

POLÍTICA FISCAL E REGIMES URBANOS

Richardson Leonardi Moura da Câmara

Universidade Federal do Rio Grande do Norte | richardson.camara@ufrn.br

Mônica Muniz Pinto de Carvalho

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo | monicarvalho@pucsp.br

Nilo Lima de Azevedo

Universidade Estadual do Norte Fluminense | azevedo.nilo@pq.uenf.br

José Felipe Quintanilha França

Universidade Estadual do Norte Fluminense | j.felipequintanilha@pq.uenf.br

Wagner Muniz

Observatório das Metrópoles (Núcleo Natal) | munizww@yahoo.com.br

Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo

Fundação Getulio Vargas - São Paulo | cadmielmergulhao@gmail.com

Renan Pereira Almeida

Ministério das Cidades e Universidade Federal de São João del Rei | renan@ufsj.br; renan.almeida@cidades.gov.br

Resumo geral: A Constituição Federal de 1988 (CF1988) confere autonomia financeira aos governos locais, equiparando-os aos estados e à União como entes federados. O arranjo federativo atribuiu aos municípios a competência na provisão de serviços coletivos voltados à promoção do bem-estar urbano, tornando-os responsáveis pela implementação e execução da política urbana. Em tese, a autonomia política, administrativa e financeira deveria garantir recursos fiscais e institucionais para essa provisão. Porém, alguns desafios são colocados a este modelo progressista de governança local, aposta da CF1988 para uma sociedade mais inclusiva e democrática pós-regime civil militar.

Um dos desafios, de caráter institucional, enfrentados pelos municípios é a série de marcos legais aprovados desde 1995, culminando na Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), que reduziu os recursos financeiros disponíveis para esses entes. Em áreas como educação e saúde, parte desses recursos pode ser recuperada caso os municípios aceitem a regulação imposta pela União, o que significa adotar, no âmbito local, políticas coordenadas de forma federativa.

Um segundo desafio está vinculado à crise econômica instalada no Brasil, desde 2015, que pressionou pela inflexão ultraliberal do país (Ribeiro, 2017). O recrudescimento da agenda neoliberal em escala global, dominante desde a década de 1970, com a ascensão de “novos” projetos políticos, privilegiaria agentes de mercado e seus objetivos de acumulação em detrimento de outras demandas.

Em termos de finanças públicas, o agravamento do processo de inflexão ultraliberal vem acompanhado de perda da receita própria e da capacidade de investimento dos estados e municípios que, associada a problemas de coordenação federativa, provocam impactos na estrutura produtiva, colocando em xeque a economia industrial presente, sobretudo nas regiões metropolitanas, levando à reprimarização da economia, voltada ao mercado internacional e à desigualdade sócio-territorial (BOYER, 2023; STREECK, 2014; FILOCOMO; ROYER, 2020).

Diante deste cenário, trata-se de interrogar como os municípios aliam sua autonomia para a gestão fiscal à competência para desenvolver políticas urbanas e aos instrumentos de que dispõem para promover o desenvolvimento econômico, pois, diferentemente das políticas sociais, as políticas de desenvolvimento urbano não têm regulação vinculada à transferência de receitas, permitindo que, nesse campo, os municípios atuem com maior autonomia. Trata-se de explorar duas hipóteses complementares: de um lado, a maior autonomia na gestão fiscal impulsionar os municípios a adotarem uma agenda pró-crescimento (“máquina de crescimento” - MOLOTCH, 1976), fornecendo incentivos para atrair investimentos econômicos e articulando-os aos agentes do mercado por meio de estratégias de “empreendedorismo urbano” (HARVEY, 2005); por outro lado, essa mesma autonomia poderia ser relativizada, dada a dependência que passariam a ter, não mais das transferências intergovernamentais, mas do capital responsável pela recomposição das receitas, submetendo às decisões públicas aos seus interesses.

Na última década, com a continuidade da internacionalização da estrutura produtiva do país e a especialização regressiva da economia nacional com desindustrialização, há cada vez mais a formação de regiões cujo aparelho produtivo se encontra subordinado ao mercado externo (MACEDO, 2011), o uso do território e os recursos dos governos locais sendo disputados por diferentes interesses – ao lado do capital urbano, o extrativismo voltado ao mercado internacional, a economia de plataforma, as formas de produção de energia limpa (eólica, por exemplo) - todos competindo pela apropriação dos mesmos espaços. O que nos conduziria a uma terceira hipótese: os territórios dos governos locais tendem a “saltar escalas” (SMITH, 2000, p. 137; SPOSITO, 2014, p. 132), isto é, a integrar-se territorialmente a escalas da economia global de cujas oscilações ficam reféns quanto mais dependem das receitas auferidas por meio dessas economias e quanto menos controle têm sobre elas.

Para construir o debate, vamos considerar as seguintes questões: i) como o ajuste fiscal e a inflexão ultraliberal impactou as receitas dos governos locais, a partir de 2015; ii) diante da crise econômica observada desde então, com impacto para as receitas dos governos locais, como os municípios aliaram a sua autonomia para a gestão fiscal para a promoção do desenvolvimento econômico; iii) quais as consequências para o desenvolvimento da política do urbano.

A sessão livre apresenta um panorama dessas transformações recentes nos

territórios e os efeitos sobre a autonomia fiscal de municípios brasileiros, bem como identifica tendências para os próximos anos. No âmbito de uma agenda para um projeto de desenvolvimento nacional em momento de crise econômica e polarização política, tem, ainda, o intuito de reunir pesquisadores para a formação de um grupo de pesquisa sobre as finanças locais e política urbana, que buscará consolidar/aprofundar chaves interpretativas e metodologias comuns para a discussão do desenvolvimento regional brasileiro.

Vamos tomar por objeto: i) a economia de plataforma e o capital urbano na Região Metropolitana de SP e as consequências para a autonomia fiscal; ii) o impacto fiscal da mineração em municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte ; iii) a dependência fiscal das rendas do petróleo, sua apropriação e desdobramentos nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e Norte Fluminense; iv) a matriz da economia da transição energética, com a energia eólica e seus limites sobre a autonomia fiscal dos municípios no Nordeste brasileiro.

Para a análise da capacidade fiscal dos municípios brasileiros, exploramos a metodologia produzida por Garson & Ribeiro (2005), por meio de indicadores fiscais dos municípios metropolitanos, elaborados pelo Observatório das Metrôpoles a partir dos dados do FINBRA (Finanças do Brasil) e SICONFI (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro), disponíveis diretamente na página virtual da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Outras bases de dados secundárias (PIB dos Municípios, regionalização do IBGE, por exemplo) também serão utilizadas. Serão considerados os indicadores de Autonomia Tributária, Dependência Vertical, Capacidade de Investimento, Gasto Social e Gasto Urbano para dois momentos da macroeconomia brasileira: de 2004 a 2014, período do “ensaio desenvolvimentista” (CARNEIRO, 2017); e de 2015 a 2023, o momento da “inflexão ultraliberal” (RIBEIRO, 2017). Outros recortes temporais podem ser considerados, conforme dinâmica territorial própria a cada caso analisado.

MUNICIPALISMO PRAGMÁTICO NOS TRÓPICOS: RESPOSTAS DOS GOVERNOS LOCAIS À AUSTERIDADE FISCAL NO BRASIL

Renan Pereira Almeida

Ministério das Cidades | renan.almeida@cidades.gov.br

Em face da crise fiscal que atingiu governos locais em todo o mundo nos anos após a crise financeira global de 2008, a austeridade fiscal (corte de despesas e redução do tamanho do governo) foi retratada como uma resposta comum (PECK, 2012, 2014). No entanto, pesquisas empíricas recentes mostraram que, em países federalistas, governos locais usam sua autonomia para administrar as pressões fiscais (LOBAO et al., 2018) de uma maneira que a literatura internacional tem chamado de "municipalismo pragmático" (ALDAG; KIM; WARNER, 2019; KIM; WARNER, 2021; WARNER, 2023). Essa forma de resposta implica aumentar impostos e taxas de usuários de serviços municipais ou alterar a contratação de serviços, mas não necessariamente cortar despesas. Até agora, a literatura investigou essas tendências em apenas um grande país federalista (ALDAG; KIM; WARNER, 2019; KIM; WARNER, 2018, 2021) - os EUA -, com outras perspectivas comparativas vindas principalmente do Reino Unido (um estado central) (GRAY; BARFORD, 2018).

Esta pesquisa visa trazer evidências de respostas de governos locais do Brasil, outro grande país federalista (LORDELLO DE MELLO, 1993), onde governos locais também enfrentam dificuldades fiscais na última década. Por meio de análise documental e histórica, investigamos a hipótese de que se pode identificar claramente uma variedade de respostas de "municipalismo pragmático" à austeridade fiscal no Brasil - o chamado "orçamento imposto", onde uma grande parcela do orçamento discricionário federal vai para o governo local por indicação do Congresso. Os congressistas enviam fundos orçamentários para seus aliados políticos locais com base em relacionamentos clientelistas.

Como resultado das pressões de austeridade fiscal no governo central, vemos uma dispersão de fundos federais em investimentos locais de pequena escala e uma perda de capacidades de planejamento, mas não uma diminuição no poder do governo local ou encolhimento do governo local. O municipalismo pragmático brasileiro mudou o relacionamento entre os governos locais e o governo central e o relacionamento entre o Congresso e a Presidência.

NEOEXTRATIVISMO E CAPACIDADE ESTATAL: IMPACTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA DEPENDÊNCIA FISCAL NO NORTE FLUMINENSE

Nilo Lima de Azevedo

Universidade Estadual do Norte Fluminense | azevedo.nilo@pq.uenf.br

José Felipe Quintanilha França

Universidade Estadual do Norte Fluminense | j.felipequintanilha@pq.uenf.br

O trabalho buscará explorar os impactos econômicos e sociais do neoextrativismo nos municípios de Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra, no Norte Fluminense. O conceito de neoextrativismo refere-se à intensificação da extração de recursos naturais, com foco em exportação, e é marcado por uma dependência de receitas como os royalties do petróleo. Essa dependência gera vulnerabilidades fiscais, pois os municípios ficam sujeitos às oscilações do mercado de commodities, o que compromete a sua capacidade estatal — habilidade do governo de planejar, coordenar, implementar políticas públicas, alinhadas às suas prioridades, com o objetivo de atender às necessidades coletivas e promover o desenvolvimento, mesmo quando necessário contrariar interesses externos e de mercado.

Para avaliar os impactos econômicos e de governança no contexto do neoextrativismo, o estudo utiliza três principais variáveis: dependência vertical, autonomia fiscal e capacidade de investimento. A **dependência vertical** mede a parcela das receitas municipais oriundas de transferências governamentais, como os royalties, e expõe os municípios às vulnerabilidades de depender de recursos externos para seu funcionamento. A **autonomia fiscal** se refere à capacidade de gerar receitas próprias, como impostos e taxas, sem depender excessivamente de transferências, sendo essencial para a independência de planejamento e execução de políticas. Por fim, a **capacidade de investimento** representa a habilidade de alocar recursos em projetos de desenvolvimento local, refletindo a estabilidade financeira e o potencial de crescimento dos municípios.

Em Campos dos Goytacazes, a forte dependência das receitas de royalties impacta

diretamente a autonomia fiscal e a capacidade de investimento, enquanto em Macaé, a "capital do petróleo", a economia é moldada pela instalação de um polo de empresas do ramo da exploração do petróleo e gás e os serviços ligados a essa economia, mas carece de diversificação, o que compromete a resiliência econômica da cidade em períodos de crise no setor. Já São João da Barra, com a economia logística impulsionada pelo Porto do Açu, enfrenta desafios relacionados à distribuição desigual dos benefícios econômicos e ao impacto ambiental desse megaempreendimento, refletindo mais em aumento de receita do que em desenvolvimento social.

O trabalho propõe que o desenvolvimento desses municípios requer estratégias que reduzam a dependência dos royalties e incentivem a diversificação econômica, além de promover maior cooperação intermunicipal para fortalecer a governança local. O trabalho também aborda a justiça intergeracional, sugerindo que o uso dos recursos provenientes dos royalties seja planejado com foco no bem-estar das futuras gerações.

CAPITAL URBANO E ECONOMIA DE PLATAFORMA: IMPACTOS DA GESTÃO FISCAL NO DESENVOLVIMENTO URBANO DE CAJAMAR E SÃO BERNARDO DO CAMPO (SP)

Mônica Muniz Pinto de Carvalho

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) | monicarvalho@pucsp.br

O objetivo dessa palestra é verificar a hipótese de que o federalismo fiscal brasileiro, instituído pela Constituição Federal de 1988 (CF88), induz os municípios em situação de crise fiscal a um tipo de política de desenvolvimento urbano que, por paradoxal que possa parecer, termina por relativizar a autonomia tributária que lhes foi atribuída constitucionalmente. Essa hipótese foi construída observando-se a gestão fiscal dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) que, desde a década de 1980, sofrem com maior intensidade a perda de receitas decorrente da desindustrialização brasileira, dada a importância que a atividade industrial assumiu em suas economias desde meados do século XX.

Para verificá-la, vamos considerar para análise empírica a comparação entre os municípios de São Bernardo do Campo e Cajamar, localizados respectivamente nas Sub-regiões Sudeste e Norte da RMSP, ambos fazendo fronteira com o município-polo, a cidade de São Paulo, capital do Estado. Embora São Bernardo do Campo tenha uma população oito vezes maior que a de Cajamar (IBGE-Cidades, Censo 2022) e três vezes o seu Produto Interno Bruto (PIB) (IBGE-Cidades, 2021), a comparação entre municípios de porte desigual não é aleatória. Partimos da constatação de que essa desigualdade é resultado de inserção também desigual no desenvolvimento industrial da RMSP e que, portanto, condicionará diversamente a resposta à crise fiscal decorrente da desindustrialização. Tomaremos como mediação analítica a gestão fiscal empreendida por esses municípios, considerando: i) os incentivos fiscais promovidos para atrair investimentos visando a obtenção de receitas; ii) as consequências para a política de desenvolvimento urbano; iii) o impacto para a respectiva autonomia tributária, considerando os indicadores elaborados por Garson e Ribeiro (2005).

A apresentação a) discute a relação entre a temática fiscal e o campo dos estudos urbanos; b) analisa como os municípios selecionados, Cajamar e São Bernardo do Campo, promoveram isenção fiscal para atrair investimentos, valendo-se dos tributos municipais – Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) – com consequência para a política de desenvolvimento urbano; c) demonstra como essas ações empreendidas no âmbito da gestão fiscal contribuíram para relativizar a autonomia tributária desses mesmos municípios, considerando os indicadores fiscais.

ENERGIA EÓLICA E CAPACIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE DA AUTONOMIA FISCAL DOS PRINCIPAIS MUNICÍPIOS PRODUTORES DE ENERGIA EÓLICA DO NORDESTE

Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo

Fundação Getúlio Vargas | cadmielmergulhao@gmail.com

Wagner Muniz

Universidade Federal do Rio Grande do Norte | munizww@yahoo.com.br

Richardson Leonardi Moura da Camara

Universidade Federal do Rio Grande do Norte | richardson.camara@ufrn.br

O presente estudo analisa como a chegada de empreendimentos de energia eólica afetaram a dinâmica fiscal dos municípios no Nordeste do Brasil com base nos seguintes indicadores: autonomia tributária, dependência vertical e capacidade de investimento. Para isso, faz um recorte espacial dos dez principais municípios produtores de energia eólica do Nordeste (capacidade instalada) e um recorte temporal para comparação, entre a chegada dos parques eólicos e a presença dos investimentos do BNDES na região e o crescimento da capacidade instalada entre 2004 e 2022.

O financiamento estatal através do BNDES foi essencial para impulsionar o crescimento do setor eólico na região. Além do financiamento, o governo brasileiro também promoveu leilões para a contratação de energia eólica, onde empresas disputaram a oportunidade de vender sua produção de energia ao mercado, proporcionando uma maior previsibilidade aos investidores, já que garantiam um mercado para a energia produzida pelos parques eólicos (GALA, 2022). A oferta de incentivos fiscais por parte dos governos estaduais e municipais têm criado um ambiente favorável para que empresas do setor energético e investidores possam expandir suas operações e desenvolver projetos de grande porte de geração de energia limpa e renovável em larga escala.

O objetivo principal deste estudo é investigar se após a chegada dos empreendimentos eólicos, esses municípios conseguiram evoluir a sua dinâmica fiscal, conseguindo aumentar a arrecadação própria e diminuir a dependência vertical (transferências intergovernamentais), ou ainda, conseguiram aumentar sua capacidade de investimento. O estudo apresenta uma revisão bibliográfica sobre temas como capacidades estatais, regimes urbanos e neoextrativismo para uma compreensão mais abrangente da dinâmica fiscal municipal. A metodologia envolve uma análise descritiva de dados secundários, com amostra não probabilística.

A análise procura contribuir para debater a relativa autonomia e capacidade fiscal dos municípios e a necessidade de políticas regulatórias e com suporte governamental federal que minimizem os efeitos das transformações socioeconômicas e ambientais provocados pelos novos investimentos de empresas transnacionais nesses territórios.