas relações com a produção do espaço urbano: os recursos tributários gerados pelos circuitos de produção e realização do capital imobiliário são utilizados para prover infraestrutura urbana para a cidade como um todo? São suficientes? Que papel têm os investimentos em infraestrutura urbana na valorização imobiliária? Onde, nos municípios brasileiros, são feitos os investimentos em infraestrutura viária, de mobilidade urbana e de saneamento básico e qual a relação entre tais investimentos, a valorização imobiliária, a construção de patrimônios de firmas e pessoas e a reprodução socioespacial no ambiente urbano? Em que medida há relação entre a produção do

espaço urbano e a (re)produção das desigualdades socioespaciais no ambiente urbano e o que tem sido feito em termos de captura de parte da mais-valia gerada nessa produção?

O conjunto de perguntas formuladas nos parágrafos anteriores se encontra no cerne das investigações associadas à produção do espaço urbano, sendo essenciais para entender o processo (e modelos?) de urbanização do país, bem como seus efeitos, nem sempre desejáveis, como é o caso da segregação socioespacial.

Parte das informações necessárias para responder essas questões encontra-se disponível, em especial aquelas associadas à evolução do preço da construção. Tanto o Índice da Construção Civil, do IBGE, quanto o Custo Unitário Básico (CUB), disponibilizado pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção, e pelos sindicatos regionais ligados à construção civil, possuem dados, produzidos em base mensal, com séries históricas mais ou menos ampliadas.

Ainda assim, as bases de dados disponíveis não permitem ainda um estudo de maior amplitude temporal que considere a diversidade do espaço urbano-metropolitano, restando possível, apenas, a construção de análises baseadas em indicadores médios, disponíveis para o país e para algumas cidades brasileiras.

Respostas mais consistentes ao conjunto de questões formuladas acima dependem do acesso a informações que não são encontradas de forma trivial e regular, em parte por se encontrarem dispersas em registros administrativos (e sigilosos), seja nos cadastros técnicos municipais, seja da própria Receita Federal do Brasil (RFB), em parte por tais informações não serem sempre fidedignas ou corretamente coletadas ou estimadas.

Em função disso, o que será apresentado aqui, num primeiro momento, são evidências e avaliações exploratórias que devem ser validadas ou retificadas por esforços de pesquisa posteriores. Os elementos trazidos para essa discussão ressentem-se, portanto, do fato de se ter um conhecimento limitado acerca do mercado imobiliário em suas relações com a (re)produção social e da segregação socioespacial. Trata-se de um amplo campo de pesquisa em aberto.³

De acordo com o Índice FipeZap⁴, entre dezembro/2000 e dezembro/2010, houve uma variação real de 214,7%, no preço dos imóveis, no país. Ou seja, o valor dos imóveis mais que triplicou no período, já descontados os efeitos inflacionários. Se se considera o período dezembro/2000 a junho/2015, a variação chega, em termos reais, chega a 478%, mostrando uma aceleração que não se arrefeceu mesmo no período marcado por desaceleração do Produto Interno Bruto (PIB). Ou seja, apenas no período dez/2010-jun/2015, houve uma apreciação do índice da ordem de 83,7%.

Para efeitos de comparação, o PIB variou cerca de 48,2% entre 2000 e 2010 e teve valorização inferior a 5%, entre 2010 e 2015, segundo dados do Banco Mundial. Ocorreu, no período, portanto, uma valorização efetiva do patrimônio imobiliário no Brasil.

³ Dizer que há um campo de pesquisa em aberto não significa desconsiderar importantes esforços de investigação que vem sendo desenvolvidos nos últimos anos e que são utilizadas como elementos dialógicos para este artigo. Entre as contribuições sobre o tema, vale destacar Fix (2007) e Rolnik (2015).

⁴ O índice FipeZap é publicado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. Ele possui abrangência nacional e baseia-se nos preços de imóveis anunciados, publicados pela ZAP Imóveis e por outras fontes da Internet, numa base de dados com mais de 500.000 anúncios válidos por mês.

Há que se sublinhar, que o índice considera os valores constantes nos anúncios imobiliários de apartamentos, sem fazer outras distinções entre os imóveis vis-à-vis os segmentos de mercado por eles atendidos. São variações médias de um mercado que possui nichos específicos e de elevada valorização imobiliária. Ainda assim, a valorização apresentada pelo Índice FipeZap consiste numa importante evidência da valorização imobiliária na década de 2000 e nos anos iniciais da década de 2010.

No período dez/2010 a jun/2015, os dados do CUB⁵, mostram uma variação, para o Brasil, de 37,6% no imóvel padrão, ligeiramente superior à variação do CUB de São Paulo, que ficou em 35,6%. Ou seja, a valorização imobiliária foi superior à variação do custo médio da construção, indicando a ocorrência de ganhos mercantis que podem ter a ver (1) com a variação do preço da terra urbanizada e/ou (2) com o aumento do mark up do setor imobiliário.

Na verdade, ainda tomando como exemplo o caso de São Paulo, o CUB representa algo em torno de 20% do valor venal do imóvel, percentual que varia pouco, tomando como referência os dados do Sindicato da Habitação de São Paulo (Secovi).⁶

Portanto, os anos 2000 e mesmo os anos iniciais da década de 2010 são marcados por uma significativa valorização dos bens imobiliários e da produção do espaço urbano. Análises como aquelas produzidas por Fix (2007) e por Rolnik (2015) ajudam a compreender alguns dos mecanismos e estratégias empregados na produção do espaço urbano, destacando a face financeira desses processos, nas quais repousam em boa medida as raízes da “funcional” crise financeira de 2008, que se iniciou nos Estados Unidos e alastrou-se pelo mundo. Tais estudos reforçam a importância do mercado imobiliário para a economia e para a (re)produção de desigualdades sociais e segregação socioespacial e demonstram seus elos com o mercado financeiro.

Considerando esse quadro altamente próspero, promissor, trazido pelos indicadores do setor da construção civil e do mercado imobiliário, a questão que se pode formular é: em que medida essa valorização traduziu-se em ganhos para o ambiente urbano, em termos de qualidade de vida, ou para ser mais preciso, em termos da ampliação e melhora da infraestrutura urbana?

Aparentemente, a julgar pelos dados apresentados na seção anterior, a valorização imobiliária e a ampliação do patrimônio imobiliário, sobretudo, mas não somente, dos segmentos de renda mais alta, não se fez acompanhar por avanços proporcionais na infraestrutura urbana.

Em boa medida, os tímidos avanços observados na infraestrutura urbana das principais cidades brasileiras, em especial nos espaços metropolitanos do país, refletem os conflitos e dilemas presentes na provisão de infraestrutura nesses espaços, como se verá na seção seguinte deste artigo, mas são reforçados pela frágil captura, em termos tributários, dos ganhos obtidos no mercado imobiliário.

Carvalho Jr. (2016), em uma recente publicação, mostra como, em algumas das principais cidades brasileiras, os cadastros municipais se encontram desatualizados, seja em termos de informações sobre o espaço construído, seja em termos das Plantas Genéricas de Valores, a despeito das

⁵ Ver em: http://memoria.cub.org.br/p_reports_br.php?id=24.

⁶ Dados consultados em <http://www.secovi.com.br/pesquisas-e-indices/indicadores-do-mercado/>.

vantagens que a cobrança do IPTU “sendo o melhor imposto para financiar o desenvolvimento urbano dos governos locais” (CARVALHO Jr., 2016).

O que se observa, na verdade, é que a arrecadação do IPTU é bastante acanhada, no Brasil, sendo ligeiramente mais expressiva em alguns municípios de maior porte, mas mesmo assim muito baixa, tendo que conviver, ainda, com elevados índices de inadimplência.

Na mesma linha, ORAIR (2016) destaca a importância do IPTU como imposto baseado em fonte estável (propriedade imobiliária), socialmente mais justo, com menos distorções e com a vantagem de ser uma fonte própria, capaz de fortalecer as administrações municipais, entre outros aspectos. O autor, contudo, também apresenta dados que dão conta da baixa arrecadação desse imposto no país, para toda a tipologia de municípios existentes no país, ainda que nas metrópoles a participação do IPTU sobre as receitas totais seja, comparativamente, mais elevada.

Portanto, as evidências apontam para uma oportunidade perdida nessa última década e meia. O quadro de valorização imobiliária não se fez acompanhar por mecanismos que permitissem a apropriação de parte dessa valorização pelo poder público, na forma de aumento de arrecadação tributária via IPTU, o que teria permitido que as administrações municipais, especialmente dos municípios de maior porte, ou seja, os núcleos metropolitanos, tivessem ampliado sua capacidade de investimento com vistas a viabilizar a ampliação e a melhora da infraestrutura urbana.

O resultado disso se traduz nos indicadores insatisfatórios apresentados na seção anterior.

A existência e permanência do déficit de infraestrutura urbana, notadamente de saneamento básico e de mobilidade urbana, faz reduzir a qualidade de vida nas cidades brasileiras e aumentar a insatisfação social com os serviços disponibilizados para a população, como demonstraram as Jornadas de Junho de 2013.⁷ Esse quadro amplia a pressão por investimentos em infraestrutura urbana e coloca em foco a questão do financiamento do desenvolvimento urbano, questão que ganha contornos ainda mais dramáticos em face da grave situação fiscal de boa parte dos municípios e dos estados brasileiros.

NOTAS SOBRE A QUESTÃO DO FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO-METROPOLITANO: DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

Como foi visto na primeira parte desta seção, a questão do financiamento do desenvolvimento urbano encontra-se no centro do debate metropolitano. A efetivação das ações planejadas depende do estabelecimento de um arranjo de financiamento para o desenvolvimento urbano-metropolitano, uma vez que se está lidando com diferentes capacidades financeiras de diversas administrações públicas que compõem o espaço metropolitano. Vale lembrar, que a problemática do financiamento metropolitano está ligada à estrutura política-administrativa do próprio Estado brasileiro, dado que, como destaca Fiori (1995), durante a constituinte, estabeleceu-se um “federalismo pragmático”, não submetido a um princípio de solidariedade, que acarretou numa forma política de organização do espaço, na qual as negociações federativas se fazem muitas vezes para atender a interesses imediatos e, não raras vezes, privados.

Considerando estes fatores, o Estatuto da Metrópole estabelece a obrigação de promover um modelo de governança interfederativa (art. 3º, parágrafo único), por meio de instâncias executiva,

⁷ Sobre as Jornadas de 2013, ver Costa, 2016.

colegiada deliberativa e de um sistema integrado de alocação de recursos. No entanto, o modelo gestor da metrópole proposto pela própria legislação pode ter sido enfraquecido pelo veto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Integrado, que tinha como fim neutralizar os problemas de desigualdade fiscal entre os municípios e financiar as políticas de interesse metropolitano.

As razões presidenciais ao veto foram de que “a criação de fundos cristaliza a vinculação a finalidades específicas, em detrimento da dinâmica intertemporal de prioridades políticas” e que “(...) fundos não asseguram a eficiência, que deve pautar a gestão de recursos públicos” e, ainda que “(...) as programações relativas ao apoio da União ao desenvolvimento urbano integrado (...) podem ser executadas regularmente por meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União”. Como alternativa, permitiu-se utilizar fundos públicos, operações urbanas consorciadas, parcerias público-privadas e recursos eventuais de apoio da União em projetos de desenvolvimento metropolitano. Nesse último caso, observada a *gestão plena* prevista na Lei. Neste sentido, fica claro que o caráter contínuo, articulado e de longo prazo que deve permear o planejamento urbano das regiões metropolitanas poderá ser comprometido pela incerteza de fluxos contínuos de recursos, dado a forma discricionária de alocação de recursos na implementação destes planos.

Como consequência do veto da presidência ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Integrado, ressurge a reflexão sobre alternativas de captação de recursos atrelada à dinâmica política e à capacidade fiscal de cada integrante dos territórios metropolitanos. Esta saída remete às mesmas contradições do arcabouço federativo consolidado pela Constituição de 88, onde o alto grau de autonomia dos municípios, o vácuo de definições de competência em relação à implantação de políticas urbanas e a desigual repartição de receitas tributárias inviabilizaram o estabelecimento de um sistema integrado de alocação de recursos.

Neste sentido, como alternativa ao sistema de financiamento vetado pela presidência, as RMs têm adotado Fundos de Desenvolvimento Metropolitano, os quais os governos estaduais tendem a aportar uma quantia para a metrópole e cada município constituinte deve, de forma paritária, apresentar contrapartidas. Contudo, a sustentabilidade do modelo depende da discricionariedade que cada município tem em cooperar com o planejamento metropolitano, dado que esta transferência de recursos pode não ser revertida diretamente em seus respectivos territórios. Além disto, o problema passa pela capacidade de arrecadação, o que é necessariamente gerada pela desigualdade territorial.

Além dos Fundos metropolitanos, outra alternativa de financiamento que tem sido constantemente discutida entre os municípios pesquisados é o uso dos recursos de impostos municipais em políticas de desenvolvimento metropolitano, tal qual os instrumentos do Estatuto da Cidade. Carvalho Junior (2016) chama a atenção para o uso do IPTU e da Outorga Onerosa do Direito de Construir em políticas urbanas. Contudo, cabe lembrar que a arrecadação de ambos os instrumentos deve ser revertida em políticas dentro do próprio município. Neste sentido, em pouco esses instrumentos contribuiriam para minimizar os efeitos negativos do crescimento da metrópole em suas franjas periféricas.

Garson (2009) destaca que além do IPTU, o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) é uma receita eminentemente urbana e que a arrecadação de tais impostos é tanto maior quanto mais se desenvolvem serviços avançados. Mais uma vez, alerta-se para o fato de que os problemas metropolitanos se dão em grande parte pela desigualdade espacial, onde municípios periféricos passam a abrigar passivos sociais, econômicos e ambientais de um dinamismo urbano que ocorre em centralidades metropolitanas, portanto, fora de seus limites administrativos. Neste sentido, o

debate acerca do uso de instrumentos como IPTU progressivo, da Outorga Onerosa do Direito de Construir, dentre outros instrumentos de receita municipal para financiamento metropolitano encontra limitações.

Em meio a reflexão, vale debater em que esse recurso vem sendo aplicado. Neste sentido, o Estatuto da Metrópole deu especial enfoque à necessidade de mecanismos de financiamento para gestão das FPICs. Britto (2000) destaca que as alternativas de gestão das FPICs estão divididas em três tipos: (i) a gestão compartilhada; (ii) a gestão privatista, via concessão de parte ou da totalidade da exploração dos serviços a empresas privadas; e (iii) a gestão pública direta. No caso brasileiro, vale considerar que, durante a década de 90, houve a sistemática privatização e diversificação de modelos de gestão das empresas concessionárias de FPICs, especialmente nos serviços de abastecimento de água, coleta de esgoto, limpeza urbana, energia, comunicações e transporte. Como consequência, verifica-se o predomínio da perspectiva privatista de gestão dos serviços públicos que demanda a edificação de uma regulação forte o suficiente para não permitir a cooptação do poder público pelos interesses do capital privado. Da mesma forma, observa-se a necessidade da fiscalização eficiente para averiguar boa prestação do serviço.

Um terceiro ponto a ser levantado dentro do sistema de gestão privatista das FPICs é relativo ao plano de investimentos destas empresas. Considerando que o interesse da iniciativa privada é maximizar seus lucros, os investimentos destas empresas tendem a privilegiar ações que lhes sejam rentáveis, podendo ocorrer, então, marginalização de setores sociais importantes. Assim, a realidade que toca os modelos de gestão metropolitana deve necessariamente considerar que, havendo o predomínio da gestão das FPICs por agentes privados, há a necessidade de vincular os planos de investimento destas concessionárias ao planejamento estabelecido coletivamente. Neste sentido, a ampliação dos serviços em direção a territórios carentes, com baixa solvabilidade, ou ainda a elevação da qualidade dos serviços prestados, deve ser financiado pelo próprio agente que explora o respectivo serviço. Esta obrigação diminuiria o volume de recursos necessários nos Fundos Metropolitanos para financiamento das FPICs.

Em uma outra perspectiva, considerando o predomínio da gestão das FPICs pela iniciativa privada, talvez fosse interessante que o destino dos recursos dos fundos não fosse destinado apenas à implantação de grandes projetos urbanos relacionados à ampliação/melhoria das FPICs, mas sim que estes recursos possam utilizados para promover o desenvolvimento institucional dos municípios numa perspectiva autonomista, de forma a permitir que cada território adquira mecanismos próprios consolidados de financiamento das políticas urbanas.

ADEQUAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS AO ESTATUTO DA METRÓPOLE: O “ESTADO DA ARTE” NA QUESTÃO DOS FUNDOS METROPOLITANOS

Como visto na seção anterior, o Estatuto da Metrópole trouxe alguns desafios importantes para as regiões metropolitanas (RMs) brasileiras, sobretudo, na questão do financiamento do desenvolvimento urbano-metropolitano, em face da difícil situação fiscal de grande parte dos municípios e estados brasileiros⁸. Mesmo com a criação de um Sistema Nacional de

⁸ O financiamento das FPICs deve advir de um *sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas* e a determinação de um *rateio de custos previamente pactuado* no âmbito da estrutura de governança interfederativa (incisos III, IV, art. 7°).

Desenvolvimento Urbano (SNDU)⁹, com o veto à proposta de criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, a definição de planejamento contida neste sistema acabou por não incluir a dimensão do financiamento, relegando às RMs o papel de forjar arranjos para captação de recursos.¹⁰

De acordo com Royer (2015) a ausência do fundo nacional pode não garantir a efetividade do EM, visto que sem o fundo, corre-se o risco de não haver uma fonte estável de recursos para o financiamento das FPICs, nem há garantias de adesão dos entes-federados ao fundo criado pelas RMs. Por outro lado, a existência de um fundo nacional não seria a panaceia para os problemas de financiamento das metrópoles, visto que um fundo nacional estaria subordinado às variações do contexto econômico nacional, podendo em situações de crise, não ser prioridade para a União (Frota, 2015).

A ideia aqui, no entanto, não é a de se aprofundar no debate sobre a efetividade ou não de um fundo nacional, mas sim de entender como as RMs estão se mobilizando para constituírem seus fundos de financiamento. O objetivo desta seção focará na descrição e em uma breve análise do processo de estruturação dos fundos de financiamento de algumas Regiões Metropolitanas brasileiras, e as principais dificuldades e soluções encontradas pelas RMs na construção dos arranjos de gestão de seus fundos.

O panorama esboçado nesta seção tem como subsídio o conteúdo relatado na Oficinal Nacional intitulada “Adequação dos arranjos de Governança metropolitana ao Estatuto da Metrópole e subsídios à elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado” realizada nos dias 16 e 17 de maio/2016, no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). A Oficina Nacional contou com a presença de representantes de dozes RMs, além da participação de representantes do Ministério das Cidades, pesquisadores e gestores atuantes na temática metropolitana. O objetivo do evento foi o de promover um espaço de troca de experiências e fazer a sistematização dos principais desafios encontrados pelas RMs frente as exigências trazidas com o Estatuto da Metrópole. Além do conteúdo da Oficina Nacional, outra fonte de informação acerca do estágio de construção dos fundos metropolitanos, foram os relatórios enviados pela RMs parceiras do projeto da governança¹¹. Ao todo, o projeto conta com a parceria de catorze RMs, sendo que oito delas enviaram relatórios que discorrem sobre suas estruturas de governança e os esforços para atender as diretrizes do Estatuto da Metrópole. A análise focará na experiência destas oito RMs: RM de Belo Horizonte, RM de Grande Vitória, RM do Rio de Janeiro, RM de São Paulo, RM de Recife, RM de Porto Alegre, RM de Salvador e RM de Florianópolis.

3.1. UM BREVE PANORAMA DOS FUNDOS DE FINANCIAMENTO DAS RMs PESQUISADAS

⁹ O SNDU deve incluir “um subsistema de planejamento e informações metropolitanas, coordenado pela União e com a participação dos Governos Estaduais e municipais”, além de integrar “dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros relevantes para o planejamento e gestão e execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas” (§1º e § 2º Art. 20).

¹⁰ A redação do Estatuto da Metrópole prevê instrumentos de financiamento de desenvolvimento urbano integrado nas regiões metropolitanas, tais como: os fundos públicos, as operações urbanas consorciadas interfederativas, os consórcios públicos, a compensação por serviços ambientais, bem como as parcerias público-privadas interfederativas (art. 9o, incisos III, IV, VI, IX e X).

¹¹ Para saber mais sobre o projeto “Governança Metropolitana no Brasil” acesse o link: http://www.ipea.gov.br/redeipea/index.php?option=com_content&view=article&id=97:governanca-metropolitana&catid=89:projetos-de-pesquisa&Itemid=206.

No ano de 2006, as Leis Complementares Estaduais n° 88, 89 e 90 estabeleceram o atual modelo de planejamento e gestão das Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte (RMBH). Em acordo com o art.18 da Lei Complementar Estadual 88 de 12/01/2006, o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Belo Horizonte tem como objetivos financiar e implementar programas e projetos estruturantes e realizar investimentos referentes às FPICs, em acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH. No art. 21° da LC 88, institui-se que a composição do fundo deve ser de 50% dos recursos do estado e os outros 50% dos municípios, além de outras fontes de financiamento (ver: Quadro 1).

Algumas atribuições referentes ao fundo estão atreladas ao Conselho Deliberativo. Nesse sentido, em acordo com o art. 15° inciso II, estabelece-se as diretrizes e o cronograma de desembolso dos recursos do Fundo, bem como, no inciso VI, prevê-se a responsabilidade pela aprovação dos *“balançetes mensais de desembolso e os relatórios semestrais de desempenho do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano”*

A RMBH aponta para a necessidade de se aproximar das concessionárias que prestam serviços públicos de interesse metropolitano, mas alega falta de transparência em relação aos serviços prestados pelas concessionárias, o que dificulta a efetivação de uma estratégia de participação complementar nos investimentos que esteja alinhada com o PDDI e o Macrozoneamento.

O modelo atual da estrutura de gestão da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) foi definido pela Lei Complementar Estadual n° 318/2015. A referida LC criou o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT) e autorizou a instituição do Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (FUMDEVIT) (art. 11° LC n° 318/2015). A composição do FUMDEVIT advém 60% de recursos do governo do estado e 40% de recursos dos governos municipais (art. 12° da LC n° 318/2015). Cada ente deve incluir em seus respectivos orçamentos anuais, as previsões de recursos que serão aportados para o fundo. Além dos recursos dos estados e municípios, o art. 12° da LC define outras fontes de recursos responsáveis por constituir o FUMDEVIT.

Os recursos do FUMDEVIT devem ser aportados para projetos referentes às demandas metropolitanas levantadas nas reuniões do COMDEVIT. Os projetos deverão ser aprovados pelo Comitê Gestor do conselho, composto por cinco membros eleitos: dois representantes do estado, dois representantes dos municípios e um representante da sociedade civil. Atualmente, o projeto único e prioritário, aprovado pelo COMDEVIT, é o projeto para elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDUI) da RMGV.

A RMGV está realizando esforços, junto ao Ministério das Cidades e ao Banco Mundial, para ampliar sua fonte de financiamento, sobretudo, com intuito de aportar recursos para a construção do PDUI. Entretanto, esses esforços ainda não garantiram nenhum retorno. Diante à dificuldade financeira enfrentada pelo estado e pelos municípios, a solução encontrada pela RMGV para efetivar a construção do seu PDUI, vai ser a de adequar o plano ao orçamento disponível. Desse modo, dado a restrição orçamentária, a ideia é que o PDUI, num primeiro momento, contemple apenas o conteúdo mínimo exigido pelo EM. Outra estratégia usada pela RMGV foi a de estabelecer um *convênio de cooperação* a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES). Dessa forma, os recursos do FUMDEVIT serão descentralizados para o Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia (FUNCITEC), gerido pela FAPES, para efetivar a contratação de uma equipe de pesquisadores para dar consultoria no processo de construção do PDUI.

O Estado do Rio de Janeiro atualmente está em processo de institucionalização e retomada da pauta metropolitana. O sistema de governança e gestão metropolitana está contido no Projeto de Lei Complementar 10/2015 que foi enviado à Assembleia Legislativa Estadual do Rio de Janeiro (ALERJ) e aguarda aprovação. No PLC 10/2015 encontra-se a proposta do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana (art. 3º inciso IV). As fontes de recursos para o fundo estão especificadas no art. 15º, mas não atribuem a porcentagem de recursos que municípios e estados devem aportar ao fundo.

No inciso III do art. 15º, se prevê recursos para o fundo advindos de empréstimos nacionais ou internacionais, além de recursos provenientes da ajuda e cooperação internacional e intergovernamental. Nesse sentido, alguns dos esforços da estruturação da gestão metropolitana contam com recursos de empréstimo junto ao Banco Mundial. Um dos instrumentos para gestão metropolitana da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, o Sistema de Informações Metropolitanas (art. 3º inciso III)¹², além de outras ações voltadas especificamente para âmbito metropolitano contam estes recursos¹³.

A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) foi uma das primeiras a serem instituídas na década de 1970 pela Lei Complementar Federal nº 14/1973. Atualmente, a região é regulada pela Lei Complementar Estadual nº 1.139/2011. O Fundo de Desenvolvimento da RMSP foi instituído com o Decreto Estadual nº 59.094/2013 e está vinculado a Subsecretária de Desenvolvimento Urbano Metropolitano (art. 1º da LC nº 1.139/2011), sendo a aplicação dos recursos do fundo subordinada as deliberações do Conselho de Desenvolvimento (art. 6º da LC nº 1.139/2011) e supervisionadas por um Conselho de Orientação composto por seis membros: representantes do Conselho de Desenvolvimento da RMSP e da autarquia referida no art. 17º da LC nº 1.139/2011, atualmente representada pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A (EMPLASA).

O art. 23º da LC nº 1.139/2011 define a composição dos recursos do fundo, sendo porcentagem de recursos que devem ser destinados por estados e municípios não definida, no entanto, a contribuição dos municípios da RM poderá contemplar a arrecadação da receita “per capita” de cada município. No art. 6º da referida LC define-se que o estado e os municípios integrantes da RMSP destinarão, nos respectivos planos plurianuais, recursos ao Fundo visando o desenvolvimento das FPICs. Cabe ressaltar que a RMSP instituiu a primeira experiência de plano plurianual regional do país: o PPA 2014-2017, no âmbito do Consórcio do ABC. No que diz respeito à elaboração do PDUI, São Paulo pretende promover reflexões sobre os limites e desafios da regulação da operação urbana interfederativa, levando em conta as experiências das operações urbanas municipais realizadas por algumas prefeituras da RMSP.

A Região Metropolitana de Recife foi instituída primeiramente na década de 1970 com a Lei Federal Complementar nº 14/1973. A lei atual que dispõe sobre a RMR é a Lei Estadual Complementar nº10/1994 que estabelece, também, os mecanismos e instrumentos de

¹² III – Sistema de Informações Metropolitanas, que se constitui no processo de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações de natureza físico-territorial, demográfica, econômico-financeira, urbanística, social, cultural, ambiental de interesse metropolitano, bem como a produção de uma base cartográfica necessária à elaboração das diversas escalas de planejamento, com o objetivo de proceder, periodicamente, análise de configuração e tendências das cidades da região, de seu processo de urbanização, crescimento demográfico, organização, mudanças funcionais e espaciais visando ao planejamento e a execução do interesse metropolitano.

¹³ O empréstimo de US\$ 485 milhões foi aprovado pela Lei Estadual n. 5830/2010 e se tornou o principal recurso do Governo do Estado para organizar as ações em âmbito metropolitano, sobretudo, para ações voltadas à Região Serrana, por conta dos desastres ocorridos com as chuvas de 2010.

financiamento metropolitano, representado pelo Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FUNDERM)¹⁴ (art. 8º da LC nº10/1994).

As deliberações de investimento e proposta orçamentária do fundo estão subordinadas ao Conselho de Desenvolvimento RMR (Conderm) de caráter deliberativo e consultivo, presidido pelo Secretário de Planejamento e Gestão de Pernambuco. A gestão do fundo é feita pela Secretária Executiva a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Condepe/Fidem). A ideia é que a Agência Condepe/Fidem estabeleça convênios para obter empréstimos com instituições financeiras estaduais, federais ou internacionais. A composição do fundo prevê recursos de estados e municípios, mas não definem o percentual de recurso que cada ente deve aportar para o fundo (art. 14º da LC nº 10/1994).

Ressalta-se que a RMR ainda se encontra em processo de adequação do seu sistema de gestão e do FUNDERM às diretrizes propostas pelo EM, sendo necessário instituir o sistema de monitoramento e controle de prestação de contas, além da inclusão de novas formas de captação de recursos.

O primeiro fundo de financiamento para a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) foi instituído pela Lei nº 6.652/1973. O chamado Fundo de Investimentos Urbanos (FUNDURBANORS), acabou sendo desviado de suas funções e não atendendo os interesses metropolitanos. Atualmente, mesmo com a Lei Complementar nº 11.740/2002 que no inciso IV, dispõe sobre o sobre as necessidades de recursos para o financiamento metropolitano, a RMPA não dispõe de um fundo, sendo os recursos para financiamento metropolitano oriundos de receita orçamentárias do estado, ou da captação de recursos federais ou de entidades multilaterais.

Com as exigências do EM discute-se a estruturação de um fundo para financiar as ações metropolitanas. Essas discussões estão se dando no âmbito de uma Comissão Especial na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, montada para debater os desafios lançados com o EM.

A estruturação de um fundo para financiamento metropolitano para a Região Metropolitana de Salvador é antigo remetendo a década de 1970 com a criação do Fundo Especial de Equipamento da Região Metropolitana de Salvador (FEREM)¹⁵. Apesar de ainda existir, o FEREM, durante sua trajetória teve sua função esvaziada e não recebe dotação orçamentária desde 2009.

Atualmente, a Entidade Metropolitana da RMS¹⁶ prevê a criação de três fundos: o Fundo de Mobilidade e Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo (FMTC), Fundo de Universalização do Saneamento Básico e o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (FRMS). Cada um desses fundos receberá aporte de recursos de fontes diferenciadas, sendo que o FMTC-RMs e o FMRS preveem recursos do estado e municípios, além de transferências da União. Já o Fundo de Universalização prevê receitas advindas da prestação de serviços públicos de saneamento básico serão aplicadas em projetos de saneamento de interesse metropolitano.

¹⁴ A criação do FUNDERM remete à década de 1970 com a Lei estadual nº 6708/1974.

¹⁵ Lei Estadual nº 3.192 de 22 de novembro de 1973.

¹⁶ A Entidade Metropolitana da RMS é uma autarquia intergovernamental de regime especial com caráter deliberativo e normativo, e personalidade jurídica de direito público. A entidade foi criada em 2014 com a LC nº 41/2014.

Esses fundos ainda não estão estruturados financeiramente e no momento o Estado da Bahia assume as despesas relativas a algumas ações metropolitanas, inclusive da contratação do PDUI.

A Região Metropolitana de Florianópolis (RMF) coloca a questão do financiamento metropolitano como um dos grandes desafios. No relatório apresentado pela RMF não consta a existência de um fundo, nem prevê uma estrutura de financiamento para as ações metropolitanas.

A SITUAÇÃO DOS FUNDOS METROPOLITANOS

Como vimos anteriormente, algumas RMs estão com fundos de financiamento estruturados e instituídos por meio das Leis Complementares Estaduais. No caso da RM de Recife, a LC que opera sobre o sistema de gestão é antiga, portanto, necessita da adequação do fundo às exigências do EM. Em outro caso, como da RM de Porto Alegre, o sistema de gestão bem como a questão do fundo, encontra-se em processo de discussão no âmbito legislativo e judicial. A RM de Salvador tem os fundos previstos, mas não estão estruturados financeiramente, e depende de aporte de recursos do estado da Bahia. Já a RM de Florianópolis não apontou a existência de um fundo.

Na maioria dos casos analisados a estrutura e a composição dos fundos estão definidas, atribuindo diversas fontes de recursos, além do papel central dos estados e municípios. Por outro lado, por mais que a estrutura de alguns fundos aponte para a partilha de recursos, é importante salientar que a adesão dos municípios à estrutura de financiamento é uma prática discricionária. A não obrigatoriedade de contribuição pode prejudicar a manutenção de fluxo de caixa e, assim, comprometer as ações previstas para a agenda das RMs. Atualmente, existe a Proposta de Emenda Constitucional 13/2014 do senador Aloísio Nunes (PSDB) que intenta alterar o modelo de repasse da União aos municípios, de forma a reter a parte relativa à participação no planejamento metropolitano¹⁷. Do ponto de vista dos municípios, entretanto, tal medida é problemática, pois a maioria deles são altamente dependentes de repasses da União.

Na questão do financiamento é fundamental que haja um alinhamento de interesses entre os entes federados que constituem as RMs: seja para garantir uma partilha de recursos justa, seja para evitar que o município polo possa vetar as ações metropolitanas e, conseqüentemente, prejudicar o custeio da estrutura metropolitana a depender do jogo político. A RM de Salvador enfrenta problemas dessa ordem, já que o município sede da RM – Salvador – apresenta resistência em participar dos processos de construção da gestão metropolitana¹⁸. É importante, portanto, que se pense em mecanismos que neutralizem o poder de veto do município polo, bem como, pensar em formas de atenuar os efeitos da mudança no contexto político, trabalhando com perspectivas de médio e longo prazo.

A questão de despertar a importância da “consciência da unidade metropolitana” para melhorar a sinergia e a partilha de recursos entre os entes componentes das RMs é outro ponto importante. A experiência da RMSP aponta para a ativa participação do município sede - São Paulo - nos processos de discussão sobre a metrópole, sobretudo, no processo de construção do PDUI. A

¹⁷ Outra forma de garantir recursos para as metrópoles, segundo Botelho (2015), seria a criação de um novo tributo. O artigo 154 da Constituição Federal garante a possibilidade de criação de novos tributos, desde que o imposto criado não tenha o mesmo efeito gerados de outros tributos. Juridicamente, portanto, existe espaço para a criação de fonte de recursos que possam ser aportados para as Regiões Metropolitanas. No entanto, essa tese é improvável, sobretudo, diante a conjuntura econômica e política do país, completamente hostil a criação de novos tributos.

¹⁸ Atualmente corre o processo que questiona a constitucionalidade da LC 41/2014.

postura de São Paulo enquanto município sede pode influenciar na conscientização de outros municípios acerca da pauta metropolitana e, assim, promover uma gestão metropolitana mais profícua. Além da atuação de São Paulo, cabe destacar o PPA no âmbito do Consórcio do ABC, resultado de uma longa história de cooperação e que se configura como um importante instrumento para o planejamento financeiro a médio e longo prazo.

Outra questão se refere à necessidade de se aprofundar no debate acerca do papel das concessionárias privadas que operam nos serviços públicos de interesse metropolitano. No caso da RMBH, por exemplo, existe uma dificuldade na obtenção de dados de arrecadação e investimento desses setores, principalmente no setor do transporte público. O aprofundamento das relações com as concessionárias, baseando-se em processos de custos transparentes, pode ser uma alternativa interessante para complementar os investimentos para as regiões metropolitanas.

No que diz respeito a parcerias junto a instituições do nível federal ou órgãos internacionais podemos destacar a experiência do RMRJ que conseguiu empréstimo do Banco Mundial para financiar alguns de seus projetos metropolitanos. A busca por convênios de cooperação aparece, também, como outra forma de atenuar o problema do financiamento. Nesse sentido, destaca-se o caso da RMGV que firmou cooperação com a FAPES para efetivar a construção do seu PDUI. Mesmo com recursos escassos a ideia da RMGV é a de tentar se adequar aos parâmetros mínimos exigidos pelo EM e assim evitar as sanções previstas na legislação.

O breve panorama trazido por esta seção demonstra a dificuldade de se construir, do ponto de vista do financiamento, uma estrutura de governança metropolitana capaz de contemplar as atribuições do Estatuto da Metrópole e também de garantir a gestão dos territórios metropolitanos. O caminho mais plausível para garantir o financiamento das ações metropolitanas passa pela formulação de arranjos cooperativos que integrem múltiplas fontes, além do esforço de mobilização dos políticos e gestores para que a pauta metropolitana seja capaz de resistir às intempéries políticas e econômicas do país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil apresentou, nas últimas duas décadas, avanços expressivos no que diz respeito aos indicadores socioeconômicos, mas a infraestrutura urbana não reproduziu tais avanços, ao menos não na mesma medida. Além disso, o período recente também assistiu a uma expressiva valorização do patrimônio imobiliário de empresas e pessoas, sem que isso se traduzisse em recursos que pudessem contribuir para alavancar investimentos em infraestrutura urbana nos principais centros metropolitanos do país.

A partir das evidências apresentadas nas seções anteriores deste artigo, esta contribuição pretende chamar a atenção para a centralidade do tema da gestão metropolitana e do financiamento do desenvolvimento urbano-metropolitano, ainda insuficientemente inseridos na agenda política brasileira.

Considerando o que ocorreu nos últimos anos, quando oportunidades históricas não foram devidamente aproveitadas, alerta-se para a importância do Estado brasileiro enfrentar e buscar equacionar as questões aqui levantadas, sob o risco do país e das cidades tornarem-se lugares pouco atraentes para empresas e pessoas, vendo ampliada a vulnerabilidade social nas RMs.

REFERÊNCIAS

- BRITTO, A. L. Universalização e privatização: os dilemas da política de saneamento na metrópole do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO. L. C. Q. (Org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2000.
- CARVALHO, Carlos H. R. de. Mobilidade urbana: avanços, desafios e perspectivas. In: COSTA, Marco Aurélio. *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda*. Brasília: IPEA, 2016. (p. 345-361).
- CARVALHO Jr., Pedro H. B. de. A administração tributária do IPTU e seu impacto na efetivação do Estatuto da Cidade. In: COSTA, Marco Aurélio. *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda*. Brasília: IPEA, 2016. (p. 207-231).
- COSTA, Marco Aurélio. Lições urbanas (ouvidos moucos?). In: MARX, Vanessa; COSTA, Marco Aurélio. *Participação, conflitos e intervenções urbanas: contribuições à Habitat III*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2016. (p. 120-141).
- FIORI, José L. Acumulação global e ingovernabilidade local. In: RIBEIRO. L. C. Q. (Org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2000.
- FIX, Mariana. *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- FROTA, Henrique Botelho. *Estatuto da Metrópole: o gargalo do financiamento*. 2015. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2015/06/10/estatuto-da-metropole-o-gargalo-do-financiamento/>>. Acesso em: 22 nov. 2016.
- ORAIR, Rodrigo O. Dilemas do financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros: uma visão geral. In: COSTA, Marco Aurélio. *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda*. Brasília: IPEA, 2016. (p. 233-264).
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- ROYER, Luciana. *Estatuto da Metrópole e seu financiamento*, 2015. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2015/03/24/o-estatuto-da-metropole-e-seu-financiamento/>>.
- SOL, Garson. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital; Belo Horizonte: PUCMinas, 2009.