CAPÍTULO 5

FINANÇAS MUNICIPAIS, SISTEMA FISCAL LOCAL E ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO URBANO

Rodrigo Curi[1]

1 INTRODUÇÃO

O processo de desenvolvimento econômico urbano brasileiro, quando analisado a partir do salto de modernização econômica do país em 1950, se traduziu por uma acelerada urbanização, por uma variação na estrutura produtiva e por desigualdades sociais ligadas ao meio de vida nas cidades.

O desenvolvimento econômico não se limita exclusivamente ao crescimento econômico. O crescimento do produto interno bruto (PIB) é uma condição fundamental para que se coloquem em prática políticas de desenvolvimento. No entanto, não é suficiente para que a renda seja alocada de forma a gerar um melhor padrão de vida para toda a população de uma região. Sendo assim, a discussão entre os países e o debate entre os diversos grupos que compõem a sociedade brasileira sobre como encaminhar políticas voltadas ao desenvolvimento é fundamental para sua efetividade, a partir da ideia de que o desenvolvimento verdadeiro só existe quando a população, em seu conjunto, é beneficiada (Furtado, 2002).

Ao se refletir sobre o tema do desenvolvimento econômico urbano, é necessário considerar a dificuldade de financiamento dos municípios, a estrutura tributária brasileira e a vulnerabilidade da arrecadação e repartição dos recursos destinados aos municípios. Além disso, entende-se que o desenvolvimento econômico nacional parte de um projeto de nação que envolve o conjunto da população em seus diversos setores. A economia urbana é parte desse projeto, e, para maior efetividade das estratégias de desenvolvimento urbano, é preciso que estas se alinhem com o planejamento e com as políticas de desenvolvimento em nível nacional, de modo a minimizar contradições e conflitos e alavancar a trajetória rumo aos objetivos de desenvolvimento brasileiro. A contextualização das estratégias de desenvolvimento urbano com as políticas nacionais de desenvolvimento representa, então, uma questão fundamental para o futuro das cidades.

---

1. Graduado em ciências econômicas pela Universidade de Brasília (UnB) e doutorando em ciências econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atualmente é assistente de pesquisa nível III no Ipea e professor adjunto de relações internacionais no Centro Universitário de Brasília (UniCeub). *E-mail*: <rodrigo.curi@ipea.gov.br>.

Nesse contexto, o desenvolvimento econômico local (DEL) é uma estratégia em que os diversos setores de um determinado território se unem por intermédio de parcerias e acordos, de modo a aproveitar os recursos e as vantagens desse território para a promoção de melhor qualidade de vida da população que nele habita. No âmbito dessa estratégia, está a integração do DEL com o desenvolvimento urbano nacional e deste com a política nacional de desenvolvimento.

Toda a reflexão sobre o tema aponta para propostas de criação de empregos e meio de vida adequados no meio urbano, enfatizando-se o setor informal da economia, que abarca, em sua maioria, uma população de maior vulnerabilidade social.

2 INTEGRAÇÃO DA ECONOMIA URBANA NA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

A partir da segunda metade da década de 2000, observa-se no Brasil uma maior atenção para as políticas de desenvolvimento regional. O marco institucional dessa posição foi a elaboração, pelo Ministério da Integração Nacional (MI), em 2003, da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.

Segundo Silva (2015), essa política contrasta com a posição nacional da década de 1990 e a primeira metade da década de 2000, em que o planejamento econômico se dava em âmbito nacional, com a construção dos planos plurianuais (PPAs). Esse período foi marcado por um aumento das desigualdades regionais, com a extinção da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), ambas em 2001, e a criação, por meio dos PPAs de 1996 a 1999 e de 2000 a 2003, dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento (Enids). [2]

Por sua vez, a PNDR tem como objetivo a sistematização do planejamento regional, ao integrar as instituições públicas nas escalas federal, estadual e municipal, além das empresas privadas e da sociedade civil. No que tange ao desenvolvimento econômico urbano, a PNDR buscou retirar o foco macrorregional do planejamento regional – que toma como premissa a homogeneidade das regiões – para tratar do planejamento a partir das particularidades de cada região, principalmente a partir de suas relações político-econômicas.[3] Além disso, criou e apoiou os arranjos produtivos locais como meio de desenvolvimento das regiões.

2. Nesse âmbito, seguiu da PNDR a recriação da Sudam – LC nº 124, de 3 de janeiro de 2007 – e da Sudene – nº 125, de 3 de janeiro de 2007 – e a institucionalização da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) – LC nº 129, de 8 de janeiro de 2009.

3. Esse ponto se alinha com as recomendações da ONU presentes nos *Issue papers* para a Conferência Habitat III, no que tange ao desenvolvimento econômico local.

Ao analisar a evolução do PIB por microrregião da PNDR, a taxa de crescimento anual das microrregiões de alta renda, entre 1999 e 2006, foi de 3%, e entre 2006 e 2012, a taxa aumentou para 5%, enquanto as de baixa renda mostraram uma taxa de 5% e 6%, respectivamente. Para os dois períodos em questão, as regiões consideradas dinâmicas pela PNDR mostraram um crescimento anual de 8% e 7%, respectivamente, enquanto as regiões consideradas estagnadas mostraram um crescimento anual menor, de 5% e 6%, respectivamente. Esse fato demonstra a necessidade de dinamização econômica e atenção a regiões estagnadas economicamente.

Silva (2015) destaca que, apesar dos avanços, a PNDR também mostrou limitações teóricas, técnicas e políticas, fato que levou à sua revisão a partir de 2012. Dentre as limitações, destaca-se a fraca associação entre o planejamento regional e urbano; a ausência de prioridade do desenvolvimento regional em comparação a políticas de âmbito nacional (como o Programa Bolsa Família – PBF e o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC); e a dificuldade de municípios e estados em financiar as políticas voltadas ao seu desenvolvimento, no âmbito da descentralização de competências (Orair, 2016).

No que tange à dificuldade no financiamento do desenvolvimento municipal, Orair (2016) denota que as finanças municipais possuem características pró-cíclicas, ou seja, variam conforme o movimento cíclico da economia, fato que compromete o planejamento do desenvolvimento pelos governos locais. Ademais, a estrutura de gastos dos municípios é pouco flexível e, uma vez que a maior parte de seus recursos provém de transferências dos governos estaduais e da União – fato que carrega uma discricionariedade no montante financeiro transferido –, observam-se desigualdades significativas da capacidade financeira de cada município. Esse fato desfavorece o desenvolvimento econômico urbano, uma vez que, em 2013, 13% dos municípios apresentavam uma capacidade de autofinanciamento abaixo de R$ 100 mil.

Dado o apresentado, faz-se necessário considerar, para o desenvolvimento da economia urbana, um melhor entendimento das particularidades políticas, culturais, econômicas e espaciais de cada região, sendo consideradas no programa nacional de desenvolvimento; e, para além dos benefícios econômicos regionais de programas nacionais de desenvolvimento, construir uma maior capacidade financeira para os municípios, de acordo com suas necessidades de desenvolvimento, de modo a combater as desigualdades observadas entre eles.

3 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL

O processo de urbanização de um país, em termos sociais e econômicos, promove diversas possibilidades de redução da pobreza e da desigualdade e de melhor qualidade de vida da população como um todo. No entanto, essas oportunidades dependem de um papel ativo do planejamento público e do desenvolvimento de instituições que possam guiar a urbanização para um projeto de desenvolvimento nacional.

Um exemplo negativo desse fato está no processo de urbanização brasileiro ocorrido entre as décadas de 1950 e 1980. Em meio a altos níveis de urbanização, com mais de 35 milhões de brasileiros migrando do meio rural para o urbano,[4] não houve planejamento para aproveitar as oportunidades, e esse processo foi, então, acompanhado de aumento das desigualdades sociais,[5] marcadamente nos espaços urbanos. Assim, o dinamismo econômico sem a coordenação pública não se traduziu necessariamente em desenvolvimento econômico.

Um ponto estratégico no planejamento urbano está no aproveitamento das oportunidades e dos recursos de determinado local para a promoção do bem-estar de seus habitantes. O desenvolvimento econômico local representa uma estratégia de instrumentos adaptados para as necessidades e as oportunidades locais, em que há uma transferência de competências das políticas nacionais para as autoridades locais (ONU, 2015a).

4 EMPREGO E MEIOS DE VIDA DECENTES

O emprego pode ser considerado o alicerce da inserção social dos indivíduos na sociedade brasileira e uma das bases da desigualdade social no país (Quadros, Gimenez e Antunes, 2013). A progressiva trajetória para a universalidade do emprego de qualidade no país é um ponto central para uma estratégia de desenvolvimento urbano, dado que a taxa de PIB urbano está acima de 70% em todas as macrorregiões brasileiras e a grande maioria da população economicamente ativa (PEA) nacional se encontra nas cidades.[6]

A criação de emprego representa, portanto, um tema central para as estratégias de desenvolvimento econômico urbano, uma vez que está diretamente ligada aos meios de vida da população. Diante das extremas desigualdades que caracterizam o Brasil, uma estratégia de crescimento e desenvolvimento econômico inclusivo deve levar em consideração a coordenação da evolução do meio urbano, com a criação de empregos decentes.

Além disso, é relevante ressaltar que, por ser um aspecto central do desenvolvimento econômico, a criação de empregos está interligada com diversos fatores referentes ao meio urbano, como a infraestrutura urbana, a oferta de serviços públicos, os investimentos públicos e privados etc. A maior geração de empregos de qualidade favorece até a arrecadação do governo e sua maior capacidade de gastos sociais e investimentos públicos, em um movimento cíclico de melhora na qualidade de vida da população (ONU, 2015b).

4. Ver Oliveira (1998).
5. Por exemplo, o índice de Gini passou de 0,535, em 1960, para 0,589, em 1979 (Ipea, 2012).
6. Em 2011, a PEA urbana era de 53,51% da população, enquanto a rural era de 9,53% (Ipea, 2016, tabela A.2). Para a taxa de PIB urbano, ver indicador 90.

Um conceito que pode servir de referência para orientação das políticas públicas é o "trabalho decente", que, segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), é definido como o trabalho produtivo e de qualidade, que respeita os direitos do trabalhador, fortalece a abolição efetiva do trabalho infantil, permite a liberdade sindical e o direito de negociação coletiva, elimina qualquer tipo de discriminação, fortalece a extensão da proteção social e promove o diálogo social.[7]

Para a criação de empregos decentes no meio urbano, é preciso levar em consideração as características particulares de cada território no plano nacional de desenvolvimento – fato que se relaciona com o desenvolvimento econômico local. Isso para evitar que se criem bolsões de geração de empregos de maior qualidade, ligados geralmente a grandes regiões industriais, enquanto outros territórios possuem uma estrutura ocupacional precária.

Nesse sentido, as estratégias para geração de trabalho decente estão intimamente ligadas ao papel do Estado, não somente no sentido de regulação do mercado de trabalho, mas também no investimento público. A maior disponibilidade de infraestrutura urbana permite, além da geração de empregos (inclusive no próprio desenvolvimento em infraestrutura),[8] maior qualidade de vida para a população, em geral, e para os trabalhadores, ao diminuir, por exemplo, o tempo da trajetória da casa ao trabalho.

Além disso, uma infraestrutura urbana desenvolvida estimula e facilita o investimento privado, criando oportunidades de emprego para a população. Destaca-se a importância das pequenas e médias empresas do setor privado para o estímulo ao desenvolvimento econômico local e à criação de empregos. Observou-se, no Brasil, a partir da Lei Complementar (LC) nº 128, de 19 de dezembro de 2008, uma formalização das atividades econômicas de pequeno porte, por meio da criação do microempreendedor individual (MEI). Esse fato favoreceu a melhoria das condições de emprego nas cidades, uma vez que aproximadamente 50% dos indivíduos que se tornaram MEI estavam desempregados (Ipea, 2016).

Uma das discussões centradas na ideia de um Estado ativo na regulação em busca de maior qualidade do emprego está no aumento da formalização do mercado de trabalho. A formalização do emprego tem aumentado progressivamente no Brasil, principalmente entre 2004 e 2013, momento de maior crescimento econômico e de melhorias no quadro de emprego e renda do país. Entre 1996 e 2013, a taxa de pessoas no mercado formal aumentou de 55% para 69%, o que representa um maior

7. Para mais informações, ver: <https://goo.gl/1E8maB>. No que tange ao marco institucional da promoção do trabalho decente no Brasil, destaca-se a criação, em 2006, da Agenda Nacional de Trabalho Decente, que resultou no Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente, em 2010, na realização da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente, em 2012, e no lançamento do Sistema de Indicadores Municipais de Trabalho Decente, em 2014 (Ipea, 2016).

8. Em 2010, 7,4% de todos os ocupados estavam na construção civil, setor em que o Estado possui frequentemente papel relevante no planejamento e nos investimentos.

número de empregados com acesso à proteção social do Estado, além de beneficiar as finanças governamentais e, consequentemente, um maior gasto público em serviços.[9]

O planejamento para melhoria dos meios de vida e de emprego deve prestar atenção especial aos jovens e às mulheres, grupos de maior vulnerabilidade social e com maiores possibilidades de entrar no desemprego e na informalidade. Em 2013, 16,2% dos jovens entre 15 e 18 anos e 18% dos jovens entre 19 e 29 anos se encontravam no emprego informal. Uma situação mais alarmante se encontra na taxa de jovens sem estudo ou ocupação, que, em 2013, representava 11% dos jovens entre 15 e 18 anos e 17% dos jovens entre 19 e 29 anos.[10]

Ainda se observam situações de fragilidade das mulheres no mercado de trabalho. Em 2013, aproximadamente 43% das mulheres acima de 10 anos trabalhavam no mercado informal.[11] Em termos de desigualdade de rendimentos, em 2013, o rendimento médio do homem no mercado formal de trabalho era 23% maior que o da mulher, e no mercado informal, essa diferença passa para 37%. Na definição de trabalho decente, está o combate ao trabalho infantil e a qualquer tipo de discriminação, fato que reforça a necessidade de uma atenção das políticas públicas para os jovens e as mulheres, de modo a diminuir as desigualdades sociais presentes no país.

4.1 O setor informal

O setor informal, segundo relatório das Nações Unidas, é aquele constituído por unidades de produção informais ou empresas do setor informal. As empresas informais são aquelas sem personalidade jurídica, que não estão registradas sob as formas específicas da legislação nacional. Os trabalhadores informais, por sua vez, são aqueles que não estão registrados legalmente em seu posto de atividade e que não possuem acesso à proteção social e aos benefícios do emprego. As unidades produtivas e os trabalhadores informais, bem como as atividades que exercem, compõem a economia informal, que presta papel relevante na economia como um todo[12] (ONU, 2015c).

O nível de informalidade médio da população ocupada no Brasil, em 2015, foi de aproximadamente 44%, taxa que, desde 2013, aumenta progressivamente.[13] No geral, esse grupo populacional se encontra no setor informal, devido às dificuldades de entrada no mercado de trabalho formal e às condições precárias de urbanização, tendo essa como única opção para um meio de subsistência pessoal e familiar.

Além disso, as condições de atividade no setor informal são caracterizadas como precárias e inseguras. São longas horas de trabalho, alta rotatividade e despejos

9. Ver Ipea (2016, tabela A.52).
10. Ver Ipea (2016, tabelas A.9 e A.10).
11. Ver Indicador 26 (Ipea, 2016).
12. Na América Latina, entre 16% e 34% do valor adicionado bruto total da economia corresponde ao setor informal (ONU, 2015c).
13. Ver Ipea e Brasil (2016).

frequentes. Os trabalhadores não possuem proteção social, e a informalidade dificulta o acesso aos direitos fundamentais, tornando-os mais suscetíveis à ocorrência do trabalho forçado e da discriminação. Como visto, é frequente um número maior de mulheres do que de homens no setor informal. Também há uma alta incidência de jovens, que estão mais vulneráveis à competição do mercado de trabalho. Além das condições precárias da informalidade, sua alta incidência dificulta o planejamento urbano e desfavorece a capacidade do Estado nos gastos sociais.

Desse modo, o planejamento econômico das cidades que vise ao desenvolvimento não pode simplesmente excluir os que se encontram na informalidade. De fato, a posição das Nações Unidas para a Conferência Habitat III no que tange ao setor informal está centrada na necessidade de criar melhores condições e relações de trabalho para aqueles que se encontram nesse setor, ao mesmo tempo que visa promover uma ponte para a formalidade.

Dentre as recomendações para atingir esse objetivo, indica-se: a coleta e a análise de dados sobre as particularidades da informalidade em cada setor; o desenvolvimento de instrumentos diversificados, coordenados entre si e adaptados para características específicas dos diferentes grupos sociais que compõem o setor; a desburocratização e a simplificação de determinações legais e procedimentais, a fim de incentivar e apoiar a abertura dos pequenos empreendimentos; o estímulo aos trabalhadores informais para exercerem o seu direito de aderir a organizações; a busca de soluções, por meio de parcerias entre o governo local, os trabalhadores informais e as empresas privadas, de modo a promover a melhor qualidade de vida para essa população, respeitando as características culturais e produtivas de cada território (ONU, 2015c).

REFERÊNCIAS

BONDUKI, N. Do projeto moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**, n. 82, maio-jun. 2009.

CARDOSO, A.; ARAGÃO, T. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. *In*: CARDOSO, A. **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

FURTADO, C. **Em busca de um novo modelo**: reflexões sobre a crise contemporânea. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda. **Comunicados do Ipea**, n. 155, set. 2012.

_____. **Relatório Brasileiro para a Habitat III**. Brasília: Concidades; Ipea, 2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, Brasília, ano 22, n. 60, abr. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/Z4a7Vj>.

OLIVEIRA, C. A. B. Formação do mercado de trabalho do Brasil. *In*: OLIVEIRA, M. A. (Org.). **Economia e trabalho**: textos básicos. Campinas: Editora da Unicamp, 1998.

ORAIR, R. O. Dilemas do financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros: uma visão geral. *In*: COSTA, M. A. (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/DcVZ51>.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Documentos temáticos da Habitat III**: desenvolvimento econômico local, Nova Iorque, n. 12, maio 2015a. Disponível em: <https://goo.gl/R6Ct6f>.

_____. **Documentos temáticos da Habitat III**: emprego e subsistência, Nova Iorque, n. 13, maio 2015b. Disponível em: <https://goo.gl/oKMZuG>.

_____. **Documentos temáticos da Habitat III**: setor informal, Nova Iorque, n. 14, maio 2015c. Disponível em: <https://goo.gl/CDVVkk>.

QUADROS, W.; GIMENEZ, D. M.; ANTUNES, D. J. N. Afinal, somos um país de classe média? Mercado de trabalho, renda e transformações sociais no Brasil dos anos 2000. *In*: BARTELT, D. (Org.). **A "nova classe média" no Brasil como conceito e projeto político**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2013. Disponível em: <https://goo.gl/vAqbZc>.

SILVA, S. A. **A PNDR e o planejamento regional brasileiro no início do século XXI**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2150). Disponível em: <https://goo.gl/X1RmT9>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Conselho das Cidades (ConCidades). **Indicadores do relatório brasileiro para a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável** – Habitat III, 2014.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. Para além do Minha Casa Minha Vida: uma política de habitação de interesse social? *In*: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. (Eds.). **Brasil em Desenvolvimento 2014**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. v. 2. Disponível em: <https://goo.gl/fEXg1K>.