

Título do capítulo	CAPÍTULO 12 – DESENVOLVIMENTO LOCAL E AMPLIAÇÃO DA AUTONOMIA FISCAL: O CASO DO MUNICÍPIO DE BREVES-PA
Autores	Rodrigo Portugal Moises Sarraf
DOI	https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-069-1/capitulo12

Título do livro	DIÁLOGOS PARA UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO: TEMAS TRANSVERSAIS À PNDU
Autor	Marco Aurélio Costa
Volume	3
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2024
Edição	-
ISBN	978-65-5635-069-1
DOI	https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-069-1

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2024

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

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 do Ministério da Economia.

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

DESENVOLVIMENTO LOCAL E AMPLIAÇÃO DA AUTONOMIA FISCAL: O CASO DO MUNICÍPIO DE BREVES-PA

Rodrigo Portugal¹
Moises Sarraf²

1 INTRODUÇÃO

No federalismo, a autonomia dos governos locais é um dos princípios a serem resguardados, pois é a partir dela que os territórios se governam pelos seus próprios meios e ofertam serviços públicos condizentes com os anseios da sociedade.

Em federações centralizadas, como a brasileira, boa parcela dos municípios pobres depende fiscalmente das transferências intergovernamentais, o que leva a menor autonomia, tanto nas receitas, visto que há menor estímulo a auferir receita com tributação própria, quanto nas despesas, uma vez que boa parte dos recursos transferidos são vinculados a funções orçamentárias predeterminadas, como saúde ou educação, reduzindo-se o raio de escolha da administração municipal.

Esse é o caso de Breves, município localizado na região do Marajó, Pará, estado da Amazônia brasileira. O município está situado entre duas das maiores capitais da região, Belém-PA e Macapá-AP, e se constitui em importante entreposto na rota fluvial entre o rio Amazonas e o litoral atlântico. Breves teve forte presença recente do setor madeireiro, é acessado por via fluvial ou aérea e sua população é superior a 100 mil pessoas, que demandam serviços públicos do poder local, pressionando por maior autonomia de recursos.

Diante do exposto, este capítulo busca propor alternativas para uma maior autonomia nas receitas e despesas públicas de Breves, sugerindo, de um ponto de vista territorial, o modo como um município pode elevar sua autonomia política e financeira.

Em sentido mais amplo, o texto entrelaça a questão do financiamento urbano com o desenvolvimento econômico local, passando pela cooperação interfederativa no contexto amazônico, com vistas a discutir o território na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

1. Pesquisador associado do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e economista da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). *E-mail*: rodrigo.portugal88@gmail.com.

2. Analista I do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). *E-mail*: moises.sarraf@gmail.com.

2 O TERRITÓRIO DE BREVES

Para o escopo deste estudo, o território é o espaço (infraestrutura e meio ambiente) adicionado da sua dinâmica de uso pelos agentes, sejam empresas, pessoas ou instituições, algo que Santos (1994) denominou “território usado”. Nesse sentido, no Brasil, as receitas próprias de um município, que dão base para as despesas autônomas, provêm do território, devido ao fato gerador dos dois principais tributos municipais – Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e Imposto sobre Serviços (ISS) –, ser o imóvel urbano e a prestação de serviços locais, respectivamente. Em ambos, a arrecadação é obtida sobre fatores locais de uso do território pelos agentes, seja de forma econômica seja patrimonial.

Também as transferências devolutivas, a partir de tributos recolhidos no município, mas arrecadados pelos governos estadual e federal e devolvidos em cotas-parte, seguem a mesma linha. As transferências do Imposto sobre Comércio, Mercadoria e Serviços (ICMS), Imposto Territorial Rural (ITR) e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) são proporcionais à economia local e à propriedade. Logo, iniciativas que envolvam as transferências devolutivas, incrementando a arrecadação tributária municipal, também passam pelo território.

Quanto à economia, a cidade de Breves foi um dos polos de produção madeireira na Amazônia durante o século XX, inclusive com proeminência nacional. Ainda em 1928, por exemplo, Mário de Andrade fez referência à madeira extraída na região, quando citou, na obra *Macunaíma*, uma “mesa de jacarandá esculpido arranjada com louça branco-encarnada de Breves e cerâmica de Belém” (Andrade, 1994).

Entre 1970 e 1980, com a ida de grandes firmas madeireiras para a Amazônia, Breves se consolidou como um dos maiores produtores de madeira em tora do Brasil, criando uma infraestrutura que conectou a extração na floresta nativa à organização das toras, passando pelo corte nas serrarias, até o embarque em portos próprios para o exterior ou para Belém ou Macapá, a depender do que fosse considerado mais vantajoso. A concentração no setor madeireiro, acrescida do baixo nível de beneficiamento – da mesma maneira que ocorre com outros produtos de base extrativista –, acabou por fragilizar a economia do município, assim como foi uma forma de favorecimento de setores oligárquicos que exploram recursos naturais e o trabalho da população local.

O setor madeireiro se baseou no regime intensivo de mão de obra, o que colaborou para tornar populosa a região. Atualmente, são cerca de 100 mil habitantes, um número elevado, considerando-se a concentração populacional nas capitais da região Norte, apesar de Breves ser uma cidade sem conexão terrestre, apenas fluvial e aérea. Metade dessa população é ribeirinha, espalhada em comunidades no vasto território de abrangência do município, o que vai de encontro à noção idílica da Amazônia despovoada. A maioria dos moradores não possui a titulação da terra,

e, mesmo com o esforço de regularização fundiária, é restrita a cobrança do ITR e do IPTU (Ipea, 2015, p. 70).

O contingente e o espriamento populacional também são explicados pelo ciclo da borracha. Apesar do título de cidade madeireira, no século XIX, quando o uso do látex chegou a grandes proporções, Breves se tornou um dos principais produtores de borracha, a partir de relações de trabalho servil, com a incorporação dos descendentes de povos indígenas e, por fim, com as migrações nordestinas, o que na literatura amazônica foi chamado de “aviamento”, a servidão por dívidas. “Breves é uma das pequenas cidades que cresceram desde a ativa demanda por borracha, da qual o distrito circundante produz vasta quantidade”, demarcou o naturalista e escritor norte-americano Edwards (1861, p. 88), na década de 1840, durante viagem à região, ao passo que, em fins do mesmo século, o naturalista Herbert Smith narrou que a região de Breves “é um dos mais importantes distritos da borracha, onde centenas de seringueiros são empregados para coletar e preparar a goma bruta” (Smith, 1879, p. 82).

Dessa forma, pessoas migraram e se consolidaram a partir do comércio das rotas fluviais, da indústria madeireira e da extração de látex, facilitando a circulação de povos e culturas, ajudando a produção de identidades plurais, reunindo “traços indígenas, negros escravos, fugitivos quilombolas, nordestinos e estrangeiros como portugueses, judeus, turcos e norte-americanos” (Sarraf-Pacheco, 2010, p. 98).

Outro traço marcante do território brevense que influi na arrecadação e na despesa pública é o recorte fluvial, uma vez que o Marajó é o maior arquipélago marítimo fluvial do mundo, região que ainda pode ser subdividida em duas: Marajó das Florestas e Marajó dos Campos. Na primeira, situa-se o município de Breves (Sarraf-Pacheco, 2010). Nessa região há predominância da vegetação de mata fechada e grandes rios, sendo importante ressaltar que, no município, não existem terras indígenas, mas, desde 2005, o governo federal instituiu a reserva extrativista (Resex) Mapuá, de onde é extraída boa parte da madeira certificada. Na segunda, que tem Soure como cidade principal, a vegetação predominante é mais baixa e de áreas alagadas, próprias para o pasto e a criação de búfalos. Inclusive, há uma divergência histórica sobre qual seria a cidade com maior importância política, econômica e cultural no Marajó, se Breves ou Soure.

A configuração geográfica dos rios faz vigorar na cidade o que pode ser chamado de uma hidropolítica, relações econômicas e políticas que se tornam eixos centrais na realidade regional. Como a principal forma de transporte de mercadorias, insumos e pessoas é a fluvial, empresas de navegação tornam-se imprescindíveis, garantindo vantagens econômicas, formando grupos que atuam no setor de serviços e comércios, com supermercados, estâncias e postos de combustíveis, por exemplo. Os proprietários dessas empresas, por sua vez, ou tornam-se políticos

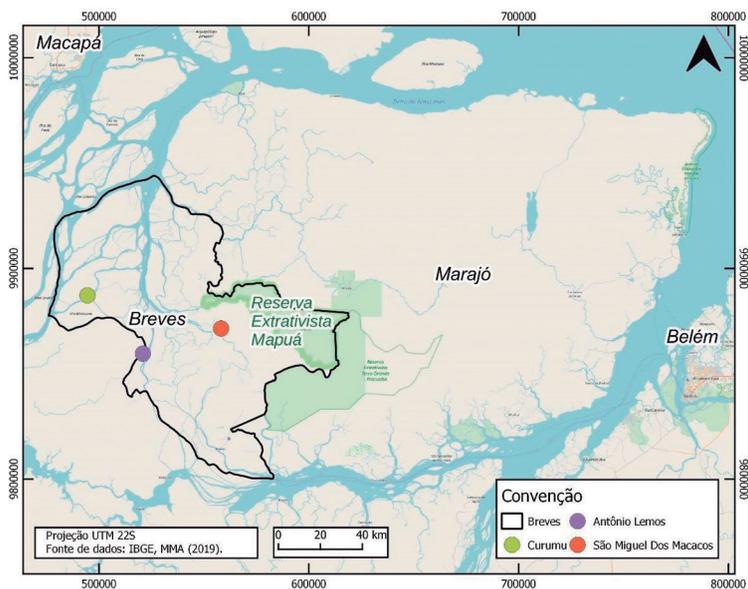
(vereadores e prefeitos) ou financiam candidaturas, ocupando cargos no Executivo municipal e até mesmo no Legislativo estadual. Assim, proprietários de embarcações formam a elite econômica e política da região, consolidando o ciclo da hidropolítica – e quaisquer iniciativas de construção de outros modais, como o aéreo, é pactuada com estes agentes.

Dada essa configuração, Breves possui uma elite fluvial formada que se relaciona com o fluxo comercial da cidade. Quanto aos aspectos tributários, seria plausível uma baixa cota-parte de IPVA, dado que o imposto não cobre embarcações, e se supõe um alto potencial de cota-parte de ICMS e ISS, pelo histórico fluxo comercial que envolve a região, de conectividade do rio Amazonas, que já passou pelo ciclo da borracha e da indústria madeireira.

O mapa 1 mostra a localização de Breves, dos seus três distritos (Curumu, Antônio Lemos e São Miguel dos Macacos), todos eles constituídos ainda no século XIX com populações tradicionais que demandam serviços públicos do governo local, e são caminhos e paradas naturais no Furo de Breves, uma via do rio Amazonas até o litoral atlântico.

MAPA 1

Localização do município de Breves-PA



Fonte: IBGE mapas.

Elaboração dos autores.

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

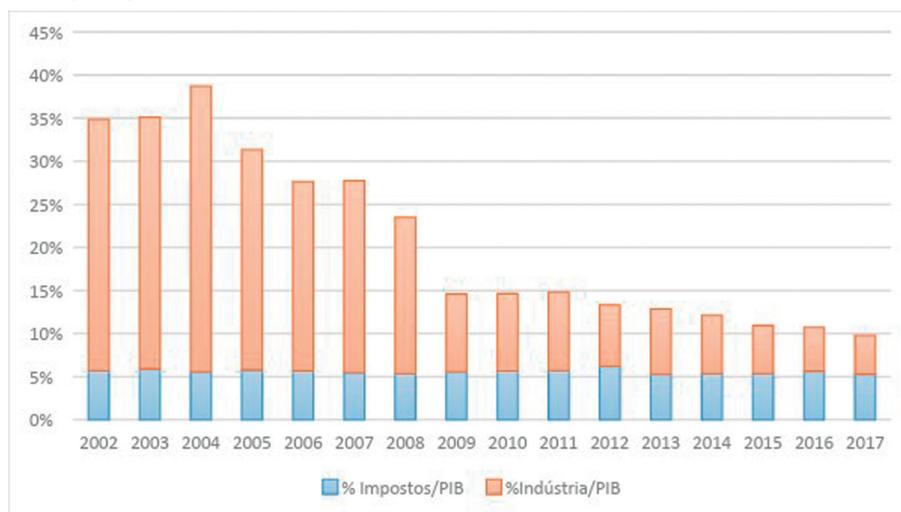
3 AS RECEITAS DO MUNICÍPIO DE BREVES-PA

No âmbito nacional, a tributação brasileira é derivada principalmente de impostos indiretos sobre a atividade econômica. Em comparação a outros países, que tributam majoritariamente a renda e o patrimônio, a nossa tributação tem características regressivas, como apontaram diversos autores, entre eles Afonso, Soares e Castro (2013, p. 13) e Gobetti e Orair (2016). Então, seguindo a lógica de tributação brasileira, a tributação local seria sensível à principal atividade econômica do município. Porém, isso não foi percebido no histórico do setor madeireiro em Breves. A atividade não se converteu em impostos locais ao longo dos anos, prejudicando sua autonomia fiscal. O percentual de tributação em relação ao produto interno bruto (PIB) sempre girou em torno de 5%, enquanto o valor adicionado pela indústria, que no município é sinônimo de atividade madeireira, oscilou para baixo, de quase 40% para 10%, em quinze anos (2002-2017); uma queda significativa, o que mostra que a atividade econômica local era descolada dos tributos.

GRÁFICO 1

Impostos e valor adicionado da indústria sobre o PIB (2002-2017)

(Em %)



Fonte: PIB municipal do IBGE.

Elaboração dos autores.

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

A indústria madeireira não induziu o aumento de serviços ligados ao ramo, que proporcionasse uma elevação de ISS, dos serviços de registros públicos, portuários, de navegação, seguros, apoio técnico, administrativo, jurídico, contábil, de transporte, bancário, de manutenção e reparação de máquinas. Nada foi afetado

significativamente pela extração madeireira no local. As empresas complementares não se instalaram, e assim não se elevou o nível de arrecadação própria municipal.

Não é preciso ressaltar que os impostos sobre a propriedade também passaram ao largo dos cofres públicos. O IPTU sempre apresentou arrecadação mínima – uma característica do Brasil, e ainda mais dos municípios da região Norte, como apontou Carvalho Junior (2018). A título de ITR, em 2018, foi transferida pela União a quantia irrisória de R\$ 1.968,00,³ uma transferência devolutiva que incide sobre a propriedade rural, em que 50% da arrecadação fica com a União e 50% com o município, e é fortemente afetada pela baixa regularização fundiária na região.

No âmbito estadual, o ICMS, que incide sobre os desdobramentos de madeira (serrarias), sempre manteve uma arrecadação reduzida, o que proporcionou um pequeno percentual de cota-parte transferida pelo governo do estado, indo de encontro às expectativas de arrecadação geradas pelo fluxo comercial na cidade. Destaca-se que, desde 1996 (Lei Complementar nº 87/1996 – Lei Kandir), os produtos primários e industrializados semielaborados destinados ao exterior são isentos de ICMS, principal destino da madeira de Breves, e a indústria complementar que se desenvolveu localmente foi a fabricação de vassouras, um setor de baixo valor agregado. Além disso, o IPVA foi pífio e mesmo os impostos federais, como o imposto de renda (IR), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ou as contribuições sociais utilizadas para financiar a seguridade social, arrecadaram pouco sobre o setor.

Assim, o aparato tributário brasileiro não se adequou em Breves e não conseguiu captar recursos proporcionais à principal atividade econômica do território, como ficou exposto no gráfico 1.

As explicações mais comuns foram a baixa regularização da atividade, muito baseada na espoliação social e exploração ambiental a baixos custos de mão de obra, tecnologia, insumos rudimentares, de reduzida incidência fiscal, o que acabou se tornando uma situação estrutural de pobreza. O estado local não desenvolveu autonomia fiscal para atuar como regulador da atividade e tampouco para ser garantidor de rendas e serviços na região, até pela captura por parte dos intermediadores comerciais condizentes com a “hidropolítica”, a quem não interessa o conflito com os produtores.

3. Relatório resumido de execução orçamentária (RREO), anexo 3 – 6º bimestre de 2018. Disponível em: <http://www.governotransparente.com.br/gestaofiscal/documentos/4400489?clean=false>. Acesso em: 29 jan. 2020.

A dinâmica territorial e produtiva se baseou fortemente na remessa de ativos ao estrangeiro, sem tomada de decisão endógena e redistribuição dos proventos entre os habitantes via tributação, o que consolidou baixos indicadores sociais na região, que estão entre os menores do Brasil.

O declínio do setor se iniciou com as operações de 2008 realizadas por órgãos ambientais do governo federal, que, em parceria com a Polícia Federal (PF), fecharam inúmeras madeireiras ilegais no município, ocasionando protestos na cidade e uma baixa no nível de emprego. As ações da PF faziam parte de uma estratégia mais ampla do governo federal, que buscava reduzir o desmatamento na região, atendendo à pressão internacional sobre a questão ambiental. Na época, elites locais reagiram, anunciando o que poderia ser um desastre social, com o fim da atividade que mais gerava empregos na cidade. Ademais, a crise financeira mundial de 2008 também foi apontada como um fator que demarcou o declínio do setor. As grandes empresas que se instalaram no município, entre 1970 e 1980, encerraram suas atividades gradativamente. Alguns exemplos são a Madenorte, a Magebrás, a Mainardi e a Robco.

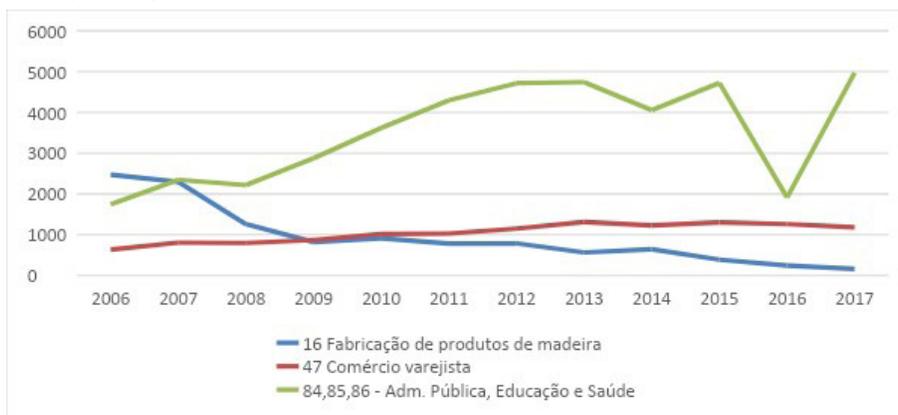
Os dados evidenciam o grande choque que as operações ambientais causaram sobre o emprego na cidade. Em 2006, 2.500 pessoas estavam ocupadas no ramo, enquanto em 2017 esse número não chegou a 200, sendo possível perceber que os empregos migraram para o comércio varejista, principalmente pequenas lojas e comércios locais. Vale ressaltar que, mesmo em um território cortado por rios, o núcleo urbano necessita de transporte terrestre, dada a precariedade do transporte público. Assim, o serviço de mototaxistas se tornou um dos que mais geraram trabalho na região, fato similar em outras cidades da Amazônia e do Nordeste do Brasil.

Em relação aos empregos formais, o gráfico 2 mostra que houve uma migração de empregos para a administração pública, saúde e educação – esses dois últimos setores com um piso mínimo de gastos constitucionais –, e para as formas contemporâneas de manutenção dos empregos em situações de queda estrutural da atividade econômica. Sem isso, e sem os programas federais de transferência de renda, como o Bolsa Família, não haveria amortecedores sólidos sobre a renda no nível municipal, em uma situação que já era de extrema pobreza.

GRÁFICO 2

Pessoal ocupado total, segundo a CNAE (2006-2017)

(Em 1 mil)



Fonte: Tabela 6450 do Sidra/IBGE.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas.

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

Dada a fragilidade econômica em termos tributários e de autonomia fiscal, o município depende sobretudo das transferências intergovernamentais, entre as quais se destacam os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), um fundo coordenado pelo governo federal cujas fontes de receita são oriundas de nove tributos diferentes, de todos os níveis federativos. A característica básica do fundo é o vínculo do seu gasto em despesas relacionadas à educação, o que diminui o raio de escolha da administração pública local.

Entre 2017 e 2019,⁴ o Fundeb representou 72% da receita corrente líquida (RCL) do município, enquanto o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – uma transferência intergovernamental de caráter redistributivo que não possui vinculação de gastos, que independe da influência municipal quanto aos valores –, representou 21% da RCL. Os tributos que poderiam elevar a arrecadação de acordo com determinado esforço local tiveram percentuais reduzidos, como a cota-parte do ICMS em 5% e a receita tributária própria, de apenas 6%.

4. Relatório resumido de execução orçamentária (RREO), anexo 3 (6º bimestre de 2017, 2018 e 5º bimestre de 2019). Disponível em: <https://breves.pa.gov.br/portal-da-transparencia/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/>. Acesso em: 29 jan. 2020.

Isso significa dizer que o esforço municipal para aumentar sua autonomia quanto às receitas passa pelo aumento da arrecadação de ISS e IPTU pela prefeitura, e do ICMS pelo estado, o que demanda, além de maiores capacidades tecnológicas e administrativas na cobrança, setores produtivos que induzam serviços complementares no território, algo que a indústria madeireira nunca conseguiu. O que se vislumbra em Breves é uma economia estagnada que sobrevive dos serviços públicos, principalmente no setor educacional, que forma mão de obra e qualifica as pessoas, as quais, no entanto, não são absorvidas por setores produtivos de maior valor adicionado, inexistentes no município ou na região. A solução dos formados é migrar ou se empregar no comércio e na administração pública.

Assim, dado o arcabouço tributário e federativo brasileiro, o critério produtivo continua a ser a melhor forma de elevar as receitas próprias e a autonomia local, mas os setores precisam ser adequados ao território, o que em Breves significa:

- adequação ao transporte fluvial;
- preservação da mata nativa; e
- incentivo a alternativas para a mão de obra, de modo a se absorver o contingente vulnerável da indústria madeireira.

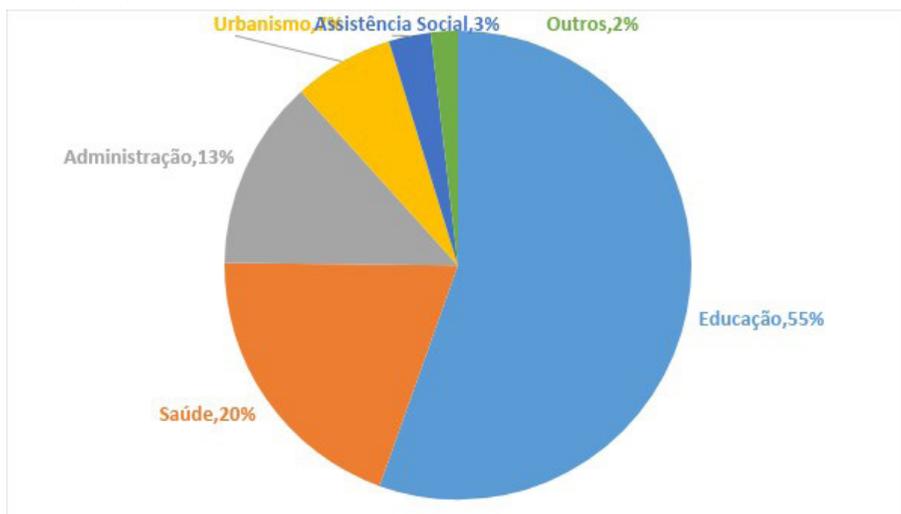
4 AS DESPESAS POR FUNÇÃO

Como as receitas do município são fortemente vinculadas às transferências do Fundeb, é fácil supor que a educação é a função orçamentária com maiores despesas executadas. Entre janeiro de 2017 e outubro de 2019, 55% dos valores pagos pelos cofres públicos locais foram direcionadas para essa rubrica, entre o pagamento de professores – o maior gasto –, a manutenção de escolas e outros serviços. Percentual maior que o da saúde (20%), que conta com um hospital regional de referência inaugurado em 2010 para atender à microrregião do Furo de Breves. Maior ainda que a administração pública, responsável pela gestão de um grande território formado por ilhas, comunidades, rios e um relativamente populoso núcleo urbano. É maior, também, que o urbanismo, função última de todos os municípios. O gráfico 3 mostra essa proporção.

GRÁFICO 3

Despesas pagas (jan. 2017-out. 2019)

(Em %)



Fonte: RREO (6º bimestre de 2017, 2018 e 5º bimestre de 2019). Disponível em: <https://breves.pa.gov.br/portal-da-transparencia/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/>. Acesso em: 20 jun. 2020.

Elaboração dos autores.

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

O maior gasto com educação representou uma elevação dos indicadores municipais. Segundo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que leva em conta fatores como a taxa de rendimento escolar (aprovação), o gasto vem surtindo efeito, pois em 2007 o índice era de 2,1, passando para 3,5 em 2017, entre os alunos do 4º e do 5º ano, e saindo de 3,1 para 3,7 entre os alunos do 8º e do 9º ano.

Entretanto, apesar dos avanços e do aumento do indicador, o Ideb ainda é um dos mais baixos do Brasil, o que demonstra que o processo de educação é lento, gradual e as dificuldades com os processos de incremento da educação são aprofundadas pelas desigualdades regionais.

As despesas mostram funções relevantes, como a saúde e a educação, com fortes transferências vinculadas. A saúde, por exemplo, recebe recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) para operacionalização do Sistema Único de Saúde (SUS), um vultoso valor na maioria dos municípios brasileiros. No entanto, funções sem as mesmas transferências federativas, e que deveriam ser financiadas pela arrecadação própria para suprir as demandas territoriais, ainda são incipientes.

A autonomia quanto às despesas chegou a despontar nas leis orçamentárias anuais (LOAs) entre 2017 e 2019, com previsão de gastos em segurança pública,

transporte e organização agrária, porém estes acabaram não sendo efetivados. É alarmante não haver gastos previstos nas LOAs com a gestão ambiental em uma cidade encravada na maior floresta tropical do mundo (Amazônia) e em uma área de preservação ambiental (APA) estadual, como o Marajó. Assim como é pertinente prever gastos com saneamento básico, em uma região com os menores indicadores desse setor no país, e elevar despesas em assistência social, em um espaço de grande vulnerabilidade social.

A autonomia também passa pela adequação ao território em iniciativas conjuntas com outros níveis governamentais, que podem ser norteadas pelos governos locais. Falar em transporte em Breves é falar em uma estrutura hidroviária que requer um maior nível de investimentos, que o município não suporta, mesmo que eleve sua autonomia fiscal; daí a relevância dos investimentos estaduais e federais.

Com o declínio do setor madeireiro, os portos privados das antigas madeireiras, como a Madenorte, estão em estado de abandono. Assim, quem vislumbra a possibilidade de utilização é o poder local, que – por meio dos vereadores ou parlamentares estaduais e federais ligados à região – negocia investimentos diretos com o governo federal, através dos ministérios de Portos e Aeroportos e da Integração e Desenvolvimento Regional, ou por emendas parlamentares, para operacionalização de uma estrutura portuária e náutica mais adequada.

No âmbito estadual, o governo do Pará anunciou a construção de terminais hidroviários nos municípios do Marajó, com investimentos previstos em menos de R\$ 1 milhão, um valor baixo para a construção de um porto de maior estrutura em um município de 100 mil habitantes (Magno, 2019). A pressão local seria necessária para a construção de infraestruturas além de trapiches, com possibilidade de atracque de navios, balsas e embarcações de pequeno e médio porte, com rotas regulares de transporte de passageiros e de mercadorias em vários pontos do território. Somente a organização dos fluxos (horários, preço e rotas regulares urbanas e interurbanas) já enalteceria a centralidade de Breves no sentido de se consolidar um movimento existente de comércios vindos do rio Amazonas, dos municípios ao redor e das ilhas adjacentes. Todavia, cabe ao governo local a autonomia política, que vai além da fiscal, tanto no sentido de pressionar a realização da despesa, quanto no sentido de quebrar as estruturas da hidropolítica, que permeiam os investimentos em melhoria da infraestrutura de navegação, no intuito de preservar os monopólios dos representantes locais.

Na segurança pública, ocorre fato similar, tendo a autonomia que ser exercida a partir de cooperação. A manutenção das polícias militar e civil é de competência jurídica tanto estadual quanto federal, mas o desdobramento da violência é local. Na imprensa, são comuns denúncias sobre casos de prostituição infantil e assaltos a embarcações, sobretudo na região do rio Tajapuru, no Furo de Breves, via de ligação

entre as principais cidades da Amazônia oriental. Tais processos requerem uma ação supralocal, como nas operações ambientais de 2008, que não foram duradouras, mas que descortinaram uma situação bem presente, porém pouco divulgada, de que a *ação ambiental é também uma ação policial na Amazônia*.

A terra é uma questão delicada e os conflitos armados são rotineiros pela posse do território em regiões com baixa titulação de terras – por estas razões, o IPTU e o ITR são pouco arrecadados no interior da Amazônia. A organização agrária pode aparecer na LOA como uma vontade legítima da administração local, mas só é operacionalizada enquanto despesa de fato ao envolver o Instituto de Terras do Pará (Iterpa), órgão estadual; o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), federal; e os cartórios locais, assim como a polícias Civil e Militar e os órgãos ambientais. Não à toa, dois dos últimos três secretários de meio ambiente do Pará eram delegados ou advogados da União na área de patrimônio público.

Nesse sentido, um ordenamento territorial articulado cooperativamente pela administração local pode levar a uma tributação mais efetiva do IPTU e do ITR, inclusive com possibilidade de convênio com a Receita Federal, para se obter 100% da arrecadação deste último, um esforço que aumentaria as receitas municipais de Breves e possibilitaria despesas mais autônomas.

Ante o exposto, constata-se ser notória a vinculação das despesas com as receitas, o que reduz a capacidade de escolha municipal sobre o que gastar. Em certa medida, isso foi benéfico para melhorias nas ofertas de educação, mas ainda são necessários gastos em áreas com amplas necessidades no território, como a gestão ambiental e o saneamento básico. Do mesmo modo, a autonomia tem os seus limites, uma vez que funções orçamentárias como segurança pública, transportes e organização agrária preferencialmente devem ser exercidas de forma cooperativa, mas sempre referenciadas no território, cujo representante-mor é o poder público local.

5 ALTERNATIVAS PARA A AUTONOMIA

A derrocada do setor madeireiro, nos anos 2010, descortinou a possibilidade de mudança estrutural na atividade econômica do município, o que possibilita perspectivas de aumento da arrecadação própria. Vive-se uma transição para uma etapa de manejo mais sustentável e certificada de acordo com a preservação e os dizeres legais e ambientais, a partir da bioeconomia.

O gasto público se tornaria mais efetivo com o apoio ao manejo florestal, que traz consigo certa estrutura, como serviços de apoio à engenharia florestal e agrônômica, e suporte contábil e jurídico aos empreendimentos. A simples organização da atividade já vislumbra aumento da arrecadação de ISS, uma vez que as atividades-meio são uma das principais fontes de recursos do imposto. No entanto, uma questão relevante é que estes serviços têm de estar instalados no município,

o que denota uma menor dependência procedimental de Belém ou Macapá, e propicia oportunidades aos corpos técnicos formados pelos cursos de graduação e pós-graduação locais. O preconceito e a incapacidade material necessitam ser deixados de lado.

A educação e a saúde avançaram, mesmo que lentamente, financiadas pelas transferências intergovernamentais, e podem ser um fator de impulso. O município possui 253 escolas de ensino fundamental, além de polos dos institutos federais, faculdades particulares e um *campus* da Universidade Federal do Pará (UFPA). São instituições que podem se tornar centros para o desenvolvimento de técnicas de manejo das culturas extrativas. Para tanto, *seria necessário atrair os cursos de tecnologia em madeira, engenharia florestal, agronomia e direito para o município*, que já conta com administração, ciências contábeis e gestão ambiental, segundo dados de 2017 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) sobre concluintes do ensino superior.⁵

A internalização da cadeia produtiva possibilita aos agentes locais se sentirem mais autônomos na tomada de decisão e retira o caráter exógeno do Estado e das políticas públicas. A educação é um meio para tal objetivo, assim como é um fim, pois o município já é uma centralidade na oferta de serviços educacionais. O desafio é manter e elevar a qualidade, aproveitando o centenário fluxo de pessoas na região.

As alternativas não se propõem como substitutas ao setor madeireiro, mas surgem como opções de apostas para o futuro. O governo do estado anunciou, em fins de 2019, o estabelecimento de um distrito industrial em Breves,⁶ uma iniciativa que pode aumentar o comércio e a demanda por combustíveis, de forma a balancear a redução de ICMS que os incentivos fiscais propõem, e consequentemente elevar a cota-parte que o município recebe. Os setores incentivados seriam: extração de madeiras e essências; alimentos; móveis e produtos de açaí; e construção civil. Como vantagem, é apontado o desenvolvimento do setor de comércio e serviços no município.

A crítica que se faz é à reedição da bizantina ideia de atração de investimentos de outras localidades, como Belém e São Paulo, que passam por intensos movimentos de desindustrialização, ou do exterior, cujo maior investidor atual é a China. A história brasileira de políticas de desenvolvimento regional a partir dessa matriz mostrou que as iniciativas tiveram pouco envolvimento territorial na Amazônia,

5. Disponível em: <https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Portal&PortalPath=/shared/Educa%C3%A7%C3%A3o%20Superior%20-%20Acesso%20Externo/Arquivos/Censo/Consolidado/Concluintes/An%C3%A1lises/P%C3%BAblico%20Geral/Concluintes%20-%20Por%20Abrang%C3%AANCia%20Geogr%C3%A1fica%20e%20Cat.Administrativa>. Acesso em: 20 maio 2020.

6. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaMGJlMmNiNTAtOTY1OC00ZjUzLTg2OGUtMjAzYzNiYTA5YjJiIiwidCI6IjZjczODk3LWw4YWMtNGlxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9&pageName=ReportSection4036c90b8a-27b5f58f54>. Acesso em: 22 maio 2020.

não alimentando processos autônomos. Logo, a ideia é não persistir no erro, mas apostar em uma estratégia mais pragmática, com fulcro na história do território.

Utilizar os ativos da floresta é uma tônica secular na Amazônia e, nesse contexto, a Resex Mapuá se descortina enquanto uma oportunidade. Sempre houve um conflito entre os grandes madeireiros e a comunidade extrativista sobre a propriedade da terra, o que foi, pelo menos institucionalmente, apaziguado com a criação da unidade de conservação (UC). Hoje, os moradores buscam alternativas de renda, entre as quais, o turismo de base comunitária, um dos suportes de tributação do ISS (Magalhães, 2014).

Ademais, Amaral e Rodrigues (2018) mostram que a atividade madeireira fazia parte não apenas da rotina das grandes serrarias, mas também das comunidades extrativistas da reserva. Salientam ainda que o açaí, o palmito, as sementes e essências continuam a fazer parte das tradições locais e são uma *expertise* que precisa ser mais bem aproveitada. Os moradores da reserva, assim como dos distritos, têm como atividade tradicional a extração dos frutos e óleos, comercializados na sede do município e revendidos a empresas exportadoras. Essa rede comercial abre possibilidades para uma agroindústria local de beneficiamento, articulada com os concluintes de curso superior. Como uma atividade industrial, a agroindústria, *a priori*, tem maior potencial de arrecadação do IPI, um tributo federal, mas que retorna ao município em forma de FPM. Ademais, a agroindústria também eleva a arrecadação de ICMS.

A Resex Mapuá está situada em uma das vilas que compõem o município, recortado por ilhas e com quase metade da população ribeirinha. Assim, são imprescindíveis modelos de gestão de serviços públicos direcionados a tais distritos, considerando as demandas de suas populações, como o transporte fluvial, e a impreterível necessidade de investimentos no setor. Urge o apoio ao setor naval de pequeno porte, que já existe na região e utiliza, inclusive, a madeira nativa. Trazê-lo para a questão urbana e entendê-lo como um fluxo similar aos ônibus e carros nas cidades “tradicionais” seria de bom alvitre.

O governo estadual anunciou tímidos investimentos, mas o fomento à infraestrutura fluvial tem de ser interno. Melhorar as canoas, as rabetas, os barcos e as balsas passa por iniciativas locais, que já contariam com *expertise* regional e uma elite formada pela hidropolítica. Estes elementos já constituiriam um mercado em si, o qual, ao mesmo tempo que se adequaria à renda do território, proveria infraestrutura e viabilizaria investimentos com distribuição de renda. Em relação à tributação, o aumento do fluxo naval legalizado levaria à elevação de ISS.

O setor naval ligado à circulação é intensivo em mão de obra, e sua regularização e ordenamento pode ser o caminho para recuperação dos 2 mil empregos formais realocados com a decadência do setor madeireiro, além de que ele cumpre

o papel de circulação de pessoas e mercadorias de que as agroindústrias e as empresas de manejo, articuladas com a educação, necessitam. Portanto, é necessário organizá-lo e desenvolvê-lo, analogamente às linhas urbanas e interurbanas rodoviárias.

Em síntese, o poder público deve reformular seu olhar sobre as populações marajoaras, seus saberes e suas práticas, que são oriundas de longos processos de encontro entre diversas culturas. Dessa forma, com uma ampla pactuação, considerando-se efetivamente as demandas da população, bem como suas formas de existir, será possível elaborar políticas públicas que reflitam o que tais comunidades vislumbram para o futuro.

A história extrativista, apontada neste capítulo, deve estar subsidiada pelo conhecimento produzido pelos centros científicos regionais. Mas é preciso ir além: tal conhecimento deve implementar formas de inovação tecnológica que garantam a verticalização da produção, bem como a efetividade de investimentos públicos, para que se trilhe o caminho da autonomia, não só nas finanças públicas, mas nas decisões territoriais.

Por fim, para que tais processos de concretizem, é preciso que ações governamentais sejam autônomas e cooperativas, alinhando o município, o estado e a União, mas mantendo o protagonismo da população. Historicamente, ciclos econômicos se sucederam na região, relegando ao sujeito marajoara o lugar de mão de obra barata para a extração de matéria-prima e beneficiamento de produtos acabados em áreas exteriores ao Marajó. Esses ciclos se exauriram e deixaram apenas o ônus socioambiental – um processo comum na região amazônica. É preciso que se estabeleçam tecnologias sociais garantidoras da cidadania plena, mecanismos de participação popular e fiscalização da aplicação de investimentos.

6 CONCLUSÕES

Este capítulo realizou um trajeto pelo histórico territorial e produtivo de Breves, a fim de propor alternativas que elevem a autonomia do governo municipal, tanto das receitas quanto das despesas públicas, sem descolamento dos fatores territoriais.

De uma região que passou pelos ciclos da borracha e da indústria madeireira sem avanço socioeconômico e, no último caso, sem aumento da arrecadação fiscal autônoma, Breves se tornou um município dependente das transferências intergovernamentais, principalmente do Fundeb, o que direcionou os seus gastos públicos para a educação. Apesar dos avanços nessa área, as demais, de grande demanda no território, continuam limitadas, face à baixa autonomia fiscal. Destacam-se, nesse sentido, o saneamento, a assistência social, a gestão ambiental e a segurança pública, setores entre os quais alguns são exercidos mais eficazmente em cooperação com os demais entes federativos.

Conclui-se que, para uma maior autonomia fiscal, ainda é necessário investir nos setores econômicos, considerando-se a estrutura tributária brasileira. Ou seja, a autonomia implica o desenvolvimento econômico local. Uma reorientação do vetor de atuação dos agentes políticos de extração de riqueza da acumulação de fora do lugar, para a produção de riqueza a partir do potencial local, com acumulação também local.

Mas em quê? Sugerem-se setores condizentes com o território, o que em Breves significa adequação ao transporte fluvial, preservação da mata nativa e uso intensivo de mão de obra. São eles:

- manejo florestal da madeira, de modo a se elevar a arrecadação de ICMS, que retorna em forma de cota-parte, desde que o produto não seja enviado ao exterior;
- agroindústria de beneficiamento de sementes e essências, que arrecada ICMS, também desde que não vinculada à exportação, possibilitando a arrecadação de IPI, o qual volta ao município na forma de FPM; e
- turismo de base comunitária, sendo também urgente o investimento em infraestrutura de transporte fluvial, ambos abrangidos pelo ISS, salientando-se que o último é intensivo em mão de obra e conecta as demais atividades.

Todas as atividades precisam estar interligadas com os resultados dos gastos do setor educacional, que já formou no município administradores, contadores e gestores ambientais, mas ainda falta formar engenheiros florestais, advogados, agrônomos e tecnólogos em madeira.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R.; SOARES, J. M.; CASTRO, K. P. de. **Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário brasileiro**: livro branco da tributação brasileira. Brasília: BID, jan. 2013 (Texto para Discussão, n. 265).

AMARAL, V. S.; RODRIGUES, J. C. Reservas extrativistas na Amazônia: conflitos e interesses no processo de “construção” da Resex Mapuá, Marajó, Pará. **International Scientific Journal**, v. 4, n. 13, 2018.

ANDRADE, M. de. **Macunaíma**. São Paulo: Livraria Martins, 1994.

CARVALHO JUNIOR, P. H. Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). *In*: FAGNANI, E. (Org.). **A reforma tributária necessária**: diagnóstico e premissas. 1. ed. Brasília; São Paulo: Anfp; Fenafisco, 2018. v. 5, p. 411-425.

EDWARDS, W. **A voyage up the river Amazon including a residence at Pará.** Londres: John Murray, 1861.

GOBETTI, S.; ORAIR, R. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada.** Brasília: Ipea, abr. 2016. (Texto para Discussão, n. 2190).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Observatório da Função Socioambiental do Patrimônio da União na Amazônia:** relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7511/1/RP_Observat%c3%b3rio_2015.pdf. Acesso em: 12 fev. 2020.

MAGALHÃES, A. P. F. **Metodologia aplicada ao turismo de base comunitária em reservas extrativistas:** valoração da atratividade turística da Resex – o exemplo de Mapuá, arquipélago do Marajó, Breves-PA. 2014. 124 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

MAGNO, B. Projetos de terminais hidroviários no Marajó apostam na sustentabilidade. **Agência Pará**, 23 out. 2019. Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/15880/>. Acesso em: 10 fev. 2020.

SANTOS, M. O retorno do território. *In*: SANTOS, M.; SOUZA, M. A.; SILVEIRA, M. L. **Território:** globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec, 1994.

SARRAF-PACHECO, A. Encantarias afroindígenas na Amazônia marajoara: narrativas, práticas de cura e (in)tolerâncias religiosas. **Horizonte**, Belo Horizonte, v. 8, n. 17, p. 88-108, abr.-jun. 2010.

SMITH, H. **Brazil, the Amazons and the coasts.** Nova York: Charles Scribner's, 1879.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Brena Rolim Peixoto da Silva

Cayo César Freire Feliciano

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Natália de Oliveira Ayres

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

