

# Diálogos Urbanos: Finanças Municipais Eficientes, Inovadoras e Justas

Participantes:  
Hector Sousa  
Luciana Royer

## [Trilha]

**Hector Sousa:** Bem-vindo e bem-vinda ao Podcast Meio-Fio, seu podcast sobre desenvolvimento urbano sustentável. Quando pensamos ou conversamos sobre finanças, gastos, economia, isso pode fazer parecer que essa é uma conversa mais séria, mais chata, existe um tabu sobre falar de economias. Mas é importante tocarmos nesse assunto, principalmente quando estamos falando sobre gastos públicos. No episódio de hoje, vamos falar sobre isso, mais especificamente sobre finanças municipais, em especial aquelas que estão direcionadas para o desenvolvimento urbano. Eu sou Hector Souza e, para conversar comigo aqui sobre esse assunto, está a Luciana Royer. Luciana, bem-vinda ao Podcast Meio-Fio e se apresenta aí para quem está nos ouvindo.

**Luciana Royer:** Olá, bom dia, Hector. Muito Obrigada pelo convite. Estou feliz de estar aqui conversando com vocês no Tradus. Eu sou Luciana Royer, sou arquiteta urbanista, professora de Planejamento Urbano da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP e fui funcionária da Caixa Econômica Federal, funcionária concursada por 10 anos e me interessei, desde então, muito pelas questões relativas ao orçamento, ao financiamento e tenho me dedicado a esses temas na minha vida acadêmica profissional.

## [Trilha]

**Hector Sousa:** Para começar aqui, nós vivemos na cidade e, às vezes, a gente acha que as coisas estão muito dadas. A cidade está lá e ela é como ela é. Muitas vezes nós não sabemos por que determinadas transformações acontecem nessas cidades. A gente passa em um lugar e estão asphaltando, em outro tem a construção de uma escola, uma rua que faz tempo que não passamos e, quando voltamos nela, ela está totalmente diferente. Ou seja, as obras vão sendo feitas, investimentos, melhorias vão sendo realizadas e a cidade vai mudando. Mas a pergunta que fica é: Quem, como e por que essas obras são realizadas?

**Luciana Royer:** Veja, as obras podem ser realizadas tanto pelo poder público quanto pelas pessoas, pelas famílias, pelos empresários, empresárias. Então, as obras feitas pelo poder público, elas precisam passar por uma série de aprovações, planejamentos, projetos para poderem ser efetivamente implementadas. Para isso, precisa do orçamento público. Esse orçamento público a gente tem no Município, a gente tem no Estado e a gente tem na União. Cada um, tanto os municípios quanto os estados e a União, eles têm o seu orçamento próprio, um orçamento que vai ser capaz de executar essas obras. Mas como elas são escolhidas? Uma parte da sua pergunta foi nesse sentido. Isso é dado todo ano quando a prefeita ou o prefeito encaminha para a Câmara dos Vereadores a lista de ações que vão ser executadas no ano seguinte, por meio dessa Lei Orçamentária Anual. Então, os prefeitos e as prefeitas fazem um planejamento do que vai ser realizado. Então, nós vamos desde pagar funcionários até pensar projetos, melhorias, asfaltamento, construção de escolas. Isso está colocado lá nesse projeto de lei que vai para a Câmara Municipal e isso, em sendo aprovado pela Câmara dos Vereadores, isso volta para a prefeitura para a prefeitura realizar. Esse dinheiro, esse projeto de lei orçamentário, ele conta não só com recursos do município, mas ele pode colocar lá recursos também dos estados e recursos da União. Essa é uma forma de executar essas obras por meio de ações que são capitaneadas pelo município. Uma outra forma é o próprio Estado ou a própria União realizar essas obras com o aval do município e aí essas obras não necessariamente passam por esse processo de aprovação dessa Lei Orçamentária Anual. Eu estou falando da Lei Orçamentária Anual, mas ela tem também um sistema de planejamento orçamentário, que tem o Plano Plurianual, que é pensado para quatro anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que também é anual, e essa lei orçamentária anual. Parece complicado, chato de entender, mas como você me fez essa pergunta de quem, como e por que estão sendo realizadas, então eu tenho que passar por isso. Quem realiza? O poder público ou as empresas. Quando é um shopping center, uma casa ou mesmo um investimento privado, isso é feito com recurso próprio da família, da pessoa, da empresa. Os outros não. O que o poder público realiza tem que passar por esse processo de planejamento orçamentário, de escolha dessas prioridades. Então, por que estão sendo realizadas? Você me perguntou. Porque o poder público entendeu que aquele investimento era um investimento importante ali para aquela região, para aquela cidade. Precisava de um hospital, precisava de uma escola. E isso também é fruto de muita mobilização social também que consegue dizer para o poder público que precisa desse tipo de obra aqui. Mas isso é um planejamento orçamentário, passa por esse processo de aprovação nas leis, quando é feito pelo próprio município. Ou quando é o Estado que vai fazer, o município precisa autorizar que essa obra seja feita no seu território, dentro dos limites do seu município.

**Hector Sousa:** E a população participa ativamente da arrecadação do dinheiro público, principalmente através dos impostos, como IPVA, IPTU. Tem cidade que tem taxa de lixo, tem aqueles custos permanentes também, como luz e água. Além de outras obrigações que temos ao longo do ano e que muitas vezes não sabemos muito bem para que servem e para onde elas vão. Então, para onde ou para quem vai esse dinheiro que pagamos com tantos impostos, como sempre falamos, e como também ele é convertido nesse retorno para a sociedade?

**Luciana Royer:** Ótimo. Então, vamos continuar no que eu estava apontando anteriormente. É isso, esse dinheiro que o Município tem, que o Estado tem, que a União tem, ele é um dinheiro que vem de imposto, que vem de taxas e impostos justamente para executar essas obras, para executar esses serviços, para pagar professores, para construir esses equipamentos públicos, para fazer programas habitacionais. Isso tudo vem desse dinheiro dos impostos. Esse aqui é o problema. Eu acho que a gente sabe muito pouco sobre essa captação de impostos e para onde esses impostos vão, esses recursos vão e como isso se dá. Por isso que eu acho muito interessante o que vocês estão fazendo, de abrir um espaço para conversar sobre isso, porque é quase como se a gente precisasse de uma educação tributária ou uma educação fiscal ou um treinamento sobre isso para entender essa importância. Não tem nenhum país desenvolvido do mundo que não tenha uma alta carga de impostos. O problema é como a gente arrecada isso e como a gente escolhe no que vai gastar e como a gente gasta. Não é ter imposto ou alguma carga alta de imposto. Para onde, para quem vai esse dinheiro que pagamos? Isso vai para o tesouro, para os tesouros, então tesouro Municipal ou tesouro Estadual. Cada um dos entes da federação, como a gente chama, tem um imposto específico. Então o Município cobra IPTU e cobra o ISS, que é o Imposto Sobre Serviços. O Estado cobra o IPVA, que é dos automóveis, e cobra o imposto de ICMS, que é o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços. E a União, por exemplo, cobra o Imposto de Renda. Então cada ente da federação, dentro da estrutura tributária, tem quais são os impostos que ele cobra e como ele arrecada isso. Agora a escolha de onde isso é gasto, de como isso é gasto, é o poder executivo que faz, que pensa, que planeja, que ouve, que escuta as necessidades e que pensa e faz esse planejamento para onde esses recursos devem ir. Isso se transforma em Projeto de Lei e vai, depois ser aprovado por câmaras e assembleias para que possa efetivamente voltar para o município para a execução disso. Então o município tem, e o Estado, recolhe esses impostos, escolhe e elege quais são as prioridades e vai implementando ao longo dos anos a partir desses recursos alocados. E ele é convertido totalmente em retorno para a sociedade. Isso é que é importante que a gente compreenda. Não tem esse desenho de tributação e de gastos públicos, ele é

fundamental para o funcionamento do que a gente vive. O Sistema Único de Saúde, por exemplo, ele é integralmente, quase que integralmente, pago com recursos fiscais, recursos de impostos, os recursos do Fundeb, os recursos desses serviços de educação, de saúde, de assistência social, ele vem daí. E no caso das obras de equipamentos públicos e das obras necessárias para habitação e para infraestrutura urbana, eles vêm uma parte significativa, vem também de impostos e de tributação. Isso deve retornar, tem que retornar para o benefício da sociedade, com certeza.

**Hector Sousa:** Quando você fala que é o executivo que planeja como vai ser gasto, esses recursos e as obras que vão fazer, você deu um ótimo gancho para a nossa próxima pergunta, nosso próximo questionamento, que refletindo aqui, quando vamos fazer uma obra nas nossas casas, seja uma grande reforma ou simplesmente pintar as paredes, exige um bom planejamento e um esforço econômico de guardarmos dinheiro, definimos o que fazer primeiro e no viés econômico, a situação de venda ou aluguel do imóvel, as melhores condições também é o que vai valer mais. E aí pensando na cidade, sabemos que quando moramos em bairros com ruas asfaltadas, rede de água e esgoto, acesso fácil a transporte público, coleta de lixo, praças, comércio, escolas próximas, casas boas, ruas iluminadas e todo um aparato público bem executado, se vamos comprar um terreno ou uma casa em um lugar assim, o valor é um. E se formos num bairro mais afastado, que é difícil chegar, que não tem boa parte desses serviços, o valor é completamente diferente, mesmo se o imóvel ou o terreno for do mesmo tamanho ou estiver nas mesmas condições. E aí eu gostaria que você explicasse melhor como é pensada essa distribuição de serviços da cidade e o valor agregado também que é gerado nessas situações.

**Luciana Royer:** Nossa, que pergunta boa, viu? Muito obrigada por fazer essa pergunta, é isso mesmo, né? Quanto mais a gente investe na nossa casa, mais essa casa vai ficar valorizada, né? Então, quanto mais eu invisto numa cidade ou num bairro, mais esse bairro vai ser valorizado e o preço de transação comercial é um. Se eu não tenho, isso como você falou, se eu não tenho esses investimentos é outro. Essa distribuição dos serviços na cidade se dá de uma forma também histórica, né? Então, as áreas centrais mais antigas foram recebendo investimentos ao longo dos anos e das décadas, né? Então, as áreas centrais normalmente das cidades brasileiras, dos municípios, tem mais terminais de ônibus, tem mais equipamentos públicos, as empresárias, empresários, vão, fazem, abrem mais lojas e aquilo vai se tornando uma centralidade, né? Então, tem iluminação boa e isso vai fazendo, são décadas de investimento, de gastos nessa região, desde construção dessas infraestruturas como também manutenção. Então, varrição, manutenção das praças, etc., tudo isso é dinheiro público, é orçamento público que vai

para manter esse lugar. Então, você cria a infraestrutura, uma região com recursos públicos, né? E depois, o recurso público também é utilizado naquela região para manter aquela região tal como ela está. Isso, de fato, gera, sim, uma maior valorização do bairro e dos imóveis e das propriedades privadas que estão ali. Quando a gente amplia, vai ampliando a área do município, a área da cidade, então, você vai criando bairros mais afastados ao longo das décadas e dos anos, o orçamento público, ele tem que, então, correr atrás disso também, infraestruturar essas áreas, asfaltar, colocar meio fio, fazer escolas novas, fazer UBSs novas, né, postos de saúde, etc., e aí, também, esse orçamento público vai ter que ser gasto aí para infraestruturar essa área. Só que nem sempre o município, ou mesmo os estados, têm recursos para manter a área existente, essa manutenção, gasta dinheiro, como eu te falei, né? Você tem essa manutenção e esses gastos de serviço dessa região e, também, além disso, o pagamento dos, da folha de professores, das escolas colocadas em áreas mais centrais, etc., então, o orçamento do município, ele tem que manter as áreas que já foram estruturadas e ele tem que estruturar essas novas áreas. Muitas vezes, o orçamento não dá conta disso e, aí, o que acontece é que, historicamente, o dinheiro público vai ficando para as áreas mais consolidadas e essas áreas que a gente chama de áreas de expansão, demoram a receber os recursos para sua infraestruturação e a gente vai criando bairros mais pobres em contraposição com os bairros mais ricos, né, então, a gente vai criando, por essa expansão urbana e, também, pela situação de pobreza que muitos municípios e muitas famílias têm no nosso país, a gente não consegue, o poder público não consegue dar conta, né, de fato, muitas vezes, de infraestruturar tudo ao mesmo tempo. Às vezes, também, Hector, a gente tem que falar, são escolhas, né, dos governantes em não fazer infraestrutura e não manter e não estruturar essas áreas mais periféricas, né? E isso é uma coisa, é algo que a gente não deve aceitar, enquanto sociedade que quer a diminuição das desigualdades, né? Eu estou falando aqui de um ponto de vista técnico, de uma prefeitura, de um estado que quer fazer distribuição desse orçamento para diminuir as desigualdades que a gente tem na cidade, para diminuir as desigualdades entre os bairros, mas, infelizmente, alguns governantes não estão preocupados com isso e aí cabe a nós nos mobilizarmos no sentido de fazer com que esse orçamento seja gasto para infraestruturar essas cidades, né?

**Hector Sousa:** Como você mesma acabou de comentar, não existe uma distribuição justa desses investimentos nas cidades, né, muitas vezes, como você mesma disse, por questão de escolha ou outros fatores. Existem aquelas regiões que têm mais investimentos, logo, melhores condições de serviços públicos, enquanto existem regiões com grande precariedade de moradia e condição de vida. E agora, pensando como podemos equilibrar essas diferenças, como as riquezas de nossas cidades poderiam ser melhores

distribuídas, como também ocorre um pouco essa disputa de investimentos públicos para pensar esse equilíbrio nas cidades e chegar às cidades mais justas e igualitárias?

**Luciana Royer:** Que legal, essa pergunta vai justamente ao encontro do que a gente estava conversando antes, né, a gente olha, quando a gente olha as cidades hoje, a gente vê justamente isso, a gente vê essa diferença, né, na boa parte dos municípios e isso é mais visível nas grandes metrópoles, né, do país, a gente vê áreas que estão muito bem infraestruturadas e áreas que realmente têm uma grande precariedade e isso se dá, né, por esses investimentos historicamente acumulados nessas áreas que já são infraestruturadas, né, porque você constrói, então, essas infraestruturas e depois você tem que gastar com essa manutenção dessas infraestruturas e também essas áreas que a gente vê que não recebem esses investimentos, né? Como podemos equilibrar essas diferenças? Primeiro com uma participação popular ativa na escolha dos investimentos a serem feitos anualmente, nas audiências públicas da lei Orçamentária que acontece em todos os municípios e também nos governos estaduais, essa participação ativa das associações de bairro entendendo esse processo orçamentário, entendendo que elas têm condição de participar e de fazer pressão, né, junto aos seus deputados e deputadas, vereadores e prefeitas e prefeitos para que as áreas que merecem e precisam de infraestrutura sejam priorizadas no âmbito do investimento público. Essa participação, ela é fundamental, não tem nada que a gente faça na cidade que não precise de uma participação ativa, tanto do ponto de vista do controle, da fiscalização, quanto do ponto de vista mesmo de pressionar para que essas áreas sejam infraestruturadas e sejam melhoradas. Como ocorre a disputa pelos investimentos públicos, ela ocorre nessas instâncias, de aprovação das legislações orçamentárias e também na implementação dessas legislações, né. Então, processos como orçamento participativo ou uma participação simples das associações de moradores, né, no cotidiano das prefeituras e mesmo das secretarias, né, dos governos estaduais é muito importante. É como a gente falava no começo do podcast, esse assunto ele acaba não sendo priorizado e ninguém sabe direito, para onde, quais são os caminhos, aonde que se participa ou não, é como se isso fosse, tivesse escrito em outro idioma, né, como se não tivesse escrito em português, mas está tudo em português lá, é fácil da gente, não é muito fácil, mas a gente precisa entender.

Então, um outro lado que eu gostaria de ressaltar a partir da sua pergunta é, como é possível dividir o ônus e o bônus da urbanização? Essa divisão do ônus e do bônus da urbanização que a gente tem, ela pode ser feita por meio de uma espécie de tributação, que o município faz em cima dessas áreas de expansão imobiliária. Então, o município consegue cobrar uma, um tipo de uma taxa, ela não é exatamente uma taxa, mas consegue, na verdade, solicitar e cobrar dos novos empreendedores, um percentual de

recursos financeiros que vai para o caixa do município como uma contrapartida por essas áreas infraestruturadas. Isso é feito no município de São Paulo, isso é feito em outros grandes municípios e isso deixa o caixa das prefeituras mais pujantes para que possa executar obras e infraestruturas urbanas. Então, isso também é um instrumento que os municípios podem, podem usar, isso aí a gente entraria numa discussão um pouco mais técnica, mas seria, na verdade, a forma de você outorgar onerosamente o direito de construir em áreas que são áreas de expansão imobiliária, e essas Outorgas Onerosas, então você manipula e trabalha com a legislação urbanística para que você consiga retornar esses recursos para o município, para que o município possa ter, então, dinheiro para fazer essa infraestrutura em áreas de, em áreas de expansão e também em áreas já consolidadas da cidade. Isso se dá, então, dentro de secretarias de desenvolvimento urbano, secretarias de urbanismo, que podem entender como funciona o mercado imobiliário nesses municípios e trabalhar com instrumentos desse tipo, instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir, que é o que a gente chama de instrumentos que capturam essa mais-valia urbana. Mas só isso, Hector, é todo um outro podcast para falar sobre o assunto, porque tem coisas muito interessantes, tem experiências que deram certo, outras que não, mas foi legal você perguntar, mas é para dizer que sim, tem como fazer isso, né, não vai resolver todos os problemas da cidade, é muito mais interessante trabalhar com um IPTU mais bem mensurado e mais bem colocado no âmbito das cidades, fazendo com que esse IPTU seja cobrado mais para áreas mais valorizadas e menos em áreas menos valorizadas, do que investir todas as fichas numa discussão de Outorga Onerosa.

**Hector Sousa:** Lá no começo do episódio você falou sobre a lei orçamentária, agora nessa última pergunta você voltou a ela, e eu fico lembrando que principalmente no início de ano é algo que é bastante comentado, principalmente em jornais, mas também é algo que a população em geral não entende tão bem como ela é pensada, como é definida, como ela vai ser executada, e por exemplo, nesse ano, porque ela é pensada, por exemplo, nesse ano de 2023, o orçamento deste ano é pensado no ano de 2022, e aí, por exemplo, nessa transição a gente teve a mudança de governo tanto presidencial, como também nos governos do Estado, e aí também como é para essa nova gestão conciliar seus interesses com o que foi definido pela gestão anterior?

**Luciana Royer:** Nossa, ótima pergunta, Hector. Então, esse processo de planejamento orçamentário, ele se dá por meio de três leis. A primeira lei, justamente, se chama Plano Plurianual, é um plano que é feito para quatro anos de gestão e para assegurar minimamente alguma continuidade nas ações do Estado, esse plano ele começa a vigir no segundo ano do mandatário, e ele vai até o primeiro ano do mandatário

subsequente, ou seja, ele começa a vigir no segundo ano da prefeita, do prefeito, e do governador, e mesmo da presidente, do presidente, e vai até o primeiro ano do seguinte, para tentar garantir um mínimo de continuidade e não ter uma quebra muito grande na execução dos programas. Depois, nesse Plano Plurianual, cada ano existe essa Lei de Diretrizes Orçamentárias que vai dizer o seguinte, olha, vamos executar a etapa um desse Plano Plurianual, então, esse ano nós vamos executar a parte um da obra tal, a parte dois da obra tal, essa Lei de Diretrizes Orçamentárias, ela fala disso, e também fala, olha, nós vamos economizar tanto esse ano, nós vamos gerar tanto de caixa, etc. E essa lei orçamentária, que é o que eu falava no começo do episódio, ela diz o seguinte, nós estamos prevendo arrecadar tanto, e nós vamos gastar tanto nesses programas aqui, conforme foi colocado no Plano Plurianual, e na outra Lei de Diretrizes Orçamentárias. Isso aí é feito, elaborado, ao longo do primeiro semestre, finalizado no começo do segundo semestre, e vai para a Câmara, sabe em que mês? Setembro. Então as discussões são feitas, começam a ser as discussões públicas nas Câmaras de Vereadores, nas Assembleias, e na Câmara dos Deputados em setembro, então, fica discutindo setembro, outubro, nesses últimos quatro meses do ano, é setembro, outubro, novembro, dezembro, porque em dezembro tem que estar aprovado no máximo, porque começa a execução em janeiro. Então, se a gente não se atenta para esses prazos, a gente perde esse desenho e de fato a gente tem um problema de descontinuidade muito grande, isso pode não ser bom, especialmente para as políticas urbanas, que demoram para ser feitas, a gente tem que fazer projeto, licitar a obra, começa a execução da obra, então, demora mais, tudo que é relativo ao desenvolvimento urbano, ele tem um prazo diferente, não é uma coisa que você vai contratar hoje e executar amanhã, ele demora para ter os resultados efetivos, os efeitos na cidade.

**Hector Sousa:** Para finalizar, aqui no quadro do Diálogos Urbanos, a gente sempre gosta de deixar essa última pergunta, pensando no que a gente conversou aqui nesse episódio, no viés de finanças eficientes e justas para as nossas cidades, como seria uma cidade ideal para você?

**Luciana Royer:** A cidade ideal para mim é a cidade em que a gente tem infraestrutura em todos os bairros, em que a gente consegue ter uma manutenção dos equipamentos em todos os bairros, em todos os lugares, em que a gente consegue superar os atrasos no nosso desenvolvimento por meio de um Estado que olhe para essas áreas que são menos infraestruturadas e que priorizem e hierarquizem essas regiões e que entendam que água, esgotamento sanitário, escolas, praças, parques, habitação para todo mundo da cidade é a principal necessidade, a principal meta que um governante deve ter. Olhar para a população do seu território e pensar, na verdade, nesse desenvolvimento que as



famílias e as pessoas podem ter por meio de uma cidade que seja, de fato, uma distribuição igualitária das infraestruturas, isso é realmente o que a gente deve almejar e deve lutar para ter, porque senão a gente acaba tendo problemas sérios de vulnerabilidade ambiental, social, e isso vai gerando uma bola de neve que acaba prejudicando e destruindo o que a gente conseguiu construir até agora.

**Hector Sousa:** Luciana, muito obrigado por aceitar o nosso convite de participar aqui, espero que os ouvintes tenham aprendido e curtido tanto o papo como eu, e o meio-fio está sempre aqui também quando quiser conversar sobre esses assuntos que parecem chatos, só que são tão necessários para a gente.

**Luciana Royer:** São muito. Muito obrigada pelo convite, Hector.

**Hector Sousa:** E muito obrigado a você também, querida e querido ouvinte que nos escutou até aqui, siga o podcast Meio Fio para ouvir outros episódios, outros assuntos sobre desenvolvimento urbano sustentável, e para mais conteúdos além do podcast, siga o Instagram, @ProjetoTradus. Se cuidem, cuidem das nossas cidades e até o próximo.

**[Trilha]**