



PALESTRA DO PREFEITO OLAVO SETUBAL NO XXIII
CONGRESSO ESTADUAL DOS MUNICÍPIOS - 19/05/79

PRESIDENTE DA APM, Sr. WILSON JOSÉ: "Eu me lembro muito bem, quando de nos-
so primeiro congresso, da presença do prefeito da Capital.

Ele chegou entre nós, tímido, mas confiante. Tímido, porque não
estava afeiçoado, tendo em vista suas atividades empresariais, ao nosso mu-
nicipalismo. Mas, confiante, porque ele já sabia dos resultados dos nossos
congressos, da fraternidade existente entre nós, onde os partidos políticos
se diluem e se pulverizam, prevalecendo tão somente o espírito municipalis-
ta dos que aqui comparecem.

Depois, o prefeito Setubal foi para outro congresso, e já foi co-
mo conferencista, e apresentou uma tese que ganhou proporções nacionais.

Chegou a tal ponto a sua convivência conosco, que, ainda recente-
mente, ele foi pessoalmente à nossa sede para falar à comissão especial que
investigava o esvaziamento financeiro dos municípios.

Estou na Associação Paulista dos Municípios, como presidente, há
oito anos, mas acompanho o movimento municipalista há 15 anos. Nunca eu sou-
be que um prefeito da Capital tivesse se deslocado da grandeza do seu gabi-
nete, por ser prefeito da maior cidade da América Latina, para ir àquela se-
de que é tão frequentada pelos pequenos prefeitos do nosso País.

Foi um grande instante que nós tivemos. Ele chegou com a simplici-
dade que o caracteriza, mas com a coragem de seu depoimento. Foi um dia aus-
picioso para nós e a presença dele àquela comissão deu vida, deu vigor, deu
força, a ponto de trazermos para este plenário as conclusões que vinham sen-
do levantadas na extensão do nosso Estado.

E como se não bastasse toda essa referência, foi ele, junto com a
Câmara Municipal de S. Paulo, sem nenhuma demagogia, sem nenhuma trati de
permuta, sem nenhuma solicitação em troca, foi ele que encaminhou um proje-
to de lei à Câmara Municipal de São Paulo, que, por unanimidade, aprovou a
doação da área para nós contruirmos o Palácio dos Municípios.



Está ele, portanto, aninhado na nossa consideração e no nosso amor.

E no instante em que ele mesmo declara que ficará na Prefeitura até junho, nós poderemos complementar: no nosso meio ele ficará para sempre, porque jamais deixará de ser um municipalista, porque soube viver no nosso meio.

Antes de passar a presidência dos trabalhos ao prefeito Olavo Egydio Setubal, convido o presidente deste clube, Alex Frena Neto, para tomar assento à mesa.

.....
OLAVO SETUBAL: Sr. presidente da Associação Paulista dos Municípios, meu caro amigo dr. Wilson José; Exmo. sr. vice-presidente do Congresso, dr. Nilton Rey, prefeito de Jardinópolis; deputado Marcelino Romano Machado; sr. prefeito da cidade de Praia Grande, Dorivaldo Loria Jr.; sr. Genilson Sanches, diretor da Caixa Econômica Estadual; Dr. Alex Frena Neto, presidente do Oclan Praia Clube; minhas senhoras, meus senhores.

Estando praticamente no fim da minha gestão à frente de São Paulo, achei que era da máxima conveniência, convidado pela Associação Paulista de Municípios, dar o meu testemunho neste congresso, e tratar da problemática municipal contemporânea.

A meu ver, a situação difícil em que se encontram todos os municípios brasileiros decorre de causas profundas, muitas delas fora da ação dos prefeitos, das Câmaras de vereadores, fora do nível estritamente municipal. Dentre essas causas, acredito que a mais importante seja a urbanização violenta que assistimos hoje no nosso País. No Estado de São Paulo, ainda em 1940, tínhamos 55% da população, que era então de 7 milhões de habitantes, morando no campo. Já em 1950, essa porcentagem caía para 47%, chegando a 37% em 1960, descendo para 19% em 1970. Hoje, estima-se que essa população venha a ficar no nível de 12% em 1980.



Esse fenômeno social, político-econômico, da mudança de uma população rural para urbana, é um fenômeno que se deu no século XIX, em larga escala, na Europa. Mas, só para citar um exemplo, a França levou 100 anos, para passar de 60% a 20% de população rural, coisa que o Estado de São Paulo fez em 40 anos.

Indiscutivelmente, essa profunda transformação de nossa sociedade não poderia se dar sem fenômenos extremamente importantes na vida política, na vida econômica, na vida social do município, que são da nossa responsabilidade, como: prefeito.

Quais as razões dessa migração para a cidade? Acredito que essa migração deu-se por três fatores mais importantes: primeiro, a modernização da agricultura. Hoje, com uma população de apenas 12% no campo, o Estado de São Paulo tem uma produção agrícola mais do dobro do que tinha em 1940. Isso se deve à mecanização, às sementes selecionadas, a todo o amparo agrícola, liberando, portanto, uma gigantesca mão-de-obra que se dirigiu para a cidade.

A cidade absorveu essa mão-de-obra com a industrialização. A industrialização explosiva que tivemos na cidade de São Paulo, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, com a implantação da indústria automobilística e outras indústrias modernas trazidas ao nosso meio, com tecnologia desenvolvida, propiciando empregos de nível mais elevado e absorvendo uma grande mão-de-obra qualificada, foram as causas de uma atração quase incoercível para a grande cidade.

Mas, um fator foi detectado na Prefeitura de São Paulo, como importantíssimo. E, neste momento, responsável por 70% daqueles que se dirigem à cidade de São Paulo: é o amparo social da cidade. A população que hoje imigra na cidade de São Paulo não vem tanto atrás de emprego, vem atrás de tratamento de saúde, de assistência social e de educação para seus filhos. Isso, evidentemente, trouxe consequências seríssimas para todas as cidades do Brasil. A primeira con-



sequência foi a ruptura da já frágil infra-estrutura urbana que as nossas cidades tinham podido desenvolver no período da República Velha, no período até a Segunda Guerra Mundial.

Essa população passou a pressionar violentamente para um atendimento social crescente. Era um dos objetivos, e hoje o principal objetivo, da sua urbanização. Essa pressão social crescente trouxe um ônus terrível para todas as prefeituras do Brasil.

Os senhores, todos com experiência no campo administrativo municipal - muitos já tendo sido prefeitos várias vezes, muitos com várias legislaturas nas câmaras municipais - sabem que o custo do atendimento social é realmente elevadíssimo. Fazer uma escola, construir um hospital, é bastante barato. Operar um hospital, operar uma escola, ter os funcionários necessários para isso é extremamente dispendioso.

Outro fator, muito importante, como consequência dessa migração violenta, é o problema do uso e da ocupação do solo urbano. E este uso se transformou em mau uso, na proliferação das favelas, na proliferação das indústrias poluentes, na ruptura, nessa avalanche humana que chegou à cidade, de todas as normas de eficácia, das normas de uso e ocupação do solo.

Só para dar aos srs. um exemplo do que isso representa: quando o prefeito Figueiredo Ferraz propôs uma anistia sobre certos aspectos do uso e ocupação do solo da cidade de São Paulo, deram entrada nos cadastros municipais 800 mil pedidos de regularização, para uma cidade que tinha, naquela ocasião, apenas 1 milhão e duzentos mil imóveis cadastrados. Isso demonstra que essa avalanche humana derrubou as normas de uso e ocupação do solo, quer os prefeitos quisessem, quer os prefeitos não quisessem. E hoje, aqui estamos nós, com a responsabilidade de corrigir tudo isso e enfrentar os problemas que essa massa humana trouxe para a cidade.

Como poderemos atuar? Entendo que um ponto básico é diminuir o ritmo de crescimento da cidade. E como isso será possível? A meu ver, por uma ação que está fora do nosso alcance; pelo menos fora



da nossa responsabilidade administrativa, mas dentro da nossa responsabilidade política, como cidadãos participantes do processo político que governa este País.

Nós temos que melhorar as condições de vida do campo, temos que melhorar as condições de vida nas áreas carentes, porque, caso contrário, nada segurará essa migração para a cidade.

Só para dar um exemplo aos srs., na União Soviética, país altamente centralizado, Estado realmente policial, o plano de crescimento da cidade de Moscou ultrapassou as projeções oficiais, contra o seu desejo, contra toda a política oficial do Estado soviético, em 1 milhão de habitantes sobre 8 milhões de habitantes. Isso para mostrar que nem num país comunista, com todo seu poder de polícia, conseguisse impedir que as cidades continuassem a crescer. Isso, devido à sua atração.

Nós temos que enfrentar esse problema. Temos que enfrentar também, criando uma melhor infra-estrutura regional de transportes e de comunicações. Ainda esta semana, lendo um artigo sobre a situação de Nova Iorque, verificamos que das 300 maiores companhias que estavam sediadas naquele município, 120 mudaram-se para o campo. Por que? Porque hoje, graças à fantástica infra-estrutura de transportes e de comunicações de que dispõe a grande nação americana, o ponto onde estava localizado o escritório de uma grande companhia é praticamente irrelevante. De maneira que as grandes companhias americanas estão hoje escolhendo a localização de suas sedes em função do ambiente, das condições de lazer, das condições de melhor qualidade de vida para seus funcionários e diretores, porque os transportes e comunicações os colocam diretamente em contato com o mundo.

O último ponto sobre o qual quero chamar a atenção é um ponto extremamente polêmico, principalmente para nós, latinos de origem cristã, com raízes culturais extremamente marcadas pela nossa formação religiosa. É o problema da paternidade irresponsável. Não acredito que nós possamos continuar a desenvolver o País mantendo um ritmo de natalidade que nós temos. É inviável. Nós temos que enfrentar esse problema.



E é com grande satisfação que eu ouvi do presidente João Batista Figueiredo as corajosas palavras que pronunciou, levantando para o debate nacional esse tema polêmico, controvertido, cheio de emoção, que está marcado profundamente nas raízes da nossa cultura.

Para ilustrar as proporções dos problemas municipais, tenho aqui um quadro sobre as deficiências da cidade de São Paulo.

São Paulo, a cidade mais rica deste País, a cidade que hoje está com 8 milhões de habitantes, tem um déficit, estimado pela Prefeitura de São Paulo, em infra-estrutura, de Cr\$ 1.700 bilhões (cruzeiros de 1977). Essas deficiências se distribuem em deficiências de responsabilidade municipal Cr\$ 231 bilhões; de responsabilidade do Governo do Estado Cr\$ 104 bilhões; do Governo Federal mais de Cr\$ 1 bilhão.

Os senhores vêem que as deficiências da infra-estrutura de uma cidade como São Paulo, a mais rica do País, são tão grandes que transcendem violentamente a capacidade do município de resolver. Por isso, me propus a fazer, também, dentro desta palestra que exprime a minha experiência à frente da Prefeitura de São Paulo, uma análise sobre o problema da receita municipal.

A receita municipal tem dois pontos que tem que ser analisados separadamente: a receita tributária própria e o financiamento. É muito comum nós ouvirmos que, através do financiamento, os municípios poderão construir tal ou tal melhoramentos, poderão executar isso ou aquilo. Mas nós, prefeitos do Brasil, sabemos claramente que o financiamento está intimamente ligado à capacidade de pagamento e às disponibilidades das fontes de financiamento.

Nós estamos hoje com uma inadequação total nesse campo. A Prefeitura de São Paulo está com um desenvolvimento de sua receita ao limite da sua capacidade de endividamento. Acredito que deixo ainda a Prefeitura dentro do limite do saudável, mas beirando o teto dessa situação.

Não será através de novos endividamentos que a Prefeitura terá condições de resolver os seus problemas. Para os senhores terem uma idéia, só em 1974, a Prefeitura de São Paulo investiu Cr\$ 2,6 bilhões



com base em financiamento. Trinta e quatro por cento do investimento municipal foi financiado. Em 1975, esse total subiu para 42%. Em 1976, para 44%. Como se vê não é viável que uma prefeitura continue a financiar quase metade do seu investimento com recursos oriundos de financiamentos. Em 1977 tivemos que reduzir isso para 25% e mantivemos essa taxa em 78.

Essa situação se refletiu violentamente sobre a capacidade de atendimento à nossa população. Em 1978, a cidade de São Paulo terá que pagar Cr\$ 2,5 bilhões de cruzeiros de juros e serviços da dívida pública. Os senhores veem que é uma quantia gigantesca. Ela representa 14% da receita tributária da cidade, - é de 77 isso, não é de 78. Dos Cr\$ 18 bilhões da receita tributária que tivemos, em 1977, Cr\$ 2,5 bilhões foram destinados a amortização de juros, e esse gigantesco custo financeiro decorre de uma série de fatores.

A Prefeitura de São Paulo, como todas as prefeituras do Brasil, tem os seus financiamentos, com coreção monetária cambial. Temos, portanto, custos financeiros altíssimos. Além disso, os custos de fiscalização, as taxas anuais, os adicionais decorrentes desses financiamentos oneram excessivamente os custos das obras. Não posso aceitar como razoável que o banco estatal cobre 2% de taxa de aval, com base no contrato de financiamento, com o direito a debitar na conta do município, as prestações não pagas, na conta do ICM, que o Estado lhe deve. Portanto, um credor que tem a faca e o queijo na mão, e a risco zero. Na prática cobre uma taxa de aval de 2%, que é, no mínimo, o dobro de uma taxa de aval que um banco particular cobra de uma grande empresa, onde o risco, ainda, é superior ao de uma prefeitura, com garantia de seu ICM.

Um outro aspecto que me preocupou profundamente - e imaginem se isso preocupa à Prefeitura de São Paulo, com toda a sua equipe técnica, com todos seus órgãos técnicos, com toda a sua capacidade de ação, onde o prefeito pode telefonar e falar diretamente com qualquer ministro de Estado, com qualquer presidente de grande órgão financiador, eu imagino o problema que tem um colega de uma pequena prefeitura para con-



seguir financiamentos.

OLAVO SETUBAL: Tudo isso gera problemas extremamente difíceis para os prefeitos de todas as cidades. Dessa maneira acredito que esses pontos tenham de ser desenvolvidos pela Associação Paulista de Municípios, para que possamos dar maior fluidez, maior acesso a todos os prefeitos, especialmente aqueles das pequenas cidades.

As cidades são as primeiras vítimas das contenções financeiras do governo federal. Toda vez que, como neste momento, o governo enfrenta uma dificuldade financeira, ele corta os financiamentos dos municípios e aos Estados. Os senhores viram que a última resolução do Conselho Monetário cortou os financiamentos externos e internos de todos os bancos particulares, estatais e comerciais, em todos os municípios e para todos os Estados. Somos portanto, os primeiros a sofrer as consequências de uma redistribuição de recursos. E essa redistribuição se faz à custa dos investimentos básicos fundamentais para que tenhamos condições de atender a essa população que vem desaguar violentamente nas nossas cidades, sob a nossa responsabilidade.. Esta é uma situação política que temos de enfrentar. É inviável que possamos cortar financiamentos de água, esgoto e saneamento básico e termos população feliz, tranquila, população integrada à vida urbana. É um contra-senso que eu não consigo entender.

O aumento da receita tributária se coloca portanto como uma imperiosa necessidade para todos nós. Em diversas ocasiões tenho dito que é o único ponto de unanimidade entre os 4.500 prefeitos do Brasil. Gostaria, neste instante, apenas destacar um ponto que, a meu ver, tem sido muito mal analisado. É muito comum ouvirmos que apenas seis, sete ou oito por cento da receita arrecadada pelo governo é dos municípios. Este dado não é correto. E acho que para enfrentarmos um problema temos que ter a coragem e o realismo de fazermos os levantamentos precisos e de ampararmos as nossas reivindicações baseadas nos mesmos. De acordo com levantamento feito pela Secretaria de Finanças do Município



de São Paulo, com base no anuário publicado pela Receita Federal, sobre a Receita Tributária Nacional, há dados que até certo ponto nos surpreendem. A Receita Tributária Nacional, em 1977, foi de apenas Cr\$ 334 bilhões. Dessa receita, os municípios do Brasil receberam Cr\$ 50 bilhões, representando 15% da Receita Tributária Nacional. Por que esses dados são diferentes daqueles, em geral, apresentados em reuniões de prefeitos? Porque isto é baseado na destinação final da receita. De maneira que as transferências do IPI, Imposto Sobre a Renda, e os impostos de ICM, estão catalogados na linha de Receitas Municipais, e não na linha de Receita Estadual ou Federal, como é comum nesses levantamentos. Nós temos a seguinte distribuição modal para a Receita Tributária: 15% para os Municípios, 36% para os Estados e 47% para a União. Deve-se notar que desses Cr\$ 50 bilhões de Receita Municipal, apenas Cr\$ 7 bilhões são representados pelo imposto predial e territorial urbano. O ICM já representa 24,8% - praticamente 50% da Receita dos Municípios é o ICM. E as transferências Federais do IPI, Imposto de Renda, e impostos especiais, representam Cr\$ 16 bilhões, ou seja, cerca de 32% das receitas dos municípios brasileiros. Esta situação, a meu ver, leva a uma constatação muito séria: temos de aumentar a receita, encarando a necessidade de aumentar a Receita Tributária Nacional. Não acredito que haja a menor impossibilidade de aumentar as receitas municipais, enquanto a Receita Tributária Nacional estiver nesse nível. Não acredito que isso seja viável econômica e politicamente. Por isso, entendo que todos nós temos que nos esforçar para melhorarmos a máquina arrecadadora municipal. Acho que isso é um esforço, que todos os prefeitos já fazem. É um esforço que nesses últimos anos, pelo menos na área de São Paulo - não só na Capital, como na área das cidades paulistas - tem dado um excelente resultado. Mas, indiscutivelmente, isso só mostra o esforço, o interesse e o realismo dos prefeitos de São Paulo. Entretanto com esse mecanismo jamais resolveremos os nossos problemas. Temos que ter novas fontes de renda. Sempre defendi que os impostos "causa-mortis" e "inter-vivos", que gravam a propriedade imobiliária, sejam transferidos do nível estadual para o municipal.



Todos sabemos que o Estado arrecada muito pouco, pois a máquina arrecadadora não é eficiente, porque não é voltada para o problema imobiliário. É o Município que já tem o cadastro predial e territorial urbano. É o Município que tem muito melhores condições de avaliação e de controle sobre esse tipo de propriedade. E isto é a base. Um outro problema é o do ICM. O Ato Complementar nº 35 fixou, em 1968, em 18% a alíquota do ICM. Essa alíquota foi reduzida e, hoje, está no nível de 14%. Se tivéssemos mantido a alíquota de 18%, teríamos 29% a mais de Receita de ICM para os municípios, ou seja Cr\$ 36 bilhões no ano de 1977. Hoje, essa receita já estaria se aproximando do nível dos Cr\$ 60 bilhões para os municípios. Não vejo possibilidade de mantermos a taxa de ICM no nível que está. É uma posição que conflita frontalmente com a posição do Governo Federal, que, por razões de combate à inflação, por razões financeiras, por razões de política fiscal, tem se recusado terminantemente a aumentar essa alíquota. Não vejo outra possibilidade, a curto prazo, para melhorar a situação caótica que os municípios do Brasil enfrentam, se não aumentando a taxa do ICM. E isto também é válido para os Estados. Ainda, há dois dias atrás, conversando com o ministro da fazenda, ele me dizia: "Mas São Paulo ainda está equilibrado". Eu disse: "Por algum tempo. Por que todos os municípios do Brasil estão numa situação precária, sendo que municípios de vários estados já se uniram e tomaram, em silêncio, a decisão de não mais amortizarem as suas dívidas com o Governo Federal, porque não têm condições financeiras para isso. Quando os governos dos Estados, na sua maioria, têm receitas que apenas cobrem o custo do seu funcionalismo, quando tudo isto é uma realidade no país, nós não podemos esperar que São Paulo quebre, para aí mudarmos todas as normas de tributação e fiscais que regem o país. Acho que é urgente, que é mais do que urgente, é imperiosa uma forma de aumentar as receitas dos municípios, através do aumento da cota de ICM. O Governo Federal, neste instante, está estudando uma reformulação fiscal em profundidade. Infelizmente, não tenho notícias de que qualquer uma dessas reformulações vise melhorar a receita dos municípios brasileiros. Acho que, agora, se



seria básico, que os municípios se manifestassem pelos seus órgãos colegiados, pela sua capacidade de atuar junto ao governo, junto ao legislativo federal, no sentido de que essa reforma, que está sendo estudada nos mais altos escalões do Ministério da Fazenda, tenha um objetivo básico; a melhoria da receita dos municípios. O município é a célula fundamental do nosso país, da nossa estrutura social e da nossa estrutura política. Nossos municípios não têm condições de continuarem a ser o lugar onde vai desaguar toda a população brasileira. E, ao mesmo tempo, serem os menos aquinhoados no bolo da distribuição oficial. Os senhores sabem que dentre esses impostos, um dos que o Governo Federal já anunciou, está no lucro sobre a valorização imobiliária. Nada mais justo do que o valor da valorização imobiliária venha a ser atribuído aos municípios. São as prefeituras que criam a infra-estrutura que gerou essa valorização. São as Prefeituras que têm de atender a todas as necessidades dessa propriedade imobiliária urbana. Nada mais justo que esses recursos, decorrentes dessa gigantesca valorização, reverta para as prefeituras. Para os senhores terem uma idéia do que isto representa, é apenas necessário que vejam um gráfico, elaborado pela Prefeitura de São Paulo, onde o valor da propriedade imobiliária urbana em São Paulo, cresceu em 10 anos, quatro vezes, descontada a inflação, isto é, em termos reais, a propriedade imobiliária em São Paulo, cresceu 400%. É uma valorização assustadora. É um tipo de investimento que, da mesma forma que a cidade atrai todo o potencial humano do país e todo o potencial econômico está sendo investido numa especulação urbana desenfreada. Acaba trazendo problemas seríssimos para as estruturas das prefeituras e elas são espectadoras nesse processo, ou, muito pior que isso, são culpadas de todas as deficiências. Tudo o que acontece na cidade é culpa do prefeito que não atendeu às necessidades da população. Na verdade, os prefeitos estão amarrados, sem recursos, e toda a nação, os culpa das deficiências que existem nas cidades, frutos de fatores que estão fora de nossos controles. Nós somos responsáveis pela ponta da linha, mas tudo que acontece antes, tudo que alimenta esse gigantesco rio da economia



nacional, essa enchente que vem desaguar nas nossas cidades, está fora de nosso controle. E no momento em que nós mostramos com clareza, que temos problemas seríssimos de uso e ocupação do solo, que temos problemas seríssimos de receita municipal, os projetos, na Câmara Federal, sobre uso e ocupação do solo, vão andando lentíssimamente, sem que haja maior interesse na sua aprovação e a reforma tributária está sendo estudada a nossa revelia, sem qualquer participação nossa, e, possivelmente, sem levar em conta nenhuma das nossas necessidades. Por isso, neste Congresso, neste momento em que, aqui em São Paulo, no Estado mais rico do Brasil, o prefeito da cidade mais rica do Brasil, levanta um brado de alerta para todas as pessoas responsáveis deste país, pela reformulação tributária que está sendo estudada, e diz: é básico que nos ouçam, ouçam os nossos problemas, porque estarão ouvindo os problemas no Brasil de hoje. Muito obrigado.