



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA:
UMA ANÁLISE CRÍTICA DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

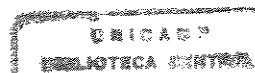
Cláudio Cesar de Paiva

Dissertação de Mestrado apresentada
ao Instituto de Economia da UNICAMP
para obtenção do título de Mestre em
Desenvolvimento Econômico, Espaço e
Meio Ambiente – área de concentração:
Economia Regional e Urbana, sob a
orientação do Prof. Dr. Carlos Américo
Pacheco.

*Este exemplar corresponde ao original da
dissertação defendida por Cláudio Cesar
de Paiva em 22/02/2001 e orientada pelo
Prof. Dr. Carlos Américo Pacheco.*

CPG, 22/02/2001

Campinas, 2001



UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

2001.1940

UNICAMP
 N.º CHAMADA: TI UNICAMP
P166p
 V. _____ Ex. _____
 TOMBO BC/ 46220
 PROC. 16.392/01
 C ☐ D ☒
 PREÇO R\$ 11,00
 DATA 13/09/01
 N.º CPD. _____

CM00159502-2

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
 CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

P166p Paiva, Claudio Cesar de
 Planejamento e gestão urbana: uma análise crítica da experiência brasileira/ Claudio Cesar de Paiva. – Campinas, SP: [s.n.], 2001.

Orientador: Carlos Américo Pacheco
 Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Urbanizacao – Brasil. 2. Planejamento urbano. 3. Habitação. 4. Saneamento. I. Pacheco, Carlos Américo. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

DEDICO ESTE TRABALHO:

*EM ESPECIAL, À SUZANA CRISTINA FERNANDES,
PELO AMOR, CARINHO E COMPREENSÃO*

*AOS MEUS PAIS: CLÁUDIO MIGUEL DE PAIVA E ANA
MARIA DOS SANTOS PAIVA*

*AOS MEUS AVÔS: FRANCISCO LEANDRO DOS SANTOS
E LUIZA RAMIRES DOS SANTOS*

AOS TIOS E PRIMOS E A TODA FAMÍLIA RAMIRES

AGRADECIMENTOS

Ao findar de uma dissertação, alguns sentimentos tornam-se incommensuráveis, ao ponto de defendermos os resultados alcançados com a firmeza dos convictos e a certeza dos apaixonados. Contudo, a satisfação dá lugar a um sentimento muito maior, que é a gratidão a todos aqueles que me acompanharam nesta longa caminhada de quase três anos.

Desejo expressar inicialmente minha especial gratidão ao professor e orientador, Dr. Carlos Américo Pacheco, já que mesmo assumindo tantas responsabilidades ao estar à frente do Ministério da Ciência e Tecnologia, sempre encontrou algum tempo para cumprir com as obrigações de orientador. A amizade e o orgulho de tê-lo como orientador é uma honra que guardarei ao longo da vida acadêmica.

Agradeço também a Profª Dra. Ana Cristina Fernandes, que representa tudo de bom que eu esperava encontrar nos professores da Unicamp. O fácil acesso e um *mix* de competência, inteligência e de responsabilidade na formação dos futuros mestres e doutores, deram-lhe, em pouco tempo de IE, uma respeitabilidade junto aos pós-graduandos, que muitos “velhos da casa” ainda não adquiriram.

Aos professores Drs. Carlos Antônio Brandão e Rovená Negreiros, aos quais sempre tive grande acessibilidade, meus agradecimentos por terem sido importantes, em etapas distintas, na elaboração desta dissertação.

Quero ainda manifestar minha eterna gratidão ao Prof. Dr. Neio Lúcio Peres Gualda, por ter sido o responsável pela minha inserção na área científica, através dos projetos de IC/CNPq; e por ter me dado outras oportunidades para crescer como economista, como foi a experiência na consultoria. Serei sempre grato por sua tutela.

Aos amigos da primeira turma de mestrado e doutorado em Desenvolvimento Econômico, pela amizade e pela união. A eles meu carinho por todos os momentos:

- Eduardo Rodrigues da Silva, Marta e claro Vítor (Goiânia), que foram o ponto de equilíbrio da turma. Sem contar a pontualidade do almoço das 5 horas da tarde;

- Epaminondas Luiz Borges Filho, o Epa de Uberlândia, um grande amigo, que não sabe o significado das palavras competição e desonestidade;

- Murilo de Souza Pires, outro grande amigo de Uberlândia, um cara com muitas dúvidas e com uma única certeza, o Triângulo Mineiro será locomotiva do Brasil;

- Fernanda Ferrário de Carvalho (Recife), discutimos muitas vezes de forma exacerbada sobre a pobreza do Nordeste e a corrupção na SUDENE, mas sem dúvida é uma das grandes amigas que fiz durante o mestrado. Também, com aquela peixeira que carrega na bolsa, imagina se eu não seria seu amigo.

- Maya Takagi e Otávio Valentim Balsadi (SP), amigos para toda ocasião, principalmente, para as festas, mas a grande virtude deles é torcerem para o Palmeiras, é claro;

- Mônica Alves da Silva e George (Natal-RN), outro casal de amigos que faziam parte da “turma do centro”, e que participavam do almoço das 5 horas no Eduardo;

- Humberto Miranda Nascimento (Serrinha-BA), a grande caricatura do baiano, extremamente calmo e poeta nas horas vagas, um amigo com sua forma peculiar de ser;

- Fernando César de Macêdo Mota (Vitória-ES), um amigo sério e sistemático, com alguns gostos estranhos, mas nada que um Domecq não resolvesse.

Ainda, sem pretender cometer injustiças, agradeço aos amigos do doutorado, Edinaldo Michellon (Maringá-PR), Maria do Socorro Lira Monteiro (Terezina-PI), Pedro Carlos Gama (Petrópolis-PE), Severino Soares Agra (Salvador-BA), Tânia Moreira Braga (BH), Zoraíde Amarante Itapura Miranda (SP), Celso Sekiguchi (SP), Cesar Augusto de Faria (SP), Anderson Cesar Pellegrino (SP), Leila (Campinas), Renata Bianconi (Botucatu), Dr. Hillas Mariante (Campinas), Andréa (Vitória-ES) e especialmente à Claudia Di Donato Salvador.

Enfim, se não estivesse cercado por um grupo de amigos tão ilustres, o mestrado não teria sido uma experiência tão gratificante.

Finalmente, quero agradecer a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP, pelo apoio financeiro dado para a elaboração desta dissertação.

Sonho Impossível

Sonhar

Mas um sonho impossível

Lutar

Quando é fácil ceder

Vencer o inimigo invencível

Negar quando a regra é vender

Sofrer a tortura implacável

Romper a incabível prisão

Voar no limite improvável

Tocar o inacessível chão

É minha lei, é minha questão

Virar esse mundo

Cravar esse chão

Mão me importa saber

Se é terrível demais

Quantas guerras terei que vencer

Por um pouco de paz

E amanhã, se esse chão que eu beije

For meu leito e perdão

Vou saber que valeu delirar

E morrer de paixão

E assim, seja lá como for

Vai ter fim a infinita aflição

E o mundo vai ver uma flor

Brotar do impossível chão

J. Darion - M. Leigh - Versão Chico Buarque e Ruy Guerra/1972
Para o musical para *O Homem de La Mancha* de Ruy Guerra

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	xi
RESUMO.....	xiii
INTRODUÇÃO.....	01
 CAPÍTULO I - A NATUREZA E AS CONSEQUÊNCIAS DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA ENTRE O INÍCIO DA DÉCADA DE 60 E O FIM DO REGIME AUTORITÁRIO.....	 07
1.1. CARACTERÍSTICAS GERAIS DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA SOB A ACUMULAÇÃO INDUSTRIAL	11
1.1.1. <i>Dinâmicas Regionais da Urbanização Brasileira</i>	<i>14</i>
1.1.2. <i>As Principais Consequências do Acelerado Processo de Urbanização</i>	<i>18</i>
1.2. MUDANÇAS NA DINÂMICA DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA	23
1.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	25
 CAPÍTULO II - A MONTAGEM DE UMA POLÍTICA URBANA PELO GOVERNO AUTORITÁRIO	 27
2.1. A POLÍTICA URBANA NO PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO PAEG (1964-1966)...	28
2.1.1. <i>A Política Habitacional.....</i>	<i>29</i>
2.1.2. <i>A Política de Saneamento Básico.....</i>	<i>37</i>
2.1.3. <i>A Gestão das Políticas Habitacional e de Saneamento Básico</i>	<i>40</i>
2.2. A POLÍTICA URBANA NO I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO - I PND (1972-1974)	44
2.2.1. <i>A Política Habitacional.....</i>	<i>45</i>
2.2.2. <i>A Política de Saneamento Básico.....</i>	<i>53</i>
2.2.3. <i>A Gestão das Políticas Habitacional e de Saneamento Básico</i>	<i>60</i>
2.3. A POLÍTICA URBANA NO II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO - II PND (1975-1979).....	62
2.3.1. <i>A Política Habitacional.....</i>	<i>69</i>
2.3.2. <i>A Política de Saneamento Básico.....</i>	<i>75</i>
2.3.3. <i>A Gestão das Políticas Habitacional e de Saneamento Básico</i>	<i>80</i>
2.4. A POLÍTICA URBANA NO III PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO - III PND (1980-1985)...	82
2.4.1. <i>A Política Habitacional.....</i>	<i>86</i>
2.4.2. <i>A Política de Saneamento Básico.....</i>	<i>93</i>
2.4.3. <i>A Gestão das Políticas Habitacional e de Saneamento Básico</i>	<i>98</i>
2.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	99

CAPÍTULO III - AS INCONGRUÊNCIAS ENTRE A NATUREZA DA URBANIZAÇÃO

BRASILEIRA E AS POLÍTICAS URBANAS.....	101
3.1. OS DETERMINANTES ESTRUTURAIS DA URBANIZAÇÃO	102
3.2. AS POLÍTICAS URBANAS E A (IN) CAPACIDADE DE ATENDER AS NOVAS DEMANDAS	108
3.3. A CRISE DOS ANOS 80 E OS IMPACTOS PARA AS ÁREAS URBANAS	113
3.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
CONCLUSÃO.....	121
BIBLIOGRAFIA	125

LISTA DE TABELAS

Tabela I - Brasil- população total, urbana e rural e taxa de crescimento de 1960-1991.....	14
Tabela II - Grau de urbanização por grandes regiões - 1950, 60, 70, 80 E 91.....	15
Tabela III - Evolução do número de cidades por estrato de população entre 1940 e 1991.....	20
Tabela IV - Quantidade de unidades habitacionais financiadas pelo SFH entre 1964 e 1969....	33
Tabela V - Investimentos previstos para a área de saneamento pelo PAEG.....	38
Tabela VI - Quantidade de financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH entre 1970 e 1974.....	47
Tabela VII - Número de unidades habitacionais financiadas pelo SBPE e participação relativa das instituições entre 1970 e 1973	48
Tabela VIII -Valor dos financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH entre 1970 e 1974.....	49
Tabela IX - Captação de recursos e financiamentos habitacionais realizados pelas instituições financeiras que compõem o SBPE, no período de 1970 a 1974.....	50
Tabela X - Participação das macrorregiões nos investimentos realizados pelo PLANASA em abastecimento de água durante o I PND.....	56
Tabela XI - Evolução da população coberta pelo PLANASA em termos de abastecimento de água, segundo as Grandes Regiões.....	57
Tabela XII - Participação das macrorregiões nos investimentos realizados pelo PLANASA em esgotamento sanitário durante o I PND.....	58
Tabela XIII - Evolução da população coberta pelo PLANASA em termos de esgotamento sanitário, segundo as Grandes Regiões.....	59
Tabela XIV - Número de municípios beneficiados pelo PLANASA, no período 1968-74.....	59
Tabela XV - Investimentos por faixa de mercado e unidades habitacionais a serem financiadas no período 1975-79.....	73

Tabela XVI - Número de financiamentos habitacionais contratados pelo SFH durante o II PND (1975-79).....	74
Tabela XVII - Indicadores sociais para a área de saneamento básico 1975-79.....	76
Tabela XVIII - Participação das macrorregiões nos investimentos realizados pelo PLANASA em abastecimento de água durante o II PND.....	78
Tabela XIX - Participação das macrorregiões nos investimentos realizados pelo PLANASA em esgotamento sanitário durante o II PND.....	79
Tabela XX - Evolução da taxa de inadimplência do SFH no período 1980/1984.....	87
Tabela XXI - Relação entre valor dos financiamentos habitacionais e PIB.....	90
Tabela XXII -Número de financiamentos habitacionais contratados pelo sistema financeiro da habitação durante o III PND.....	92
Tabela XXIII - Participação das macrorregiões nos investimentos realizados pelo PLANASA em abastecimento de água durante o III PND.....	94
Tabela XXIV - Evolução da população coberta pelo PLANASA em termos de abastecimento de água, segundo as Grandes Regiões.....	95
Tabela XXV - Participação das macrorregiões nos investimentos realizados pelo PLANASA em esgotamento sanitário durante o III PND.....	96
Tabela XXVI -Evolução da população coberta pelo PLANASA em termos de esgotamento sanitário, segundo as Grandes Regiões.....	97
Tabela XXVII -Brasil e Estados - migração líquida para áreas rurais 1970-80.....	103
Tabela XXVIII - Fluxos migratórios Estado-Região, na década 70/80.....	106
Tabela XXIX - Brasil: 1950-70 - estrutura setorial do emprego urbano.....	114
Tabela XXX - Índices e taxas médias do crescimento anual do emprego urbano registrado e formal, segundo regiões e setores econômicos – Brasil 1979 – 1988.....	116

RESUMO

Esta dissertação busca compreender o intenso processo de urbanização ocorrido no país, a partir dos anos 60, e discutir criticamente a experiência brasileira no planejamento e na gestão urbana. Com isto, pretende-se encontrar respostas para o problema central deste estudo, ou seja, se houve ou não, incongruências entre a natureza do processo de urbanização e as intervenções realizadas pelo Governo Federal nas áreas urbanas. A conclusão possibilitará compreender o crescente processo de exclusão social e segregação espacial presentes nas grandes metrópoles, bem como o entendimento da trajetória assumida pelo desenvolvimento urbano brasileiro.

INTRODUÇÃO

“Planners are the thinkers; and politicians are the decision-makers. What is to be done in the city is thought about and designed by planners. But politicians have to approve or disapprove the prescription. Thus some approvals are too little, too late; some are not right in intent and partisan in approach.”

(Goumbo A. Touray em The Role of Planning in Urban Settlement)

A partir da segunda metade do século XX, ocorreram transformações importantes no espaço urbano do país, que foram derivadas de um dinâmico processo de acumulação urbano-industrial, sob mediação política do Estado, as quais resultaram tanto num processo acelerado de urbanização, como na formação de uma sociedade urbana complexa.

O intenso processo de urbanização ocorrido no Brasil neste período, articulado ao processo de industrialização, deu-se de forma bastante heterogênea em termos regionais, o que condicionou fortemente a dinâmica migratória e gerou uma forte pressão na demanda por serviços públicos. Este acelerado processo de urbanização foi acompanhado por um importante progresso social, como mostra alguns indicadores, tais como: a redução da taxa de mortalidade, o aumento da expectativa de vida, aumento da população atendida por redes de esgotos, etc; contudo, houve uma preponderância de fatores negativos, principalmente a partir da década de 70, quando parcelas crescentes da população foram postas à margem dos benefícios sociais instituídos, fato este que pode ser comprovado na dificuldade de acesso aos equipamentos sociais coletivos, na falta de moradias apropriadas, na periferização, na degradação ambiental e no

aumento da criminalidade e da marginalidade social. Com isso, as intervenções do Governo Federal no espaço *inter* e *intra-urbano* tornaram-se não somente necessárias, mas também um grande desafio, tanto para evitar a segregação social no interior do espaço urbano, quanto para reduzir as possibilidades de formação de uma “*cidade ilegal*”¹.

Porém, dado este dinamismo do crescimento das cidades brasileiras, em particular, das metrópoles da região Sudeste, os desafios tornaram-se ainda maiores para os responsáveis pelo planejamento urbano, como se pode constatar nas sintomáticas palavras de Moura & Ultramari (1994): “*o que ontem não era metrópole, hoje é. Tal fugacidade supera modelos de planejamento, frustra tentativas de gestão e intimida repensar os destinos desses espaços*”².

No bojo deste acelerado processo de urbanização, mais precisamente a partir de 64, ano que delimita uma nova etapa política, com a implantação do regime militar, o Governo Federal tentou em meio aos problemas sociais, políticos e econômicos, criar uma política urbana pensada em nível nacional, através de um centralismo autoritário. No âmbito institucional, muitas foram as reformas implementadas objetivando a reestruturação do aparato estatal, no sentido de seu reordenamento em nível nacional. Reestruturou-se a intermediação financeira, com destaque para a instituição do mecanismo de correção monetária, que possibilitou recuperar a utilização da garantia hipotecária no processo de financiamento habitacional³, e formou-se um novo quadro institucional com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), da Sociedade de Crédito Imobiliário (SCI) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU).

Contudo, o advento dos governos militares ao poder, não significou somente mudanças no quadro institucional, mas também transformações na visão de política urbana, sendo que o planejamento e a gestão urbana passaram a ser tratados de maneira centralizada e tecnocrática, onde as decisões baseadas em critérios técnicos tornaram-se mais importantes do que a participação popular no planejamento. Neste sentido, houve uma clara substituição dos “*critérios democráticos, representativos do sistema político anterior, não por outros ditos mais aperfeiçoados, mas por critérios autocráticos e tecnocráticos de tomada de decisões*”⁴.

¹ Utiliza-se o termo “cidade ilegal” para fazer referência aos espaços urbanos que crescem fora das normas legais, técnicas e administrativas.

² Rosa Moura & Clóvis Ultramari. *Metrópoles: encruzilhada de muitos caminhos*. p. 103.

³ Cf. Lícia do Prado Valladares. *Estudos Recentes sobre a Habitação no Brasil: Resenha da Literatura*. p. 39.

⁴ Cf. Fernando Henrique Cardoso. *O Modelo Político Brasileiro*. p. 102.

Diante do quadro exposto, a compreensão da problemática do desenvolvimento urbano do país torna-se extremamente importante neste estudo. Assim sendo, o objetivo desta dissertação é compreender as formas de planejamento e gestão adotadas pelo setor público federal, em resposta aos problemas decorrentes do desenvolvimento urbano do país, especialmente durante o período ditatorial, quando o Estado brasileiro foi dirigido pelo segmento militar. A proposta de circunscrever a discussão ao período referente ao regime militar (1964-1985), está atrelada ao fato de que trata-se de um período chave para se compreender a questão do planejamento e da gestão urbana no Brasil. Ao final do estudo, pretende-se encontrar respostas para o problema central desta pesquisa, ou seja, se houve ou não, incongruências entre a natureza da urbanização brasileira e as intervenções do Governo Federal neste processo.

Nesta perspectiva, procurar-se-á realizar uma investigação, com recorte temporal nos grandes planos nacionais de desenvolvimento, do comportamento das políticas públicas na área de habitação e de saneamento básico, e a gestão dessas políticas. Antes de justificar a relevância das políticas a serem estudadas, é importante salientar que os limites impostos para a elaboração desta dissertação não permitiram a inclusão da política de transportes urbanos na pesquisa, em razão do tempo necessário para compreender suas transformações ao longo do período que abrange este estudo. Por sua vez, a escolha da política habitacional prende-se ao fato da mesma ter sido a principal política social e urbana dos governos militares, além de constituir-se, no nosso entender, na política social mais importante do país, considerando não somente o enorme déficit habitacional existente, mas, sobretudo, o fato da moradia representar o ponto de referência para todo cidadão. Portanto, a falta da moradia não implica simplesmente em morar nas ruas das grandes metrópoles, mas também a perda do referencial de vida, da auto-estima, da unidade da família e evidentemente do direito à cidadania.

Por outro lado, a escolha da política de saneamento básico para compor este estudo, foi particularmente influenciada pelo fato da mesma estar diretamente relacionada com a política habitacional. Contudo, a motivação maior esteve amparada na complexidade que representa o setor de saneamento básico no Brasil, tendo em vista que, por exemplo, morre uma criança a cada 72 minutos no país, de acordo com o Datassus/Ministério da Saúde, devido à falta de saneamento básico, especialmente esgoto sanitário. Isto significa 20 crianças mortas por dia e 7.300 por ano!

Além disso, procurar-se-á discutir de forma *en passant* o aparato institucional e o perfil da gestão das políticas públicas urbanas, em especial das políticas de habitação e de

saneamento básico, por entender que a gestão destas políticas é um componente importante para se compreender os acertos e os fracassos da intervenção governamental no espaço urbano.

Ainda que estas políticas urbanas já tenham sido exaustivamente analisadas por diversas pesquisas acadêmicas e relatórios oficiais, o que se procura nesta dissertação é estabelecer relações entre o comportamento destas políticas e o processo de urbanização, entendido enquanto expressão histórica concreta do desenvolvimento e da mudança social. Nesse sentido, a singularidade deste trabalho, encontra-se, fundamentalmente, na investigação sobre possíveis incongruências nestas relações e, portanto, será esta a contribuição que se pretende dar à discussão do planejamento e da gestão urbana no Brasil.

A elaboração deste trabalho se defronta com um conjunto de possibilidades e também de dificuldades, em virtude, por mais paradoxal que possa parecer, da quantidade de materiais bibliográficos existentes sobre o assunto. O fato é que existe uma preocupação implícita no desenvolvimento deste estudo, de que o produto final não seja simplesmente uma *survey* do urbano, nem tampouco uma simples caracterização da urbanização brasileira, considerando que os esforços serão canalizados para a realização de uma avaliação crítica dos fatos. Contudo, a principal dificuldade encontra-se na própria complexidade da urbanização brasileira, ou seja, o desafio será analisar um processo multidisciplinar, multifacetado e diversificado, como a urbanização brasileira, sem restringir-se a uma unicidade teórica ou a certos determinismos provenientes da monodisciplinalidade.

A partir da problemática urbana levantada, a dissertação foi estruturada em três capítulos, além desta introdução.

O objetivo do primeiro capítulo é apresentar os principais aspectos do dinâmico processo de urbanização ocorrido no Brasil entre o início da década de 60 e o fim do regime autoritário em 1985. Este capítulo irá se restringir à análise da natureza e de algumas consequências do processo de urbanização. Para tanto, a investigação irá partir do princípio de que *a unidade das especificidades dos casos urbanos concretos se dá com o padrão de acumulação prevalente em uma determinada conjuntura histórica.*

O segundo capítulo tem como propósito mostrar como a política urbana esteve inserida nos planos nacionais de desenvolvimento durante o regime militar e, com isto, tentar compreender como a questão urbana esteve configurada no tempo, quais as políticas adotadas pelo Governo Federal para solucionar os problemas do espaço urbano e quais os acertos e os

fracassos. Enfim, buscar-se-á encontrar, nos fatores que diretamente condicionaram o planejamento e a gestão das políticas urbanas, um entendimento de toda a problemática da urbanização brasileira. Neste capítulo serão analisadas as políticas públicas urbanas articuladas à nível federal nas áreas de habitação e de saneamento básico, que foram determinadas no âmbito do BNH (Banco Nacional de Habitação) e do PLANASA (Plano Nacional de Saneamento Básico). É importante frisar que, ao se fazer referência às políticas públicas urbanas, está se fazendo uma alusão a um determinado padrão de ação do Governo Federal na área urbana.

O terceiro capítulo é fundamental para as pretensões desta dissertação, pois tem como objetivo investigar se houve incongruências entre a natureza do processo brasileiro de urbanização e as intervenções do Governo Federal na área urbana. No desenvolvimento deste terceiro capítulo, irá se trabalhar com a seguinte hipótese: *o planejamento urbano e as políticas habitacionais e de saneamento básico implementadas no Brasil não foram adequadas a uma realidade caracterizada por um processo acelerado de urbanização, decorrente da migração campo-cidade, o que promoveu uma degradação da infra-estrutura econômica e social existente nas grandes cidades, devido ao grande aumento da demanda por estes serviços.*

E, finalmente, após o desenvolvimento dos três capítulos anteriores, é realizado um esforço de síntese para apresentar as principais conclusões desta dissertação.

CAPÍTULO I

A NATUREZA E AS CONSEQUÊNCIAS DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA ENTRE O INÍCIO DA DÉCADA DE 60 E O FIM DO REGIME AUTORITÁRIO

“(...) as formas de urbanização são antes de mais nada formas da divisão social (e territorial) do trabalho, elas são o cerne da contradição atual entre as novas exigências do progresso técnico – essencialmente em matéria de formação ampliada das forças produtivas humanas – e as leis de acumulação do capital”. (Jean Lojkine, 1979:15-16)

Este capítulo tem por objetivo apresentar os principais aspectos do dinâmico processo de urbanização ocorrido no Brasil entre o início da década de 60 e o fim do regime autoritário em 1985. Ainda que seja de grande relevância o resgate da análise histórica deste processo, consideramos que este assunto já foi suficientemente tratado em trabalhos como os de Aroldo de Azevedo (1956), de Nestor Goulart Reis Filho (1968) e de Emília Viotti da Costa (1977).

Todavia, antes de reconstruirmos o percurso dos principais aspectos da urbanização brasileira, deve-se definir o que se entende por processo de urbanização. Neste sentido, compartilhamos da definição dada por Gonçalves (1998), que diz:

“No seu sentido mais geral, o processo de urbanização é a expressão histórica concreta, organizada no espaço, do desenvolvimento e da mudança social. Explicá-lo corresponde a analisar como o processo de desenvolvimento se materializa numa determinada divisão social e territorial do trabalho, que corresponde a uma contínua reordenação da população e da produção no território (no Brasil sob uma regulação historicamente crescente do Estado) e que é a expressão continuamente atualizada de uma estrutura social crescentemente diferenciada e complexa” (Gonçalves, 1998:21).

Para que a natureza do processo da urbanização brasileira seja investigada, algumas questões de ordem teórico-metodológicas devem ser enfrentadas. Para tanto, dois trabalhos são tomados como parâmetros importantes na superação destes problemas envolvidos na análise da urbanização: o trabalho de Faria (1978), que apresenta algumas propostas metodológicas para que se avance nos estudos e pesquisas do processo de urbanização no Brasil e no estado de São Paulo e o trabalho de Gonçalves Ohtake (1982), sobre o processo de urbanização em São Paulo, que realiza com grande competência a passagem analítica entre o geral (padrão de acumulação) e o específico (casos concretos).

Desta forma, na perspectiva de analisar o fenômeno da urbanização brasileira de maneira agregada a partir da década de 60, surgiu o primeiro problema, isto é, como convergir centenas de casos urbanos concretos, com suas especificidades, a um processo geral de urbanização. Com base nos trabalhos anteriormente citados, este problema foi superado ao aceitar-se o princípio de que *a unidade das especificidades dos casos urbanos concretos se dá com o padrão de acumulação prevalecente em uma determinada conjuntura histórica.*

Assim, partindo do princípio de que é o padrão de acumulação que outorga a uniformidade à urbanização brasileira, os espaços urbanos (cidade ou região) tornam-se “*uma forma particular e concreta de inserção desta área e de sua população na organização social e territorial que corresponde ao padrão de acumulação prevalecente*” (GONÇALVES OHTAKE, 1982:03)

Faria (1978) tenta delimitar um campo teórico para o estudo da problemática urbana a partir da divisão social do trabalho, por isto propõe que o ponto de partida seja a sistematização e o desenvolvimento da questão da divisão social do trabalho, o que implica vincular esta questão a uma teoria de sociedade, de sua estrutura e funcionamento. Em seguida, coloca que é necessário que se desenvolva análises que permitam romper a barreira do conceito genérico da divisão social do trabalho e aproximar dos conceitos mais particulares, permitindo assim apreender as manifestações mais concretas do seu processo. Neste sentido, o autor conclui dizendo que “*somente a partir de uma estruturação melhor desta problemática é que se poderia, a nível teórico, articular um conjunto explícito de determinações capazes de permitir uma análise do urbano, quer do ponto de vista da separação e das relações entre o campo e a cidade, quer da estruturação dos grupos e classes sociais, ou ainda do ponto de vista das diferenças e relações que se dão entre as cidades e dentro delas*” (FARIA, 1978:94).

Segundo Faria (1978) isto não significa realizar uma revolução teórica, mas desenvolver os marcos teóricos existentes, de modo que estes tornem-se o menos ambíguo possível. Além disso, acrescenta que as análises do sistema urbano brasileiro deverão ser necessariamente do tipo estrutural e histórica, isto é, *“estrutural no sentido de mostrar como as determinações gerais, articuladas em torno da questão da divisão do trabalho social, particularizam-se no contexto brasileiro, produzindo, reproduzindo e transformando a rede urbana”* e *“histórica no sentido de que esta abordagem permitirá integrar a estas determinações gerais outras particulares, que dão a especificidade do urbano brasileiro em cada período ou mesmo em cada conjuntura particular”* (FARIA, 1978:94).

Nesta perspectiva, a passagem do campo teórico-metodológico para a análise concreta, no caso o processo de urbanização no Brasil, ocorre com base no princípio aceito neste trabalho de que é o padrão de acumulação que confere a uniformidade a urbanização brasileira com alguns pressupostos, que dão a este processo um caráter específico quando comparado a outras nações. Assim sendo, a análise do processo de urbanização no Brasil a partir da década de 60, deve atentar-se para o fato de que ocorreram no período transformações importantes no padrão de acumulação, em razão dos ciclos conjunturais da economia brasileira.

Estas transformações no ritmo e no padrão de acumulação geraram impactos na divisão social e territorial do trabalho que, por sua vez, acabou determinando a dinâmica migratória no país ao definir quais eram as atividades produtivas (e, portanto, regiões) importantes para o processo de acumulação. Por detrás desta assertiva, está implícita a idéia de que é a dinâmica econômica, atribuída dentro do quadro do processo de divisão social do trabalho, que determina a dinâmica migratória da população, já que os deslocamentos geográficos da população são motivados pela esperança de novas oportunidades de emprego⁵. Neste sentido, Faria (1978:99-100) diz que:

“a industrialização, ou melhor, a acumulação capitalista ancorada na produção industrial, ao ir redefinindo o modo de inserção das diversas áreas regionais no quadro da divisão do trabalho, transforma a estrutura social e reestrutura a rede urbana preexistente, integrando-a e redefinindo a posição e a função dos diferentes nódulos do sistema urbano brasileiro”.

⁵ Sobre a questão migratória ver: Mata (1973), Martine (1978), Singer (1980), Martine et alii (1994), Pacheco & Patarra (1987), dentre outros.

Ao explorar de maneira mais contundente as relações existentes entre o padrão de acumulação e os espaços urbanos concretos, Gonçalves Ohtake (1982) mostrou que as manifestações destas relações no território ocorrem da seguinte forma:

“o padrão de acumulação determina concretamente a evolução de cada núcleo urbano mas não se mostra nesta unidade analítica, a cidade; a sua apreensão só pode se dar mediada pela referência ao papel que desempenha a cidade no sistema urbano, este sim expressão concreta da divisão do trabalho social que alimenta a acumulação”. (GONÇALVES OHTAKE, 1982:15)

Posteriormente, na tese de doutoramento, ainda sob influência da proposta analítica sugerida por Vilmar Faria (1978), a autora aborda novamente esta questão para mostrar que a trajetória de cada cidade e sua população, enquanto forma particular e concreta, inserida numa determinada divisão social e territorial do trabalho, poderá se modificar a longo do tempo. Neste sentido, Gonçalves (1998) diz:

“A divisão de trabalho cristalizada na hierarquia da rede urbana constituída determina fortemente o seu desenvolvimento futuro, assim como a história particular de cada núcleo urbano de modo geral delimita o leque de possibilidades para o seu desenvolvimento. Esta dinâmica própria, adquirida pelo sistema urbano, que reproduz e aprofunda a especialização funcional das cidades, é alterada quando um impacto poderoso, advindo de mudanças significativas no padrão de acumulação, ou de intervenções determinadas do Estado, tem força suficiente para alterar a divisão territorial do trabalho cristalizada pelo processo histórico anterior”. (GONÇALVES, 1998:22)

Neste contexto, os determinantes do processo de urbanização no período posterior a 1960, por serem estes dependentes da divisão social do trabalho e do ritmo de acumulação do capital, não são estáticos, mas modificam-se ao longo do período, como se poderá verificar no desenvolvimento deste estudo.

A partir destas considerações, o estabelecimento de uma periodização para a análise do desenvolvimento do sistema urbano brasileiro, torna-se uma tarefa extremamente complexa, tendo em vista a existência de vários fatores internos e externos que afetam o padrão de acumulação capitalista, ou seja, mesmo considerando que os movimentos cíclicos da economia tenham neste período um caráter predominantemente endógeno, a acumulação interna de capital continua estruturalmente dependente das formas de inserção do país na divisão internacional do trabalho. Convém ainda considerar que a economia brasileira completa sua industrialização

tardamente, num período onde o capitalismo encontrava-se na sua fase monopolista, e que a participação do Estado e do capital estrangeiro neste processo foram fundamentais⁶.

Diante desses fatos e das dificuldades inerentes para se estabelecer categorias de análises, entende-se que não seria o caso desta dissertação resolver o problema definitivo da montagem de uma periodização para a análise do processo brasileiro de urbanização. Porém, partirá da proposta metodológica apresentada por Vilmar Faria (1978), ainda que seja uma proposta inacabada e propositiva para um debate, para desdobrar e sistematizar os principais aspectos da urbanização brasileira no período. Enfim, procurar-se-á fazer uma descrição da natureza da urbanização brasileira, nos seus determinantes mais gerais e suas repercussões sobre a mobilidade espacial da população.

1.1. Características Gerais da Urbanização Brasileira sob a Acumulação Industrial

Nosso ponto de partida é o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, que por meio de um bloco de investimentos realizados, modificou o padrão de acumulação no país, passando de uma industrialização restringida⁷ para um processo de industrialização pesada. Durante a fase industrialização restringida prevaleceu um padrão “horizontal” de acumulação, onde a capacidade produtiva acompanhou a demanda. No entanto, com o grande volume de capital investido a partir de 1956 este padrão alterou-se. Esta nova etapa é bem definida por Cardoso de Mello (1998:124) quando diz: *“Há, (...), um novo padrão de acumulação, que demarca uma nova fase, e as características da expansão delineiam um processo de industrialização pesada, porque este tipo de desenvolvimento implicou um crescimento*

⁶ Referindo-se ao processo de industrialização brasileira, Tavares (1986:101) defende que “a ação do Estado é decisiva para a constituição de uma indústria pesada de bens de produção, e a de empresas internacionais, para a instalação de um setor diferenciado e ‘dinâmico’ de bens de consumo capitalista”.

⁷ A industrialização restringida corresponde ao período entre 1933 a 1955. Segundo Cardoso de Mello (1998:117) *“há industrialização, [neste período] porque a dinâmica da acumulação passa a se assentar na expansão industrial, ou melhor, porque existe um movimento endógeno de acumulação, em que se reproduzem, conjuntamente, a força de trabalho e parte crescente do capital constante industriais; mas a industrialização se encontra restringida porque as bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para que se implante, num golpe, o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, que permitiria à capacidade produtiva crescer adiante da demanda, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial”*. (grifos no original)

acelerado da capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens duráveis de consumo antes de qualquer expansão previsível de seus mercados”. (grifos no original)

Assim, com o processo de industrialização pesada houve no país a consolidação das indústrias de bens de produção, de bens de consumo duráveis e de bens de consumo assalariado, o que implicou numa endogenização da dinâmica econômica, já que esta passou a ser determinada basicamente pelas inter-relações destes setores.

No entanto, a economia brasileira passou, no início dos anos 60, por uma crise típica de economias capitalistas. A interpretação desta crise, manifestada pela inflexão das taxas de crescimento econômico do país, suscitou um debate acalorado, principalmente a partir da visão extremada de Celso Furtado com a tese de tendência à estagnação do desenvolvimento – estagnação secular - e da crítica a esta visão feita por Maria da Conceição Tavares e José Serra, no trabalho “Além da estagnação”⁸, onde a crise foi vista como proveniente do esgotamento do dinamismo da industrialização baseada na substituição de importações.

Posteriormente, na tese de livre-docência, Maria da Conceição Tavares apresentou uma nova perspectiva de interpretação para o processo de industrialização brasileiro, na qual rompeu com a explicação dada no seu livro clássico sobre o processo de substituição de importações. Nesta nova interpretação considerou que a industrialização não foi uma resposta ao desequilíbrios externos (estrangulamento externo), mas resultante de um processo de acumulação de capital, que assume diferentes padrões ao longo da história. Portanto, a crise do início dos anos 60, passou a ser entendida como um movimento cíclico do capitalismo, tendo em vista que a capacidade produtiva, instalada com o bloco de investimentos realizados a partir de 1956, não havia sido plenamente utilizada, o que reduziu no começo da década de 1960 a taxa de investimento. Ainda que mereça uma maior explicitação, transcende o escopo deste capítulo apresentar toda a polêmica que envolve a análise do processo de industrialização.

O que nos interessa, *a priori*, nesta rápida exposição, é compreender como a dinâmica do processo de industrialização tem influenciado o crescimento das cidades brasileiras a partir da década de 1960. E, neste sentido, nos parece muito oportuna as palavras de Lodder (1977) ao afirmar que: “*De fato, foi a industrialização que, ao estabelecer estruturas produtivas diferenciáveis, permitiu o aumento e diversificação do consumo e, assim, praticamente*

⁸ Este trabalho é parte integrante do livro clássico de Maria da Conceição Tavares intitulado “Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro: ensaios sobre a economia brasileira” de 1972.

determinou as diversas fases da urbanização no sentido que cada etapa dessa urbanização torna-se uma representação dos resultados das diversas fases do processo de desenvolvimento com industrialização” (LODDER, 1977:460).

Entretanto, se a indústria pode ser considerada como principal fator de atração de população para determinados espaços geográficos urbanos, não se deve minimizar a importância de outros fatores que também são responsáveis pela intensificação dos deslocamentos da população no período, como é o caso da elevada concentração da posse da terra associada à ausência de reforma agrária no país, da modernização conservadora no campo que priorizou a grande propriedade rural e expulsou pequenos produtores agrícolas e empregados e a estagnação econômica das regiões Norte e Nordeste. Na verdade, a conjugação de todos estes fatores culminou num processo de urbanização acelerada, que teve como consequência uma degradação da infra-estrutura econômica e social das grandes cidades, tendo em vista o crescente aumento da demanda por moradias, escolas, hospitais, saneamento básico, transporte coletivo, etc.

Para que possa ter uma idéia mais clara da intensidade deste processo de urbanização ocorrido no Brasil, foi construída a Tabela I, onde é detalhado o comportamento da população residente no país, no período de 1960 a 1991. De acordo com esta tabela, a população brasileira em 1991, era constituída por 146,8 milhões de habitantes, dos quais 110,9 milhões de habitantes viviam nas cidades e 35,8 milhões de habitantes viviam no campo. Uma outra informação importante, que mostra a intensidade do processo de urbanização, refere-se ao fato de que em 20 anos as cidades brasileiras tiveram um acréscimo de aproximadamente 50 milhões de habitantes, tendo em vista que em 1960 a população urbana era formada por 31 milhões de pessoas e em 1980 passou para 80 milhões. Além disso, os dados mostram que a população rural no Censo 1980 era, em termos quantitativos, aproximadamente a mesma de 1960, tendo apresentado no período inter-censitário taxas de crescimento baixas até 1980 e a partir de então, começado a apresentar taxas negativas.

Por outro lado, a tabela também mostra que o comportamento das taxas de crescimento da população total e da urbana tiveram a mesma tendência, sendo as primeiras ancoradas pelo crescimento da segunda. O maior crescimento médio anual, em termos relativos, ocorreu entre 1960 e 1970, quando a população total do país cresceu a uma taxa média anual de 3,29%, ao passo que o crescimento da população urbana foi de 6,64% ao ano. No entanto, ao analisar este crescimento da população, em termos absolutos, verificou-se que o maior

crescimento populacional do país ocorreu no período compreendido entre 1970 e 1980, quando a população cresceu em média 2,83 milhões de habitantes por ano.

TABELA I
BRASIL - POPULAÇÃO TOTAL, URBANA E RURAL E TAXA DE CRESCIMENTO
DE 1960-1991

ANO	População Total	Taxa de Crescimento*	População Urbana	Taxa de Crescimento*	População Rural	Taxa de Crescimento*
1960	70.070.457	-	31.303.034	-	38.767.423	-
1970	93.139.037	3,29	52.084.984	6,64	41.054.053	0,59
1980	119.002.706	2,78	80.436.409	5,44	38.566.297	-0,61
1991	146.825.475	2,13	110.990.990	3,45	35.834.485	-0,64

Fonte: Quadro construído a partir de dados do IBGE

* taxas médias de crescimento anual

No bojo deste processo de urbanização explosiva, o papel do Estado mostrou-se crucial, principalmente, a partir de 1964, quando o Governo Federal assumiu o papel de responsável pelo planejamento e organização do espaço urbano brasileiro⁹. Portanto, cabe ressaltar que *“a urbanização [brasileira] está sendo compreendida como um processo histórico específico, associado ao desenvolvimento de um sistema produtivo, mobilizado em grande parte pelo capital industrial”*¹⁰ e pela ação governamental.

1.1.1. Dinâmicas Regionais da Urbanização Brasileira

A partir dos dados apresentados na Tabela II é possível visualizar a rapidez com que o fenômeno da urbanização e da concentração urbana vem ocorrendo no Brasil, desde a década de 1950. A população urbana no Brasil representava, em 1950, apenas 36,16% da população total. Em 1970, ocorreu um ponto de inflexão importante, pois pela primeira vez a população

⁹ Segundo Souza (1988) o planejamento municipal já era realizado na década de 30 e a nível regional na década de 50, com o planejamento das bacias hidrográficas.

¹⁰ Cf. Davidovich & Fredrich, 1988: p.17

urbana superou a rural, passando a representar, em termos relativos, 55,92% da população total. Já o Censo de 1991, revelou que o grau de urbanização do país havia passado para 75,59%.

TABELA II
GRAU DE URBANIZAÇÃO POR GRANDES REGIÕES - 1950, 60, 70, 80 E 91

REGIÕES	1950	1960	1970	1980	1991
Região Norte	31,49	37,80	45,13	51,69	59,05
Região Nordeste	26,40	34,24	41,81	50,44	60,65
Região Sudeste	47,55	57,36	72,68	82,79	88,02
Região Sul	29,50	37,58	44,27	62,41	74,12
Região Centro-Oeste	24,38	35,02	48,04	67,75	81,22
Brasil	36,16	44,67	55,92	67,59	75,59

Fonte: FIBGE

No que tange às grandes regiões brasileiras¹¹, a análise das informações apresentadas pela Tabela II, revelam enormes disparidades nos índices regionais de urbanização, visto que, em 1960, a região Sudeste, que possuía um parque industrial diversificado e uma divisão social do trabalho mais definida, já apresentava um grau de urbanização superior a 50% *vis-à-vis* as demais regiões, que só atingiram este índice no censo demográfico de 1980. Neste sentido, Santos(1996:60) diz que *“a diferença entre as taxas de urbanização das várias regiões está intimamente ligada à forma como, nelas, a divisão do trabalho sucessivamente se deu, ou, em outras palavras, pela maneira diferente como, a cada momento histórico, foram afetadas pela divisão inter-regional do trabalho”*.

De acordo com o Censo de 1991, a região Sudeste continuava na vanguarda do processo de urbanização, com 88,02%, ao passo que a região Norte possuía o menor índice de urbanização do país, com 59,05%. Na região Norte, mesmo tendo ocorrido intensas transformações ao longo das últimas décadas, as cidades de Belém e Manaus, ainda desempenham um papel de cidade primaz, se bem que com menor grau de importância, já que as

¹¹ A bibliografia mais completa para proceder uma análise apurada da atual configuração da rede urbana brasileira é o livro “Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil”, divulgado em dezembro de 1999 pelo NESUR/IBGE/IPEA. O livro enfoca as transformações no processo de urbanização e no processo de crescimento demográfico, bem como as mudanças funcionais e espaciais da economia nas décadas de 1980 e 1990. Ver também o artigo: “Economic Developmentism and change within the Brazilian Urban Network” de autoria de Ana Cristina Fernandes e Rovenia Negreiros. IE-NESUR/UNICAMP, 2000. mimeo.

políticas públicas de ocupação da região e as melhorias no sistema de transporte, através da construção de rodovias federais, possibilitou o fortalecimento de outros centros urbanos, como é o caso de Porto Velho (RO), Macapá (AP), Rio Branco (AC), Boa Vista (RR), Santarém (PA), Marabá (PA), Castanhal (PA) e Araguaína (TO).

Na região Sul, onde a rede urbana apresenta-se melhor distribuída (ainda que existam algumas áreas de concentração), o crescimento da população urbana ocorreu de forma bastante acelerada, principalmente na década de 1970, quando a reestruturação da base produtiva fez com que a região experimentasse um intenso êxodo rural, devido aos impactos da modernização agrícola nas pequenas propriedades dos estados do Rio Grande do Sul e do Paraná¹².

A região Nordeste, embora concentrasse o segundo maior contingente populacional do país, configurou-se como a penúltima região em grau de urbanização no Censo de 1991. A população desta região encontrava-se concentrada basicamente nos estados de Pernambuco, do Ceará e da Bahia. Segundo o estudo “Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil”, a dinâmica da rede urbana nordestina apresenta pelo menos duas especificidades: (i) as disparidades entre os diversos grupos de núcleos urbanos, traduzidas pela perda de população e de dinamismo econômico de um número elevado de centros urbanos regionais, e (ii) a má organização espacial – reforçada pelo processo de interiorização da urbanização em direção, apenas, a determinados subespaços regionais – e ao processo de *litoralização*, que vem ocorrendo por meio do crescimento das aglomerações urbanas¹³.

Além do Sudeste, somente a região Centro-Oeste¹⁴ obteve uma taxa de urbanização superior a média nacional, fato este atribuído, sobretudo, à transferência da capital Federal para a região, à construção das rodovias federais (principalmente a BR 153) e às características de sua base agropecuária, expressa especialmente por uma pecuária extensiva de corte e de leite e por uma importante agroindústria de grãos. Estes fatores, em conjunto, foram responsáveis pelo aumento do grau de urbanização, dado que este passou de 35,02% em 1960 para 81,22%, em 1991. Neste sentido, os anos 60 e 70, constituem-se um período fundamental para a compreensão da dinâmica urbana da região Centro-Oeste, tendo em vista que neste período “*constituíram-se as bases para a introdução das frentes modernas de ocupação, que impactaram vigorosamente sua malha urbana. Por sua vez, este período representa o corolário das transformações que tiveram*

¹² Ver: Martine et alii (1990:116), Moura & Magalhães (1996), Moura & Kleinke (1999) e Kleinke et alii (1999)

¹³ Cf. o estudo “Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil” (1999:153)

¹⁴ Sobre a urbanização do Centro-Oeste ver Jardim (1990) e sobre a economia da região ver Castro & Fonseca (1995)

início na década de 30, com a implementação das políticas nacionais de colonização, integração e interiorização da economia, capitaneadas pelo Estado brasileiro, e, ainda, com a implantação, pouco tempo depois, dos dois principais núcleos urbanos, que cumprem funções polares na região, respectivamente Goiânia e Brasília”¹⁵.

Aliás, nosso entendimento é que esta é uma região que se enquadra perfeitamente na clássica frase de Francisco de Oliveira “*a cidade nasce no Brasil antes mesmo do campo*”¹⁶, isto porque supõe-se que uma parte significativa das cidades desta região foram criadas como uma forma de organizar a ocupação do campo. Este é um fenômeno muito próximo do que foi articulado pelo complexo cafeeiro na ocupação do Oeste paulista, onde as cidades serviam de apoio ao desenvolvimento da atividade do café.

Esta heterogeneidade demográfica que estamos discutindo e que está exposta de forma limitada pela Tabela II¹⁷, é resultante de uma transição demográfica ainda em curso, a despeito de algumas regiões já terem consolidado esta transição na década de 80, o que representa um desafio adicional para a política social brasileira. Nesta perspectiva, Vilmar Faria¹⁸ apresenta quatro aspectos relevantes dessa transição:

a) Em primeiro lugar, diferentes regiões e estratos sociais se encontram em fases diferentes dessa transição. Essa “heterogeneidade” demográfica exige diferentes combinações de programas e políticas;

b) Em segundo lugar, a transição demográfica vem acarretando, e vai acarretar no futuro próximo, importantes mudanças na estrutura por idades da população brasileira. O aspecto estrutural mais importante dessas mudanças refere-se ao progressivo “envelhecimento” da população. A diminuição do tamanho da população infantil e o crescimento absoluto e relativo da população idosa alteram a natureza das pressões sobre os programas sociais. Por um lado, aumentam a demanda sobre o sistema previdenciário e de saúde; por outro, abrem novas possibilidades para a expansão qualitativa do ensino fundamental;

¹⁵ Cf. o estudo “Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil” (1999:154)

¹⁶ Ver o trabalho de Francisco de Oliveira, intitulado “Acumulação Monopolista, Estado e Urbanização: a nova qualidade do conflito de classes”.

¹⁷ Considero que os dados da Tabela II expressam de forma limitada a heterogeneidade demográfica, porque a eles deveriam ser acrescidos e cruzados outros dados, tais como taxas de mortalidade – infantil e adulta – e as taxas de fecundidade. Assim, poder-se-ia demonstrar o fato já claro de que tanto regiões quanto estratos sociais encontram-se em estágios distintos de transformação.

¹⁸ Ver o artigo de Vilmar Faria intitulado “O Desafio Demográfico”. s.d. – acesso em 06.04.2000. disponível em: <http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/polsoc/desafio/apresent.htm>

c) Em terceiro lugar, o ritmo e o caráter recente da transição demográfica, aliados a mudanças sócio-econômicas e culturais, manterão forte pressão sobre os mercados de trabalho nos próximos dez ou quinze anos. Grandes cortes nas faixas de idade mais jovens (nascidas quando o regime de fecundidade ainda era relativamente alto) e para as quais prevalecerão taxas de participação das mulheres no mercado de trabalho relativamente elevadas, exigirão a criação de um volume considerável de novos postos de trabalho, num contexto desfavorável do ponto de vista econômico, organizacional e tecnológico;

d) Em quarto lugar, as transformações sócio-culturais em curso no mundo contemporâneo vêm alterando valores, normas, atitudes e comportamentos que modificam o papel da mulher na sociedade, repercutindo na sua participação no mercado de trabalho e sobre a família. Fenômenos como a feminização da pobreza, o aumento da gravidez precoce, a descriminalização do aborto, o aumento nas taxas de separação e divórcio e o crescente número de famílias em que falta um dos cônjuges – elevando, especialmente, o número de famílias chefiadas por mulheres – colocam novas exigências a serem enfrentadas pelos programas de proteção social.

1.1.2. As Principais Conseqüências do Acelerado Processo de Urbanização

A forma acelerada como ocorreu o processo de urbanização no Brasil teve como implicações mais nítidas, um dinâmico processo migratório, uma forte periferização e um processo de metropolização que, amparado ao processo de industrialização, provocou a concentração de grandes contingentes populacionais em determinadas áreas urbanas, muito embora, nas últimas duas décadas (anos 80 e 90) estes fenômenos tenham adquirido novos contornos. Agregam-se a estas características mais gerais, um conjunto de problemáticas identificadas por Pacheco para sintetizar a dramaticidade da questão social e urbana brasileira, isto é, *“alterações radicais na estrutura ocupacional, uma vertiginosa mobilidade social, mas também pobreza, desigualdade e heterogeneidade”*. (PACHECO, 1992a:03)

Um exemplo da concentração populacional em determinadas áreas urbanas é dada por Davidovich & Fredrich (1988), ao mostrar que as nove regiões metropolitanas oficiais possuíam 25,6% da população brasileira, quando foram criadas na década de 70, tendo esta percentagem se

elevado para 29% em 1980. O acréscimo ocorrido em mais 25 milhões de pessoas no total da população, entre 1970 e 1980, resultou, segundo as autoras, numa concentração de 18 milhões de habitantes em um número reduzido de municípios, aproximadamente 300, de um conjunto de mais ou menos 4.000. Estes municípios são predominantemente aqueles que compõem as regiões metropolitanas e aglomerações situadas em seu entorno.

Ao analisar o comportamento da população que compõe as regiões metropolitanas institucionalmente constituídas através das Leis Complementares n°s 14/73 e 20/74, verificou-se um deslocamento da população urbana residente nos pólos para os municípios do entorno. Não obstante, as taxas de crescimento das periferias metropolitanas, tornaram-se muito superiores às verificadas nos núcleos. Tolosa (1996) encontra estes mesmos resultados de maior crescimento da população dos municípios do entorno metropolitano *vis-à-vis* aos núcleos, para o período de 1970 a 1991.

A Tabela III apresenta uma tendência que vem fortalecer as afirmações feitas por Davidovich & Fredrich (1988), de que a população estava aglomerando-se em algumas áreas do território. De acordo com este quadro, desde a década de 60, vem ocorrendo um aumento do número de municípios médios, cuja população está compreendida entre 100.000 e 200.000 habitantes, tendo em vista que em 1960, 28 municípios estavam incluídos nesta categoria e, em 1991, passaram a ser 97 municípios. Entretanto, ao considerar apenas os censos de 1980 e 1991, pode-se verificar que ocorreu um crescimento significativo do número de grandes cidades médias, com população entre 200.000 e 500.000 habitantes, que passou de 33 para 85 municípios. Aqui cabem duas ressalvas: a primeira, que o crescimento das grandes cidades médias é explicado em grande parte pela mudança de estrato de municípios antes considerados como médios dentro da hierarquia urbana; e a segunda, está relacionada com as definições de estrato de habitantes, na qual adotou-se para designar as cidades médias e as grandes cidades médias (200 a 500 mil habitantes), que não fazem sentido para os anos de 1940 e 1950.

TABELA III
EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CIDADES POR ESTRATO DE
POPULAÇÃO ENTRE 1940 E 1991

CLASSES DE POPULAÇÃO	1940	1950	1960	1970	1980	1991
100.000 a 200.000	11	15	28	60	95	97
200.000 a 500.000	5	9	11	19	33	85
mais de 500.000	2	3	6	9	14	25
mais de 1.000.000	2	2	4	7	10	12

Fonte: Milton Santos in: A Urbanização Brasileira. Editora Hucitec. São Paulo, 1996. p. 87

Em relação ao crescimento das cidades de porte médio e sua importância para o desenvolvimento econômico brasileiro, Tolosa (1996) faz os seguintes comentários:

“Nos anos sessenta e início dos setenta, o crescimento demográfico concentrou-se nas cidades de porte médio, ou seja, naqueles centros com população entre cem e duzentos e cinquenta mil habitantes. A importância relativa dessas cidades coincide com o auge da política de substituição de importações, quando o crescimento real da indústria atingiu a taxa média de 9% ao ano. As cidades médias também desempenharam papel fundamental na diversificação industrial do país e na disseminação de novas tecnologias. Nos anos sessenta surgem, também, os primeiros indícios de desconcentração espacial, fenômeno até hoje circunscrito ao Sudeste desenvolvido. Dez anos mais tarde, nos anos oitenta, as cidades médias continuaram mantendo a liderança do crescimento econômico mas perderam posição relativa para as grandes metrópoles do Nordeste, no que se refere a expansão demográfica” (TOLOSA, 1996:07).

Pode-se também ressaltar a redução no crescimento, em termos absolutos, da quantidade de grandes cidades, com população superior a 1.000.000 de habitantes, tendo em vista que em 1980 existiam 10 cidades com essas características e no censo de 1991 passaram a ser 12. Nesse sentido, Milton Santos (1996) coloca que “(...) assistimos, no Brasil, a um fenômeno paralelo de metropolização e de desmetropolização”.

Concomitantemente à concentração populacional em áreas de maior dinamismo econômico, principalmente nas regiões metropolitanas, houve um intenso processo de periferização no país. Dessa maneira, sendo a periferização uma das formas assumidas pelo processo brasileiro de urbanização, as suas causas estão diretamente vinculadas a dinâmica de acumulação e as mudanças ocorridas na divisão social do trabalho nos grandes centros urbanos.

Porém, dada a multiplicidade de facetas que assume o termo periferização, torna-se necessário realizar algumas considerações sobre este fenômeno.

Uma forma habitualmente assumida pelo termo periferização refere-se ao tratamento dado as áreas afastadas do centro, onde existe uma concentração de população de baixa renda, carentes de serviços e equipamentos sociais básicos. Em termos urbanísticos, estas áreas apresentam como características uma baixa densidade de ocupação do solo e uma alta velocidade de expansão para áreas novas e mais longínquas¹⁹. Os deslocamentos de populações para estas áreas são motivados pelo achatamento da renda e pela especulação imobiliária praticada pelo capital mercantil nas áreas centrais, e consubstanciados por leis de uso do solo menos restritivas, impostos urbanos mais baixos e uma fiscalização mais flexível nos municípios da periferia. Indiscutivelmente, estes fatores favorecem a ocupação desordenada destes espaços e conduz a uma agudização da segregação social e espacial no interior do espaço urbano, fazendo surgir os *anéis de pobreza*²⁰. Neste sentido, Cano (1988) ao falar da complexidade da urbanização brasileira diz que:

“A periferização dos assentamentos humanos e dos industriais e a especulação imprimiram importantes modificações no processo de urbanização. A principal foi o surgimento da conurbação e da subsequente metropolização, fazendo surgir inclusive as chamadas 'cidades-dormitório', dando um caráter de maior complexidade institucional à urbanização.

À medida que a especulação retornava mais voraz e que os custos de sobrevivência tornavam-se insuportáveis a periferização aumentou, fazendo crescer sobremodo as cidades vizinhas ao município principal, aí tornando proibitiva a vivência normal da população de baixa renda, salvo na condição de marginais, em favelas ou cortiços” (CANO, 1988:90).

Diana Motta et. alii (1997), acrescenta que a favelização nas áreas periféricas das regiões metropolitanas, ocorre em grande parte por causa de problemas de uso do solo e da pobreza, o que torna a incorporação de novas áreas parceladas clandestinamente uma rotina. Assim sendo, conclui:

“De forma geral, isso revela que abordagens de planejamento urbano desvinculadas de marco socioeconômico e demasiadamente estáticas e restritivas para acompanhar a dinâmica urbana são inadequadas para atender às necessidades urbanas

¹⁹ Cf. Moura & Ultramar (1994)

²⁰ Este termo foi utilizado por Hamilton C. Tolosa em “Macroeconomia da Urbanização Brasileira” (1973), para mostrar que o aumento das migrações internas estava, por um lado, aumentando os contingentes de desempregados ou subempregados no setor de serviços e, por outro, dando origem aos anéis de pobreza na periferia das áreas metropolitanas.

essenciais; e que a maior parte do crescimento das grandes aglomerações urbanas está ocorrendo fora das regras do jogo do planejamento” (DIANA MOTTA et. alii,1997:24).

Uma segunda forma é a periferização das regiões centrais das grandes cidades, o que, de certa maneira, vem pôr em xeque a tradicional análise centro-periferia, que habitualmente é utilizada para explicar a dinâmica de organização interna do espaço metropolitano. Este processo geralmente ocorre quando há uma forte degradação das áreas centrais das grandes metrópoles, provocando um esvaziamento dos antigos prédios residenciais situados nestas áreas, os quais passam a ser ocupados por pessoas que possuem baixos rendimentos, prostitutas e viciados em drogas, e mais recentemente pelos movimentos organizados de sem-tetos.

Vilmar Faria (1991:108) chama a atenção para este processo, dando conotações mais amplas, ao dizer que *“as ‘periferias urbanas’, muitas vezes incrustadas no coração das cidades sob a forma de favelas e cortiços, marcadas pela habitação precária, pelo transporte difícil e pela ausência de saneamento básico, disseminaram-se por cidades dos mais variados tamanhos e nas diversas regiões do país”*.

Uma terceira forma é a periferização das classes de maior poder aquisitivo, que se deslocam do centro para as periferias, numa tentativa de buscar melhores condições ambientais e de qualidade de vida. Geralmente esta população está concentrada em condomínios fechados, com forte esquema de segurança, não possuindo qualquer relação de sociabilidade com os vizinhos extra-condomínio.

Ao chamar a atenção para o fato do inchamento das metrópoles, a arquiteta Ermínia Maricato apresenta alguns dados que ilustram perfeitamente as preocupações apresentadas pelos autores supracitados. Segundo a arquiteta *“a exclusão social, histórica neste país, se acentuou nos anos 80, pela globalização da economia. Em 1970, São Paulo tinha 1% de sua população em favelas. Hoje, quase 20% dos seus moradores são de favelados”*. Em seguida, a autora faz uma advertência: *“A cidade legal tem de enxergar essa cidade ilegal, que já é quase a metade de São Paulo. São 2,4 milhões vivendo em loteamentos clandestinos, 19,4% da população em favelas e cerca de 1,5 milhão em cortiços.”* (MARICATO, 1996:01-02)

1.2. Mudanças na Dinâmica da Urbanização Brasileira

As transformações ocorridas na economia brasileira até fins da década de 70, geraram um dinâmico e complexo processo urbano-industrial, além de uma estrutura ocupacional e social diversificada, ao ponto de alguns autores afirmarem, utilizando-se da expressão de *Jean Fourastié*, que o Brasil havia passado pelos seus “*trente glorieuse*”. Contudo, com a emergência da crise do sistema capitalista mundial em 1979, o Brasil teve que enfrentar uma série de problemas macroeconômicos, tais como a crise energética, a crise da dívida externa, a ameaça cambial, a elevação das taxas de juros internacionais e o recrudescimento da inflação, que resultaram numa grande recessão. Uma das conseqüências mais imediatas desta recessão foi o agravamento ainda maior da questão social urbana, isto é, da qualidade da educação, da habitação, da segurança, do transporte coletivo, etc.

Esta grande crise econômica e social que o Brasil enfrentou durante a década de 80, entendida por Fiori (1994) como sendo uma “*‘crise orgânica’ do Estado desenvolvimentista, gerada pelo esgotamento do seu padrão de financiamento combinado com a exaustão social e política de seu pacto constitutivo*”, acabou produzindo um rompimento importante no padrão de desenvolvimento econômico brasileiro, isto porque as áreas mais dinâmicas do país foram as que mais sofreram com a crise mundial, desencadeada pelo segundo choque do petróleo e pela mudança na política monetária dos Estados Unidos.

Segundo Faria (1992), a natureza e a intensidade desta crise, acabou por bloquear as expectativas de mobilidade, fato que denominou de *mobilidade travada*, em virtude das dificuldades que o período trouxe para a mobilidade ascendente dentro das classes sociais e da mobilidade geográfica.

Em meio ao fenômeno da *mobilidade travada* e da tendência de desconcentração das atividades produtivas, o mercado de trabalho nas regiões metropolitanas experimentou nos anos 80, uma intensa terciarização²¹ *pari passu* a uma deteriorização da estrutura ocupacional. De acordo com PACHECO (1992b):

“ocorreu de tudo um pouco nestes últimos dez anos [década de 1980]: parte da terciarização se ‘explica’ pela conjuntura de baixo crescimento; parte é resultado do ajustamento da estrutura produtiva, com a externalização de serviços das empresas industriais; e parte mostra-se um resultado da diversificação de comércio e serviços

²¹ Sobre o tema ver: Pacheco (1992), Dedecca & Montagner (1992), Brandão & Ferreira (1992), Lavinias & Nabuco (1992), Kon (1992) Lacerda & Cacciamali (1992), Negri (1992), Gonçalves & Semeghini (1992) e Almeida (1973).

peçoais movida pela maior diferenciação do consumo dos segmentos de rendas médias e altas; para não falar do crescimento relativo do setor público, sobretudo das atividades sociais”. (PACHECO, 1992b:27-28)

As implicações destas transformações econômicas para a configuração da rede urbana brasileira foram grandes, tendo em vista que houve uma redução dos fluxos migratórios com destino às grandes metrópoles do Sudeste, especialmente para a Grande São Paulo²², além de uma certa potencialização da migração de retorno. Contudo, as aglomerações urbanas metropolitanas ainda continuaram concentrando uma parte significativa da população urbana do país. Porém, afastou-se, pelo menos momentaneamente, a perspectiva catastrófica de uma mega-metropolização das cidades de São Paulo²³, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Estas cidades, em que pese o fato de concentrarem volumes expressivos de população, perdem peso para algumas aglomerações urbanas como Campinas e Vitória, e também para centros urbanos com mais de 100 mil habitantes²⁴. De forma mais específica, cabe também ressaltar que nos últimos anos verificou-se um fortalecimento das metrópoles da região Nordeste, bem como das aglomerações urbanas do Norte do Paraná e do Vale do Paraíba paulista, onde se localizam cidades sinérgicas uma com as outras, isto é, possuem funções complementares do ponto de vista residencial, produtivo e de prestação de serviços.

O trabalho “Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil” faz uma afirmação que, no nosso entendimento, sintetiza os resultados das transformações ocorridas na década de 1980. Segundo o estudo, *“o conjunto da rede urbana brasileira passou a ter um papel mais significativo do que as grandes metrópoles, servindo como um amortecedor desses movimentos, fato que reforçou a característica relativamente desconcentrada do sistema urbano brasileiro”*²⁵.

Por fim, é importante salientar que algumas das questões discutidas neste capítulo serão novamente retomadas no terceiro capítulo.

²² Segundo o trabalho “Homogeneização de Tendências Populacionais em São Paulo: o papel dos pólos regionais no processo de urbanização e de redistribuição espacial da população” (1994) de Rosana Baeninger, a região metropolitana de São Paulo apresentou um saldo migratório negativo de 274 mil pessoas entre 1980-1991, sendo que somente do município de São Paulo saíram cerca de 750 mil pessoas. Neste mesmo período, ao contrário do município e da região metropolitana de São Paulo, o interior apresentou um saldo positivo de 861.356 pessoas e o estado paulista, um saldo positivo de 586.664 pessoas.

²³ Uma ilustração desta perspectiva é dada por Cano (1987), quando diz: *“as migrações inter-regionais aumentaram substancialmente, em direção a São Paulo. Por exemplo este Estado absorveu 5 vezes mais imigrantes (3 milhões) na década de 70 do que toda a fronteira amazônica. Com isto, aumentou a ‘inchação’ do terciário”*.

²⁴ Cf. o estudo “Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil” p.23

²⁵ Id. ibid. p.22

1.3. Considerações Finais

A análise da dinâmica demográfica e das transformações ocorridas no espaço urbano, principalmente, a partir da década de 70, permite identificar uma nova configuração espacial da rede urbana brasileira, onde alguns movimentos ganharam contornos mais nítidos:

- a) verificou-se um aumento significativo do grau de urbanização em todos os municípios brasileiros que possuíam mais de vinte mil habitantes *pari passu* a um esvaziamento populacional nas cidades pequenas, que possuíam menos de vinte mil habitantes e que tinham um desenvolvimento econômico pautado numa base econômica predominantemente agrícola;
- b) observou-se uma intensificação dos deslocamentos de fluxos populacionais, tanto de origem rural quanto do próprio meio urbano, em direção aos centros urbanos maiores, provocando um crescimento acelerado principalmente das metrópoles da região Sudeste;
- c) houve uma grande concentração populacional nas aglomerações urbanas metropolitanas, especialmente nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.
- d) o resultado do intenso processo migratório em direção as grandes metrópoles foi a configuração de um padrão de urbanização caracterizado por: crescimento físico elevado, em especial nos centros urbanos grandes e médios; conurbação e adensamento excessivo de áreas desprovidas de infra-estrutura urbana e equipamentos sociais; produção de vazios urbanos infra-estruturados com retenção especulativa de solo urbano, adensamento dos centros urbanos das principais aglomerações e periferação do crescimento físico, com a formação de cidades-dormitório e segregação espacial da população de baixa renda; agravamento da situação de informalidade da ocupação do solo urbano, com aumento da favelização e das invasões de áreas públicas e particulares; distorções e ineficiências do sistema de transportes e circulação urbana; aumento da poluição

e da agressão ao meio ambiente com severo comprometimento dos recursos naturais²⁶.

- e) observou-se também que a crise econômica dos anos 80, afetou fortemente a geração de empregos nas regiões mais dinâmicas do país, o que provocou um período de *mobilidade travada*²⁷ e, conseqüentemente, uma redução nos fluxos migratórios com destino as grandes metrópoles do Sudeste. Este fato contribuiu para uma mudança qualitativa importante no comportamento migratório brasileiro, pois tornou-se preponderante os deslocamentos intra-regionais ou de curta distância em detrimento aos deslocamentos inter-regionais.

Em síntese, podemos afirmar que o acelerado processo de urbanização ocorrido no Brasil, articulado ao processo de industrialização, deu-se de forma bastante heterogênea em termos regionais, o que condicionou fortemente a dinâmica migratória da população e gerou uma pressão muito grande na demanda por equipamentos sociais coletivos. Nesse sentido, as intervenções do Governo Federal no espaço *inter* e *intra-urbano*, tornaram-se extremamente importantes para minimizar a exclusão social e a segregação espacial no interior do espaço urbano.

Finalmente, deve ser ressaltado que o objetivo deste capítulo foi apresentar os principais aspectos do dinâmico processo de urbanização ocorrido no país, entre o início da década de 60 e o fim do regime autoritário em 1985. A conclusão desta etapa, através da construção de um quadro geral da natureza da urbanização no período, é de suma importância para o desenvolvimento da dissertação, tendo em vista que permitirá que se faça no segundo capítulo uma investigação, com recorte temporal nos grandes planos nacionais de desenvolvimento, sobre o comportamento das políticas públicas na área de habitação e de saneamento básico, além da gestão dessas políticas. Com isto, pretende-se ao final da dissertação, mais especificamente no terceiro capítulo, retomar a discussão sobre as possíveis incongruências entre as políticas públicas para áreas urbanas e a natureza do processo da urbanização brasileira.

²⁶ Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil. Org. IPEA/UNICAMP.IE.NESUR/ IBGE. Campinas-SP, 1999. (Coleção Pesquisas, 3). p. 24-25.

²⁷ Nos termos definidos por Vilmar Faria (1992).

CAPÍTULO II

A MONTAGEM DE UMA POLÍTICA URBANA PELO GOVERNO AUTORITÁRIO

“A essência da análise sociológica da questão urbana é o estudo da política urbana, isto é, da articulação específica dos processos denominados “urbanos” com o campo da luta de classes e, conseqüentemente, com a intervenção da instância política (mecanismos do Estado) – objeto e centro da luta política e do que está em discussão nela”. (Manuel Castells, 1977:244)

O objetivo deste capítulo é mostrar como a política urbana esteve inserida nos planos nacionais de desenvolvimento durante o regime militar e, com isto, tentar compreender como a questão urbana esteve configurada no tempo, quais as políticas adotadas pelo Governo Federal para solucionar os problemas do espaço urbano e quais foram os acertos e os fracassos. Enfim, buscar-se-á encontrar nos fatores que diretamente condicionaram o planejamento e a gestão das políticas, uma visão compreensiva da problemática urbanização brasileira.

Para cumprir com esta árdua, porém, instigante tarefa de compreender criticamente os problemas decorrentes do desenvolvimento urbano no país, a partir das formas de planejamento e gestão adotadas pelo setor público federal, recorrer-se-á a identificação das políticas urbanas contidas nos planos nacionais de desenvolvimento implementados pelos governos autoritários. Assim sendo, serão estudados os seguintes planos: Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG/1964-1966, o I Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND/1972-1974, o II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND/1975-1979 e o III Plano Nacional de Desenvolvimento - III-PND/1980-1985. A análise das políticas nacionais de desenvolvimento urbano identificadas nos PNDs terão três linhas exploratórias: a política habitacional, a política de saneamento básico e a gestão urbana.

2.1. A Política Urbana no Programa de Ação Econômica do Governo PAEG (1964-1966)

O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), implementado pelo Presidente da República, o marechal Humberto de Alencar Castello Branco, para o período de julho de 1964 a março de 1967, tinha como propósito alcançar os seguintes objetivos²⁸:

- a) acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país, interrompido no biênio 1962/63;
- b) conter, progressivamente, o processo inflacionário durante 1964 e 1965, objetivando um razoável equilíbrio dos preços a partir de 1966;
- c) atenuar os desníveis econômicos, setoriais e regionais e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante a melhoria das condições de vida;
- d) assegurar, pela política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo à mão-de-obra que continuamente deslocava-se ao mercado de trabalho;
- e) corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos, que ameaçavam a continuidade do processo do desenvolvimento econômico, pelo estrangulamento periódico da capacidade para importar.

Para se atingir os objetivos básicos propostos pelo PAEG²⁹, o Governo pretendia utilizar-se de três instrumentos chaves: a Política Financeira, a Política Econômica Internacional e a Política de Produtividade Social.

Segundo Roberto Campos, então Ministro do Planejamento e um dos formuladores do PAEG, as diretrizes apresentadas por este programa rejeitavam a verbalização ambiciosa de “planejamento” em favor de um “programa de ação” mais modesto. Esta posição de Campos é confirmada na introdução do documento do EPEA nº 1, quando se refere ao escopo do PAEG.

“O programa que se segue não tem a pretensão de apresentar-se como um ‘plano global de desenvolvimento’, mas apenas um programa de ação coordenada do Governo no campo econômico. As quantificações globais utilizadas são de caráter meramente indicativo. Procurou-se, ainda assim, formular uma estratégia de desenvolvimento e um programa de ação para os próximos dois anos, período em

²⁸ Cf. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, Programa de Ação Econômica do Governo: 1964-1966 (Síntese), Documentos EPEA, nº 1, 2ª edição, Rio de Janeiro, maio de 1965, p.15.

²⁹ Maiores discussões sobre os impactos do PAEG poderão ser encontradas em Martore (1973), Simonsen & Campos (1976), Ianni (1986), Lara Resende (1982 e 1990), Gremaud et alii (1997).

que se lançariam as bases para um planejamento mais orgânico e de longo prazo” (Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, Documentos EPEA nº 1, 1965:14).

O tratamento dado à questão urbana no texto original do PAEG é um tanto quanto incipiente³⁰, embora represente uma grande evolução em relação aos planos anteriores, como por exemplo, em relação ao Plano Trienal. A seguir, será abordado com maior intensidade os objetivos e os resultados obtidos pelas políticas de habitação e de saneamento básico, bem como a gestão destas políticas.

2.1.1. A Política Habitacional

A política habitacional foi contemplada no capítulo XII da síntese do PAEG, onde o Governo Federal deixava clara sua preocupação com o crescimento acelerado das cidades e, sobretudo, com o déficit habitacional que era *“estimado em cerca de 7 milhões de unidades, (...), ou seja, as necessidades habitacionais de metade da população nacional”* (Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, Documentos EPEA nº 1, 1965:87).

O Governo Federal, em seu programa de ação econômica, atribuía ao inadequado planejamento urbanístico uma das causas para o agravamento do déficit habitacional *vis-à-vis* o crescimento explosivo das cidades. Entretanto, era a inflação a responsável principal pela degradação social focalizada especialmente na habitação, tendo em vista que: i) a inflação estimulou as aplicações em terras urbanas não utilizadas e em habitações que pudessem ser vendidas à vista ou a curto prazo às classes de renda mais altas; ii) a incerteza quanto ao futuro da inflação eliminou a oferta, por particulares, de financiamento a longo prazo, afetando diretamente a classe operária e a média, que necessitavam de tais financiamentos para a compra de sua habitação; iii) o congelamento de aluguéis, pela legislação do inquilinato, desestimulou o investimento em habitações para aluguel³¹.

Numa tentativa de romper com esta rigidez e, portanto, solucionar este grave problema de ordem social, o então ministro da Fazenda, Octávio de Gouveia Bulhões, juntamente com o economista Mário Henrique Simonsen, entregou em julho de 1964 ao ministro do

³⁰ A temática urbana aparece explicitamente no PAEG somente nas políticas de produtividade social, isto é, habitação (capítulo XII- p. 87-89), nas diretrizes agrícolas (p. 94, 96 e 108) e Saúde e Saneamento (p. 220).

³¹ Cf. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, Documentos EPEA nº 1, 1965:87

Planejamento Roberto Campos, a minuta sobre a criação do BNH e do Plano Nacional de Habitação. Em razão disso, em 21 de agosto de 1964, o Governo sancionou a Lei nº 4.380, na qual instituiu o mais ambicioso programa habitacional do país em todos os tempos. Através desta lei o Governo Federal criou o Banco Nacional da Habitação (BNH), o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), a Sociedade de Crédito Imobiliário (SCI), as Letras Imobiliárias e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), além de reestruturar o aparato de intermediação financeira por meio da instituição da correção monetária.

Com a instituição do Sistema Financeiro da Habitação e a criação do BNH, deu-se o passo inicial no sentido de se estabelecer uma nova forma de intervenção no setor habitacional, onde se buscava atender às necessidades de milhões de brasileiros que passaram a acreditar na possibilidade de obtenção da casa própria. Em contraposição ao caráter clientelístico da sistemática pré-64, o novo sistema visou atender a demanda habitacional de forma abrangente, absorvendo a capacidade administrativa do setor privado e a centralização normativa como forma de assegurar eficiência ao funcionamento do sistema.

Neste contexto, o BNH assumiu um papel de suma importância, tendo em vista que este era considerado o órgão central do Sistema Financeiro da Habitação. De acordo com Gabriel Bolaffi (1979), a criação do BNH e dos demais órgãos a ele vinculado, tinha explicitamente os seguintes objetivos:

- coordenação da política habitacional e do financiamento para o saneamento;
- difusão da propriedade residencial, especialmente entre as classes menos favorecidas;
- redução do preço da habitação pelo aumento da oferta, da economia de escala na produção, do aumento da produtividade nas indústrias da construção civil e redução de intermediários;
- melhoria sanitária da população;
- redistribuição regional dos investimentos;
- estímulo à poupança privada e, conseqüentemente, ao investimento;
- aumento na eficiência da aplicação dos recursos estaduais e municipais;
- aumento de investimentos nas indústrias de construção civil, material de construção e de bens de consumo duráveis, inicialmente de forma acentuada – até o atendimento da demanda reprimida – e de forma atenuada, mas permanente, para o atendimento das demandas vegetativas e de reposição;
- aumento da oferta de emprego, permitindo absorver mão-de-obra ociosa não especializada;

- criação de pólos de desenvolvimento com a conseqüente melhoria das condições de vida nas áreas rurais. (BOLAFFI, 1979:50-51)

A esta nova política urbana, pode-se assim dizer *ad libitum*, foi atribuída uma multiplicidade de objetivos e de interesses, como se pôde verificar anteriormente, o que nos incita a especular com a hipótese de que também possa ser a incongruência de objetivos uma das causas para não se ter atingido as metas de construção de unidades habitacionais propostas nos PNDs. Um fato que ilustra bem estas considerações é que não houve inovações que pudessem modificar significativamente o custo de produção da habitação, tendo em vista que a preocupação declarada era a geração de empregos e não a redução dos custos ao longo do processo produtivo. Portanto, neste *interim*, haveria em tese um *falso dilema*³², isto é, gerar mais empregos de baixa especialização ou construir mais habitações a um custo de produção mais baixo.

Dentro de uma perspectiva macroeconômica, não é a opção do Governo pela geração de empregos de baixa qualificação que transforma o dilema em falso, na verdade não existe um dilema, isto porque a criação de empregos e a inovação tecnológica não se constituem objetivos antagônicos a longo prazo. Paulo Bruna (1972), em sua tese de doutoramento, mostra de maneira esclarecedora esta questão, quando diz:

“O critério básico portanto para se julgar o papel da inovação tecnológica no desenvolvimento econômico não é tanto seu efeito imediato sobre o emprego, mas seu efeito sobre a acumulação de capital. Isto não só porque a acumulação de capital é realmente um dos motores centrais de transformação da estrutura da economia, mas porque a própria acumulação de capital vai criar empregos mais adiante. É o ritmo de acumulação de capital, de transformação de uma parte do produto em novos meios de produção, que cria emprego. Se for possível maximizar o ritmo de acumulação de capital, aumenta-se, ao mesmo tempo, ao máximo, o ritmo de criação de empregos. Então, se uma inovação tecnológica aniquila um certo número de empregos, num certo canteiro, a sua contribuição para a acumulação de capital está permitindo a criação de outros empregos em outras áreas, e nas indústrias de materiais de construção. Haveria desemprego se o volume da produção fosse o mesmo ou só ligeiramente superior, caso em que, efetivamente, um certo número de

³² Chamo de *falso dilema*, porque de fato nunca houve um dilema, como se pode verificar nas palavras do ex-presidente do BNH, o engenheiro Mário Trindade, em conferência na Universidade de Brasília, em 25 de novembro de 1970. Segundo o mesmo, “a grande virtude do sistema foi a de nos fazer entender, de saída, que, no quadro do desenvolvimento urbano brasileiro, o problema mais importante naquele momento não era a casa, era a abertura de oportunidades de emprego para absorvermos as massas de trabalhadores semi-especializados ou não especializados, de oportunidades para mobilizarmos os escritórios de engenharia, de planejamento, de projetos, de arquitetura e dar trabalho às firmas de construção civil e à indústria de material de construção, forças paralizadas na economia brasileira”. (grifo nosso) TRINDADE (1971:22)

operários seria supérfluo. Mas no caso da construção civil, a inovação tecnológica, somente iria permitir, pelo aumento do número de moradias oferecidas no mesmo período, alcançar uma demanda não satisfeita. Haveria, isto sim, canteiros maiores, mais complexos e um remanejamento dos atuais efetivos em outras áreas da própria construção. 'Do ponto de vista da economia, não há dúvida nenhuma que a inovação tecnológica acaba criando mais emprego do que ela destrói'" (BRUNA, 1972:77).

O modelo de política habitacional proposto pelo Governo militar possuía na sua formulação uma lógica empresarial; isto é, visava a rentabilidade e a auto-sustentação. Não obstante, deve ser ressaltado que nos dois primeiros anos os recursos para os financiamentos habitacionais, advinham dos fundos compulsórios, dos depósitos a fundo perdido dos empregadores - equivalentes a 1% da folha de salários dos empregados sujeitos à CLT, das dotações orçamentárias da União, das emissões de títulos (letras imobiliárias) por parte do BNH e de 4% do valor dos aluguéis recebidos pelos proprietários de imóveis (reembolsáveis num prazo de vinte anos)³³. Segundo Andrade (1976) este novo modelo de política habitacional adotado em 1964 possuía três aspectos inovadores:

"Primeiro, trata-se de um banco, ao contrário das soluções anteriores baseadas na Casa Popular e nas caixas de pecúlio e órgãos previdenciários. Segundo, os financiamentos concedidos prevêm um mecanismo de compensação inflacionária, a correção monetária, que reajusta automaticamente os débitos e prestações por índices correspondentes às taxas da inflação. Terceiro, constitui um sistema em que se busca articular o setor público, com a função de financiador principal, com o setor privado, a quem compete, em última análise a execução da política de habitações" (ANDRADE, 1976:123).

A pesada intervenção estatal em todas as etapas do processo de provisão de habitações, conferiu um caráter específico à política habitacional brasileira, ao ponto do ex-presidente do BNH, o engenheiro Mário Trindade, considerar este um **modelo genuinamente brasileiro**³⁴.

³³ Cf. Negreiros (1991:95)

³⁴ Existem vários trabalhos que discutem os modelos de política habitacional implementados no mundo e que ao compararem com o caso brasileiro, confirmam esta especificidade. Neste sentido, poderia citar o estudo de Marta Arretche (1990a), que compara o modelo da social-democracia sueca, o modelo liberal americano (Federal Home Loan Bank Board e o Federal Savings and Loans Corporation) e o modelo de política habitacional desenvolvido no Brasil pós-64; outro estudo comparativo que merece ser citado é o de Marcus André B.C. de Melo (1990), no qual compara a experiência do Brasil, EUA e da Inglaterra.

A Tabela IV revela nitidamente os contrastes da evolução da política habitacional na segunda metade da década de 60, ao apresentar a quantidade de unidades habitacionais financiadas pelo Sistema Financeiro da Habitação entre 1964 e 1969. A análise que se pode inferir dos dados é que o financiamento da casa própria para a camada social de baixa renda foi predominante entre 1964 e 1967. Entretanto, os dados mostram também que, embora o PAEG tivesse como projeção indicativa a construção de 100.000 casas populares em 1965 e 150.000 em 1966³⁵, o que se verificou foi a construção de 14.716 unidades habitacionais para a população carente em 1965 e de somente 11.299 unidades em 1966, ou seja, as metas planejadas estiveram longe de serem atingidas. Neste *interim*, a questão a ser respondida é: por que as metas planejadas de construção de unidades residenciais populares não foram alcançadas durante o PAEG?

TABELA IV
QUANTIDADE DE UNIDADES HABITACIONAIS FINANCIADAS PELO
SFH ENTRE 1964 E 1969

AREA \ ANOS	1964	1965	1966	1967	1968	1969
COS	8.818	14.716	11.299	41.332	44.594	57.794
CPH	-	1.930	11.341	21.992	47.707	50.937
SBPE	-	-	5.466	25.935	47.126	41.942
RECON	-	-	-	441	2.606	10.322
SFH	8.818	16.646	28.106	89.700	142.033	160.995

Fonte: BNH-APC

Siglas: COS – Carteira de Operações de Natureza Social

CPH – Carteira de Programas Habitacionais

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

RECON – Financiamento do Consumidor de Materiais de Construção

SFH – Sistema Financeiro da Habitação

(-) – Dados inexistentes

A resposta para a questão anteriormente formulada, encontra-se ancorada fundamentalmente em dois fatores: na falta de recursos, por um lado, e nos problemas operacionais vividos pelo BNH, por outro. Neste sentido, Andrade (1976:124) diz que “*não era a*

³⁵ O PAEG previa ainda que estas projeções poderiam ser consideravelmente aumentadas, caso verificasse uma maior participação dos financiamentos externos e de recursos privados.

existência de recursos o único problema enfrentado pelo BNH. A curta experiência dos seus primeiros dois anos havia já mostrado problemas operacionais de monta. O mecanismo das hipotecas, por meio do qual eram repassados os recursos ao empresário – o iniciador, no jargão do BNH – apresentava distorções graves, ocasionando inadimplência, atrasos e dificuldades de financiamento”.

No entanto, a despeito de não ter atingido a meta proposta, não é correto concluir que a política habitacional praticada durante o PAEG foi ineficiente, tendo em vista que o total de unidades habitacionais financiadas somente no ano de 1966 pelo SFH, foi superior às 18.132 casas construídas entre 1947 e 1961 pela Fundação da Casa Popular.

Para que o Plano Nacional de Habitação não se tornasse uma panacéia, tanto no que refere-se aos objetivos e metas quanto aos resultados alcançados, o Governo Federal resolveu rapidamente o problema da falta de recursos através da criação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE)³⁶, destinado ao atendimento da faixa da população que possuía nível de renda mais elevado, e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)³⁷, destinado ao financiamento de habitações para a população de baixa renda. As fontes de captação de recursos do SBPE eram as cadernetas de poupança, os títulos imobiliários e, ainda, os recursos do BNH (no caso dos refinanciamentos imobiliários). Por outro lado, o sistema montado para financiar moradias para a população de renda mais baixa foi assentado no FGTS, que é um fundo constituído com 8% dos salários mensais recebidos pelos trabalhadores do mercado formal de trabalho. Assim, o BNH tornou-se, o regulador do SBPE e o gestor do FGTS, e estes dois subsistemas constituíram o Sistema Financeiro da Habitação.

Ainda que nestes dois segmentos a lógica prevalecente de operação fosse empresarial, o setor estatal não deixou de desempenhar em ambos um papel estratégico. Arretche (1990a) diferencia bem cada segmento, quando diz:

“O mercado da casa própria, contudo, foi segmentado em dois grandes subsectores, operados por agentes distintos e dirigidos a públicos diferentes. Um, dirigido aos setores de renda média e alta, foi objeto de operação dos agentes privados do sistema – agentes financeiros, promotores e construtores imobiliários privados. Tais agentes teriam seus mecanismos de operação -, portanto, suas decisões de investimento – detalhadamente regulamentadas pelo BNH. Nesse mercado, portanto,

³⁶ O SBPE foi instituído em setembro de 1966

³⁷ O FGTS foi criado em 13.09.1966, através da Lei nº 5.107, sendo regulamentado pelo Decreto nº 59.820 de 20.12.1966

o Estado interferiu por meio de atividades regulatórias. Por meio destas, o Estado atuou controlando o processo de financiamento à produção e estabelecendo as condições de investimento dos agentes privados no mercado. Um segundo mercado, voltado para os setores de baixa renda, seria operado por agências estatais – especialmente constituídas para essa finalidade, na qualidade de agentes promotores – em associação com empresas privadas de construção. Nesse mercado, portanto, o Estado desempenhou atividades estatais de tipo produtivo associado, substituindo o setor privado em determinados momentos do processo produtivo” (ARRETCHÉ, 1990a:179-180).

Tendo em vista que o princípio básico do sistema era a auto-sustentação e dada a inexistência de recursos orçamentários, os dois grandes subsistemas (FGTS e SBPE) tinham como meta intrínseca o equilíbrio de suas contas, o que implicava que os custos de produção da unidade habitacional deveriam ser repassados integralmente para seus compradores, pois, do contrário, o sistema poderia tornar-se insolvente. No entanto, como mostra Arretche (1990b), existiam diferenças entre estes subsistemas:

“O FGTS, captando recursos a custos mais baixos, ofereceria financiamentos a taxa de juros inferiores àquelas vigentes no SBPE. Com efeito, o passivo do SBPE era corrigido pela correção monetária mais juros de 6% a.a., remunerado trimestralmente. (Em 1983, pela Resolução 192, as cadernetas de poupança passariam a ser remuneradas mensalmente.) As taxas de juros dos empréstimos concedidos aos promotores privados e construtores imobiliários – e, posteriormente, na comercialização repassadas aos mutuários do sistema – seriam superiores àquele valor, para remunerar os agentes envolvidos. Os programas habitacionais viabilizados através do FGTS, por sua vez, operariam com taxas de juros inferiores a 6% acrescidas das taxas de remuneração dos agentes (públicos) envolvidos, dado que a remuneração das contas vinculadas do FGTS seria sempre inferior a 6%” (ARRETCHÉ, 1990b:30).

O SBPE foi formado por três instituições financeiras: a) Caixas Econômicas Estaduais e Federal³⁸; b) Sociedade de Crédito Imobiliário (SCI)³⁹; c) Associações de Poupança e Empréstimos (APE)⁴⁰. Entretanto, dentre estas instituições que compõem o SBPE, ganharam

³⁸ As Caixas Econômicas Estaduais e Federal são instituições financeiras que possuíam larga experiência em depósitos de poupança e no financiamento da casa própria. Assim, a partir da criação do SFH, estas se tornaram os maiores agentes de captação de poupança.

³⁹ As Sociedades de Crédito Imobiliário, criadas através da lei nº 4.380, são organizações sob a forma de Sociedades Anônimas, que eram sujeitas às normas do BNH e do Banco Central.

⁴⁰ As Associações de Poupança e Empréstimos, têm como finalidade propiciar a aquisição de casa própria aos seus associados, através da captação de recursos provenientes de Cadernetas de Poupança e Cédulas Hipotecárias. Os depositantes adquirem vínculo societário, recebendo dividendos anuais.

notoriedade, em termos de valores de financiamentos imobiliários concedidos, as Caixas Econômicas e as Sociedades de Crédito Imobiliário.

Para que os programas habitacionais direcionados para a faixa de famílias que ganhavam até três salários mínimos fossem implementados, o BNH designou como agentes promotores as Companhias de Habitação – COHAB's, que eram “*empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais*” (AZEVEDO, 1988:111).

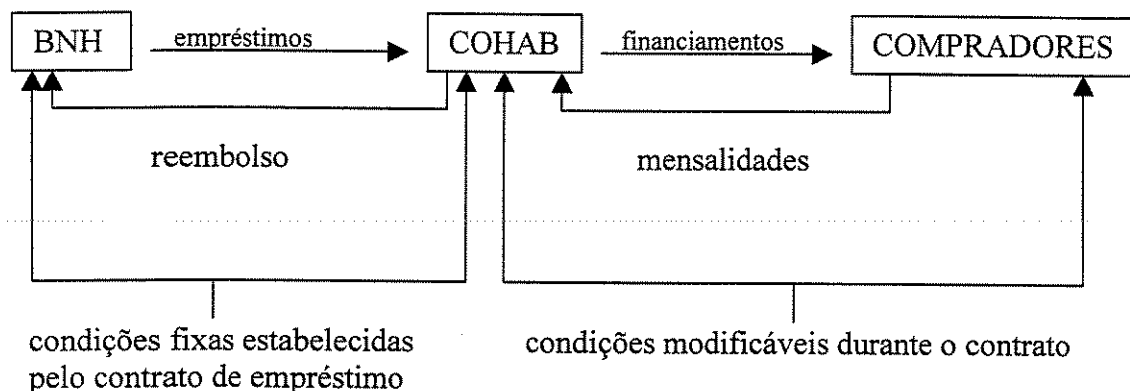
Desta maneira, o mercado habitacional brasileiro passou a desdobrar-se em três segmentos: no mercado popular, no mercado econômico e no mercado médio. A diferenciação de cada um destes segmentos é realizada por Negreiros (1991) da seguinte forma:

- no mercado popular, (...) às COHAB's caberia oferecer financiamentos com prazos máximos de vinte anos e taxas de juros anuais de 4% a 6%, destinados a habitações de valor unitário até 75 vezes o maior salário mínimo vigente no País e cujas prestações não poderiam exceder 25% da renda familiar;
- no mercado econômico, onde as Cooperativas Habitacionais ofereciam financiamentos com prazos de 15 a 20 anos e taxas de juros de 7% a 10% anuais, destinados a imóveis com valor unitário até 120 vezes o salário mínimo, cujas prestações não excederiam 25% da renda familiar;
- no mercado médio, que seria atendido através das Sociedades de Crédito Imobiliário e cujos financiamentos poderiam alcançar até 500 vezes o salário mínimo, com taxas de juros anuais entre 10% e 12%. Os prazos seriam de três a nove anos com prestações de, no máximo, 25% da renda familiar. (NEGREIROS, 1991:96)

Paralelamente, as Caixas Econômicas poderiam atuar em qualquer um destes três segmentos do mercado habitacional, através do financiamento de imóveis de até no máximo 440 salários mínimos.

A partir da Figura I, pode-se observar de maneira esquemática como ocorriam as relações entre o BNH, a COHAB e os compradores dos imóveis produzidos. Conforme mostra a figura, as COHAB's obtinham financiamentos junto ao BNH, contratavam construtoras e repassavam, a preço de custo, as unidades habitacionais aos consumidores finais, que se incumbiam de pagar o financiamento para as COHAB's.

FIGURA I
RELAÇÕES ENTRE O BNH, COHAB E OS COMPRADORES



Fonte: Associação Brasileira de COHAB'S (1985:09)

Em resumo, durante o PAEG foi montado o mais ambicioso programa habitacional do país, através da criação do SFH, do BNH e de outros aparatos institucionais. Nos dois primeiros anos, este programa não atingiu o sucesso que desejara, em razão da falta de recursos e das dificuldades organizacionais do órgão. No entanto, a escassez de recursos foi resolvida através da instituição de dois subsistemas extra-orçamentários: o SBPE e o FGTS. O princípio norteador da política habitacional era a rentabilidade e a auto-sustentação, que conjugada a um centralismo autoritário, gerou uma grande distorção nos objetivos que se propunha, ou seja, financiar habitação para a população de baixa renda. Com isso, foi possível observar uma progressiva dissonância entre o discurso e a *práxis*.

2.1.2. A Política de Saneamento Básico

As diretrizes da política de saneamento básico foram apresentadas no PAEG na parte referente ao “Desenvolvimento Social e Valorização Regional”, mais especificamente no capítulo XXII, que tratou sobre a questão da saúde e do saneamento. Contudo, o tratamento recebido foi muito incipiente, fato este que pode ser creditado tanto ao entendimento por parte do Governo Federal que a área de saneamento básico era um problema basicamente dos municípios *vis-à-vis* a existência de uma ação municipal descentralizada, quanto a visão *stricto sensu* de política urbana, entendida na sua quase totalidade como política habitacional.

Não por acaso a participação do Governo Federal na área de saneamento era pouco expressiva, resumindo-se ao controle financeiro realizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE (atual BNDES), e aos financiamentos que as Caixas Econômicas concediam aos municípios.

Mesmo assim, conforme mostra os dados da Tabela V, o PAEG apresentou para o biênio de 1965/66, um programa de investimentos para a área saneamento básico, que tinha como previsão a construção de fossas, a remoção de lixo e a ampliação da rede de abastecimento de água e esgotos sanitários. A partir destes investimentos que seriam realizados, projetou-se a quantidade da população que possivelmente seria beneficiada por estas ações.

TABELA V
INVESTIMENTOS PREVISTOS PARA A ÁREA DE SANEAMENTO PELO PAEG

	1965	1965	1966	1966
	População a ser Beneficiada	Investimentos em milhões de Cr\$	População a ser Beneficiada	Investimentos em milhões de Cr\$
Construção fossas	250.500	500	300.000	610
Remoção de lixo	920.000	1.860	1.100.000	2.140
Abastec. de água	1.500.000	30.000	1.750.000	35.000
Esgotos sanitários	335.000	5.025	472.000	7.080
TOTAL	3.005.500	37.385	3.622.000	44.830

Fonte: Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966

De acordo com a Tabela V, o Governo pretendia por meio de investimentos da ordem de Cr\$ 37.385 milhões na área de saneamento básico, beneficiar mais de 3 milhões de pessoas em 1965. Já para o ano de 1966 os investimentos previstos se elevariam para Cr\$ 44.830 milhões e, com isso, esperava-se que a população beneficiada fosse de aproximadamente 3.622 mil pessoas. A maior parte dos investimentos previstos eram destinados ao abastecimento de água, isto porque os dados apontados pelo levantamento censitário de 1960, indicavam que somente 43,4% dos domicílios urbanos eram ligados à rede de abastecimento de água. Uma outra preocupação era em relação aos esgotos sanitários que, de acordo com o indicadores do Censo do IBGE, eram muito precários, tendo em vista que apenas 27,6% dos domicílios urbanos possuíam ligações com a rede geral de esgotos em 1960. Além disso, o Governo Federal previu por meio dos programas

que encontravam-se em execução, a busca de duas metas futuras para a área de saneamento básico:

- a) Através do Programa Nacional de Abastecimento de Água, buscava-se abastecer 70% da população urbana, no fim da década de 60, ou seja, aproximadamente 32,2 milhões de habitantes. Uma quantidade elevada se comparada aos 14,2 milhões que eram atendidos;
- b) Através do Programa Nacional de Esgotos Sanitários, o objetivo era atender no ano de 1973, aproximadamente 30% da população urbana prevista para a época.

A análise das ações que objetivaram melhorar as condições sanitárias nas áreas urbanas do país, no período que compreende o PAEG, torna-se extremamente complicada, tendo em vista a inexistência de um plano nacional de saneamento, a falta de dados confiáveis e, também, devido ao fato das ações nesta área de saneamento serem descentralizadas neste período.

Ainda assim, diante de tantas dificuldades para análise, NEGREIROS (1991:47), em sua dissertação de mestrado, concluiu que *“os municípios, elos mais fracos entre os níveis de administração pública, do ponto de vista técnico, econômico e financeiro, não puderam dar solução e a prioridade necessária à questão do saneamento. A multiplicidade de órgãos trazia como implicação uma pulverização de recursos, que já eram escassos face à grandeza do problema”*.

Em razão dos baixos valores dos índices de atendimento da população na área de saneamento básico, o Governo Federal ao reformular a administração pública em 1967, depositou uma atenção especial a esta área, tanto que delegou ao Ministério do Interior que, por sua vez, repassaria ao BNH, a missão de formular e implantar um plano nacional de saneamento, algo que começou a se concretizar com a Lei 5.318 de 26.09.1967, a qual criou o Conselho Nacional de Saneamento – CONSANE. Todavia, a partir deste período, o que se verificou foi que a estrutura municipalizada, prevalecente durante o PAEG, foi sendo paulatinamente desarticulada pelas reformas ocorridas em 1966, principalmente, em razão da concentração de receitas tributárias na esfera federal, impedindo os municípios de fazerem grandes inversões na área de saneamento.

Estas modificações, no entanto, extrapolam o escopo deste item, tendo em vista que oficialmente o PAEG havia se encerrado em março de 1967. Porém, dada a importância destas transformações para a evolução das políticas públicas na área de saneamento básico, retomaremos a discussão no item 2.2.2.

2.1.3. A Gestão das Políticas Habitacional e de Saneamento Básico

Com o advento em 1964 de um governo autoritário e centralizador e de uma tecnocracia ao comando da economia brasileira, ocorreram mudanças significativas na gestão das políticas públicas urbanas.

O ponto de partida foi a criação do aparato institucional, por meio da Lei nº 4.380, que daria sustentação à nova política urbana. De acordo com esta Lei, caberia ao SERFHAU viabilizar a política habitacional, através da assessoria técnica ao BNH, e atuar nas questões relativas ao planejamento e gestão urbana. Contudo, em relação à atuação do SERFHAU⁴¹, enquanto órgão responsável por estas atribuições, cabe destacar que, embora tivesse sido criado em 1964, só foi regulamentado em 30 de dezembro de 1966, através do decreto 59.917.

No curto período de sua existência, o SERFHAU, que também chegou a ser denominado de “*apêndice improdutivo do BNH*”, apresentou três fases distintas: na primeira fase, que compreendeu o período de sua criação até 1967, verificou-se um predomínio da visão habitacional e não de planejamento; na segunda, que abrangeu o período entre 1967 e 1969, apresentou como característica os planos de desenvolvimento local integrado; e, na última fase, que se estendeu de 1969 até sua extinção em 1975, o destaque foi a mudança na escala dos planos com o Programa de Ação Concentrado e com as áreas metropolitanas⁴².

O SERFHAU, que deveria ser o grande responsável pelo planejamento e gestão urbana, teve sua primeira fase de atuação coincidindo com o período de implantação do PAEG. Nesta época o BNH era dirigido por Sandra Cavalcanti, que nomeou George Almeida Magalhães como superintendente do SERFHAU. Esse órgão teve como principal papel viabilizar os programas habitacionais, tendo em vista que se propunha “*prestar assistência técnica aos Estados e municípios na constituição das COHAB's; elaborar planos diretores visando um planejamento das áreas urbanas destinadas aos conjuntos habitacionais; integrar estas áreas à estrutura física das cidades estimando a infra-estrutura necessária a estes conjuntos; estimular e incentivar investigações tecnológicas e formar técnicos nas áreas de habitação e urbanismo reorientando a formação de um contingente profissional para suprir mercado de trabalho ampliado com o programa habitacional*” (DE PAOLI, 1983:45).

⁴¹ Sobre a atuação do SERFHAU ver também a dissertação de Mestrado de Tércia Pilomia de Paoli (1983) IFCH-Unicamp

⁴² Cf. Andrade (1976:141)

Embora os pesquisadores tenham dado pouca importância, o estudo desta primeira fase do SERFHAU pode ser considerado como crucial para se entender os caminhos seguidos pelo Plano Nacional de Habitação, isto porque tornaram-se evidentes neste período os conflitos existentes entre os objetivos sociais da formulação original do plano e a prática efetiva adotada pelo BNH, isto é, existia uma incompatibilidade entre os objetivos sociais da política habitacional pretendida por Sandra Cavalcanti e a política econômica defendida pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento. Em grande parte estes conflitos resumiam-se na utilização da correção monetária ou, dito de outra maneira, o que existia era um embate entre a racionalidade tecnocrática rogada por Octávio Gouveia de Bulhões e Roberto Campos e os resquícios da política populista pré-64.

O resultado final destas divergências culminara na saída de Sandra Cavalcanti do comando do BNH e na obrigatoriedade da correção monetária em todas as operações do Sistema Financeiro da Habitação, conforme o Decreto Lei nº 19 de 30 de agosto de 1966. Para assumir a presidência do BNH, foi nomeado o Sr. Luiz Gonzaga Nascimento e Silva, ao passo que optou-se pela permanência do mesmo superintendente do SERFHAU até 1967. Todavia, o SERFHAU foi relegado ao ostracismo político e tornou-se um *apêndice improdutivo do BNH*, como pode ser verificado nas palavras de De Paoli (1983):

“O órgão é colocado em banho-maria. Permanece inoperante e à margem da estrutura suporte do S.F.H. onde muitas das suas antigas atribuições são reproduzidas. Configura-se, desta forma, um impasse: ou promove-se a sua liquidação ou atribui-se-lhe um novo programa. Segundo uma avaliação feita pelos técnicos do Banco, a primeira opção envolvia um processo lento e politicamente inconveniente. Estuda-se então uma forma de viabilizar a segunda opção” (DE PAOLI, 1983:46)

Para a reformulação das diretrizes do SERFHAU foi montado um Grupo de Trabalho composto pelos seguintes membros: Luís Alfredo Stockler, Rubens Mattos Pereira, George Almeida Magalhães, Aluísio Guimarães, Harry J. Cole, Dirceu Figueiredo, Maurício Roberto e um representante do IBAM. Após um longo período de discussões e estudos, que incluiu até a realização do Encontro Nacional de Arquitetos em Curitiba, estabeleceu-se, através do Decreto nº 59.917 de 30 de dezembro de 1966, as novas finalidades do órgão e seu modo de operação. Este mesmo decreto criou um fundo de natureza contábil, denominado de Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado (FIPLAN), destinado a prover recursos para o

financiamento de estudos de desenvolvimento local. Contudo, mesmo após a reformulação, o SERFHAU ainda continuou vinculado ao BNH, tanto no que diz respeito a tutela administrativa como financeira.

Por outro lado, ao tratar especificamente da gestão da política habitacional e da política de saneamento básico durante o PAEG, constatou-se que houve experiências distintas na condução da gestão destas políticas por parte do Governo Federal.

Na prática, quem comandou o planejamento e a gestão da política habitacional durante este período foi o BNH, haja vista que a regulamentação das diretrizes de atuação do SERFHAU somente ocorreu em fins de 1966.

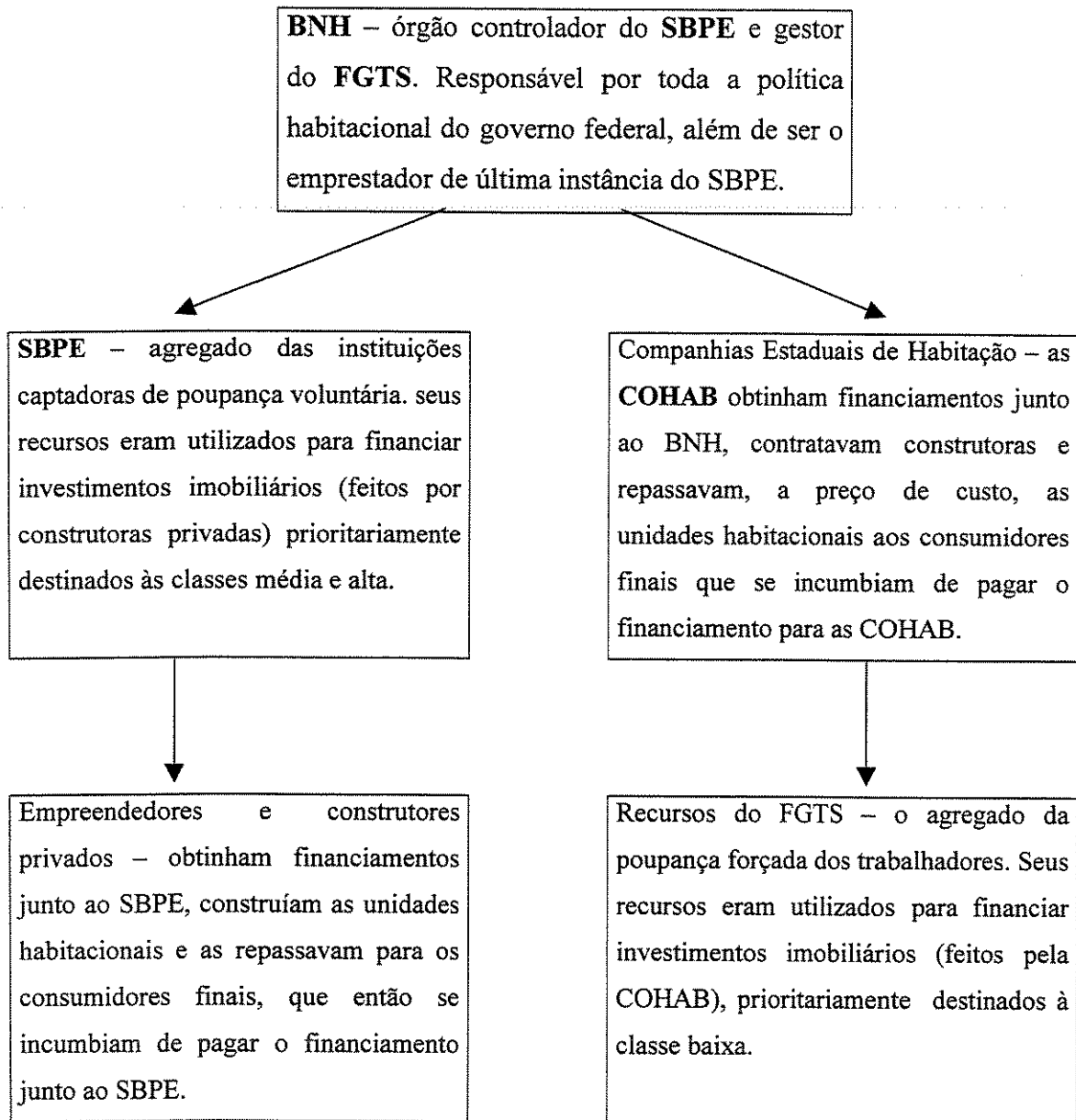
O BNH esteve subordinado no período compreendido entre a sua criação e março de 1967, a dois ministérios, isto é, inicialmente ao Ministério do Planejamento e após a reforma administrativa realizada pelo Governo Federal, através do Decreto-Lei nº 200 de 25.02.1967, o banco passou a ser subordinado ao Ministério do Interior. Neste período, o BNH assumiu como sendo suas atribuições principais a gestão da política habitacional e o financiamento de programas de moradias para a faixa da população considerada de interesse social.

No que se refere a política de saneamento básico, verificou-se que não houve uma política articulada em nível nacional, estando as ações na área a cargo dos municípios, que através de suas estruturas precárias e seus poucos recursos orçamentários, tinham como atribuição prover água e esgoto para a população. O suporte técnico às prefeituras era dado pelo Serviço Especial de Saúde Pública do Ministério da Saúde. É importante frisar que esta ação descentralizada na área de saneamento básico não implicou numa ação popular, estando as decisões de como e quanto investir a cargo do executivo municipal.

Neste momento, a gestão centralizada da política habitacional refletia o destino que tomariam as políticas públicas brasileiras sob o comando de um governo autoritário *pari passu* que a gestão descentralizada da política de saneamento básico retratou uma imensa dificuldade em atender ao aumento da demanda em face à escassez de recursos orçamentários.

A Figura II mostra de maneira esquemática o desenho institucional do SFH durante o PAEG, isto é, nos primeiros anos de sua implantação. Através dessa figura, pode-se verificar como era a gerência da política habitacional do início do governo militar, tanto no que se refere à administração dos recursos quanto da produção de moradias.

FIGURA II



Fonte: Cláudio Hamilton M. Santos

2.2. A Política Urbana no I Plano Nacional de Desenvolvimento

I PND (1972-1974)

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), foi criado para servir como fio condutor das ações econômicas, sociais e políticas no Brasil, no período de 1972 a 1974, tendo sido divulgado pelo Presidente Emílio Garrastazu Médici, em 04 de novembro de 1971, através da Lei nº 5.727. É *mister* frisar que este Plano foi precedido de um programa de transição denominado “Metas e Bases de Ação do Governo”.

Em meio ao milagre econômico, o terceiro Governo militar pretendia transformar o Brasil em uma nação desenvolvida, pregando, para tanto, os preceitos de um **modelo brasileiro de desenvolvimento**. Este modelo deveria, “*por um lado, criar [uma] economia moderna, competitiva e dinâmica, e, por outro lado, realizar democracia econômica, social, racial e política, consoante a índole brasileira*” (grifos originais). Neste sentido, o plano deixava explícito que três grandes objetivos nacionais eram almejados⁴³:

1º) colocar o Brasil, no espaço de uma geração, na categoria das nações desenvolvidas.

2º) duplicar, até 1980, a renda per capita do Brasil (em comparação com 1969), devendo verificar-se, para isso, crescimento anual do Produto Interno Bruto equivalente ao dos últimos três anos.

3º) elevar a economia, em 1974, às dimensões resultantes de um crescimento anual do Produto Interno Bruto entre 8 e 10%, mediante:

- a) aumento da taxa de expansão do emprego até 3,2%, em 1974, com uma taxa média de 3,1%, no período 1970/1974;
- b) redução da taxa de inflação permitindo alcançar-se relativa estabilidade de preços, ou seja, taxa de inflação da ordem de 10% ao ano, até o final do mandato do atual Governo;
- c) política econômica internacional que acelere o desenvolvimento do País, sem prejuízo do controle progressivo da inflação.

⁴³ República Federativa do Brasil. I Plano Nacional de Desenvolvimento 1972/74, Brasília, 1971. p.14-15

Já em relação à questão urbana, foram realizadas apenas breves referências no texto original do I Plano Nacional de Desenvolvimento, ainda que tenha considerado a política de saneamento básico como uma das prioridades nacionais e que dentro da estratégia de integração nacional, tenha feito algumas menções quanto à criação das primeiras regiões metropolitanas para o Grande Rio e a Grande São Paulo, e de uma política territorial de reorientação dos fluxos migratórios.

2.2.1. A Política Habitacional

A política habitacional do I PND foi fortemente influenciada pelas transformações ocorridas no final da década de 1960. Por isto, torna-se necessário, mesmo que de forma sintetizada, apresentar algumas das mudanças estruturais que no decorrer do tempo, tornaram-se falsas soluções para os problemas dos financiamentos habitacionais.

Entre 1966 e 1967 o BNH criou três planos básicos de correção monetária para seus contratos de financiamentos: A, B e C⁴⁴. Posteriormente, através da RC 25/67, instituiu o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), o qual tinha “*a finalidade de garantir limite de prazo para amortização da dívida aos mutuários com contratos celebrados nas condições dos Planos A e C. Tais mutuários, mediante uma contribuição com o valor de uma prestação, na data de inscrição, ficavam com seus respectivos prazos de resgate limitados a não mais de 50% além dos prazos originalmente contratados. Qualquer débito residual passaria a ser de responsabilidade do FCVS*”. (DE FARO, 1992:02-03)

Em 1969 foi criado o Plano de Equivalência Salarial, através da resolução nº 36/69, o qual estabeleceu que as prestações deveriam ter um número fixo, o que implicava que se ao terminar de pagar as prestações o mutuário apresentasse algum saldo devedor, este seria quitado

⁴⁴ Os Planos A e B foram criados através da Instrução nº 5 do BNH, de 29 de janeiro de 1966.

O Plano A se referia ao financiamento de habitações de até 75 vezes o maior salário mínimo (SM) vigente no país, sendo o fator de reajustamento dado pela percentagem de elevação do maior SM vigente. Entretanto, o reajuste só ocorria 60 dias após a data fixada no decreto do novo SM. Posteriormente, através da Resolução do Conselho de Administração – RC nº 25/67, o Plano A passa a ser aplicado em financiamentos de habitações de até 500 SM.

O Plano B tinha o fator de reajuste igual ao aplicado na correção monetária dos saldos devedores, sendo o primeiro dia de cada trimestre civil a data de vigência.

Em 16 de junho de 1967, através da RC nº 25/67, criou-se o Plano C, que manteve a sistemática de reajuste trimestral do saldo devedor, o reajuste anual das prestações mensais, mas o reajuste passaria a ser efetuado um mês após o reajuste salarial da classe a que pertencesse o mutuário.

pelo FCVS. Contudo, estas mudanças operacionais ocorridas no financiamento habitacional, principalmente as RCs nº 25/67 e 36/69, levaram o sistema a uma grande crise na primeira metade da década de 80, quando a aceleração inflacionária, atuando em conjunto com outros fatores, como, por exemplo, a queda nos salários reais, o aumento da inadimplência, os subsídios concedidos de forma generalizada e a falta de recursos orçamentários para cobrir as *benesses* do sistema, resultaram em um monumental passivo para o FCVS, estimado em 1996 em torno de US\$ 50 bilhões pelos técnicos do IPEA⁴⁵.

A partir do início da década de 1970, o BNH ampliou sua base de atuação e assumiu explicitamente a responsabilidade pelo desenvolvimento urbano do país, além de operacionalmente ter passado a funcionar como um banco de segunda linha.

O Governo Federal ao anunciar as diretrizes do I PND, divulgou as principais metas que deveriam ser alcançadas pela política habitacional, isto é, a meta seria a construção de 238.000 unidades residenciais no ano de 1974, o que significaria um aumento de 89% em relação à situação de 1970. Para que esta meta fosse cumprida, o Governo previa um montante de investimentos na área habitacional da ordem de Cr\$ 17.500 milhões, por intermédio do Sistema Financeiro da Habitação⁴⁶. Além disso, o Governo pretendia criar um fundo especial para atender a população de baixa renda, que não conseguia acesso aos financiamentos, como deixou explícito no texto do I PND: *“Na área de habitação, além do Programa Econômico, já em execução, promover-se-á a criação de um fundo especial para atender a famílias de nível de renda inferior ao atualmente atendido no Sistema Financeiro da Habitação”* (I PND, 1971:40).

Diante do quadro exposto, será analisado em seguida o comportamento da política habitacional, com o intuito de avaliar e comparar os resultados alcançados com as metas divulgadas pelo I PND.

A Tabela VI mostra que o número de financiamentos habitacionais concedidos através do Sistema Financeiro da Habitação, durante o I PND (1972-74), foram de 368.380 unidades, sendo destinados deste montante, 38.202 habitações para a faixa de interesse social, por meio da Carteira de Operações de Natureza Social (COS), e 203.164 habitações para a classe de maior poder aquisitivo, através do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE). No

⁴⁵ Ver o Texto para Discussão nº 410 do Ipea, de autoria de José Romeu de Vasconcelos e José Oswaldo Cândido Junior intitulado “O Problema Habitacional no Brasil: Déficit, Financiamento e Perspectivas”. Brasília, 1996.

⁴⁶ Cf. República Federativa do Brasil. I Plano Nacional de Desenvolvimento 1972/74, Brasília, 1971. cap.I e páginas 47-48.

entanto, é importante salientar que o BNH não conseguiu atingir a meta divulgada no I PND de construir 238.000 unidades em 1974, considerando que apenas 99.416 financiamentos imobiliários foram concedidos neste ano. Isto significou não só o descumprimento da meta, mas também uma redução de 54,66% no número de residências financiadas, quando comparado ao ano de 1970.

TABELA VI
QUANTIDADE DE FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS
CONCEDIDOS PELO SFH ENTRE 1970 E 1974

ÁREA	ANOS	1970	1971	1972	1973	1974
COS		21.824	17.951	11.961	18.074	8.167
CPH		49.688	38.359	24.107	32.493	8.950
SBPE		72.030	50.531	66.273	76.623	60.268
RECON		10.212	10.798	15.400	23.621	22.031
SFH		153.754	117.639	118.153	150.811	99.416

Fonte: BNH-APC

Siglas: COS – Carteira de Operações de Natureza Social

CPH – Carteira de Programas Habitacionais

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

RECON – Financiamento do Consumidor de Materiais de Construção

SFH – Sistema Financeiro da Habitação

A Tabela VII apresenta o número de unidades habitacionais financiadas pelo SBPE entre 1970 e 1973 e a participação relativa das instituições financeiras que compõem este sistema. Assim, pode-se verificar que as Sociedades de Crédito Imobiliário e as Caixas Econômicas tornaram-se as instituições mais importantes na concessão de financiamentos habitacionais no âmbito do SBPE, sendo responsáveis, em média, por 93,59% dos financiamentos. No entanto, estas instituições apresentaram dinâmicas opostas, pois enquanto as Caixas Econômicas reduziram em termos absolutos e relativos sua participação nos financiamentos realizados pelo SBPE, as Sociedades de Crédito Imobiliário mais do que duplicaram sua participação no mesmo período.

TABELA VII
NÚMERO DE UNIDADES HABITACIONAIS FINANCIADAS PELO SBPE E
PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS INSTITUIÇÕES ENTRE 1970 E 1973

ANOS	CE (1)	% (1/4)	SCI (2)	% (2/4)	APE (3)	% (3/4)	SBPE (4)
1970	46.126	64,04	22.159	30,76	3.745	5,20	72.030
1971	19.445	38,48	28.294	55,99	2.792	5,53	50.531
1972	22.708	34,26	38.922	58,73	4.643	7,01	66.273
1973	22.182	28,95	48.400	63,17	6.041	7,88	76.623

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados BNH

Siglas: CE – Caixas Econômicas

SCI – Sociedades de Crédito Imobiliário

APE – Associações de Poupança e Empréstimos

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos

A Tabela VIII mostra os valores dos financiamentos habitacionais concedidos por cada área de atuação dos sistemas que formam o SFH. Embora exista uma certa fragilidade analítica na análise dos valores investidos em habitações, tanto pelo lado da precariedade das informações quanto pelo movimento inflacionário do período, algumas conclusões são incontestes. Como já era esperado, as linhas de financiamentos destinadas a população de renda mais elevada, asseguraram uma fatia maior no valor total dos financiamentos concedidos *vis-à-vis* a participação do SBPE e do RECON. Em 1974, por exemplo, os recursos concedidos à classe alta foram equivalentes a 96,54% do valor total dos financiamentos, ao passo, que o valor dos financiamentos imobiliários destinados para a construção de casas de interesse social foram de somente 3,46%.

Os valores dos financiamentos habitacionais realizados, durante o I PND, através da Carteira de Operações de Natureza Social (COS), somaram a quantia de Cr\$ 687 milhões, que foram suficientes para financiar 38.202 habitações, enquanto o SBPE financiou 203.164 unidades, no valor total de Cr\$ 35.229 milhões.

TABELA VIII
VALOR DOS FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS CONCEDIDOS PELO SFH
ENTRE 1970 E 1974

		Em Cr\$ milhões de 1974								
ÁREA \ ANOS	1970	(%)	1971	(%)	1972	(%)	1973	(%)	1974	(%)
COS	193	5,4	204	4,2	190	2,1	312	2,3	185	0,8
CPH	949	26,6	931	18,9	839	9,1	1.293	9,4	545	2,6
SBPE	1.929	54,0	3.269	66,5	7.204	78,6	10.096	73,1	17.929	85,1
RECON	502	14,0	510	10,4	937	10,2	2.102	15,2	2.414	11,5
SFH	3.573	100	4.914	100	9.170	100	13.803	100	21.073	100

Fonte: BNH-APC

Siglas: COS – Carteira de Operações de Natureza Social

CPH – Carteira de Programas Habitacionais

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

RECON – Financiamento do Consumidor de Materiais de Construção

SFH – Sistema Financeiro da Habitação

A quantidade de recursos captados e os valores dos financiamentos habitacionais realizados pelas instituições financeiras que compõem o SBPE, são apresentados no Tabela IX. A construção deste quadro é importante porque torna possível a realização de correlações automáticas, tanto de valores absolutos como de participações relativas. Dentre as instituições financeiras que formam o SBPE, o destaque na captação de recursos fica para as Caixas Econômicas (CE), que já possuíam larga experiência na área, tendo sido responsáveis em média por 71,73% dos recursos captados pelo SBPE durante o I PND. Em segundo lugar, aparecem as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI), com uma participação média de 21,69% para o mesmo período. Quanto aos financiamentos realizados por estas mesmas instituições financeiras, cabe destacar o desempenhado das Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI), que durante este período, foram responsáveis, em média, por quase 60% dos recursos financiados.

Um fato que chama atenção na Tabela IX, é a participação relativa das Caixas Econômicas, considerando que as mesmas, no ano de 1972 (início do I PND), registraram uma participação na captação de cadernetas de poupança de 79,64%. Contudo, participaram de apenas 23,18% dos financiamentos habitacionais concedidos no âmbito do SBPE. A explicação para esta defasagem entre a captação de recursos e a aplicação, está no fato de que houve um crescente aumento dos financiamentos concedidos pelas Caixas Econômicas, através das Carteiras Hipotecárias, portanto, não enquadráveis no SFH. Neste sentido, Indjaian (1978) diz que:

“As Carteiras Hipotecárias das Caixas Econômicas reforçaram o fluxo de créditos para a construção e a aquisição de imóveis de luxo, através do financiamento de imóveis com valor superior a 3.500 UPC's (limite do SFH). As Carteiras Hipotecárias constituem-se num poderoso sistema de financiamento, independentemente do SFH, baseado na tabela Price, que, em relação ao Sistema SAC utilizado pelo SFH, propicia prestações iniciais menores e, portanto, uma renda familiar menor. O Sistema SAC tem prestações iniciais mais elevadas, porém decrescente devido ao risco de atrasos e falta de pagamentos pelos mutuários. O alto valor dos imóveis financiados pelas Carteiras Hipotecárias, minimizava este risco, o que possibilitou a adoção da Tabela Price. Por outro lado, não havia restrições quanto à propriedade de outros imóveis no mesmo município no Sistema das Carteiras Hipotecárias. Este fato estimulava a especulação imobiliária, na medida em que muitos proprietários compravam imóveis para alugar através dos financiamentos das Carteiras Hipotecárias” (INDJAIAN, 1978:19).

TABELA IX
CAPTAÇÃO DE RECURSOS E FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS
REALIZADOS PELAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS QUE COMPÕEM O SBPE,
NO PERÍODO DE 1970 A 1974

Fluxos anuais em Cr\$ milhões

CAPTAÇÃO DE CADERNETAS DE POUPANÇA							
ANOS	CE (1)	SCI (2)	APE (3)	SBPE (4)	% (1/4)	% (2/4)	% (3/4)
1970	1.035	80	74	1.189	87,05	6,73	6,22
1971	1.473	146	83	1.702	86,54	8,58	4,88
1972	3.129	517	283	3.929	79,64	13,16	7,20
1973	4.075	1.887	447	6.409	63,58	29,44	6,98
1974	10.653	3.328	822	14.803	71,97	22,48	5,55
FINANCIAMENTOS IMOBILIÁRIOS							
ANOS	CE (1)	SCI (2)	APE (3)	SBPE (4)	% (1/4)	% (2/4)	% (3/4)
1970	840	922	167	1.929	43,54	47,80	8,66
1971	1.372	1.674	223	3.269	41,97	51,21	6,82
1972	1.670	4.666	868	7.204	23,18	64,77	12,05
1973	2.972	5.911	1.213	10.096	29,44	58,55	12,01
1974	6.949	8.795	2.185	17.929	38,76	49,05	12,19

Fonte: Elaboração Própria através de dados coletados no Boletim do BACEN (dezembro de 1977) e relatório do BNH nº 09

Siglas: CE – Caixas Econômicas

SCI – Sociedades de Crédito Imobiliário

APE – Associações de Poupança e Empréstimos

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos

Numa tentativa de avaliar e ilustrar com maior transparência a tendência da política habitacional brasileira entre 1966 e 1974, no que se refere ao objetivo social, foi construído o Gráfico I. No entanto, para a construção deste gráfico foi necessário a adoção de alguns procedimentos metodológicos. Em primeiro lugar, agrupou-se os dados apresentados nas Tabelas IV e VI e expurgou-se os anos de 1964 e 1965, tendo em vista que o SBPE ainda não existia. Em seguida, foram agregados os financiamentos habitacionais concedidos através da Carteira de Operações de Natureza Social (COS) com os financiamentos outorgados através da Carteira de Programas Habitacionais (CPH)⁴⁷, e classificou-se este grupo como sendo representativo da faixa de interesse social. Por outro lado, agregou-se a quantidade de financiamentos habitacionais destinados a classe alta, através do SBPE e do RECON. Este segundo grupo passou a ser identificado como sendo a faixa de interesse econômico.

O resultado parece ter apontado literalmente o “X da questão”, isto é, o Gráfico I mostra onde ocorreu o ponto de estrangulamento entre o social e o econômico. A partir da análise deste gráfico, tornou-se evidente que logo após a criação do Sistema Financeiro da Habitação, a política habitacional foi perdendo, numa tendência quase linear, o caráter social que o havia inspirado.

Esta distorção é evidente quando comparados os anos de 1966 e 1974. Em 1966, a faixa de interesse social concentrou 80,55% dos financiamentos do BNH *pari passu* a uma participação de 19,45% da faixa de interesse econômico (SBPE/RECON). Por outro lado, observou-se em 1974 uma situação totalmente adversa, onde a faixa de interesse econômico concentrou 82,78% dos contratos de financiamentos imobiliário, enquanto a faixa de interesse social teve uma participação de apenas 17,22%. O ano de 1970 é marcado como o período de inflexão, onde pela primeira vez a quantidade de financiamentos habitacionais para a classe de baixa renda é proporcionalmente menor do que os destinados à classe de renda elevada.

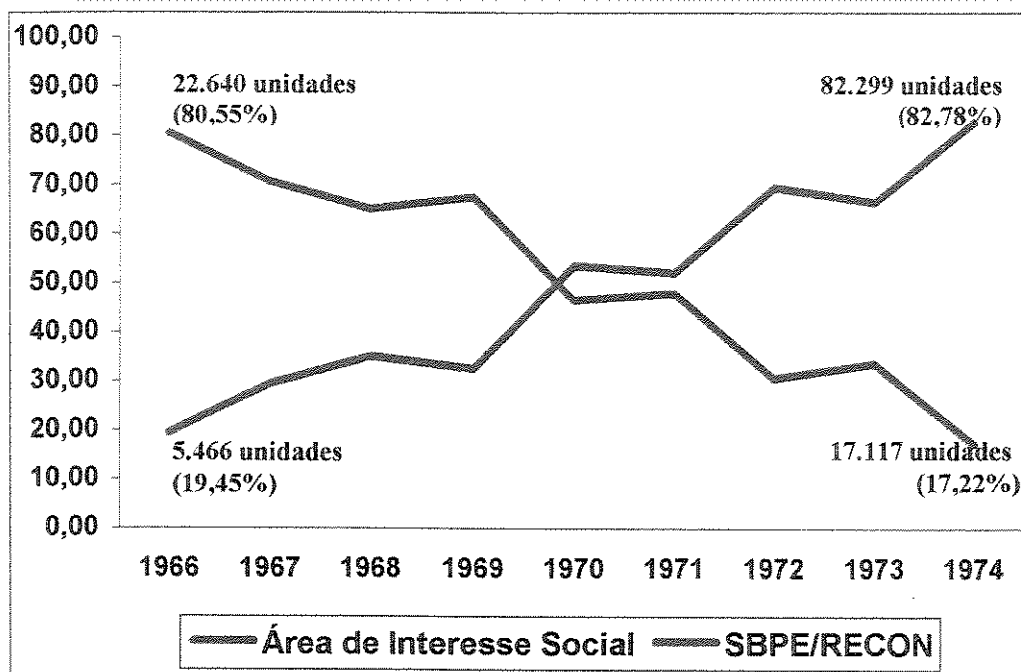
Uma reflexão possível de ser realizada é que esta mudança de retórica da política habitacional ao longo do período de análise, mostra não somente o aumento das dificuldades que

⁴⁷ Conforme Relatório de Atividades do BNH (1976:14) a CPH “*é responsável pelas operações de financiamentos, à produção e comercialização de unidades através de cooperativas, institutos de previdência social, caixas hipotecárias dos clubes militares, agentes de mercado de hipotecas e empresas*”.

Ainda que a CPH tenha financiado basicamente imóveis para a classe média, o BNH classificou este programa como integrante da faixa de interesse social.

as classes de menor poder aquisitivo tinham de acesso aos financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH, mas, sobretudo, o Estado como corretor das desigualdades sociais urbanas.

GRÁFICO I
AS FAIXAS DE FINANCIAMENTO DA POLÍTICA
HABITACIONAL BRASILEIRA ENTRE 1966 E 1974



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do BNH-APC

O desvirtuamento dos objetivos iniciais do SFH acabou por agudizar os problemas sociais nas grandes cidades brasileiras e gerou pressões populares contra o regime militar, o que levou o Governo Federal a anunciar em 23 de janeiro de 1973, o Plano Nacional de Habitação Popular - PLANHAP⁴⁸, no qual (re)afirmava seu objetivo de **eliminar o déficit habitacional nas faixas de menor poder aquisitivo**, através da construção de **um milhão de moradias por ano**, nos dez anos seguintes. É importante salientar, no entanto, que nos primeiros dez anos do SFH menos de 250.000 unidades populares haviam sido construídas.

⁴⁸Em 30 de janeiro de 1973, o BNH publica a RC nº 01, onde aprova as diretrizes básicas do Plano Nacional de Habitação Popular - PLANHAP, institui o Sistema Financeiro da Habitação Popular - SIFHAP e autoriza a criação dos Fundos Estaduais de Habitação Popular - FUNDHAP

Céline Sachs (1999) ao analisar o PLANHAP, chama a atenção para o fato que, sob a égide do milagre econômico, o Governo preocupou-se mais em multiplicar as promessas irreais do que identificar as verdadeiras barreiras que dificultavam a implantação de uma política habitacional popular. Assim sendo, conclui dizendo que: *“Rapidamente, o Planhap, originalmente destinado às famílias que dispunham de uma renda inferior a três salários mínimos, dirigiu-se para o segmento do mercado representado por famílias que dispunham de três a cinco salários mínimos, solvíveis, ao contrário da população-alvo de origem sem renda regular e, em todo caso, incapaz de pagar os empréstimos”* (SACHS, 1999:146).

A intenção de criar um programa com as características do PLANHAP já havia sido apresentado no texto do I PND, onde foi declarado o desejo de instituir um fundo especial para atender as famílias de nível de renda inferior ao que era atendido pelo Sistema Financeiro da Habitação. Todavia, os resultados práticos, mais uma vez, confirmaram a baixa sensibilidade do Estado em prover casas populares para a população de baixa renda.

2.2.2. A Política de Saneamento Básico

Na área de saneamento básico muitas foram as transformações ocorridas entre o fim do PAEG e o I PND, isto porque foi neste período que foram gestadas as novas bases de atuação do Governo Federal no setor. Esta nova fase da política de saneamento, possui quatro características principais: a centralização; a lógica de auto-sustentação financeira; a maximização de interesses burocráticos e privados; e baixa efetividade. Todas estas características estão diretamente relacionadas ao caráter tecno-autoritário-centralizador imposto pelo regime militar.

O prenúncio de um novo futuro para o setor deu-se através da RC nº 61 do BNH, que aprovou as normas relativas ao Programa de Financiamento para Saneamento – FINASA. Em seguida, no ano de 1968, foi criado o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), com a finalidade de concentrar os recursos destinados ao setor, transformando o FINASA em seu instrumento de captação de recursos. Além disso, o Sistema Financeiro de Saneamento, por estar subordinado ao BNH, contava também com recursos do FGTS e das cadernetas de poupança e, ainda, com recursos dos Fundos de Água e Esgoto (FAE). Com a estruturação do aparato financeiro do setor de saneamento, tornou-se possível a criação do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, o

qual, por sua vez, transformou-se na principal fonte de atuação do Governo Federal na área de saneamento a partir de 1971.

Em relação à estruturação e à normatização do Sistema Financeiro de Saneamento, Bier et alii (1988) fazem os seguintes comentários:

“O SFS ficou então estruturado da seguinte forma: o BNH (através do FINASA e dos diversos subprogramas específicos a ele ligados) e os governos estaduais (através do FAE) participariam em partes iguais do montante de recursos emprestados pelo SFS às CESB. A participação dos governos estaduais, todavia, ficava limitada a 5% dos recursos tributários do estado e, assim, no caso de o governo estadual não conseguir integralizar o FAE, o BNH faria empréstimos adicionais, para a concessão dos quais foi criado o programa EFISAN. Nesse caso, o estado se responsabilizaria pelo adimplemento do empréstimo junto ao BNH, sendo que não poderia empregar os recursos do FAE em seu pagamento. Todos os empréstimos fornecidos pelo SFS às CESB, ultrapassado certo prazo de carência, previam o pagamento de correção monetária e uma taxa de juros que variava entre 2 e 10% ao ano, a depender do programa e da região em que se localizava a CESB demandante” (BIER et alii, 1988:169).

De modo geral, pode-se dizer que a atuação do PLANASA foi conduzida por três diretrizes básicas: a) primeiro, o Sistema Financeiro de Saneamento – SFS/BNH, tornou-se o órgão nacional com maior participação no financiamento dos serviços de água e esgoto; b) segundo, os estados contaram com as companhias estaduais de saneamento básico (CESB), que assumiram a função de concessionária única dos serviços e operações dos sistemas municipais, estabelecendo uma política tarifária que cobrisse as despesas operacionais do sistema; e c) terceiro, os estados passaram a ter um fundo de água e esgoto (FAE) que era constituído com recursos tributários do Estado e que financiavam parte dos investimentos.

De acordo com Souza (1990), os problemas enfrentados pelo PLANASA, durante sua implantação, referem-se principalmente aos seguintes fatos:

- a composição das aplicações diverge das previsões iniciais, em função da ausência de recursos dos Estados e Municípios causada pela reforma tributária centralizadora de 1967. Em função disso, o BNH/SFS teve de criar uma linha de crédito para que os Estados pudessem integralizar sua participação nos FAE;
- as tarifas “realistas” previstas na concepção do Plano, ficaram defasadas desde o início da década de 80, devido aos sucessivos planos de combate à inflação que impediram o reajuste adequado das tarifas públicas;

- a falta de recursos orçamentários, associada à defasagem das tarifas, ocasionou a inadimplência das empresas concessionárias estaduais junto ao SFS;
- o baixo retorno dos empréstimos e a queda real na arrecadação do FGTS fizeram com que as aplicações ficassem abaixo do necessário, principalmente o financiamento dos projetos de esgotos;
- os recursos externos que, em certo momento, aumentaram o volume de aplicações do Planasa, não foram mais obtidos. (SOUZA, 1990:280-281)

A criação de um plano nacional de saneamento era necessário e justificado pelos baixos índices sanitários apresentados no Censo de 1970, os quais indicavam que 46% dos habitantes não possuíam água encanada e 78,5% não eram atendidos por redes de esgoto. Nesta mesma tônica, Bier et alii (1988:167), apresenta uma informação um pouco mais preocupante, na qual diz que o Brasil ocupou durante a década de 1960, o penúltimo lugar na América Latina em termos de saneamento básico.

Assim sendo, dada a precariedade dos indicadores sanitários, a questão do saneamento básico foi tratada no I PND como uma prioridade nacional. De acordo com as diretrizes expostas no I PND, o Governo planejou dispêndios públicos da ordem de Cr\$ 15.200 milhões para a área de saneamento, dos quais Cr\$ 1.650 milhões representavam investimentos do Sistema Financeiro do Saneamento.

A Tabela X apresenta a participação das macrorregiões nos investimentos realizados em abastecimento de água pelo PLANASA entre 1970 e 1974. Todavia, ao analisar os dados que se referem exclusivamente ao período do I PND (1972-74), pode-se perceber que os investimentos em abastecimento de água somaram Cr\$ 1.444.910 milhões, o que significou um investimento médio anual de Cr\$ 481.637 milhões. No que diz respeito a distribuição regional destes investimentos, verificou-se que as regiões Sudeste e Nordeste, concentraram mais de 81% do total de investimentos realizados, durante o I PND, em abastecimento de água.

TABELA X
PARTICIPAÇÃO DAS MACRORREGIÕES NOS INVESTIMENTOS REALIZADOS
PELO PLANASA EM ABASTECIMENTO DE ÁGUA DURANTE O I PND

REGIÃO	Em Cr\$ milhões de 1984									
	1970	%	1971	%	1972	%	1973	%	1974	%
Norte	12.347	2,64	15.161	8,75	24.165	8,16	6.660	1,00	6.244	1,29
Nordeste	96.010	20,52	67.366	38,90	97.773	33,01	138.743	20,88	168.856	34,86
Sudeste	326.432	69,76	68.292	39,44	151.629	51,19	439.084	66,09	177.442	36,64
Sul	4.775	1,02	17.013	9,82	17.314	5,85	58.645	8,83	96.617	19,95
C. Oeste	28.342	6,06	5.351	3,09	5.313	1,79	21.268	3,20	35.157	7,26
Brasil	467.906	100	173.183	100	296.194	100	664.400	100	484.316	100

Fonte: BNH/SFS/PLANASA – Aplicações e Resultados 1964-1984. Cálculos: CEBRAP. in Bier et alii, 1988

Obs.: Em relação a tabela original foram acrescentadas as colunas com percentagens, de forma a evidenciar os resultados.

Na Tabela XI são apresentados os dados referentes a evolução da população urbana coberta exclusivamente pelo PLANASA, em termos de abastecimento de água, por grandes regiões. Os dados mostram que a população brasileira atendida pela rede de abastecimento de água cresceu 72,52% entre 1970 e 1974, ou seja, mais ou menos 20,5 milhões de pessoas passaram a ser beneficiadas por este serviço em 1974. Contudo, ao projetar a população urbana brasileira para o ano de 1974, com base numa taxa de crescimento médio anual de 5,41% (taxa de crescimento médio anual da população urbana verificada entre 1970 e 1980), e em seguida, correlacionar com a população que era atendida por redes de abastecimento de água em 1974, chegou-se a conclusão que somente um terço da população urbana brasileira era servida com redes de abastecimento de água através do PLANASA. É importante acrescentar que nem todos os municípios aderiram ao PLANASA, alguns preferiram manter-se autônomos na prestação desses serviços, ou seja, operar com empresas municipais, onde o controle acionário e a administração ficam a cargo do município. Estimativa realizada pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES), mostrou que os municípios que não faziam parte do PLANASA, eram responsáveis pelo atendimento de 22% da população coberta pelos serviços de abastecimento de água no país.

TABELA XI
EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO COBERTA PELO PLANASA EM TERMOS DE
ABASTECIMENTO DE ÁGUA, SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES

ANO	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	C.-OESTE	(Em milhares)
						BRASIL
1970	455,6	2.582,2	7.238,8	1.289,3	314,7	11.880,8
1971	476,6	3.097,2	8.170,2	1.530,3	335,9	13.610,3
1972	499,1	3.805,3	8.522,1	2.259,6	354,5	15.440,7
1973	544,6	4.409,6	9.708,4	2.702,2	477,9	17.842,8
1974	604,8	5.037,0	10.206,6	3.441,2	1.206,8	20.496,6

Fonte: CEF/DESAN, dados extraídos do trabalho de SOUZA, Edgar. "Sugestões para uma nova política de saneamento", in *Para a Década de 90*. Brasília, IPEA/IPLAN, 1990.

Através da Tabela XII, pode-se verificar a participação das macrorregiões nos investimentos realizados pelo PLANASA em redes de esgotos sanitários entre 1970 e 1974. Concentrando a análise no período que compreende o I PND, os dados mostram que os investimentos em esgotamento sanitário foram de Cr\$ 597.503 milhões, o que significou um investimento médio anual de Cr\$ 199.168 milhões, ou seja, menos da metade dos investimentos realizados em abastecimento de água. Por outro lado, a análise da distribuição espacial dos recursos financeiros mostra que os investimentos concentraram-se em duas regiões: Sudeste e Nordeste.

De acordo com Bier et alii (1988), a explicação para o fato dos investimentos em água terem sido muito superiores aos investimentos em esgotos, encontra-se em dois fatores primordiais, isto é, *“o retorno do capital investido em água é mais rápido do que o investido em esgoto, enquanto que o custo per capita dos sistemas de esgoto é o dobro do custo per capita dos sistemas de abastecimento de água”*. (BIER et alii, 1988:182).

Como no Brasil os recursos públicos são historicamente escassos, as conclusões apontadas por Bier et alii (1988) devem ser relativizadas, ou seja, mesmo levando-se em consideração que a política de saneamento básico era conduzida por uma lógica de auto-sustentação financeira, as questões que emergem são as seguintes: num país onde os déficits na área de saneamento básico são grandes e os recursos financeiros são precários, como maximizar os investimentos? Em que é prioritário investir? Na distribuição de água ou nas redes de esgotos? A resposta parece evidente e nos ajuda a entender os dados por um outro ângulo.

TABELA XII
PARTICIPAÇÃO DAS MACRORREGIÕES NOS INVESTIMENTOS REALIZADOS
PELO PLANASA EM ESGOTAMENTO SANITÁRIO DURANTE O I PND

Em Cr\$ milhões de 1984										
REGIÃO	1970	%	1971	%	1972	%	1973	%	1974	%
Norte	5.252	26,50	2.024	16,53	1.590	1,20	0	0	911	0,32
Nordeste	0	0	3.121	25,49	15.904	11,97	41.328	22,80	93.632	33,04
Sudeste	14.563	73,50	7.100	57,98	115.375	86,83	139.935	77,20	187.979	66,34
Sul	0	0	0	0	0	0	0	0	846	0,30
C. Oeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Brasil	19.816	100	12.245	100	132.870	100	181.298	100	283.335	100

Fonte: BNH/SFS/PLANASA – Aplicações e Resultados 1964-1984. Cálculos: CEBRAP. in Bier et alii, 1988

Obs.: Em relação a tabela original foram acrescentadas as colunas com percentagens, de forma a evidenciar os resultados.

Os dados apresentados na Tabela XIII, mostram como foi o crescimento da população atendida por serviços de esgotamento sanitário pelo PLANASA entre 1970 e 1974, por grandes regiões. De acordo com esta tabela, pouco mais de 9 milhões de pessoas eram atendidas por este serviço em 1974, para uma população urbana estimada em 63,4 milhões de pessoas. Cabe acrescentar que nestes números não estão inclusos a população atendida pelos municípios que não faziam parte do PLANASA, que segundo estimativa realizada pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES), representavam mais ou menos 35% da população coberta pelos serviços de esgotamento sanitário no país.

Ao considerar o desempenho das grandes regiões brasileiras, verificou-se que a região Sudeste foi a que teve a maior quantidade de pessoas atendidas pelos serviços de esgotamento sanitário, algo compreensível, tratando-se da região que recebeu o maior volume de investimentos realizados pelo PLANASA.

TABELA XIII
EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO COBERTA PELO PLANASA EM TERMOS DE
ESGOTAMENTO SANITÁRIO, SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES

(Em milhares)						
ANO	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	C.-OESTE	BRASIL
1970	34,3	-	6.043,4	-	-	6.077,8
1971	34,3	20,4	6.322,9	-	-	6.377,8
1972	35,0	406,3	6.574,4	416,2	145,8	7.579,9
1973	38,6	501,2	7.453,9	443,1	158,1	8.595,1
1974	38,6	551,4	7.814,2	553,9	172,1	9.110,3

Fonte: CEF/DESAN, dados extraídos do trabalho de SOUZA, Edgar. "Sugestões para uma nova política de saneamento", in *Para a Década de 90*. Brasília, IPEA/IPLAN, 1990.

Os investimentos realizados pelo SFS/PLANASA, no período compreendido entre 1968 e dezembro de 1974, beneficiaram 841 municípios com projetos de abastecimento de água e 32 municípios com projetos de esgotos sanitários, conforme mostra a Tabela XIV. Além disso, esta mesma tabela apresenta uma distribuição por macrorregiões dos 873 municípios beneficiados com projetos na área de saneamento básico pelo PLANASA.

TABELA XIV
NÚMERO DE MUNICÍPIOS BENEFICIADOS PELO PLANASA, NO
PERÍODO 1968-74

REGIÕES	Total de Municípios Beneficiados	Com Abastecimento de Água	Com Esgotos Sanitários
Norte	37	35	2
Nordeste	426	408	18
Sudeste	145	135	10
Sul	210	208	2
Centro-Oeste	55	55	-
TOTAL	873	841	32

Fonte: BNH Apud. Programa de Ação do Governo na Área do Desenvolvimento Urbano – II PND

Numa avaliação geral do desempenho da política de saneamento básico na primeira metade da década de 70, constata-se uma mudança estrutural significativa, se comparada ao PAEG, isto porque, até então, os serviços de saneamento eram descentralizados e ficavam a cargo das prefeituras, ao passo que no I PND foram as empresas estatais (CESB's), organizadas em cada estado da Federação, que tornaram-se responsáveis pela prestação deste serviço público na maioria dos municípios. Esta mudança no padrão de concessão e prestação de serviços na área de

saneamento básico só tornou-se possível após a estruturação do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) e da criação do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA.

2.2.3. A Gestão das Políticas Habitacional e de Saneamento Básico

Ainda que tenha prevalecido a lógica de um centralismo autoritário, muitas mudanças ocorreram no formato do aparato institucional responsável pela gestão das políticas urbanas entre o PAEG e o I PND. O ponto fundamental destas mudanças encontra-se no fato de que as questões urbanas e regionais passaram a assumir uma centralidade maior na agenda governamental. Concomitantemente, os interesses políticos e econômicos pelo controle dos órgãos responsáveis pelo planejamento das ações nas áreas urbanas, passaram a ser despertados e acirraram as disputas entre os Ministérios do Interior e do Planejamento.

De acordo com Negreiros (1991:22), o resultado dos atritos entre os ministérios, que havia se agravado entre 1972 e 1973, culminaram *“com o alijamento do SERFHAU e do próprio Minter da área de atuação voltada para o desenvolvimento urbano e regional em 1974, quando é instituída a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana-CNPU, através do Decreto n. 74.156 de 06/06/74, diretamente subordinada à SEPLAN (antes MINIPLAN)”*.

A Secretaria de Planejamento (SEPLAN), que havia assumido a responsabilidade pela política nacional de desenvolvimento urbano, instituiu em 6 de junho de 1974, através do Decreto nº 74.156, a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU, com a finalidade de acompanhar a implantação do sistema de regiões metropolitanas e de propor as diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano, formulando a estratégia para a sua implementação e os objetivos a serem atingidos; propor as normas e os instrumentos de ação necessários ao desenvolvimento urbano do país; e articular-se com Ministérios, Superintendências de Desenvolvimento Regional e demais órgãos governamentais envolvidos com a execução da política de desenvolvimento urbano, de modo a assegurar a implementação compatibilizada dos programas e projetos estabelecidos. No artigo 2º, deste mesmo decreto, deixava-se claro o caráter interministerial na composição da CNPU ao apresentar os membros que a integrariam: a) Secretário-Geral da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, SEPLAN, na qualidade de Presidente; b) Secretário-Geral do Ministério do Interior, na qualidade de Vice-Presidente; c) Presidente do BNH; d) representante do Ministério dos Transportes;

e) representante do Ministério da Fazenda; f) representante do Ministério da Indústria e do Comércio; e, h) quatro membros escolhidos conjuntamente pela SEPLAN e pelo Ministério do Interior.

No tocante a gestão da política habitacional durante o I PND, nota-se que esta continuou condicionada ao centralismo autoritário praticado pelo BNH. Todavia, o fato mais importante do período é a ampliação da base de atuação do banco, que assumiu o financiamento e o planejamento do desenvolvimento urbano do país. Com isto, foi dado o “golpe de misericórdia” no SERFHAU, tendo em vista que suas atribuições já vinham sendo paulatinamente esvaziadas.

Evidentemente, a expansão da atuação do BNH na área de desenvolvimento urbano, está diretamente relacionada à redução da capacidade de manutenção e ampliação dos investimentos por parte dos governos estaduais e municipais, após a reforma do sistema tributário em 1966, que concentrou os instrumentos tributários nas mãos da União. Esta reforma objetivava, sobretudo, readequar o sistema tributário ao novo contexto da economia e definir o papel que o Estado exerceria neste processo de acumulação de capital, no entanto, a centralização de instrumentos e recursos ocasionou a fragilidade financeira dos níveis inferiores de governo, além de gerar várias distorções no financiamento público⁴⁹.

Por outro lado, foram muitas as mudanças ocorridas na gestão da política nacional de saneamento básico, tanto que o resultado destas transformações culminaram numa centralização das decisões na esfera federal, em contraste ao caráter descentralizante observado no PAEG. Esta centralização das decisões iniciou-se com a estruturação do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), que reuniu em uma só entidade quase todos os recursos destinados à política de saneamento. Em 1971 criou-se o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), que, por sua vez, constituiu as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB), que tornaram-se concessionárias únicas dos serviços e operações dos sistemas municipais. Cabe salientar que no período de 1971 a 1974, foram criados em todo o Brasil, vinte Fundos de Financiamentos para Água e Esgotos – FAE e vinte e duas Companhias Estaduais de Saneamento.

⁴⁹ Sobre a reforma tributária de 1966, ver dentre outros, o livro de Fabrício A. Oliveira, intitulado “Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil (1964-1984)”. Editora Hucitec. São Paulo, 1995.

2.3. A Política Urbana no II Plano Nacional de Desenvolvimento II PND (1975-1979)

Diante de uma crise que havia sucedido o ciclo expansivo conhecido como *milagre econômico brasileiro*, o então Presidente da República, General Ernesto Geisel, encaminhou para a apreciação do Congresso Nacional, em 10 de setembro de 1974⁵⁰, o projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento⁵¹, que vigoraria para os exercícios de 1975 a 1979.

A estratégia era transformar o Brasil, ao final da década de 70, em um país com dimensões de potência emergente e com uma estrutura social substancialmente melhorada. Nesta perspectiva, o Governo rejeitou explicitamente a teoria de que era necessário “esperar o bolo crescer”, e propôs que políticas redistributivas de renda fossem adotadas “enquanto o bolo crescia”. De modo entusiástico, Geisel declarou na reunião ministerial de apresentação do II PND:

*“A verdade é que amadurecemos muito nesses prodigiosos 10 anos de revolução renovadora. E, assim, podemos encarar tranqüilamente o futuro que já está próximo de nós, escudados na confiança em que ultrapassaremos, sem grandes delongas, a fronteira do desenvolvimento pleno, graças ao elevado coeficiente de racionalidade, aceitação das verdades mesmo duras e de um sereno pragmatismo responsável que vão permeando, de alto a baixo da estrutura social, as camadas da população deste Brasil renovado.”*⁵² (grifo nosso)

Contudo, as palavras de Fiori (1984, 1988 e 1994), fornece uma visão mais clara da situação, quando diz que em todas as crises cíclicas que acompanharam a expansão industrial brasileira, as políticas ortodoxas de estabilização foram terminantemente vetadas pelos sócios do grande pacto originário, restando ao Governo somente a opção de uma “**fuga para frente**”, onde o crescimento econômico contínuo teria o papel de servir como um amortecedor dos reflexos da crise, bem como dos conflitos sociais existentes.

⁵⁰ Em 04 de dezembro de 1974, o Congresso Nacional decretou e o Presidente da República sancionou a Lei nº 6.151, que aprovou as diretrizes e prioridades estabelecidas no II PND. Esta Lei foi publicada no D.O.U. de 06 de dezembro de 1974.

⁵¹ Uma discussão mais aprofundada sobre o II PND, encontra-se na Tese de Professor Titular da UFRJ, intitulada “A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976 – Sonhos e Fracassos”, de autoria do Professor Carlos Lessa.

⁵² Pronunciamento do Presidente da República, General Ernesto Geisel, na reunião ministerial de 10 de setembro de 1974. p. 3

O tratamento dado ao desenvolvimento urbano brasileiro pelo II PND esteve especificado no capítulo IX, intitulado “Desenvolvimento Urbano: controle da poluição e preservação do meio-ambiente”. O diagnóstico mostrava que o país enfrentava um desequilíbrio no seu processo de urbanização dado, por um lado, por um processo de metropolização prematura e, por outro, pela excessiva pulverização de pequenas cidades, sem um número adequado de cidades médias que desse razoável equilíbrio ao conjunto. Portanto, era necessário promover uma melhor estruturação do sistema urbano, de modo que se alcançasse uma maior eficácia nas funções exercidas pelas cidades e com isso uma melhora na qualidade de vida da população.

Neste contexto, o capítulo IX manifestava a idéia de que a cidade deveria situar-se dentro do planejamento do pólo econômico na qual se encontrava, definindo-se a sua função econômica e social e, só então, passando a definir-se sua configuração físico-urbanística. Porém, advertia que esse enfoque freqüentemente significaria a reorientação das linhas mestras de expansão das cidades, geograficamente, solução que, no longo prazo, se afiguraria mais racional e menos dispendiosa do que as simples soluções de engenharia que tomem como um dado as tendências de evolução, mecanicamente⁵³.

Para que se promovesse uma nova estruturação do sistema urbano brasileiro, a qual acompanhasse a estratégia de desenvolvimento e a política de ocupação do interior, o II PND previa a necessidade de: *implantar as nove Regiões Metropolitanas já criadas: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba e Belém; identificar as funções que deveriam ser cumpridas pelas metrópoles nacionais e as que deveriam ser desempenhadas pelas metrópoles regionais, notadamente nas áreas de maior concentração populacional e econômica; definir pólos secundários imprescindíveis a uma política de descentralização, de âmbito nacional e regional, com adequado aproveitamento das vantagens aglomerativas existentes, seja por razões de ordem econômica, social ou política; nas novas regiões estabelecer núcleos urbanos de apoio ao processo de ocupação.* (II PND, 1974:87)

Assim sendo, a estratégia da política nacional de desenvolvimento urbano proposta no II PND, tinha por meta alcançar os seguintes objetivos:

- A desconcentração inter-regional do sistema urbano dominante na região Sudeste, através principalmente do esforço prático de evitar o crescimento excessivo das grandes aglomerações urbanas de São Paulo e do Rio de Janeiro;

⁵³ República Federativa do Brasil. II Plano Nacional de Desenvolvimento 1975/79, Brasília, 1974. p.87

- A ordenação do processo de desenvolvimento do sistema urbano da região Sul, mediante expansão ordenada das metrópoles regionais e o fortalecimento dos núcleos urbanos de médio porte;
- A dinamização da base econômica das metrópoles regionais do sistema urbano do Nordeste e o reforço das atividades produtivas e dos equipamentos sociais dos pólos urbanos interiorizados;
- A promoção da urbanização nas áreas de ocupação recente ou não consolidada das regiões Norte e Centro-Oeste e a organização do desenvolvimento das metrópoles regionais em formação e da região geoeconômica de Brasília.

A busca por estes objetivos, no entanto, implicava necessariamente nos desdobramentos das diretrizes gerais em estratégias regionais específicas, de modo a atentar-se para as peculiaridades e o estágio de urbanização em que se encontrava cada macrorregião brasileira. Assim sendo, a seguir reproduziremos, *ipsis litteris*, as estratégias regionais propostas pelo II PND⁵⁴.

O Plano estabeleceu que a **região Sudeste** deveria conferir prioridade:

- 1) À coordenação dos investimentos em infra-estrutura e à regulamentação do uso do solo nas regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro, de modo a conter a taxa de crescimento dessas metrópoles e induzir à descentralização das atividades produtivas, particularmente das industriais, para centros periféricos de médio porte que apresentem potencialidades locais.
- 2) Ao disciplinamento da ocupação urbana e rural das áreas contíguas as duas metrópoles nacionais, particularmente no eixo Rio de Janeiro-São Paulo e São Paulo-Campinas.
- 3) À ordenação e ao disciplinamento do processo de crescimento da região metropolitana de Belo Horizonte, bem como da região urbanizada sob influência de Vitória, onde serão realizados grandes investimentos ligados à siderurgia e à exportação de minérios.
- 4) Ao planejamento da expansão e reforço da infra-estrutura urbana das cidades beneficiárias da desconcentração funcional intra-regional, com atuação preferencial sobre os núcleos urbanos com mais de 50.000 habitantes.

⁵⁴ República Federativa do Brasil. II Plano Nacional de Desenvolvimento 1975/79, Brasília, 1974. p.88-90.

5) À dinamização das funções urbanas de apoio às atividades agropecuárias e agroindustriais desempenhadas por cidades de médio e pequeno porte.

6) Ao disciplinamento planejado do processo de urbanização da orla marítima, visando o desenvolvimento das atividades ligadas ao turismo e ao lazer, à preservação das belezas naturais e das cidades históricas e ao apoio das funções urbanas das estâncias hidrominerais.

7) À promoção de atividades permanentes para os núcleos urbanos que surjam em consequência da implantação de grandes projetos.

Quanto à **região Sul**, a estratégia adotada tinha como objetivo alcançar:

1) O planejamento e controle do desenvolvimento das regiões metropolitanas de Porto Alegre e Curitiba, principalmente no que se refere ao uso do solo e ao planejamento integrado junto aos eixos de expansão industrial.

2) A dinamização e a promoção de atividades de planejamento integrado, infraestrutura urbana e equipamento social, atuando preferencialmente nos centros urbanos com população superior a 50.000 habitantes.

3) O disciplinamento e a promoção de adequado processo de urbanização para as cidades localizadas na faixa litorânea e nas regiões de serra que se destinam ao turismo e ao lazer.

4) A promoção de uma base econômica durável para o núcleo urbano que se origina na implantação do projeto de Itaipu.

No que se refere à **região Nordeste**, o II PND previa alcançar:

1) O desenvolvimento acelerado das atividades produtivas e dos equipamentos sociais das metrópoles regionais de Recife, Salvador e Fortaleza, bem como o controle e a organização do processo de expansão metropolitana.

2) O crescimento das atividades produtivas e a melhoria na infra-estrutura funcional e no equipamento social das Capitais dos Estados e dos pólos secundários regionais.

3) A dinamização dos núcleos urbanos regionais que exercem ou venham a exercer funções de polarização do desenvolvimento regional, através de apoio às atividades produtivas e dos investimentos em infra-estrutura urbana e equipamento social. A esses núcleos deverá caber importante função na contenção do processo migratório e no apoio às atividades agropecuárias e agroindustriais.

4) A ordenação da ocupação da orla marítima, preservando-se o patrimônio histórico e valorizando-se a beleza paisagística, com vistas ao desenvolvimento do turismo interno e internacional.

5) A implantação de programas de planejamento integrado, de reforço da infraestrutura econômica e dos equipamentos sociais das cidades que recebem grandes projetos industriais, destacando-se, na região metropolitana de Salvador, o pólo petroquímico de Camaçari, no Estado do Maranhão, a cidade e a ilha de São Luís e o Porto de Itaqui, e ao sul da cidade de Recife, o porto de Suape.

A estratégia urbana para as **regiões Norte e Centro-Oeste** tinha como prioridade:

1) O desenvolvimento da região metropolitana de Belém e das cidades de Manaus e Santarém, através da dinamização das funções administrativas e de apoio às atividades produtivas secundárias e terciárias e da complementação da infra-estrutura.

2) A definição e ampliação das diretrizes de desenvolvimento da região geoeconômica de Brasília, especialmente com vistas à ocupação ordenada ao longo dos eixos viários que demandam a Capital do País, sobretudo no caso do eixo Brasília-Anápolis-Goiânia.

3) A dinamização das funções urbanas, entre outras cidades, de Cuiabá, Campo Grande, Corumbá, Dourados, Macapá, Boa Vista e Rio Branco.

4) A promoção dos núcleos urbanos de ocupação, estrategicamente selecionados ao longo das grandes rodovias de integração amazônica (Transamazônica, Cuiabá-Santarém, Belém-Brasília, etc.), bem como em função das potencialidades sub-regionais para o desenvolvimento agropecuário, agromineral e agroindustrial.

5) A promoção dos centros turísticos da região Centro-Oeste.

No tocante as **Regiões Metropolitanas**, o Governo Federal pretendia, além de implantá-las, exercer uma co-participação decisiva, ainda que o planejamento do espaço intra-urbano fosse prerrogativa dos governos municipais. Esta co-participação tornou-se necessária porque com o rápido processo de urbanização gerou-se a necessidade de vultosos investimentos em áreas como transportes, comunicações, energia, habitação e saneamento. Neste sentido, a União deveria:

- apoiar técnica e financeiramente a institucionalização do planejamento e a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano, bem como estimular o planejamento municipal e os programas estaduais de desenvolvimento urbano;
- adequar a atuação dos órgãos federais às diretrizes do planejamento metropolitano e intra-urbano, particularmente no que diz respeito ao uso do solo;
- apoiar financeiramente os projetos prioritários de desenvolvimento urbano e de interesse metropolitano (habitação, saneamento, transportes urbanos, controle da poluição, etc.), de acordo com a política nacional de desenvolvimento urbano⁵⁵.

Para que as diretrizes propostas para a área urbana fossem executadas, o Governo Federal contava basicamente com três instrumentos de ação: os instrumentos legais e normativos; os instrumentos de coordenação e controle; e os instrumentos financeiros⁵⁶.

Quanto aos instrumentos legais e normativos, o Governo realçava a necessidade da elaboração de um conjunto de normas, na qual considerassem as peculiaridades do sistema urbano nacional, o que implicaria dentre outras coisas:

- a regulamentação do uso do solo urbano;
- a aprovação de códigos de obras e de loteamentos;
- desmembramentos realizados em áreas rurais;
- a preservação da qualidade do meio-ambiente e do patrimônio histórico e paisagístico;
- a regulamentação das desapropriações de terrenos urbanos;
- a criação de novas regiões metropolitanas.

Quanto aos instrumentos de coordenação e controle, o Governo Federal depositou na recém criada Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU, a coordenação das ações referentes ao desenvolvimento urbano, o que implicava que esta teria a autonomia de propor as diretrizes, a estratégia e os instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar sua execução e das Regiões Metropolitanas.

⁵⁵ O elenco de ações que o Governo Federal deveria assumir em relação às Regiões Metropolitanas foi previsto no documento elaborado pela Secretaria Geral do Ministério do Interior, intitulado “Programa de Ação do Governo na Área do Desenvolvimento Urbano – 1975/79” de agosto de 1975.

⁵⁶ Estes instrumentos de ação estão explícitos no documento “Programa de Ação do Governo na Área do Desenvolvimento Urbano 1975-79” da Secretaria Geral do Ministério do Interior. Brasília, 1975. p. 77 e 78

Por fim, no que se refere aos instrumentos financeiros, o II PND mencionava a existência das seguintes fontes de recursos:

- o financiamento de planos de desenvolvimento urbano, através do FIPLAN e da FINEP (distritos e áreas industriais);
- o apoio a projetos urbanos através dos Fundos de Desenvolvimento Urbano criados com recursos do BNH, CEF, BB, BNB, BASA, bem como do Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados (FDPI);
- a atuação do BNH no campo da habitação, abastecimento de água e equipamentos comunitários;
- as transferências da União aos Estados e Municípios.

É conveniente ressaltar que o Orçamento Social previsto para o quinquênio 1975-79, foi da ordem de Cr\$ 761 bilhões (valores de 1975), que seriam desdobrados em investimentos numa Política de Valorização dos Recursos Humanos (Cr\$ 267 bilhões), numa Política de Integração Social (Cr\$ 384 bilhões) e no Programa de Desenvolvimento Social Urbano (110 bilhões). Este montante de recursos destinados para o Orçamento Social não era nada desprezível na época, pois representava 43,5% do total de investimentos programados pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento.

A simples apresentação dos principais contornos da política de desenvolvimento urbano proposta no II PND, evidencia uma mudança no foco de tratamento da questão urbana. Nesta mesma tônica, as pesquisadoras Fany R. Davidovich e Olga M. B. L. Fredrich, no estudo *“Brasil: uma visão geográfica nos anos 80”*, dizem de forma contundente que *“a preocupação com o urbano encontrou expressão mais concreta no II PND, (...). Enquanto abordagens procedentes [leia-se precedentes] focalizaram geralmente, o problema urbano através do planejamento físico-territorial e do planejamento local, baseado no fortalecimento do município, pode-se dizer que os PNDs, em seu conjunto, visaram integrar aspectos setoriais prévios numa perspectiva macro-espacial”* (Davidovich & Fredrich, 1988:23-24).

2.3.1. A Política Habitacional

As propostas de políticas e de programas para a área de habitação foram apresentadas em agosto de 1975, através de um documento elaborado pela Secretaria Geral do Ministério do Interior, intitulado “*Programa de Ação do Governo na Área do Desenvolvimento Urbano – 1975/79*”, o qual tinha como base as diretrizes expostas no Capítulo IX do II PND.

Os técnicos do Ministério do Interior tomaram como ponto de partida a visão consensual de que nos “*prodigiosos dez anos de revolução renovadora*”, a política habitacional adotada não havia sido suficiente para atender a demanda das camadas sociais de renda mais baixa, e que esta situação deveria ser modificada a partir da identificação dos fatores que contribuíram para esta realidade. Neste sentido, os estudos do Minter indicaram para os seguintes fatores⁵⁷:

a) condições inadequadas de financiamento aos mutuários finais, resultando em prestações acima da “real” capacidade de endividamento, especialmente para as faixas de renda familiar de nível baixo e médio;

b) exigência, em alguns casos, de níveis de poupança inadequados;

c) capacidade econômica limitada e potencial financeiro aquém do desejável dos agentes que atuam nas faixas de rendimentos inferiores, especialmente as Companhias de Habitação Popular, em decorrência de receberem remuneração insuficiente para os seus serviços e riscos;

d) ausência de organização eficiente nas COHABs, as quais, de um modo geral, atuam como entidades de poder público, pertencentes aos governos estaduais e/ou municipais, carecendo de instrumentos específicos de melhor racionalidade. As COHABs, por serem organismos pertencentes a Estados e Municípios, exigiam integral comprometimento das Unidades da Federação nos programas de habitação popular;

e) dificuldades de obtenção de Agentes Financeiros que atuem nas faixas de financiamento mais baixos, em virtude da maior atratividade pelos empreendimentos de maior valor unitário, propiciadores de maiores rendimentos e menores riscos;

⁵⁷ Estes fatores foram apresentados no “Programa de Ação do Governo na Área do Desenvolvimento Urbano – 1975/79”, Brasília, 1975. p.58-59

f) falta de economia de escala de boa parte dos agentes que integram o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), especialmente dos que não atuam nos principais centros urbanos do País;

g) dificuldades financeiras por parte dos Estados para permitir sua participação em obras de infra-estrutura e de equipamentos comunitários necessários à implementação do Plano Nacional de Habitação Popular – Planhap;

h) elevação, em termos reais, no custo dos fatores de produção da habitação, basicamente de materiais de construção, e como consequência da alta exagerada nos custos dos terrenos, em proporção superior ao crescimento salarial.

As propostas para corrigir estas distorções foram apresentadas pelo Conselho de Desenvolvimento Social ao Presidente da República, e tinham como objetivo a aprovação de um novo mecanismo financeiro e técnico, que possibilitasse um acesso mais fácil da população de baixa renda à moradia. As medidas propostas estavam direcionadas tanto para os mutuários finais quanto para os agentes financeiros do SFH.

Com relação aos mutuários finais do SFH, as propostas eram:

a) redução da taxa de juros e elevação, em certos casos, dos prazos de financiamento, com consequente diminuição no valor das prestações;

b) limites de comprometimento de renda familiar, variáveis de forma contínua, de acordo com o nível de renda;

c) condições de financiamento em função do empréstimo a ser concedido, independentemente do tipo de agente financeiro;

d) nível de poupança prévia exigido, limitado a um máximo de 10% do valor do imóvel;

e) concessão de financiamento no limite de 34 vezes a renda familiar para as faixas de rendimentos baixos, ao passo que, para as classes de renda mais alta esta situação deverá situar-se em torno de 25 vezes;

f) oferta de maior número de habitações a fim de que o comprador tenha melhores condições de opção, através de estímulos concedidos aos agentes financeiros, especialmente nas faixas correspondentes às famílias de rendimentos baixos e médios;

g) limitação da taxa de serviços cobrada pelo agente financeiro ao mutuário final a um máximo de 3% do financiamento desde que não exceda a 15 UPCs⁵⁸, podendo ser incorporada ao financiamento concedido;

h) fixação da taxa mensal de cobrança e administração, a ser paga pelo mutuário final ao agente, em um máximo de 5% sobre o valor da prestação inicial, desde que não exceda 0,20 UPC;

i) ampliação da parcela da população a ser atendida pelo Plano Nacional de Habitação Popular – Planhap, através da elevação do limite máximo admissível de renda familiar do Planhap de 3 para 5 salários mínimos;

j) manutenção do limite máximo de financiamento por unidade em 2.250 UPC, a fim de proporcionar recursos ao SFH, para atendimento a um maior número de famílias.

Com relação aos Agentes Financeiros do SFH, as propostas eram:

a) remuneração diferenciada e compatível com os serviços prestados, além de indutiva às aplicações nas faixas de renda média e baixa, com atendimento ao nível de risco de cada faixa de financiamento, permitindo o fortalecimento das instituições;

b) possibilidade de os Agentes Financeiros atuarem em faixas mais amplas do mercado habitacional, ampliando-se desta forma a escala de operações;

c) ampliação do limite máximo de financiamento unitário a ser concedido pelas COHABs de 320 para 500 UPC. Essa providência tem elevado alcance social, pois permite o ingresso na faixa de atuação das Companhias de Habitação Popular – COHAB's de famílias de nível médio inferior de renda;

d) aumento da participação do BNH nos financiamentos levados a efeito pelas COHAB's, permitindo aos Governos Estaduais maiores disponibilidades para aplicação em obras de infra-estrutura e equipamentos comunitários indispensáveis aos conjuntos;

e) possibilidade da concessão de refinanciamento complementar, o qual, juntamente com o refinanciamento básico do BNH, poderá atingir 100% do valor do financiamento a ser concedido ao mutuário final;

⁵⁸ Unidade Padrão de Capital (UPC) - É uma moeda contábil adotada pelo BNH, a qual foi instituída pela RC n° 106, de 17 de novembro de 1966, cujo valor em cruzeiros foi sempre igual ao valor nominal de uma ORTN vigente no primeiro mês de cada trimestre civil.

f) participação do BNH na totalidade dos recursos necessários à produção de habitações promovidas pelas COHAB's, Cooperativas e Institutos.

De maneira a possibilitar uma ampliação tanto da oferta de habitações populares quanto da infra-estrutura urbana, já no início do II PND, a maioria destas medidas foram implementadas. Por outro lado, cabe ressaltar que no âmbito do BNH, o Planhap constituía apenas uma parte do programa global de habitação, já que para atender às famílias das diferentes faixas de mercado existiam ainda os seguintes programas: Programa de Lotes Urbanizados; Programa RECON; Programa de Aquisição de Terrenos; o Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais – FIGE (este programa dividia-se entre o FIEGE - Financiamento de Infra-estrutura Geral – e o FISIP – Financiamento de Infra-estrutura de Serviços Industriais de Utilidade Pública); o Financiamento de Equipamentos Comunitários Públicos – FINEC (este programa dividia-se nos subprogramas: FIEP – Financiamento de Equipamentos Comunitários Públicos e FIEPAR – Financiamento de Equipamentos Comunitários Particulares).

Por meio destes programas habitacionais, o BNH estimou para o período de 1975 a 1979, investimentos da ordem de Cr\$ 83,40 milhões, conforme distribuição apresentada na Tabela XV, o que significaria o financiamento de quase 1,5 milhão de unidades habitacionais. Deste montante programado, o BNH participaria com mais de 50% dos recursos, sendo o percentual restante constituído através do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FDU), do Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados (FDPI), de parcelas orçamentárias da União e pelas transferências federais para os Estados e Municípios.

Pode-se verificar, se agruparmos as faixas de mercado popular e econômico, que o BNH pretendia financiar em apenas cinco anos, aproximadamente 789 mil unidades habitacionais para famílias de baixa renda, o que significaria 52,87% do total de moradias previstas no II PND. Em termos de recursos, isto expressaria pouco mais de 22% do total de recursos que estavam previstos para investimentos na área habitacional.

Evidentemente, esta meta constituía-se, pelo menos no momento em que foi anunciada, numa ousadia dos técnicos do Ministério do Interior, tendo em vista que entre 1964 e 1974, o BNH havia concedido somente 256.530 financiamentos habitacionais para a faixa de mercado popular, através da Carteira de Operações de Natureza Social (COS), portanto, menos da metade das 580.651 unidades que se pretendia para o período de 1975 a 1979. Ainda como comparativo, se adotarmos a Carteira de Operações de Natureza Social (COS) e a Carteira de

Programas Habitacionais (CPH) como representativas das faixas de mercado popular e econômico, se observará a mesma discrepância, pois ao longo de onze anos as duas carteiras financiaram conjuntamente apenas 544.034 moradias, ou seja, uma quantidade inferior à meta pretendida de 788.841 unidades.

Diante de dados tão contundentes, o que levaria o Governo Federal propor metas tão elevadas? Na verdade, esta meta não foi diferente das demais propostas apresentadas nos planejamentos anteriores, o que mostra, por mais contraditório que possa parecer, que o Governo autoritário também utilizou-se de um certo populismo ao propor metas irreais para a área social *vis-à-vis* o Planhap (**construir um milhão de moradias por ano para a população de baixa renda!**).

TABELA XV
INVESTIMENTOS POR FAIXA DE MERCADO E UNIDADES
HABITACIONAIS A SEREM FINANCIADAS NO PERÍODO 1975-79

FAIXA DE MERCADO	INVESTIMENTOS*	Nº DE FINANCIAMENTOS
Popular	11.054	580.651
Econômico	7.956	208.190
Médio	6.224	87.084
Superior (SBPE)	34.970	257.082
RECON	15.282	241.934
Lotes Urbanizados	691	117.050
Programas Compl.Habitacionais	7.227	-
Total	83.404	1.491.991

Fonte: MINTER. II PND. Ação Programática (1975-79); Ações de Governo: metas e bases regionais e urbanas. Brasília, 1974. p.187 (Tabela 3)

* Cr\$ milhões – a preços de 1974

Na Tabela XVI são apresentados os dados sobre a quantidade e a natureza dos financiamentos habitacionais contratados pelo Sistema Financeiro da Habitação, durante o período de 1975 a 1979. De acordo com estes dados, as COHABs financiaram neste período 553.203 unidades e as Cooperativas Habitacionais 184.666 unidades, o que significou a construção de quase 738 mil novas moradias para a população de baixa renda. No tocante a esta leitura da Tabela XVI, cabe ressaltar dois pontos: o primeiro é em relação ao fato dos financiamentos se concentrarem na parte superior das faixas de mercado popular e econômico; já o segundo refere-se ao fato desta grande quantidade de habitações populares terem sido resultante

de uma política artificial de redução dos custos de produção, tendo em vista que, na prática, o BNH simplesmente reduziu o tamanho das casas a serem construídas e utilizou-se de material de construção de baixíssima qualidade. Um bom exemplo do período foi o Conjunto de Antares, em Santa Cruz-RJ, onde a unidade habitacional possuía 19,53m² de área construída e uma péssima qualidade nos acabamentos⁵⁹.

Por outro lado, os programas habitacionais direcionados para famílias de renda mais elevada (SBPE e RECON), apresentaram uma certa estabilidade na quantidade de unidades financiadas, apesar destes programas terem uma menor participação, em termos relativos, no total de unidades financiadas.

TABELA XVI
NÚMERO DE FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS CONTRATADOS PELO
SFH DURANTE O II PND (1975-79)

ANOS	COHABs	Cooperativas	SBPE	RECON	OUTROS (1) PROGRAMAS	TOTAL
1975	45.332	11.206	64.512	13.723	7.136	141.909
1976	82.968	33.927	82.212	18.206	17.941	235.254
1977	92.740	34.039	58.013	17.453	7.224	209.469
1978	192.395	35.810	58.143	19.283	3.316	308.947
1979	139.768	69.684	109.774	22.234	3.535	344.995
TOTAL	553.203	184.666	372.654	90.899	39.152	1.240.574

Fonte: BNH

(1) Inclui Profico e Prodepo

Com efeito, podemos concluir que o Governo Federal em resposta aos movimentos sociais que se levantaram contra o regime militar, adotou novamente como prioridade a habitação social, assim como estava previsto no plano original de criação do BNH. Nesse sentido, torna-se legítimo admitir, com base nos resultados verificados, que este período constituiu-se nos **anos dourados do financiamento da habitação social no Brasil**, ainda que não tenha atingido a meta proposta e tampouco resolvido o problema do déficit habitacional das famílias de baixa renda.

⁵⁹ Este exemplo foi extraído da nota de rodapé nº 41 do estudo “Habitação Popular: inventário da ação governamental”, FINEP-GAP, Rio de Janeiro, 1983.

2.3.2. A Política de Saneamento Básico

O objetivo deste item é apresentar e avaliar os resultados da política nacional de saneamento básico para o período compreendido entre 1975 e 1979.

Assim procedendo, parte-se para a exposição da programação das ações e investimentos na área de saneamento, conforme divulgada nos documentos: *“Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)”* e *“Programa de Ação do Governo na Área do Desenvolvimento Urbano – 1975/79”*. De acordo com estes documentos, as ações na área de saneamento básico seriam conduzidas por três agentes: o Banco Nacional de Habitação (BNH), o qual deveria repassar recursos financeiros ao PLANASA; o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), que era o órgão técnico incumbido da execução e supervisão de obras; e os Governos Estaduais, que desde 1968 participavam do Sistema Financeiro do Saneamento.

Durante o II PND o Governo Federal pretendia consolidar o PLANASA, por meio do aperfeiçoamento dos mecanismos financeiros, administrativos, gerenciais, técnicos e de pesquisa, implantados ou em fase de implantação. Neste período, o PLANASA foi conduzido pelo Minter em articulação com o Ministério da Saúde⁶⁰.

Ao Ministério do Interior, através do BNH, que era o órgão central do Sistema Financeiro do Saneamento, foi dada a competência de:

- a) articular e equacionar os problemas de abastecimento de água e de controle de poluição hídrica;
- b) mobilizar recursos financeiros de forma adequada, por meio de empréstimos de seus recursos próprios e dos FAE (Fundo de Financiamentos para Água e Esgotos), preservando o seu valor através da correção monetária;
- c) supervisionar o SFS para, por intermédio dele, garantir a implantação e melhoria dos serviços previstos no PLANASA;
- d) preservar os demais mecanismos que assegurem a auto-sustentação do Sistema, inclusive a aplicação de tarifas socialmente justas.

Quanto ao Ministério da Saúde, era-lhe facultado o direito de delegar as medidas que interessassem diretamente à saúde pública, como:

⁶⁰ As diretrizes de atuação do Ministério do Interior e do Ministério da Saúde em relação ao PLANASA, que são expostas a seguir, estão explícitas no *“Programa de Ação do Governo na Área do Desenvolvimento Urbano – 1975/79”*, Brasília, 1975, p.62.

- a) estabelecer os padrões de potabilidade da água para abastecimento;
- b) exercer o controle da qualidade da água distribuída para a população;
- c) fiscalizar os serviços de abastecimento de água e os processos de depuração e destino final das águas residuais;

O Governo Federal pretendia, através do PLANASA, atuar na área de saneamento básico de forma a elevar os índices de qualidade de vida da população urbana brasileira. Assim sendo, conforme pode ser verificado na Tabela XVII, o Governo planejava para o período de 1975-79, um crescimento de 52% no atendimento da população urbana com redes de abastecimento de água, o que significava expandir o atendimento então realizado a 39,7 milhões de pessoas em 1974, para 60,3 milhões de pessoas em 1979. Quanto aos serviços de esgotamento sanitário, a previsão era muito mais ousada, pois projetava-se um crescimento no atendimento a população por estes serviços de aproximadamente 90%, em apenas cinco anos. Traduzindo esta meta em valores, significa dizer que pretendia-se elevar a quantidade irrisória de pessoas (17,7 milhões) que eram beneficiadas por estes serviços em 1974, para 33,7 milhões de pessoas em 1979. É importante ressaltar que em 1974 a população urbana era de mais ou menos 63,4 milhões, ao passo que em 1979 as cidades brasileiras abrigavam em torno de 77,6 milhões de habitantes. Um outro aspecto relevante é que os indicadores sociais para a área de saneamento básico, apresentados pelo Governo Federal (Tabela XVII), encontram-se superestimados para o ano de 1974, principalmente, quando comparados aos dados das Tabelas XI e XIII.

TABELA XVII
INDICADORES SOCIAIS PARA A ÁREA DE SANEAMENTO BÁSICO 1975-79

	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	SERVIÇOS DE ESGOTOS
População Urbana servida em 1974 (milhões)	39,7	17,7
Porcentagem da População Urbana servida em 1974	65	29
Previsão da População a ser servida em 1979 (milhões)	60,3	33,7
Porcentagem da População a ser servida em 1979	79	44
Taxa de Crescimento no Período (%)	52	90

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados apresentados no II PND

O Plano Nacional de Saneamento previa também alcançar outras metas com os investimentos que deveriam ser realizados, como por exemplo⁶¹:

- a) atender até 1980, com água potável, a mais de 80% da população urbana, em pelo menos 80% das cidades brasileiras e todas as regiões metropolitanas;
- b) atender até 1980 as regiões metropolitanas, capitais e cidades de maior porte com serviços adequados de esgotos sanitários;
- c) atender, na medida do possível, com serviços de esgotos mais simples, cidades e vilas de menor porte.

Uma outra questão vista como prioritária diz respeito aos despejos dos sistemas de esgotos sanitários, que, até então, tinham um destino inadequado. Para se resolver este problema o Governo propunha a intensificação de esforços nos Programas Estaduais de Controle da Poluição – PECON, o qual garantiria o controle da poluição das águas por meio da instalação de adequados sistemas de esgotos sanitários.

O Governo Federal ao anunciar estes objetivos, dizia que os investimentos em saneamento básico eram, provavelmente, os que mais davam retorno em termos sociais, devido a drástica redução da mortalidade infantil e das doenças provenientes de infecções parasitárias. Assim sendo, a previsão era que entre 1975 e 1979, o PLANASA aplicasse em torno de Cr\$ 20.328,00 milhões, dos quais, aproximadamente, 50% seriam oriundos do BNH e o restante dos Fundos de Financiamentos de Água e Esgoto (FAEs) dos governos estaduais e municipais.

Os investimentos realizados durante o II PND na área de saneamento básico estão expostos nas Tabelas XVIII e XIX. No tocante aos investimentos realizados pelo PLANASA em abastecimento de água, conforme valores apresentados na Tabela XVIII, observa-se que os mesmos somaram a quantia de Cr\$ 4.405.941 milhões, significando um investimento médio anual em torno de Cr\$ 881.188 milhões. Este volume de recursos é aproximadamente duas vezes mais elevado do que os recursos investidos nesta área durante o I PND⁶².

Quanto a distribuição espacial destes investimentos por macrorregiões, verificou-se que somente as regiões Centro-Oeste e Sudeste aumentaram sua participação percentual no montante investido, se comparado ao período anterior analisado. Desta constatação, pode-se

⁶¹ Estas metas encontram-se no “Programa de Ação do Governo na Área do Desenvolvimento Urbano – 1975/79”, Brasília, 1975. p.81.

⁶² Não é demais lembrar que as Tabelas X e XII, têm como base de cálculo o ano de 1984, o que torna a comparação entre os períodos perfeitamente possível.

inferir que a região Sudeste foi a grande beneficiada, tendo elevado sua participação em valores absolutos em torno de 260%, em termos de valores médios anuais em 116,33% e em termos de participação relativa no montante de investimentos por macrorregiões, em quase 10 pontos percentuais. Simultaneamente, as demais regiões apresentaram perdas na participação relativa dos investimentos efetuados, como é o caso da região Nordeste, que teve sua participação reduzida de 28,06%, durante o I PND, para 20,65% no período atual de análise. Porém, em termos absolutos, as regiões Sul e Nordeste apresentaram um aumento das inversões em abastecimento de água. A região Norte constituiu-se num caso *sui generis*, pois além de ter apresentado uma redução significativa da participação relativa no montante de investimentos efetuados, também teve uma redução em termos de valores reais, ou seja, somados os investimentos realizados nesta região em abastecimento de água nos cinco anos do II PND, o que se constata é que estes foram inferiores aos investimentos realizados nos três anos do I PND.

TABELA XVIII
PARTICIPAÇÃO DAS MACRORREGIÕES NOS INVESTIMENTOS REALIZADOS
PELO PLANASA EM ABASTECIMENTO DE ÁGUA DURANTE O II PND

REGIÃO	Em Cr\$ milhões de 1984									
	1975	%	1976	%	1977	%	1978	%	1979	%
Norte	3.338	0,43	8.100	0,96	7.158	0,72	4.023	0,41	3.781	0,46
Nordeste	158.445	20,61	155.759	18,53	196.194	19,81	234.748	24,06	164.683	19,84
Sudeste	453.721	58,99	534.728	63,63	644.817	65,10	595.345	61,01	540.905	65,15
Sul	76.778	9,98	78.139	9,30	91.056	9,19	80.903	8,29	80.488	9,70
C. Oeste	76.812	9,99	63.670	7,58	51.317	5,18	60.789	6,23	40.244	4,85
Brasil	769.094	100	840.396	100	990.542	100	975.808	100	830.101	100

Fonte: BNH/SFS/PLANASA – Aplicações e Resultados 1964-1984. Cálculos: CEBRAP. in Bier et alii, 1988

No que refere-se aos investimentos realizados pelo PLANASA em redes de esgoto, a análise mostrou uma elevação significativa do montante aplicado, tendo em vista que entre os anos de 1975 e 1979, os investimentos giraram em torno de Cr\$ 1.887.783 milhões, conforme Tabela XIX. Em termos de valores médios anuais, também houve um acréscimo expressivo, haja visto que estes investimentos foram da ordem de Cr\$ 377.556 milhões ao ano. Por outro lado, a distribuição por macrorregiões dos investimentos realizados pelo PLANASA em esgotamento

sanitário, não apresentou qualquer mudança significativa no período, principalmente quando comparada a distribuição observada durante o I PND.

TABELA XIX
PARTICIPAÇÃO DAS MACRORREGIÕES NOS INVESTIMENTOS REALIZADOS
PELO PLANASA EM ESGOTAMENTO SANITÁRIO DURANTE O II PND

Em Cr\$ milhões de 1984										
REGIÃO	1975	%	1976	%	1977	%	1978	%	1979	%
Norte	15.679	5,45	4.050	1,60	2.887	0,91	499	0,11	3.857	0,70
Nordeste	87.871	30,53	95.435	37,68	104.165	32,49	108.870	22,93	44.501	8,07
Sudeste	178.845	62,12	139.102	54,92	197.107	61,48	313.681	66,08	473.439	85,87
Sul	4.147	1,44	13.246	5,23	16.173	5,04	49.635	10,46	29.551	5,36
C. Oeste	1.315	0,46	1.431	0,57	265	0,08	1.998	0,42	0	0
Brasil	287.892	100	253.235	100	320.597	100	474.711	100	551.348	100

Fonte: BNH/SFS/PLANASA – Aplicações e Resultados 1964-1984. Cálculos: CEBRAP. in Bier et alii, 1988

Numa avaliação final dos resultados obtidos durante o II PND, com a política nacional de saneamento básico, implementada através do PLANASA, pode-se concluir que a meta pretendida de atender até 1980, com água potável, mais de 80% da população urbana, em pelo menos 80% das cidades brasileiras e todas as regiões metropolitanas, não foi alcançada, pois em 1980 somente 76% dos domicílios urbanos estavam ligados à rede geral. Na verdade, este objetivo só viria a ser atingido em 1984, quando a percentagem da população urbana servida por água potável alcançou 80,3%. Por outro lado, a política de esgotamento sanitário que atendia em 1974, aproximadamente 29% da população urbana brasileira, tinha como meta atender até 1979, através da expansão das redes de esgoto, mais ou menos 44% da população urbana. No entanto, a despeito do montante de investimento efetuado, somente 32% dos domicílios urbanos eram servidos por serviços de esgotos⁶³ em 1980, o que equivale ao atendimento de aproximadamente 25,6 milhões de pessoas na área urbana.

⁶³ Este dado de 32% dos domicílios urbanos servidos por redes de esgotos em 1980, foi apresentado no relatório “Aplicação e Resultados – 1968 – 1984”, do BNH/SFS/PLANASA. Posteriormente, em março de 1990, o IPEA/IPLAN lançou o documento “Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas para a Década de 90”, onde constava um capítulo intitulado “Sugestões para uma Nova Política de Saneamento Básico Urbano” de autoria de Edgar Bastos de Souza, que ao referir-se sobre o serviços de esgotamento sanitário, diz que em 1980 a percentagem de domicílios urbanos ligados à rede de esgoto eram de 36%. Não obstante, o contraste destes dados não modificam em nada nossa análise sobre o desempenho modesto dos serviços de esgotamento sanitário no Brasil.

Ainda que não seja nosso intuito procurar uma justificativa para resultados tão modestos, é importante ressaltar que a área de saneamento básico tem se defrontado com algumas limitações para expansão, tanto das redes de esgoto quanto do abastecimento de água, principalmente em áreas de ocupações ilegais, favelas, etc. Além disso, deve-se ressaltar que os investimentos não foram suficientes para satisfazer uma demanda que cresceu de forma muito rápida, devido ao intenso deslocamento da população do campo para as cidades.

2.3.3. A Gestão das Políticas Habitacional e de Saneamento Básico

No período compreendido entre 1975 e 1979, não houve alterações importantes em relação à forma de gestão das políticas habitacional e de saneamento básico, permanecendo estas políticas vinculadas ao forte centralismo imposto pelo BNH.

Entretanto, a análise dos investimentos realizados em habitação, mostra que neste período ocorreu uma reorientação dos financiamentos em moradias, de modo a atender a população de baixa renda, ao contrário do que estava sendo observado desde o início dos anos 70, quando os financiamentos eram, em sua maioria, destinados as camadas da população de maior poder aquisitivo. Quanto a política de saneamento básico, esta esteve centralizada no PLANASA, e seu desempenho, apesar do volume de investimentos efetuados, foi modesto no período, principalmente no que diz respeito à expansão das redes de esgoto. Deve-se observar ainda que, com a centralização da política de saneamento básico no PLANASA, houve fortes pressões para que os municípios aderissem ao sistema e com isso se extinguissem os serviços autônomos na área de saneamento.

Por outro lado, ao examinar o formato do aparato institucional responsável pela gestão urbana como um todo, verificou-se foram mudanças significativas.

A primeira mudança, que já foi mencionada anteriormente, é o fato da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU, ter consolidado a função que havia assumido desde meados de 1974, de propor as diretrizes, a estratégia e os instrumentos da política nacional de desenvolvimento urbano, ou seja, assumiu um papel que teoricamente pertencia ao SERFHAU.

Desta maneira, o então Presidente da República, General Ernesto Geisel, assinou em 22 de agosto de 1975, o decreto nº 76.149, que autorizava o Ministério do Interior a proceder à liquidação do SERFHAU. Este mesmo decreto designava o BNH como o sucessor desta Autarquia nas suas atribuições técnicas relativas ao Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado – FIPLAN, e ao Centro de Informações para o Desenvolvimento Urbano e Local – CIDUL. Em 23 de setembro de 1976, o Ministério do Interior publicou a Portaria nº 0446, a qual aprovava o relatório final da Comissão de Liquidação e, por conseguinte, a extinção do SERFHAU.

Ao analisar a atuação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU, que durante o II PND foi a responsável pela gestão das políticas urbanas, Negreiros (1991) diz:

“Na verdade, a CNPU, apesar de contar com representantes de vários ministérios, desfrutou, a exemplo do que ocorrera antes com o SERFHAU, de poderes limitados. Na prática, a Comissão não teve poderes para coordenar os grandes investimentos do governo, ou a ação dos órgãos setoriais, cujos recursos continuaram a ser geridos independentemente das diretrizes da política urbana. A CNPU não contou nem mesmo com poderes para definir os recursos que seriam aplicados no desenvolvimento urbano, os quais foram de resto sempre escassos, em que pese a instituição do FNDU e mesmo o aporte de recursos externos.” (NEGREIROS, 1991:23)

Ainda no final do período de execução do II PND, mais precisamente em 20 de abril de 1979, ocorreu uma nova mudança no aparato institucional de gestão das políticas urbanas, através da criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU em substituição à CNPU. Além disso, as atividades relacionadas com o desenvolvimento urbano foram transferidas da SEPLAN para o Ministério do Interior, onde foi criada uma Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano para auxiliar a CNDU.

Os principais aspectos da atuação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e os resultados obtidos na gestão da política urbana, a partir desta nova mudança no aparato institucional, serão analisados no item 2.4.3.

2.4. A Política Urbana no III Plano Nacional de Desenvolvimento III PND (1980-1985)

Os problemas macroeconômicos enfrentados pelo Brasil a partir de 1979, devido ao segundo choque do petróleo e a elevação das taxas de juros internacionais, resultaram no esgotamento do padrão de financiamento externo, no recrudescimento da inflação, no desequilíbrio das contas do balanço de pagamentos, enfim, na grande recessão na década 80.

Em meio a esta crise macro-econômica, foi apresentado à nação pelo Presidente da República, General João Baptista de Oliveira Figueiredo, o III Plano Nacional de Desenvolvimento, através do Suplemento do Diário Oficial nº 31, de 13 de fevereiro de 1980. O Plano que ao longo de seu texto se auto-proclamava um “documento qualitativo e flexível”, indicava as principais linhas de ação do Governo para o período 1980/85.

O objetivo-síntese preconizado pelo III PND era “*a construção de uma sociedade desenvolvida, livre, equilibrada e estável, em benefício de todos os brasileiros, no menor prazo possível*”. Para que estes objetivos fossem alcançados, o Governo Federal adotou como prioridade as seguintes ações: a) acelerar o crescimento da renda e do emprego; b) melhorar a distribuição da renda, com redução dos níveis de pobreza absoluta e a conseqüente elevação dos padrões de bem-estar das classes de menor poder aquisitivo; c) reduzir as disparidades regionais; d) conter a inflação; e) equilibrar o balanço de pagamentos e controle do endividamento externo; f) desenvolver o setor energético; h) aperfeiçoar as instituições políticas⁶⁴.

No entanto, dada a intensidade assumida pela crise econômica durante a década de 80, uma grande parte destes objetivos foram colocados num segundo plano, o que gerou uma forte especulação quanto ao caráter *pro forma* do III Plano Nacional de Desenvolvimento.

No que refere-se a política urbana para o período de 1980 a 1985, a proposta apresentada foi baseada nas diretrizes expostas na Resolução nº 003/79⁶⁵ do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) - Ministério do Interior, onde definia-se uma concreta política nacional de desenvolvimento urbano. É importante frisar que a PNDU para o período de 1980/85, tinha como base de apoio, um trabalho realizado em 1975 pelo IPEA, sob encomenda do

⁶⁴ Cf. III Plano Nacional de Desenvolvimento 1980/85. Brasília, março de 1981. págs. 8-11

⁶⁵ Segundo Jurado (1988:109) o *caráter genérico da proposta de política regional e urbana colocada no III PND, resultou substancialmente ampliada e qualificada na Resolução nº 003 de setembro de 1979, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU, abril de 1979)*

Ministério do Planejamento e da Secretaria de Articulação com Estados e Municípios (SAREM). Os responsáveis por este trabalho foram Maria Adélia Aparecida de Souza e Jorge Guilherme Francisconi⁶⁶.

O ponto de partida desta política nacional de desenvolvimento urbano, foi a proposta de geração, através do setor público, de “pontos de crescimento” alternativos às grandes aglomerações, que apresentassem vantagens locacionais para desenvolver a divisão social do trabalho, que reorientassem fluxos migratórios à procura de uma melhor distribuição geográfica da população, que incentivassem à desconcentração de atividades econômicas e a promoção, em geral, de uma melhor organização da rede urbana e suas respectivas áreas de influência.

Em termos práticos, buscava-se a implementação de uma estratégia territorial-urbana que reduzisse a “excessiva” e “desordenada” concentração das maiores metrópoles, por meio da ordenação e controle do uso do solo e da reorientação das atividades econômicas e dos fluxos populacionais. Assim sendo, as políticas públicas deveriam almejar “(...) *uma distribuição espacialmente mais adequada do desenvolvimento econômico, contribuindo para uma melhor integração do território nacional e para a diminuição das disparidades inter-regionais e inter-pessoais de renda*”⁶⁷

Neste sentido, as cidades de porte médio e os chamados “núcleos urbanos interiorizados”, seriam as alternativas de alocação de investimentos produtivos – sobretudo industriais -, e de geração de empregos. O Governo acreditava que os estímulos fiscais fossem suficientes para que as empresas tomassem a decisão de se deslocar de áreas congestionadas e já apresentando deseconomias de aglomeração, para áreas de menor concentração.

De modo a tornar possível uma distribuição espacial mais adequada do desenvolvimento econômico e, por conseguinte, da população, a PNDU previa as seguintes metas:

- a) apoiar a desconcentração econômica (industrial) e populacional (via geração de empregos) em “pontos alternativos” do território;
- b) promover a integração nacional incorporando regiões insuficientemente desenvolvidas (Norte, Centro-Oeste, Amazônia);

⁶⁶ Este trabalho foi publicado no ano seguinte em: Série Estudos nº 15 (IPEA/IPLAN), com o título “Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Estudos e Proposições Alternativas”.

⁶⁷ “Política Nacional de Desenvolvimento Urbano para o período 1980/1985” in: Resoluções do CNDU 1979/1981. Brasília, 1982. Ministério do Interior – CNDU p.30.

- c) incentivar a descentralização administrativa para estados e municípios, e a coordenação das atividades setoriais com a política territorial;
- d) garantir recursos financeiros para a prática da política urbana.

A implementação dessas metas levariam a uma nova disposição econômica e social das regiões, tendo em vista que a política de desconcentração econômica para centros urbanos médios, também chamados de “novos pontos de desenvolvimento”, teria como efeito uma estruturação mais equilibrada da rede urbana brasileira.

A partir da estratégia de organização territorial-urbana, a PNDU dividiu o território nacional em quatro categorias espaciais, que são: áreas de descompressão; áreas de expansão controlada; áreas de dinamização; e áreas com funções especiais.

A estratégia de descompressão seria praticada em áreas densamente concentradas, como as metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro. Nestas áreas o controle do crescimento deveria ser prioritário, tanto que as propostas de políticas públicas para estas áreas incluía desde ações que não incentivassem a instalação de indústrias em zonas congestionadas até investimentos na melhora das condições ambientais. No conjunto, estas ações buscavam combater as consequências da massificação urbana.

Quanto às áreas de expansão controlada, estas seriam áreas de urbanização dinâmica e que contavam com boa estrutura sócio-econômica, representando assim uma alternativa viável para praticar a desconcentração industrial, sendo necessário para isto apenas sua inserção em uma estratégia mais ampla de desenvolvimento regional. A idéia era que adotadas algumas medidas administrativas e institucionais, assim como a construção de infra-estrutura econômica, as áreas de expansão controlada tirassem proveito das potencialidades regionais e municipais para conduzir, através do planejamento, o crescimento das cidades selecionadas.

Quanto às áreas de dinamização, procurava-se orientar a ocupação das cidades do interior, o que implicava a adoção de medidas estratégicas para dinamizar “(...) a formação de subsistemas urbanos hierarquizados em torno de pólos potenciais”. Nesse sentido, havia a previsão, por uma lado, de aumentar a infra-estrutura urbana internas às cidades e, por outro, a ampliação dos sistemas viários e de transportes interurbanos à nível regional.

E, por último, as áreas com funções especiais eram aquelas onde o Governo Federal havia implantado os grandes projetos setoriais ou que tivessem uma certa importância em termos de patrimônio histórico, turístico, ou ainda, fosse importante quanto à preservação ambiental.

Todavia, levando em consideração que a meta era atingir uma distribuição espacial mais equilibrada, a PNDU deu um destaque maior aos centros de porte médio, tanto que formalizou o Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio – PNCCPM, que já estava sendo praticado desde 1976, sob coordenação do CNPU-MINTER. Este programa enquadrava-se perfeitamente na estratégia da PNDU, pois tinha como objetivo dar suporte aos novos pólos de desenvolvimento, desconcentrar as atividades econômicas e a população e gerar novos empregos.

Segundo Serra (1991:88), o PNCCPM tinha como base de sustentação dois pressupostos: *“O primeiro era que havia uma correlação entre aglomeração e desenvolvimento e o segundo que havia possibilidade de concentrar investimentos federais em determinados pontos do espaço. Boa parte dos problemas que o programa encontraria decorreria da fragilidade desses pressupostos, principalmente do segundo”*.

O Quadro I apresenta de forma esquemática os principais aspectos do Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio.

QUADRO I
PROGRAMA NACIONAL DE CAPITAIS E CIDADES DE PORTE MÉDIO
PNCCPM

OBJETIVOS	• propiciar novos pólos de desenvolvimento • desconcentrar atividades econômicas • desconcentrar população • criar novos empregos • reduzir as disparidades de renda
MÉTODO	• concentrar ações do governo • atingir certos níveis de infra-estrutura urbana • atingir determinada escala nas aglomerações
PRESSUPOSTOS	• existência de relações entre a aglomeração e o desenvolvimento • possibilidade de concentrar os investimentos governamentais
COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS	• seriam divididos entre o Governo federal, estadual e municipal • a participação seria diferenciada por regiões e estados • BIRD
CLASSIFICAÇÃO DOS CENTROS	• centros com função de desconcentração (alternativas para o Rio de Janeiro e São Paulo) • centros com função de dinamização (nas regiões que se pretende desenvolver)

Fonte: Quadro elaborado a partir de informações apresentadas nos trabalhos de: SERRA (1991) e JURADO (1988)

De acordo com Jurado (1988), *“apesar de explicitar-se que a prioridade maior da política era conseguir um sistema urbano mais equilibrado com base nas funções desempenhadas*

pelas cidades de distintos tamanhos nas suas respectivas regiões, não se deixava de reconhecer as marcantes desigualdades sociais intra-urbanas no acesso a serviços sociais e a equipamentos”. (JURADO, 1988:112)

Neste sentido, as intervenções no espaço intra-urbano também foram previstas pela PNDU, principalmente para atender a parcela da população que vivia nas periferias das metrópoles e que pouco ou nada se beneficiavam dos serviços urbanos básicos. Para combater os desequilíbrios existentes no acesso aos equipamentos urbanos coletivos, a previsão era aplicar recursos em transporte, iluminação, esgoto, saúde, habitação, tanto no interior das metrópoles quanto dos centros selecionados para apoiar a desconcentração. Além disso, para viabilizar a execução da política urbana previa-se melhorar os instrumentos sobre legislação urbana e promover a descentralização administrativa e financeira.

A proposta de ação nas principais metrópoles consistia na realização de um controle rigoroso sobre os assentamentos extensivos, mediante uma rígida política de uso do solo e do disciplinamento dos locais usados para habitação e indústrias. Nesta mesma proposta foram feitas referências a um conceito mais amplo de habitação, que englobaria a questão da moradia, os serviços sociais e a infra-estrutura econômica. Este novo conceito de habitação dava novamente prioridade as camadas da população de baixa renda, que supostamente seriam beneficiadas através da redução dos juros e das exigências burocráticas do SFH; e por meio da compra de materiais de construção a preços mais acessíveis, no caso da auto-construção.

A seguir, serão analisadas de forma mais apurada as características e o desempenho das políticas habitacional e de saneamento básico, bem como a gestão destas políticas, durante o período de 1980 e 1985.

2.4.1. A Política Habitacional

A política habitacional proposta para o período de 1980 a 1985, foi diretamente impactada pela crise econômica que afetou o país na década de 80. A taxa de inflação anual que até 1978 estava em torno de 40%, saltou em 1980 para 110,3%, e assim, elevou-se paulatinamente até 1985, quando atingiu 239,1% ao ano, segundo o IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

O descontrolado dos níveis de inflação tiveram reflexos importantes para o financiamento da política habitacional brasileira. Ao analisar os efeitos da aceleração inflacionário para o Sistema Financeiro da Habitação, Simonsen (1991) dizia que:

“O primeiro grande erro ocorreu no final de 1979, quando a periodicidade dos reajustes salariais foi reduzida de um ano para seis meses. Naquele momento, os reajustes das prestações deveriam tornar-se semestrais, não nos antigos contratos, o que era impossível juridicamente, mas nos novos. Para os mutuários, isso nada teria de punitivo, até porque em 1979 e 1980 a correção monetária ficou muito abaixo da inflação e das percentagens de reajustes salariais.” (SIMONSEN, 1991:27)

A partir de 1983 a política salarial foi modificada, instituindo os reajustes diferenciados para as faixas de renda, isto é, nos setores onde os rendimentos eram menores, os reajustes foram dados pela correção monetária plena, por outro lado, para os setores de renda mais elevada foram aplicados redutores aos salários. Contudo, neste mesmo período, o reajuste das prestações da casa própria voltaram a acompanhar o reajuste do salário mínimo.

A introdução destas mudanças num cenário de recessão econômica, resultaram em algumas implicações importantes para o SFH, tendo em vista que a redução do poder aquisitivo dos mutuários de renda mais elevada e o aumento do desemprego, contribuíram para um aumento significativo, durante a primeira metade da década de 80, da inadimplência no pagamento das prestações da casa própria, conforme mostra a Tabela XX.

TABELA XX
EVOLUÇÃO DA TAXA DE INADIMPLÊNCIA DO SFH
NO PERÍODO 1980/1984

(Em porcentagem dos financiamentos)

ANO	Até três Prestações em Atraso (%)	Mais de Três Prestações em Atraso (%)	Total (%)
1980	21,8	4,3	26,1
1981	24,1	3,7	27,8
1982	28,7	4,8	33,5
1983	34,1	12,3	46,4
1984	31,5	23,1	54,6

Fonte :J.P.Gonçalves (1997)

Todavia, a inadimplência não se restringiu aos 54,6% dos mutuários que em 1984 deixaram de fazer o pagamento das prestações da casa própria, mas atingiu também os tomadores institucionais de empréstimos, como é o caso das empresas concessionárias de saneamento, das prefeituras e companhias estaduais e municipais de habitação⁶⁸. Nesse sentido, Marcus André Melo (1996), coloca que: *“Salvo uma única exceção, todas as Cohabs e empresas de saneamento do país passaram a apresentar déficits operacionais e financeiros no início da década de 80 – para o que contribuiu, decisivamente, a política de tarifas públicas perseguida no quadro do combate à inflação.”* (MELO, 1996:41)

Um outro sinal de esgotamento do padrão de financiamento habitacional foi a tendência observada com a arrecadação líquida do FGTS. Este Fundo foi criado para desempenhar duas funções, isto é, servir como indenização para os trabalhadores que perdessem o emprego e como principal instrumento financeiro da política urbana brasileira. Entretanto, a recessão econômica gerou um duplo impacto negativo nas contas do FGTS, pois com a crise reduziu-se o número de empregados contribuindo para o fundo ao passo que aumentou os saques, devido ao crescente desemprego.

Com as dificuldades surgidas para a manutenção do modelo de financiamento habitacional auto-sustentável, os subsídios passaram a ser questionados. A política de subsídios praticada pelo SFH estava concentrada no momento da comercialização, através de quatro mecanismos: a) juros privilegiados para as unidades produzidas pela promoção pública; b) reajuste das prestações; c) saldos devedores; d) incentivos fiscais.

Estes quatro mecanismos são definidos por Marta Arretche (1990:218-222) da seguinte maneira:

a) juros privilegiados para as unidades produzidas pela promoção pública:

Como os custos de captação de recursos através do FGTS eram mais baixos, por remunerarem menos os donos destes recursos, o Governo repassava diretamente, ao financiar com a mesma taxa de juros de captação, este subsídio para as famílias de baixa renda que adquirissem imóveis construídos pelas Cohabs.

⁶⁸ Segundo dados de uma pesquisa apresentada na Revista Conjuntura Econômica, em novembro de 1984, a inadimplência era de Cr\$ 15,1 trilhões junto ao BNH, estando este débito dividido da seguinte forma: os mutuários eram responsáveis por Cr\$ 1,5 trilhões (9,94%); as construtoras Cr\$ 5 trilhões (33,11%); Cooperativas Habitacionais e Cohabs Cr\$ 5 trilhões (33,11%); e agentes financeiros 3,6 trilhões (23,84%).

b) reajuste das prestações:

Devido a necessidade de controlar a inadimplência, o BNH praticou, ao longo de sua existência, uma política de reajuste das prestações, caracterizada pela tentativa de compatibilizar os efeitos da inflação com a capacidade de pagamento dos mutuários; assim, procurou sempre reajustar o valor das prestações pelo valor mais baixo dos seguintes índices: o índice de correção do salário mínimo ou o índice de variação das ORTNs.

Assim, dado que os saldos devedores eram corrigidos pelo índice da correção monetária e as prestações sistematicamente por índices inferiores, é possível identificar aí a utilização de um significativo volume de subsídios creditícios, dirigidos aos beneficiários dos programas.

c) saldos devedores:

A política de reajuste das prestações praticada pelo BNH esteve assentada sobre um diferencial entre os índices de reajuste das prestações e os saldos devedores; além deste, uma defasagem temporal entre o período de reajustes dos saldos devedores (trimestral) e o das prestações (anual ou semestral) concederia aos mutuários do sistema condições ainda mais facilitadas de amortização do crédito.

Desse modo, os subsídios concedidos por meio das duas defasagens mencionadas – de índice e temporal – apareceriam sob a forma de um resíduo nos saldos devedores, ao final do período de amortização dos financiamentos.

d) incentivos fiscais:

Para controlar os índices de inadimplência, o Governo Federal concedeu benefícios fiscais aos mutuários do sistema, sob a forma de descontos no Imposto sobre a Renda. Assim, até 1975, os mutuários gozaram do direito de abater a correção monetária mais os juros. A partir de então, pelo Decreto-lei nº 1358/74, as pessoas físicas mutuárias do sistema gozariam de um crédito equivalente a 10% sobre os pagamentos efetivamente realizados ao SFH no ano-base; em 1981, pelo Decreto-lei nº 1851, aquele índice passaria a ser de 12%. Finalmente, em 1986, pelo Decreto-lei 2297, estariam isentos de Imposto de Renda os lucros imobiliários, decorrentes da alienação dos imóveis financiados até aquele ano pelo SFH.

Os subsídios concedidos através dos saldos devedores, tornaram-se os mais perversos para o equilíbrio das contas do sistema, isto porque os resíduos nos saldos devedores seriam

cobertos pelo Fundo de Compensação das Variações Salariais – FCVS. Segundo MELO (1990:46), “*esse seguro – FCVS-, devido aos reajustes praticados abaixo da inflação a partir de 1984, passa a apresentar um déficit potencial na década de 90 – quando os contratos maturam – de proporções monumentais estimado em 30 bilhões de dólares*”.

De acordo com o relatório “*Brazil: report of the public social expenditure review mission*” do Banco Mundial, estimava-se que em 1985 cada mutuário do Sistema Financeiro da Habitação, com renda superior a cinco salários mínimos, receberia em média 543 dólares de subsídios por ano, ao passo que os mutuários com renda inferior a cinco salários mínimos, receberiam em média 112 dólares por ano em subsídios.

Todavia, há que se ressaltar que os subsídios por si só não geram desequilíbrios no padrão de financiamento, principalmente quando direcionados para as classes de baixa renda. No entanto, no caso brasileiro, não houve uma seletividade nos subsídios concedidos, o que resultou não somente num alto grau de regressividade como também contribuiu para o esgotamento do padrão de financiamento do SFH.

A Tabela XXI mostra a relação entre o valor dos financiamentos habitacionais e o PIB brasileiro ao longo da primeira metade da década de 80. Os dados são bastante ilustrativos para caracterizar o desempenho precário que os financiamentos habitacionais apresentaram durante a conjuntura recessiva, tendo em vista que a participação que era de 2,69% em 1980, reduz vertiginosamente para 0,31% em 1986.

TABELA XXI
RELAÇÃO ENTRE VALOR DOS
FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS
E PIB

ANO	SFH/PIB
1980	2,69
1981	2,48
1982	2,90
1983	1,28
1984	1,05
1985	0,74
1986	0,31

Fonte: IPEA, BNH, BACEN

Para verificar os possíveis impactos que a crise econômica teve sobre os financiamentos habitacionais, será realizada uma análise do comportamento das quantidades de financiamentos contratados pelo SFH, e a estes dados será contraposto as metas que o BNH pretendia atingir no período entre 1980 e 1985.

Na Tabela XXII são apresentados os dados sobre a quantidade e a natureza dos financiamentos habitacionais contratados pelo Sistema Financeiro da Habitação, durante os anos de 1980 a 1984. A análise dos dados nos remete a uma conclusão contraproducente, principalmente quando considerada a conjuntura recessiva do período, isto é, contrariando as expectativas, o que se verificou foi um crescimento expressivo (58,38%) no número de financiamentos habitacionais *vis-à-vis* a quantidade de financiamentos concedidos ao longo da vigência do II PND.

Entretanto, ao examinar o perfil desses financiamentos, constatou-se uma mudança significativa na linha de atuação. As COHABs, que tradicionalmente eram responsáveis pelos financiamentos habitacionais para a faixa de interesse social, reduziram sua participação no total de financiamentos contratados, que entre 1975 e 1979, foi de aproximadamente 45%, para pouco mais de 20% durante o III PND. Em termos absolutos também houve redução, considerando que foram contratados durante o II PND aproximadamente 553.203 financiamentos (conforme Tabela XVI), e no período atual de análise foram contratados 400.648 financiamentos habitacionais. Por outro lado, os financiamentos realizados através do SBPE, que são destinados às classes de renda mais elevada, apresentaram um grande crescimento, tendo em vista que a quantidade de habitações financiadas foi de 372.654 unidades entre 1975 e 1979, ao passo que, durante o III PND, a quantidade de unidades financiadas elevou-se para quase um milhão.

TABELA XXII
NÚMERO DE FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS CONTRATADOS PELO
SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO DURANTE O III PND

ANOS	COHABs	Cooperativas	SBPE	RECON	OUTROS (1) PROGRAMAS	TOTAL
1980	115.212	44.761	268.730	20.193	113.547	562.443
1981	80.024	39.278	230.950	13.278	87.122	450.652
1982	125.275	34.854	249.764	19.699	126.242	555.834
1983	16.469	14.025	121.775	9.046	20.510	181.825
1984	63.668	15.467	93.678	1.014	40.182	214.009
TOTAL	400.648	148.385	964.897	63.230	387.603	1.964.763

Fonte: BNH

(1) Inclui Profico e Prodepo

De forma geral, pode-se observar nos dados apresentados na Tabela XXII, que a crise refletiu com maior intensidade nos resultados dos anos de 1983 e 1984, porém não chegou a comprometer o desempenho dos financiamentos totais realizados durante o período, através do Sistema Financeiro da Habitação.

As metas habitacionais propostas para o período de 1980 a 1985, foram mencionadas no Relatório de Atividades 1980 do BNH, onde salientava-se a necessidade de financiar no período, aproximadamente, 7 milhões de unidades para a população urbana brasileira. Naturalmente, em face à recessão econômica que havia se iniciado em 1979 e o desempenho pregresso do setor habitacional, que foi apresentado ao longo deste capítulo - que não foi nada desprezível -, esta meta constituía-se, no mínimo, tecnicamente inviável para se cumprir. Mesmo assim, é importante dizer que esta meta de financiamento habitacional foi distribuída entre os estratos sociais da seguinte maneira: 31,3% seria para o atendimento de famílias que ganhassem até 1 salário mínimo, 45,8% para as famílias com rendimento entre 1 e 3 salários mínimos, 11,8% para as famílias com renda entre 3 e 5 salários mínimos e 11,1% seriam destinados para as famílias que ganhassem mais de 5 salários mínimos.

Os números acima revelam que na hora do planejamento das metas existia uma clara opção em destinar uma maior parte dos financiamentos habitacionais para a população de baixa renda, considerando que as famílias com rendimentos até 5 salários mínimos, deveriam receber aproximadamente 89% dos financiamentos totais do SFH. Porém, na prática, verificou-se uma inversão desta opção, tendo em vista que o principal programa destinado as famílias com renda

superior a 5 salários mínimos (SBPE), foi responsável por quase 50% dos financiamentos contratados, conforme mostra o Quadro XXII.

Desta maneira, o conteúdo social implícito na formulação original do BNH, que havia se efetivado somente durante o II PND, é novamente deixado de lado durante o período de 1980 e 1985, quando é feita a opção de atender as classes mais privilegiadas economicamente. De acordo com Antonio Kandir (1983), as inúmeras e repentinas alterações nas linhas de ação e parâmetros operacionais, acabou gerando o que ele denominou de uma “*incoerência congênita do BNH*”, a qual tinha sua origem nas dificuldades de conciliar os inúmeros papéis sociais e políticos atribuídos pelo regime instaurado em 1964.

2.4.2. A Política de Saneamento Básico

O objetivo deste item é apresentar e avaliar os resultados obtidos pela política nacional de saneamento básico entre 1980 e 1984.

Nesta perspectiva, é importante frisar inicialmente que no projeto do III PND, o Governo Federal novamente considerou a questão do saneamento básico como sendo uma prioridade, ainda que não tenha avançado além de algumas orientações básicas. Todavia, há que considerar-se que as metas de atendimento planejadas para o período pelo PLANASA, buscavam reduzir ao máximo o enorme déficit existente.

No entanto, em virtude do acelerado processo de urbanização, que fez a população urbana saltar de 31 milhões de pessoas em 1960 para 80 milhões em 1980, a demanda por água e esgotos sanitários elevou-se exponencialmente ao passo que a oferta desses serviços apresentou um crescimento mais lento. De acordo com informações do PLANASA, aproximadamente 76% dos domicílios urbanos estavam ligados à rede geral de abastecimento de água e 32% dos domicílios eram servidos por serviços de esgotos em 1980.

Ao analisar os dados da Tabela XXIII, sobre a participação das macrorregiões nos investimentos realizados pelo PLANASA, em abastecimento de água, durante os anos de 1980 a 1984, verificou-se que os recursos investidos foram da ordem de Cr\$ 4.746.904 milhões. As regiões Sudeste e Nordeste receberam quase 80% deste montante, o que significou, em termos

monetários, a importância de Cr\$ 3.766.724 milhões. A região Norte foi a que recebeu o menor volume de recursos em redes de abastecimento de água.

TABELA XXIII
PARTICIPAÇÃO DAS MACRORREGIÕES NOS INVESTIMENTOS REALIZADOS
PELO PLANASA EM ABASTECIMENTO DE ÁGUA DURANTE O III PND

Em Cr\$ milhões de 1984										
REGIÃO	1980	%	1981	%	1982	%	1983	%	1984	%
Norte	15.543	1,47	32.559	2,57	41.234	3,99	41.404	4,97	26.592	4,80
Nordeste	231.780	21,86	321.289	25,37	242.442	23,48	274.744	32,98	229.409	41,38
Sudeste	666.452	62,84	739.589	58,40	530.848	51,41	328.503	39,43	201.668	36,37
Sul	85.546	8,07	117.665	9,29	128.905	12,49	104.438	12,54	54.406	9,81
C. Oeste	61.035	5,76	55.405	4,37	89.125	8,63	83.960	10,08	42.363	7,64
Brasil	1.060.356	100	1.266.507	100	1.032.554	100	833.049	100	554.438	100

Fonte: BNH/SFS/PLANASA – Aplicações e Resultados 1964-1984. Cálculos: CEBRAP. in Bier et alii, 1988

Na Tabela XXIV são apresentados os dados referentes a evolução da população coberta pelo PLANASA, em termos de abastecimento de água, por grandes regiões. Os dados mostram que a população brasileira atendida pela rede de abastecimento de água cresceu 36,24%, entre 1980 e 1985, beneficiando mais ou menos 67,5 milhões de pessoas no ano de 1985. Todavia, ao correlacionar os dados de 1980 com a população urbana no mesmo período, constatou-se que a população abastecida por água nas cidades brasileiras não eram 76%, como indicava o levantamento censitário e o PLANASA, mas em torno de 62%. Ao projetar a população urbana brasileira para 1985, com base numa taxa de crescimento médio anual de 3,48% (taxa crescimento verificada entre 1980 e 1991), chegou-se a conclusão que a mesma era constituída por aproximadamente 94,3 milhões de pessoas. Considerando que a população atendida por redes de água em 1985 foi de 67,5 milhões, pode-se deduzir que mais ou menos 72% da população urbana no Brasil era atendida pelo PLANASA com abastecimento de água ao final do III PND.

A análise do desempenho das macrorregiões demonstraram que a região Sudeste foi a que apresentou o maior número de pessoas atendidas por redes de abastecimento de água. Por outro lado, a região Centro-Oeste, embora seja uma das regiões que menos investimentos recebeu do PLANASA, foi a responsável pela maior taxa de crescimento no atendimento da população

urbana com abastecimento de água, entre 1980 e 1985. Deve-se acrescentar que em 1980 esta região configurava-se em último lugar no atendimento a população com serviços de abastecimento de água, no entanto, em 1985 já destacava-se no topo das regiões, com o atendimento de aproximadamente 77% da população urbana.

TABELA XXIV
EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO COBERTA PELO PLANASA EM TERMOS DE
ABASTECIMENTO DE ÁGUA, SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES

(Em milhares)						
ANO	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	C.-OESTE	BRASIL
1980	1.836,7	10.567,0	28.632,0	7.852,1	2.969,8	49.568,5
1981	1.909,5	10.567,0	28.632,0	8.500,1	3.347,7	52.308,5
1982	2.112,4	11.494,5	30.389,6	8.500,1	3.596,6	56.093,3
1983	2.438,3	12.853,1	31.229,0	9.297,9	4.028,5	59.847,1
1984	2.647,6	13.831,7	32.755,0	9.801,9	4.380,1	63.416,4
1985	2.833,6	14.862,9	34.600,6	10.411,3	4.822,5	67.531,0

Fonte: CEF/DESAN, dados extraídos do trabalho de SOUZA, Edgar. "Sugestões para uma nova política de saneamento", in *Para a Década de 90*. Brasília, IPEA/IPLAN, 1990.

Através da Tabela XXV é possível avaliar a participação das macrorregiões nos investimentos realizados pelo PLANASA, durante os anos de 1980 a 1984, em redes de esgotos sanitários.

Uma primeira informação extraída do quadro diz respeito ao montante de recursos investidos, que foram da ordem de Cr\$ 1.870.766 milhões, ou seja, praticamente o mesmo volume de recursos investido durante o II PND. Por outro lado, a análise da distribuição regional dos investimentos realizados em esgotamento sanitário, mostra uma grande mudança, pois a região Sul assumiu o lugar que nos períodos anteriores foi ocupado pela região Nordeste, no que refere-se aos investimentos realizados pelo PLANASA. Os investimentos na área de esgotamento sanitário durante o III PND, destinaram-se quase que exclusivamente para as regiões Sudeste e Sul, já que estas regiões receberam em conjunto, aproximadamente 95% dos recursos, conforme Tabela XXV.

TABELA XXV
PARTICIPAÇÃO DAS MACRORREGIÕES NOS INVESTIMENTOS REALIZADOS
PELO PLANASA EM ESGOTAMENTO SANITÁRIO DURANTE O III PND

Em Cr\$ milhões de 1984										
REGIÃO	1980	%	1981	%	1982	%	1983	%	1984	%
Norte	984	0,23	901	0,17	1.056	0,21	149	0,05	24	0,02
Nordeste	15.948	3,73	19.473	3,83	10.071	2,03	6.821	2,36	12.385	8,37
Sudeste	379.152	88,64	443.073	87,09	401.331	80,83	182.932	63,16	93.688	63,28
Sul	31.183	7,29	36.918	7,25	78.901	15,89	91.948	31,75	29.232	19,75
C. Oeste	482	0,11	8.501	1,66	5.127	1,04	7.771	2,68	12.715	8,58
Brasil	427.749	100	508.866	100	496.486	100	289.621	100	148.044	100

Fonte: BNH/SFS/PLANASA – Aplicações e Resultados 1964-1984. Cálculos: CEBRAP. in Bier et alii, 1988

A simples observação da evolução da população coberta pelo PLANASA, em termos de esgotamento sanitário (Tabela XXVI), revela que houve um grande crescimento no atendimento à população durante o III PND, isto é, no ano de 1980, aproximadamente 17 milhões de pessoas eram servidas por redes de esgotos ao passo que em 1985 esta população se elevou para mais ou menos 24 milhões, representando um crescimento de 41,29% na prestação destes serviços à nível nacional.

Embora tenha ocorrido um crescimento significativo da população atendida por redes de esgotos, o cenário geral ainda evidencia uma situação muito precária e desigual *intra* e *inter* regiões, o que torna a demanda por estes serviços extremamente elevada, principalmente nas periferias das grandes metrópoles, onde se concentra a população mais carente.

A região Norte, por exemplo, foi a que apresentou a maior taxa de crescimento no atendimento da população urbana com serviços de redes de esgotos, visto que a mesma atendia em 1980 em torno de 71,3 mil pessoas e em 1985 passou a atender 159,7 mil pessoas. No entanto, para uma população urbana projetada para o período, de aproximadamente 4,35 milhões de pessoas, isto significou o atendimento de tão somente 3,67% desta população.

Por outro lado, a região Sudeste, apresentou no mesmo período, o maior crescimento, em termos absolutos, da população atendida por redes de coletas de esgotos, o que significou o atendimento em 1985 de mais ou menos 18,5% da população urbana da região.

TABELA XXVI
EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO COBERTA PELO PLANASA EM TERMOS DE
ESGOTAMENTO SANITÁRIO, SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES

ANO	(Em milhares)					
	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	C.-OESTE	BRASIL
1980	71,3	1.443,9	13.098,3	1.686,0	1.107,6	17.047,3
1981	132,0	1.538,8	13.994,6	1.814,0	1.133,0	18.657,7
1982	137,1	1.663,8	14.230,0	1.974,4	1.177,8	19.183,4
1983	140,6	1.757,1	15.242,0	2.203,4	1.332,4	20.675,7
1984	148,8	2.143,4	16.279,1	2.327,8	1.582,1	22.481,4
1985	159,7	2.360,4	17.401,7	2.454,6	1.709,5	24.086,0

Fonte: CEF/DESAN, dados extraídos do trabalho de SOUZA, Edgar. "Sugestões para uma nova política de saneamento", in *Para a Década de 90*. Brasília, IPEA/IPLAN, 1990.

Em resumo, a crise econômica da década de 80, ao prejudicar a principal fonte de captação de recursos - o FGTS -, teve impactos importantes sobre os investimentos realizados em saneamento básico pelo PLANASA. Paralelamente, deve-se acrescentar que as CESB's, ao serem usadas como instrumento de política econômica para combater a inflação, o que ocorria através da postergação de aumentos de tarifas, também colaborou para o estrangulamento financeiro. Assim sendo, este desvirtuamento da função original das CESB's, somadas aos reflexos da conjuntura recessiva sobre a captação de recursos, gerou não só uma grande insuficiência de recursos para investimentos em saneamento básico, de modo a fazer frente às demandas existentes, mas também inviabilizou o modelo PLANASA, que tinha como objetivo eliminar os déficits em saneamento básico no país e tornar-se auto-sustentado, em termos financeiros, no médio e longo prazos. Ao analisar os efeitos da crise para a área de saneamento básico, Bier et alii (1988:176), concluiu que: *"a crise financeira das estatais aparece assim como o nó górdio que compromete todo o arcabouço institucional montado no pós-64 para desenvolver o setor de saneamento no país"*.

Apenas para finalizar, cabe acrescentar que, a partir da implantação do PLANASA, houve um aumento considerável da população atendida por serviços de saneamento básico, no entanto, a universalização do atendimento desses serviços ainda apresenta-se muito distante, principalmente no que refere-se as redes de coletas de esgotos.

2.4.3. A Gestão das Políticas Habitacional e de Saneamento Básico

A gestão das políticas habitacional e de saneamento básico, durante a vigência do III Plano Nacional de Desenvolvimento, permaneceram centralizadas, respectivamente, no âmbito do BNH e do PLANASA. Todavia, deve ser ressaltado que estas políticas sofreram os impactos da crise econômica, principalmente, nos anos de 1983 e 1984, quando houve escassez de recursos para investimentos, o que implicou em dificuldades para o cumprimento das metas almejadas para o período.

Por outro lado, a análise do aparato institucional responsável pela gestão da política urbana, mostrou que não houve mudanças entre 1980 e 1985, tendo em vista que as principais transformações já haviam ocorrido em abril de 1979, através da criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU em substituição à CNPU, além da transferência das atividades relacionadas com o desenvolvimento urbano da SEPLAN para o Ministério do Interior, onde foi criado uma subsecretaria de Desenvolvimento Urbano.

Segundo Schmidt & Farret (1986:46-51) com a criação do CNDU modificou-se o perfil de compreensão da política urbana, tendo em vista, por exemplo, a realização de convênios com o Banco Mundial para o apoio do Programa Especial de Cidades de Porte Médio; o anteprojeto de lei sobre o zoneamento industrial em áreas críticas de poluição; o aprofundamento das linhas da PNDU; medidas de fortalecimento e aperfeiçoamento do sistema de administração metropolitano; medidas de fortalecimento dos municípios; contrapartidas de Estados e Municípios nos programas de investimentos do FNDU, na qual logo seria extinto pelo Decreto nº 85.762, de 25/02/1981.

Todavia, o CNDU não teve um destino diferente dos órgãos que o antecederam na condução da política nacional de desenvolvimento urbano, *vis-à-vis* a presença nesse período das mesmas dificuldades que impediram a atuação satisfatória do SERFHAU e da CNPU. Ao tratar dos entraves que dificultaram a atuação do CNDU, BERNARDES (1986:110), coloca que: *“Dois obstáculos imediatamente se colocaram, dificultando a consecução dos objetivos pretendidos pelo CNDU e pela Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano: o distanciamento do órgão em relação ao foco de decisão político-econômico-financeira, cada vez mais centralizado (...), e sua fragilidade como órgão coordenador e normativo (...), sem poder de coerção sobre os órgãos setoriais envolvidos com o desenvolvimento urbano”*.

De modo mais enfático, Geraldo Serra (1991), ao analisar a capacidade do CNDU em implementar uma política territorial mais abrangente, que conduzisse a rede urbana brasileira para uma estrutura mais equilibrada, diz que:

“Apesar desse discurso, os instrumentos colocados à disposição do CNDU para a implantação de semelhante programa eram muito limitados. Na prática, o CNDU não dispunha de nenhum instrumento significativo de ação sobre a localização das atividades econômicas. De fato, as decisões sobre os investimentos das empresas controladas pelo governo jamais consultaram os interesses da rede urbana brasileira, como definidos pela Resolução, e nem teve o CNDU qualquer força ou ingerência sobre a localização desses investimentos. Em consequência, ficou o Conselho e, por conseguinte, a política urbana, entendidos como a alocação de recursos para obras urbanas que melhorassem a qualidade de vida nas cidades e capitais de porte médio, esperando assim que as atividades econômicas privadas desses preferência a essas localidades, bem como que se constituíssem em pólos de atração aos migrantes”. (SERRA, 1991:85-87)

Os obstáculos apresentados, tanto por Bernardes (1986) como por Serra (1991), somados à escassez de recursos do período, geraram um desgaste muito grande na gestão da política urbana. Além disso, a incapacidade do CNDU em direcionar os investimentos produtivos, significou, em termos práticos, o fracasso na implementação de uma estratégia territorial-urbana, que reduzisse a “excessiva” e “desordenada” concentração industrial e populacional nas metrópoles e que pudesse conduzir a rede urbana brasileira a um maior equilíbrio. No entanto, deve ficar claro que as transformações sociais, econômicas e políticas, ocorridas durante a década de 80, e seus efeitos sobre o espaço urbano, principalmente em relação a questão migratória (fenômeno da “mobilidade travada”) e mesmo para a configuração da atual rede urbana brasileira, não foram decorrentes de uma intervenção sistêmica do Governo Federal, mas de uma crise mundial do capitalismo, que provocou uma recessão prolongada no Brasil.

2.5. Considerações Finais

O propósito deste capítulo foi apresentar e discutir, com recorte temporal nos grandes planos nacionais de desenvolvimento, a evolução e as principais características do quadro institucional das políticas urbanas, em particular, o desempenho das políticas de habitação e saneamento básico, bem como a gestão das mesmas ao longo do período autoritário.

O ponto de partida da análise foi o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), não só por representar o primeiro plano de ação do regime militar, mas também por ter sido neste período que se implantou o novo quadro institucional para a política urbana brasileira e tentou-se implementar um planejamento urbano em nível nacional, ainda com um caráter atuação nitidamente fragmentário, ao privilegiar a política habitacional. O encerramento do capítulo ocorreu com uma análise do desempenho das políticas urbanas durante o III PND. Este plano marca o fim da atuação do regime autoritário, período na qual o país foi dirigido por governos militares e, de certa forma, a extinção, em 1986, do principal símbolo de atuação do regime militar na área urbana que foi o BNH.

Enfim, a investigação empreendida neste capítulo, tentou privilegiar, com uma certa riqueza de informações, o desempenho das políticas públicas urbanas ao longo do regime militar, de maneira que pudesse dar subsídios para as análises que serão elaboradas no terceiro capítulo.

CAPÍTULO III

AS INCONGRUÊNCIAS ENTRE A NATUREZA DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E AS POLÍTICAS URBANAS

O objetivo deste capítulo é analisar se houve ou não incongruências entre a natureza do processo de urbanização no Brasil e as políticas urbanas adotadas pelo Governo Federal. Para atingir este objetivo, torna-se imprescindível retomar as análises realizadas nos capítulos anteriores, de forma que se possa proceder uma avaliação mais sistemática a respeito das possíveis incoerências que levaram ao aumento das tensões sociais e dos conflitos urbanos.

A partir dessa problemática, o desenvolvimento do capítulo contará com a hipótese geral desta dissertação, ou seja, a hipótese a ser investigada será a seguinte: **o planejamento urbano e as políticas habitacionais e de saneamento básico implementadas no Brasil, não foram adequadas a uma realidade caracterizada por um processo acelerado de urbanização, decorrente da migração campo-cidade, o que promoveu uma degradação da infra-estrutura econômica e social existente nas grandes cidades, devido ao grande aumento da demanda por estes serviços;**

Para tanto, será realizada a análise a partir de três linhas mestras: o ponto de partida ocorre com a retomada de algumas questões tratadas no primeiro capítulo a respeito dos determinantes estruturais da urbanização brasileira; posteriormente, recupera-se a discussão feita no segundo capítulo referente a capacidade das políticas urbanas em atender as novas demandas; por último, procura-se mostrar os impactos da crise dos anos 80 para as áreas urbanas.

3.1. Os determinantes estruturais da urbanização

Ao analisar a natureza do acelerado processo de urbanização ocorrido no Brasil a partir da década de 60, pôde-se constatar uma rápida mudança na organização do espaço, tendo em vista a sensível perda de importância da área rural e o forte deslocamento populacional para as cidades de médio e grande porte, especialmente para as áreas metropolitanas do Sudeste.

Esta mudança qualitativa na distribuição espacial da população está relacionada a um processo de transformação global da sociedade, onde “fatores de expulsão” e “fatores de atração”, conforme preconizado por Everett Lee⁶⁹, ou fatores estruturais, nos termos de Paul Singer⁷⁰, atuam em conjunto de forma a condicionar os movimentos dos fluxos migratórios. Assim, com a intensificação do processo de industrialização, os grandes centros urbanos tornaram-se muito atrativos aos fluxos migratórios rural-urbano, considerando que foram geradas muitas oportunidades de emprego e de renda nas cidades. Nesta perspectiva, George Martine (1978), ao tentar caracterizar o problema migratório no Brasil, enfatiza que *“os deslocamentos geográficos da população, nas suas dimensões e características, são determinados pela forma de organização da produção, pelas alterações na alocação setorial e espacial de recursos e pela conseqüente distribuição desigual das oportunidades econômicas. A nível de grupos e indivíduos, esta perspectiva é correspondida pela evidência empírica de que a busca de emprego e de melhor renda constitui a motivação principal para migrar”* (MARTINE, 1978:51).

Por outro lado, há que se considerar os fatores de expulsão, que também foram responsáveis pela intensificação dos deslocamentos da população do campo em direção aos grandes centros urbanos, como é o caso da ausência de reforma agrária, da modernização conservadora no campo que priorizou a grande propriedade rural, os reduzidos êxitos alcançados em alguns programas de colonização, a reversão da função receptora de mão-de-obra das fronteiras agrícolas e a estagnação econômica das regiões Norte e Nordeste.

Os dados apresentados na Tabela XXVII, sobre migração líquida para áreas rurais entre 1970 e 1980, revelam a dimensão do fenômeno demográfico que já vinha ocorrendo no Brasil desde os anos 30, mas que se intensificou a partir dos anos 60. De acordo com os cálculos efetuados por Martine & Camargo (1984), durante a década de 60 houve uma migração do meio rural para o urbano em torno de 13,5 milhões de pessoas ao passo que, na década seguinte, o

⁶⁹ Ver: Everett S. LEE. *A Theory on Migration*. Demography; 3 (1): 47-57, 1966. Population Studies Center, Series in Studies of Human Resources.

⁷⁰ Refiro-me a seu livro “Economia Política da Urbanização” op.cit. p.52.

êxodo rural foi de 15,6 milhões de pessoas. Além disso, é possível extrair informações interessantes do quadro abaixo, como as que mostram que os estados de Minas Gerais e Paraná foram os que apresentaram as maiores perdas absolutas de população rural, enquanto que a análise dos dados em termos relativos, revelou que as maiores perdas ocorreram nos estados do Paraná e Goiás, justamente os estados de maior expansão agrícola entre 1940 a 1970. Por outro lado, somente as áreas rurais dos Territórios Federais, especialmente Rondônia (a partir de 1974), e do estado do Pará apresentaram saldo migratório positivo.

TABELA XXVII
BRASIL E ESTADOS - MIGRAÇÃO LÍQUIDA
PARA ÁREAS RURAIS 1970-80

ESTADOS	Migração Líquida (em mil)	Índice Migratório
Territórios	+139	+0.491
Amazonas	- 245	- 0.446
Pará	+117	+0.102
Maranhão	- 158	- 0.262
Piauí	- 319	- 0.279
Ceará	- 899	- 0.348
Rio Grande do Norte	- 182	- 0.224
Paraíba	- 466	- 0.338
Pernambuco	- 760	- 0.324
Alagoas	- 355	- 0.371
Sergipe	- 180	- 0.370
Bahia	- 1.243	- 0.282
Minas Gerais	- 2.611	- 0.481
Espírito Santo	- 408	- 0.465
Rio de Janeiro	- 467	- 0.428
São Paulo	- 1.552	- 0.444
Paraná	- 2.516	- 0.569
Santa Catarina	- 617	- 0.373
Rio Grande do Sul	- 1.262	- 0.406
Mato Grosso do Sul	- 218	- 0.399
Mato Grosso	- 25	- 0.070
Goiás	- 956	- 0.562
Distrito Federal	-	-
BRASIL	- 15.611	- 0.380

Fonte: George Martine & Lísio Camargo, 1984

Nota: Índice Migratório: $\frac{\text{Migração Líquida 1970-80}}{\text{População Rural em 1970}}$

Ao analisar de forma mais criteriosa estes dados, é possível inferir que houve uma mudança qualitativa importante na dinâmica migratória, ou seja, regiões que até a década de 70 eram consideradas áreas de fronteira agrícola e conhecidas por absorverem grandes contingentes de mão-de-obra, como é o caso do Paraná, Mato Grosso, Goiás e mesmo o Maranhão, tornaram-se áreas de expulsão de contingentes populacionais significativos. Os determinantes dessas mudanças, principalmente no estado do Paraná, estão relacionados inexoravelmente ao padrão de modernização da agricultura e seus impactos na estrutura fundiária e agrícola do estado. A massa de população que foi expulsa destas regiões, migrara, em geral, em três direções: para as cidades de médio e grande porte dentro do próprio estado; para a região metropolitana de São Paulo; e em menor proporção para a nova fronteira agrícola.

Uma outra questão emergente que deve ser destacada é a baixa capacidade efetiva de absorção pelas novas áreas de colonização do excedente rural procedente das antigas fronteiras agrícolas. Em que pese as tentativas do Governo Federal de induzir a ocupação da fronteira amazônica, não houve no período o êxito pretendido. Isto pode ser verificado nas principais experiências de colonização na região, dentre as quais se pode citar os projetos de colonização ao longo da rodovia Belém-Brasília, da Transamazônica e da BR-364, que corta o atual estado de Rondônia.

Ao abordarem os desdobramentos da colonização da fronteira amazônica, enquanto alternativa de fixação de um grande contingente de trabalhadores rurais, Martine & Faria (1986), apontaram várias dificuldades para se atingir os objetivos propostos. De acordo com estes autores, foi concebido em 1970 um programa de colonização em grande escala para a região amazônica, capaz de absorver um milhão de famílias no prazo de 10 anos. Contudo, as contradições inerentes entre um programa desse tipo, pensado em termos de pequenos proprietários e propriedades, e a orientação global do sistema político-econômico interromperam sua implementação. Em 1973, quando o programa foi oficialmente cancelado, somente algumas milhares de famílias haviam se estabelecido na região, maior parte delas em condições bastante precárias. O alvo dos programas estatais de colonização transferiu-se, então, para o estado de Rondônia e áreas adjacentes, mas o objetivo central de absorver parcelas importantes do excedente de população rural, através de programas de colonização de massa, esteve longe de ser alcançado.

De forma geral, estas questões apontam para mudanças importantes no padrão de distribuição espacial da população. Uma síntese destas transformações, encontra-se sistematizado em recente trabalho de Pacheco & Patarra (1997):

“ Mesmo que as migrações reflitam processos complexos – com transformações sucessivas das áreas de atração e da natureza dos fluxos, que vão se transformando de rural-urbano para urbano-urbano, seus principais determinantes podiam – ao menos até 1970 –, ser apreendidos através das mudanças na estrutura agrária e no desempenho econômico das cidades de cada região. Em grande parte, a expulsão do campo era consequência da concentração da estrutura fundiária. A incapacidade das economias urbanas de reter a população expulsa de seus hinterlands impulsionava a migração interestadual, quer para as fronteiras agrícolas, quer sobretudo em direção às áreas urbanas do Sudeste. Esse processo atingiu seu clímax na década de 70, quando a modernização agrícola fez a migração rural-urbana alcançar a cifra de 15,6 milhões de pessoas. Mas, contraditoriamente, esta década já convivía com uma desconcentração da atividade econômica”. (PACHECO & PATARRA, 1997:43)

Assim sendo, torna-se evidente que enquanto uma parte da população expulsa do campo era precariamente absorvida pelas novas fronteiras agrícolas, a grande maioria dos fluxos migratórios deslocavam-se em direção aos centros urbanos mais dinâmicos do país, especialmente para a região metropolitana de São Paulo.

Os dados apresentados na Tabela XXVIII, mostram a intensidade e a direção dos fluxos migratórios durante a década de 70. As informações apontam para uma grande mobilidade da população brasileira, tendo em vista que emigraram no período, apenas da região Nordeste, aproximadamente 3,18 milhões de pessoas. Nesta região, verificou-se que justamente os estados de maior dinamismo (Bahia, Pernambuco e Ceará), foram os que apresentaram as maiores evasões populacionais. As pessoas que emigraram dos estados nordestinos, tinham como destino, com exceção feita aos emigrantes dos estados do Maranhão e do Piauí, as metrópoles do Sudeste.

Na região Sul, os movimentos migratórios não apresentaram o mesmo comportamento, considerando que 62,55% da população que emigraram do Paraná tiveram como destino a região Sudeste ao passo que no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina, houve uma preponderância de movimentos intra-regional. Nas regiões Norte e Centro-Oeste, ocorreram movimentos migratórios predominantemente intra-regional, algo perfeitamente compreensível, pois nestas regiões localizavam-se as novas fronteiras agrícolas. No que se refere ao Sudeste, os dados confirmaram sua posição de região de atração, tanto que a mobilidade da população emigrante deu-se no âmbito intra-regional.

TABELA XXVIII
FLUXOS MIGRATÓRIOS ESTADO-REGIÃO, NA DÉCADA 70/80

ORIGEM	TOTAL DOS QUE EMIGRARAM		DESTINO											
	Total	%	NORTE		NORDESTE		SUDESTE		SUL		CENTRO-OESTE			
			Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%		
Região Norte	229.356	100	110.604	48,22	28.537	12,40	53.621	23,38	6.753	2,94	29.841	13,01		
Rondônia	18.199	100	5.839	32,09	969	5,32	4.184	22,99	1.709	9,39	5.498	30,21		
Acre	18.396	100	13.992	76,07	786	4,27	1.948	10,59	376	2,04	1.294	7,03		
Amazonas	49.450	100	28.699	58,04	5.235	10,58	9.597	19,41	1.246	2,52	4.673	9,45		
Roraima	3.625	100	1.893	52,22	382	10,54	617	17,02	277	7,64	456	12,58		
Pará	129.714	100	52.079	40,15	20.696	15,95	36.297	27,98	3.008	2,33	17.634	13,59		
Amapá	9.972	100	8.102	81,25	469	4,70	978	9,81	137	1,37	286	2,87		
Região Nordeste	3.185.715	100	256.865	8,06	761.089	23,89	1.785.807	56,06	34.774	1,09	347.180	10,90		
Maranhão	312.412	100	135.475	43,36	48.486	15,52	52.956	16,95	880	0,29	74.615	23,88		
Piauí	230.660	100	16.940	7,34	96.547	41,86	66.178	28,69	824	0,36	50.171	21,75		
Ceará	473.193	100	50.138	10,59	118.843	25,11	236.649	50,01	6.046	1,29	61.517	13,00		
R. Grande do Norte	159.909	100	7.085	4,43	47.663	29,81	84.161	52,63	1.393	0,87	19.607	12,26		
Paraíba	364.065	100	5.843	1,60	111.980	30,76	213.332	58,60	2.393	0,66	30.517	8,38		
Pernambuco	648.747	100	9.581	1,48	177.659	27,38	427.539	65,90	7.131	1,10	26.837	4,14		
Alagoas	183.161	100	1.899	1,04	63.989	34,94	108.631	59,31	3.134	1,71	5.508	3,00		
Sergipe	102.292	100	890	0,87	34.757	33,98	61.713	60,33	1.861	1,82	3.071	3,00		
Bahia	711.276	100	29.014	4,08	61.165	8,60	534.648	75,17	11.112	1,56	75.337	10,59		
Região Sudeste	2.518.722	100	127.523	5,06	264.022	10,48	1.428.824	56,73	228.792	9,08	469.561	18,64		
Minas Gerais	1.232.279	100	47.675	3,87	52.505	4,26	881.049	71,49	38.297	3,11	212.753	17,27		
Espírito Santo	174.196	100	36.935	21,20	17.848	10,25	108.574	62,32	3.007	1,73	7.832	4,50		
Rio de Janeiro	381.311	100	13.107	3,44	68.723	18,02	207.900	54,52	27.150	7,12	64.431	16,90		
São Paulo	730.936	100	29.806	4,08	124.946	17,09	231.301	31,64	160.338	21,94	184.545	25,25		
Região Sul	1.810.723	100	138.538	7,64	25.203	1,39	886.011	48,93	466.757	25,78	294.394	16,26		
Paraná	1.282.611	100	125.623	9,79	16.634	1,30	802.287	62,55	101.987	7,95	236.080	18,41		
Santa Catarina	223.679	100	5.072	2,27	1.906	0,85	30.346	13,57	172.142	76,96	14.213	6,35		
R. Grande do Sul	304.433	100	7.663	2,53	6.663	2,19	53.378	17,53	192.628	63,26	44.101	14,49		
Região C.-Oeste	776.575	100	169.301	21,80	48.465	6,24	248.098	31,94	34.863	4,49	275.848	35,52		
Mato Grosso Sul	184.161	100	33.975	18,45	5.200	2,82	83.083	45,11	19.440	10,56	42.463	23,06		
Mato Grosso	110.952	100	51.654	46,56	2.094	1,89	24.510	22,09	4.655	4,20	28.039	25,26		
Goiás	338.854	100	78.967	23,30	23.330	6,88	92.433	27,28	5.767	1,70	138.357	40,84		
Distrito Federal	142.608	100	4.705	3,30	17.841	12,51	48.072	33,71	5.001	3,51	66.989	46,97		

Fonte: IBGE: Censo Demográfico.

Nota: Quadro apresentado no trabalho "Mobilidade Espacial da População Brasileira: aspectos e tendências", de autoria de Suzana Pasternak Taschner e Lucia Maria Machado Bógus

A reflexão empreendida neste tópico não se restringe a generalizações sobre o processo migratório, através da identificação dos fatores de atração e de expulsão, ainda que esteja muito evidente que a reorganização espacial da população nas décadas de 60 e 70, tenha sido influenciada de maneira menos vigorosa por forças centrífugas, no sentido de expansão populacional rumo às áreas de fronteira agrícola, e mais intensamente por forças centrípetas, no sentido de concentração em grandes aglomerados urbanos⁷¹. Esta afirmativa é condizente com o fato de que a acumulação capitalista, ancorada na produção industrial, gerou uma expansão excepcional do número de empregos urbanos. Por outro lado, é importante frisar que a migração é um fenômeno reflexo de outros processos de transformação da sociedade, o que implica dizer que se constitui “*uma manifestação de processos e de transformações sociais e econômicas*”. (MOURA, 1980:11)

Assim sendo, com base nas transformações socioeconômicas, procurou-se mostrar alguns determinantes estruturais da urbanização brasileira, as quais podem ser apresentadas resumidamente da seguinte forma:

- a) A modernização do campo, a falta de reforma agrária e a estagnação de áreas rurais mais atrasadas, produziu um excedente populacional de proporções gigantescas para qualquer realidade social. Com isto, houve intensos fluxos migratórios com destino as metrópoles mais dinâmicas;
- b) Isto implica dizer que as demais políticas setoriais – agrícola, exportação, etc – se mostravam inconsistentes com a política urbana, tendo em vista que produziam um excedente de população que seria de difícil absorção no meio urbano, qualquer que fosse a política urbana;
- c) A fronteira agrícola, que em outras conjunturas, havia sido um amortecedor da situação social, se transformou na década de 70 em mais um componente da própria urbanização, considerando que tanto nas áreas de fronteira agrícola – como é o caso do Paraná, Goiás, Mato Grosso, Maranhão, etc – quanto nas áreas de colonização e expansão mais recentes – como a fronteira amazônica -, o incremento populacional alocou-se sobretudo nas áreas urbanas⁷².

⁷¹ Cf. Pacheco & Patarra (1997:40)

⁷² De acordo com Taschner & Bógus (1986), a principal fronteira de expansão agrícola na década de 70, a região Norte, apresentou entre 1970 e 1980, um saldo migratório de 573 mil pessoas. Contudo, as autoras ressaltam que este incremento populacional alocou-se notadamente nas zonas urbanas (61,96%).

3.2. As políticas urbanas e a (in) capacidade de atender as novas demandas

As intervenções do Estado brasileiro nas áreas urbanas têm sido historicamente objetivadas à minimizar os problemas sociais peculiares à insuficiência da oferta de serviços e equipamentos urbanos, advindo do rápido e desordenado crescimento das cidades. Contudo, a amplitude e a intensidade destas intervenções aumentaram bastante a partir de 1964, quando o país passou a ser governado pelo segmento militar. No interior desta mudança política e em meio aos problemas sociais e econômicos, o Governo Federal tentou criar uma política urbana pensada em nível nacional, sendo que, para tanto, reestruturou a intermediação financeira, com destaque para a instituição do mecanismo de correção monetária, e formou um novo quadro institucional com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), da Sociedade de Crédito Imobiliário (SCI) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU).

A estrutura institucional montada pelo regime militar, discutida no segundo capítulo, esteve amparada a um centralismo autoritário, onde um banco estatal (o BNH), dotado basicamente de recursos do FGTS e das cadernetas de poupança, tornou-se o órgão central do Sistema Financeiro da Habitação ao concentrar as decisões e os recursos financeiros. Desta forma, o BNH transformou-se em sinônimo de intervenção do Governo Federal na área urbana, principalmente no que diz respeito a provisão habitacional.

Todavia, esta centralização do processo decisório e de recursos na esfera federal, resultou em algumas distorções. Um dos mais lamentáveis equívocos se refere a dificuldade imposta às ações autônomas dos municípios, como mostra Maricato (1987): *“raras foram as realizações de governos municipais ou estaduais na área de habitação, independentes do BNH, tal o grau da centralização de recursos e decisões nas mãos do Governo Federal, durante o período que vai do início do regime militar, 1964, até seus últimos anos, 1982 a 1985 (quando novas experimentações são tentadas principalmente através da institucionalização de construção em mutirões”*. (MARICATO, 1987:31)

Assim, concomitantemente ao intenso processo migratório rural-urbano e a centralização das políticas urbanas no âmbito do BNH, houve um aumento significativo da população marginalizada tanto pelo mercado de trabalho, quanto pelo próprio Estado, que não apresentou mecanismos eficientes de transferência de renda que pudesse garantir aos migrantes uma capacidade mínima de demanda. Sendo assim, esta população tornou-se marginalizada e não

teve outra alternativa senão viver em condições muito precárias nas periferias das grandes cidades. Nesse sentido, ao analisar os impactos das transformações ocorridas na distribuição espacial da população, Cano (1998) chega a seguinte conclusão: “*Em síntese, as modificações desses fluxos migratórios no período 40-70 põem a nu o problema da miséria e do desemprego rural, que, via migração inter-regional, transmutam-se na miséria e no desemprego urbano, ampliando ainda mais o chamado ‘caos urbano’*”. (CANO, 1998:298-299)

Para verificar a capacidade das políticas públicas urbanas em atender as novas demandas, tornou-se fundamental o resgate da discussão empreendida no segundo capítulo sobre a política habitacional, não só pelos motivos expostos na introdução deste trabalho, mas para entender, a partir de uma perspectiva macroeconômica, os desdobramentos assumidos por esta política. Os resultados, no entanto, se estenderão as demais políticas urbanas adotadas durante o regime militar.

O ponto de partida é entender que em 1964 a economia brasileira encontrava-se em profunda crise e, portanto, a criação de um Plano Nacional de Habitação naquele momento justificava-se, por um lado, para estimular a indústria da construção civil, que é considerada como importante segmento do aparelho produtivo, capaz de dinamizar a economia como um todo, em virtude de seus efeitos multiplicadores tanto *a jusante* quanto *a montante* na cadeia produtiva e, por outro, para a geração de um grande volume de empregos de baixa qualificação. Porém, para que estes objetivos se concretizassem foi necessário a montagem de um sistema financeiro especializado no financiamento de longo prazo de casas populares, tendo em vista que grande parte do problema habitacional se resumia na insuficiência de poupanças de curto e médio prazo para estes consumidores.

Todavia, com a recuperação do nível de atividade da construção civil e a conseqüente dinamização da economia brasileira a partir da segunda metade dos anos 60, tornou-se evidente as principais distorções da política nacional de habitação, implementada pelo BNH, visto que o conteúdo social que esteve presente na formulação do novo quadro institucional em 1964, foi sendo paulatinamente deixado num segundo plano, conforme demonstrado no capítulo anterior. O resultado dos conflitos entre os objetivos sociais e a forma de atuação do BNH, foi um agravamento ainda maior da questão social nas metrópoles brasileiras, já que a maior parte dos recursos destinados para investimentos no setor habitacional, foi redirecionado para as famílias

que faziam parte das faixas de renda mais elevadas, isto é, para aquela parcela da população aparentemente solvável.

Esta mudança no foco de atuação da política habitacional trouxe implicações trágicas para as grandes metrópoles do país, visto que o imenso contingente populacional que se deslocavam para estas áreas na década de 70, eram de migrantes típicos, ou seja, indivíduos que possuíam renda baixa, tornando o acesso à moradia sensivelmente difícil. Portanto, nota-se que as intervenções públicas no setor habitacional foram marcadas por grande contradição, tendo em vista que foram excluídas das linhas de financiamentos justamente as famílias que mais necessitavam do apoio estatal. Assim sendo, pode-se afirmar que a política habitacional centralizada no âmbito do BNH, respondeu de forma muito precária aos impulsos da demanda, além de ter muitas vezes fortalecido os mecanismos de exclusão social e segregação espacial, resultando na periferação da população de baixa renda e na proliferação de favelas, cortiços e assentamentos ilegais nas metrópoles.

Há que se ressaltar, no entanto, que as dificuldades de acesso da população de baixa renda a moradias adequadas, não ocorreu em virtude da falta de programas destinados para esta faixa da população *vis-à-vis* o Planhap (1973), o Profilurb (1975), o Promorar (1979), o João-de-Barro (1984), mas devido ao volume da demanda e ao modelo de financiamento auto-sustentado implementado pelo BNH, que praticamente excluía as famílias assalariadas.

Com base no que foi exposto, duas questões parecem pertinentes de serem feitas neste momento: em que medida a centralização da política urbana na esfera do BNH favoreceu a implantação de um planejamento intra-urbano? Seria possível atender eficientemente as novas demandas sociais, no ritmo em que esta se processou, se o Governo autoritário não tivesse promovido a centralização do processo decisório?

As respostas para estas indagações não são triviais. No que se refere a primeira, ela é parcialmente respondida por Flávio Villaça (2000), quando ressalta que “*embora tenham tido enorme impacto sobre o espaço das cidades brasileiras, as ações do Planasa e do BNH não tinham esse objetivo. Não tinham por objetivo a organização do espaço urbano e não foram formuladas e/ou aplicadas para cada cidade individualmente*”⁷³. Contudo, esta resposta é limitada, pois o BNH assumiu este papel na década de 70, ainda que se reconheça que,

⁷³ Cf. Flávio Villaça. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. in: O Processo de Urbanização no Brasil. Organizado por Csaba Deák e Sueli Ramos Schiffer. EDUSP. São Paulo, p.172.

historicamente, as políticas públicas urbanas tenham tido um caráter eminentemente corretivo de atuação. O que se pretende enfatizar é que a centralização de recursos e instrumentos fiscais, promovida pela reforma tributária de 1966, reduziu a capacidade dos Estados e municípios realizarem investimentos nas áreas urbanas e fez com que o BNH rompesse com sua visão fragmentada de política urbana e assumisse explicitamente a responsabilidade pelo desenvolvimento urbano do país. Com efeito, o BNH tornou-se, ao menos teoricamente, o responsável pelo planejamento do espaço intra-urbano. Porém, ocorre que, na prática, o que se viu foram poucas ações neste sentido, podendo ser citada como ação mais expressiva a Lei Federal nº 6.766/79, conhecida por Lei Lehmann, que dispunha sobre o parcelamento do solo urbano e estabelecia exigências de obras e reservas de áreas necessárias ao ordenamento espacial.

Quanto a segunda questão, não há pretensão de se escrever a história do que poderia ter sido, antes pelo contrário, o que se procura é tão somente fazer algumas observações a respeito da capacidade das áreas receptoras de população em atender as novas demandas sociais. Assim sendo, o Governo Federal ao centralizar as decisões e os recursos financeiros no BNH, acabou reduzindo a capacidade de intervenção local, o que colaborou para uma certa ineficácia das políticas urbanas. No entanto, a despeito de não ter atendido de forma eficaz ao aumento da demanda, devido a intensidade com que ocorreu o processo de urbanização, os esforços empreendidos pelo BNH devem ser reconhecidos, como atestam os dados sobre financiamentos habitacionais e o grande volume de recursos destinados a expansão da infra-estrutura urbana. Em síntese, procura-se mostrar que, dado o ritmo em que se processou a urbanização brasileira, o simples restabelecimento da capacidade de investimento dos municípios ou uma maior participação no processo decisório não seriam suficientes para atender a uma demanda que crescia de maneira muito intensa.

Assim, dada a rapidez com que ocorreu o crescimento de algumas cidades brasileiras nas décadas de 60 e 70, notadamente as localizadas nas áreas metropolitanas da região Sudeste, e com a eminência de um processo de metropolização e de uma evidente deterioração das áreas urbanas, o Governo Federal foi forçado a pensar numa estratégia mais abrangente de reorganização da rede urbana brasileira. Foi neste contexto que surgiu o Programa Nacional de Apoio às Capitais e Cidades de Porte Médio (PNCCPM), com o propósito de realizar uma distribuição mais equilibrada do crescimento econômico e da população entre as regiões, através da desconcentração da atividade econômica.

De acordo com JURADO (1988), este programa pretendia fortalecer os centros urbanos médios, através da melhoria em sua infra-estrutura econômica e social, para que, assim, representassem uma atração potencial à localização de atividades econômicas e aos fluxos migratórios. Com isto, esperava-se que haveria descompressão na região Sudeste, que conteria e disciplinaria a urbanização da região Sul e que disciplinaria e/ou dinamizaria as cidades da região Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Embora este programa tenha sido formalizado em 1979, já estava sendo implantado desde 1976, sob coordenação do CNPU-Minter, no estado de São Paulo e na região Nordeste.

Para a implementação das diretrizes propostas pelo PNCCPM, era indispensável a escolha dos centros de porte médio que serviriam de alternativa de localização para a atividade econômica. Foi exatamente na definição dos critérios de seleção das cidades que encontrava-se parte da responsabilidade pela baixa eficácia do programa, tendo em vista que houve distorções graves ao relativizar a questão da dimensão dos municípios, ou seja, uma cidade de porte médio escolhida em determinada região, muitas vezes era considerada um centro de pequeno porte em outra⁷⁴. O resultado foi o equívoco de fortalecer a infra-estrutura de espaços urbanos com poucas possibilidades de atrair e reter o excedente populacional, produzido pela modernização do campo.

Com isto, a estratégia de desconcentração das atividades produtivas, visando uma distribuição mais equilibrada da população no espaço, teve um desempenho quase que insignificante se comparado aos objetivos preconizado pelo PNCCPM. A razão para este reduzido sucesso, encontra-se não somente nos critérios de seleção das cidades que fariam parte do programa, mas também na escassez de recursos para serem aplicados e na falta de empenho do próprio Governo Federal com o programa, principalmente, no que se refere aos investimentos estatais. Deve-se advertir, no entanto, que a desconcentração industrial promovida pelos investimentos realizados no II PND, pouca ou nenhuma relação teve com o conjunto de cidades selecionadas para participar do programa⁷⁵. Enfim, esta tentativa do Governo Federal em elaborar

⁷⁴ De acordo com Geraldo Serra (1991), os critérios utilizados para a seleção das cidades médias eram divididos em *critérios espaciais* (relevância regional; localização em relação aos eixos principais; existência de programas especiais na área; distância de outras aglomerações ou centros; posição estratégica) e *critérios intra-urbanos* (dimensão demográfica; desempenho econômico recente; proporção de migrantes recentes; estrutura da PEA – População Economicamente Ativa; pobreza urbana; evolução urbana recente).

⁷⁵ Não foram incluídas na seleção as cidades que integravam as regiões metropolitanas. Assim, dando preferência as regiões menos desenvolvidas ou de ocupação recente, foram selecionadas as seguintes cidades:

Região Sul – Pelotas/Rio Grande; Caxias; Joinville; Florianópolis; Londrina/Maringá; Cascavel; e Toledo.

Região Sudeste – São José dos Campos/Jacareí; São José do Rio Preto; Bauru; Barra Mansa/Volta Redonda; Vitória; Montes Claros; Teófilo Otoni; Juiz de Fora; Uberlândia.

uma política territorial mais abrangente, para forçar uma distribuição mais equilibrada da população e reduzir a pressão sobre os grandes centros urbanos, não atingiu o objetivo pretendido.

De forma geral, procurou-se neste item levantar algumas questões referentes a capacidade das intervenções governamentais frente ao rápido crescimento da demanda pelo aparelhamento urbano. Contudo, torna-se necessário entender como a crise dos anos 80 afetou as áreas urbanas.

3.3. A crise dos anos 80 e os impactos para as áreas urbanas

O dinamismo do crescimento econômico brasileiro, durante o regime militar, esteve amparado numa relativa abundância de crédito externo. Contudo, com o advento do segundo choque do petróleo e a elevação das taxas de juros internacionais em fins da década de 70, o país teve suas bases estruturais abaladas, o que resultou no esgotamento do padrão de financiamento externo, na aceleração inflacionária, no desequilíbrio das contas do balanço de pagamentos, na elevação da dívida externa, enfim, no desencadeamento da crise econômica da década 80.

O esgotamento do longo ciclo expansivo (1967-1980) e o conseqüente agravamento dos desequilíbrios macroeconômicos no início da década de 80, produziram impactos negativos para as áreas urbanas, tendo em vista a progressiva deterioração das condições sociais nas cidades brasileiras. Assim sendo, a análise que será empreendida a seguir, estará focalizada basicamente em três questões: a redução do dinamismo do mercado de trabalho; a crise fiscal do Estado; e a falência do modelo de financiamento do BNH.

Um dos impactos mais visíveis da crise econômica e social que atingiu o país na década de 80, deu-se no mercado de trabalho, através de uma drástica redução dos postos de trabalho e uma precarização das estruturas ocupacionais. Com isto, houve, segundo Vilmar Faria (1992), um bloqueio nas expectativas de mobilidade, fenômeno que denominou de *mobilidade travada*, em virtude das dificuldades que o período trouxe para a mobilidade ascendente dentro das classes sociais e da mobilidade geográfica da população. As conseqüências deste fenômeno

Região Centro-Oeste – Goiânia/Anápolis; Cuiabá; Campo Grande.

Região Nordeste – Petrolina/Juazeiro; Feira de Santana; Vitória da Conquista; Maceió; Aracajú; João Pessoa; Campina Grande; Natal; Crato/Juazeiro; Terezina; Imperatriz.

Região Norte – Santarém.

foram a redução dos fluxos migratórios com destino às grandes metrópoles do Sudeste, especialmente para São Paulo, aumento dos deslocamentos de curta distância para fora da metrópole paulista e potencialização da migração de retorno.

Porém, antes de se discutir os efeitos da redução do dinamismo do mercado de trabalho, é importante salientar que o crescimento do emprego urbano foi muito elevado entre 1950 e 1970, conforme mostra os dados Da Tabela XXIX, ainda que não tenha conseguido absorver todos os trabalhadores que haviam sido expulsos do meio rural. Com base nestes dados foi possível aferir que não houve mudanças radicais na estrutura setorial do emprego urbano neste período, se bem que a informação mais relevante que o quadro nos oferece é o fato de todos os setores apresentarem taxas elevadas de crescimento anual do emprego, como, por exemplo, o setor da construção civil que, entre 1950 e 1970, apresentou uma taxa média de crescimento anual de 4,8%.

TABELA XXIX
BRASIL: 1950-70
ESTRUTURA SETORIAL DO EMPREGO URBANO

DISCRIMINAÇÃO	ESTRUTURA DO EMPREGO (%)			TAXA ANUAL DE CRESCIMENTO (%)		
	1950	1960	1970	50/60	60/70	50/70
Total Não-Agrícola	100	100	100	3,7	4,8	4,3
1. Construção Civil	10	11	11	5,0	4,6	4,8
2. Secundário	27	22	23	1,9	5,2	3,6
2.1. Secundário Organizado	80	87	81	2,9	4,4	3,6
2.2. Secundário Não-Organizado	20	13	19	(2,7)	9,6	3,3
3. Terciário	63	67	66	4,6	4,5	4,5
3.1. Terciário Organizado	65	63	67	4,2	5,0	4,6
3.2. Terciário Não-Organizado	35	37	33	5,3	3,3	4,3

Fonte: DEPE-UNICAMP, Programa de Pesquisas sobre o Mercado de Trabalho no Brasil. Dados Originais dos Censos Demográficos e Econômicos, FIBGE. citada em Valdir José de QUADROS, 1985 p.58.

No entanto, esta performance positiva apresentada pelo mercado de trabalho até fins da década de 70, teve seu ponto de inflexão no início dos anos 80, quando a recessão econômica gerou uma redução significativa no nível de emprego e na renda dos trabalhadores. Esta redução no dinamismo do mercado de trabalho teve como consequência um forte agravamento dos problemas do meio urbano, visto que naquele momento viviam nestas áreas mais de 80 milhões de pessoas, que já defrontavam com a carência de equipamentos sociais e de infra-estrutura urbana básica.

Os desdobramentos da crise do mercado de trabalho, nos anos 80, foram sentidos com maior intensidade nas regiões mais ricas do país, onde as estruturas econômicas eram mais complexas. Este fato é confirmado pelos dados apresentados na Tabela XXX, que mostram que a expansão do emprego urbano entre 1979 e 1988, na região Sul e Sudeste, deu-se a taxas muito reduzidas, respectivamente, 0,80% e 0,49%. Por outro lado, observa-se que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que não possuíam uma economia tão complexa e diversificada como a da região Sudeste, apresentaram taxas elevadas de crescimento do emprego urbano.

O impacto diferenciado da recessão econômica nas macrorregiões pode ser também observado setorialmente, ou seja, enquanto a crise da década de 80 afetou profundamente o desempenho do setor da construção civil e do comércio, tendo em vista que as taxas médias de crescimento anual do emprego nestes setores foram negativas, o que se observou nos setores de serviços e da administração pública, foi um crescimento médio anual significativo do emprego, o que serviu como pequeno amortecedor para o problema do desemprego.

No que tange ao crescimento do emprego no setor de serviços, é importante ressaltar que a taxa média anual de 1,28%, corresponde somente a parte do emprego formal, o que acaba ocultando um desempenho muito mais expressivo do setor, visto que a forte terciarização da estrutura ocupacional, promovida pela estagnação dos anos 80, foi acompanhada de uma crescente informalidade. Já em relação a expansão dos empregos no setor público, parece perfeitamente factível que isto ocorresse num contexto de recessão econômica, contudo, o que causa certa surpresa é o fato deste crescimento ter ocorrido justamente nas regiões que menos sofreram os impactos da crise, ou seja, a regiões Norte (9,49%), Nordeste (7,96%) e Centro-Oeste (6,93%). Para que se possa ter uma idéia da importância e da dimensão desta expansão, basta dizer que dos 2,7 milhões de empregos gerados entre 1980 e 1988, cerca de 1,6 milhão (59,2%) foram originários da administração pública. (Lacerda & Cacciamali 1992:73)

Estas mudanças ocorridas na estrutura ocupacional durante a década de 80, também é observada por Fernandes & Negreiros (2000), quando dizem:

“Concerning the metropolitan labour markets, this process is reflected into the remarkable change of occupational structure from industry to service sector jobs, along with the deterioration of labour according to diverse indicators: fall of real rents, relative fall of formal jobs and welfare labour benefits, degradation of capital-labour relations.” (FERNANDES & NEGREIROS, 2000:18)

O fato concreto é que a crise econômica dos anos 80, dificultou a expansão dos postos de trabalho, além de ter favorecido à precarização da estrutura ocupacional. Com isto, houve um agravamento da situação social nas grandes cidades brasileiras, pois corroeu progressivamente a possibilidade de crescimento da renda real dos trabalhadores, implicando numa sensível piora na distribuição de renda.

TABELA XXX
ÍNDICES E TAXAS MÉDIAS DO CRESCIMENTO ANUAL DO EMPREGO
URBANO REGISTRADO E FORMAL, SEGUNDO REGIÕES E SETORES
ECONÔMICOS – BRASIL 1979 - 1988

Regiões e Setores Econômicos	Índices (1)				Taxas (%)
	1980	1983	1985	1988	1988/79
Brasil	102,31	96,20	105,55	112,03	1,27
Regiões					
Norte	106,37	109,78	126,57	138,10	3,65
Nordeste	104,78	108,50	123,47	137,03	3,56
Sudeste	101,70	91,63	99,68	104,47	0,49
Sul	104,14	97,57	103,16	107,41	0,80
Centro-Oeste	102,91	107,91	137,99	141,58	3,94
Setores					
Extração Mineral	103,81	92,58	102,36	100,70	0,08
Manufatura	102,60	85,72	98,75	104,73	0,51
Utilidade Pública	104,04	99,54	105,04	111,43	1,21
Construção	96,06	59,64	61,31	62,48	-5,09
Comércio	99,35	88,94	91,09	91,61	-0,97
Serviços	102,80	92,28	106,12	112,09	1,28
Administração Pública	105,60	122,48	140,28	162,99	5,58

Fonte: MTb/RAIS. (1) Base: 1979 = 100

Nota: Quadro apresentado no trabalho “Processos de Ajustamento, Emprego Público e Diferenciações Regionais dos Mercados de Trabalho” de autoria de Guilherme Narciso de Lacerda e Maria Cristina Cacciamali.

É importante também salientar que o aumento do desemprego nas grandes metrópoles gerou outros efeitos perversos para as áreas urbanas, tendo em vista que contribuiu para o esgotamento do padrão de financiamento auto-sustentado das políticas urbanas delineadas pelo BNH, ou seja, o Sistema Financeiro do Saneamento Básico e, principalmente, o Sistema Financeiro da Habitação, foram profundamente afetados pelos impactos da recessão, já que suas bases de captação de recursos financeiros estavam atreladas ao dinamismo do crescimento econômico do país.

Nesse sentido, deve-se ressaltar que o FGTS, que era a principal fonte de captação de recursos, teve suas contas afetadas pela conjuntura recessiva de duas maneiras, isto é, através da redução do número de trabalhadores contribuindo para o fundo e por meio do aumento dos saques, devido ao crescente número de demissões sem justa causa pelas empresas que se adequavam à redução de suas demandas. Em decorrência destes fatores, houve uma drástica redução da arrecadação líquida do FGTS nos anos de 1983, 84 e 85.

O desemprego crescente afetaria ainda o desempenho de uma outra fonte de captação de recursos, as cadernetas de poupança, que tem sido a principal aplicação financeira utilizada pelos trabalhadores, se bem que neste caso as alterações nos prazos de capitalização de trimestral para mensal, conferiu maior atratividade para esta aplicação e com isso os impactos negativos foram amenizados. E, por último, mas não menos importante, deve-se mencionar o expressivo aumento da inadimplência no pagamento das prestações durante a primeira metade dos anos 80. Num contexto recessivo e com a ausência de políticas de renda que contemplassem aspectos distributivos, houve uma sensível redução da capacidade de consumo e financiamento dos trabalhadores de baixa renda e, com isto, gerou-se uma demanda por infra-estrutura urbana e habitação sem condições de solvabilidade.

Enfim, os impactos da instabilidade econômica sobre o mercado de trabalho refletiram diretamente nas áreas urbanas, visto que o aumento da pressão da demanda por mais equipamentos sociais coletivos foi acompanhada de uma redução na capacidade de planejamento e de financiamento das políticas urbanas pelo BNH.

É justamente esta redução na capacidade de financiamento das políticas urbanas que se pretende deter nesta última etapa. Uma parte desta questão acabou de ser respondida na análise feita sobre os impactos do aumento do desemprego para o financiamento das políticas urbanas implementadas pelo BNH. Contudo, o objetivo agora é discutir as implicações do agravamento

da crise fiscal para as cidades brasileiras, um tema que, de certa forma, foi negligenciado por grande parte dos estudos urbanos no período, mas que mostra-se extremamente importante, considerando a progressiva imobilização da política social executada pelo Governo Federal ao longo dos anos 80.

Nesse sentido, pode-se afirmar, inequivocamente, que o estrangulamento financeiro do setor público durante a década de 80, praticamente eliminou a possibilidade de uma ação pública eficaz nas áreas urbanas. As causas dos desequilíbrios nas contas do Governo variaram ao longo desse período, no entanto, foram resumidas por Giambiagi (1988), nos seguintes pontos:

- a) a crise da dívida externa, pelo efeito simultâneo da elevação das taxas de juros internacionais e do desaparecimento do crédito externo, que fora abundante até 1982;
- b) o aumento do peso dos encargos da dívida pública, pelo aumento da relação dívida do governo central/PIB;
- c) a queda da carga tributária, pela combinação de incremento da evasão e do “efeito Tanzi” associado à alta inflação;
- d) aumento dos gastos governamentais, a partir do início da chamada Nova República, 1985.

A partir deste conjunto de fatores, pode-se notar que houve no país um agravamento da crise fiscal, derivada não somente dos problemas de natureza estrutural da economia brasileira, mas também da própria política econômica adotada, resultando numa gradual redução da capacidade do Governo Federal em financiar a política social, que era fortemente dependente dos mecanismos de créditos subsidiados criados durante o ciclo expansivo da economia brasileira. É, portanto, esta progressiva imobilização da política social, uma das causas para o aumento da pobreza e das desigualdades nas metrópoles brasileiras ao longo dos anos 80.

Diante de tal quadro, não surpreende, que as implicações sociais, decorrentes da crise fiscal, tenham sido maiores para as grandes cidades, tendo em vista que nestas áreas há uma forte concentração de população de baixa renda, em grande parte desassistidas pelo poder público. Além disso, existem outros fatores agravantes para a questão, como, por exemplo, a intensidade do crescimento da demanda por serviços públicos coletivos e a fragilidade financeira dos

municípios, que tiveram suas receitas fiscais reduzidas com a reforma tributária de 1966⁷⁶. Por fim, é importante observar que neste período, deu-se início a uma gradual transferência de encargos e responsabilidades para os estados e municípios sem que ocorresse no mesmo ritmo a transferência de recursos necessários para viabilizar as políticas setoriais⁷⁷.

3.4. Considerações Finais

O conjunto de problemáticas desenvolvidas ao longo deste capítulo, associadas as análises realizadas nos capítulos anteriores, permite inferir que a crescente degradação da infraestrutura econômica e social nas grandes cidades, deu-se em virtude das incongruências existentes entre a natureza do processo de urbanização no Brasil e as políticas urbanas adotadas pelo Governo Federal, já que o planejamento urbano e as políticas habitacionais e de saneamento básico implementadas no Brasil, não foram adequadas a uma realidade caracterizada por um processo acelerado de urbanização.

Ao se chegar a esta conclusão, não está se negligenciando o fato de que houve uma expansão muito acelerada da infra-estrutura urbana, contudo, é salutar entender que o Governo Federal não conseguiu implantar uma política urbana *latu sensu*, no sentido de planejamento *intra e inter-urbano*, que estivesse em sintonia fina com a política macroeconômica e com as políticas de ocupação do território. O desejável seria que o conjunto das políticas sociais e, em particular, a política urbana, fosse capaz de gerar condições propícias para que os centros urbanos pudessem absorver a população expulsa de seus *hinterlands*, com isto não teria ocorrido uma degradação tão forte da infra-estrutura urbana e dos equipamentos sociais nas grandes metrópoles, nem tampouco elevado a quantidade de excluídos e marginalizados, visto que a intensidade dos deslocamentos dos fluxos migratórios seriam menores. Em consequência, se teria uma melhor hierarquização da rede urbana brasileira e uma ocupação mais sustentável do solo urbano.

⁷⁶ Torna-se importante esclarecer que houve, com a Reforma Tributária de 1988, uma profunda alteração na distribuição de competências entre as esferas governamentais, o que objetivava resolver a principal distorção causada pela reforma de 1966, que era a centralização de recursos tributários.

⁷⁷ Cf. BONDUKI (1996)

CONCLUSÃO

Ao longo desta dissertação, procurou-se compreender o acelerado processo de urbanização ocorrido no Brasil, a partir da década de 60, nos seus determinantes mais gerais, de forma que tornasse possível analisar se houveram incongruências entre a natureza do processo de urbanização e as políticas urbanas adotadas pelo Governo Federal. Nesse sentido, as conclusões que serão apresentadas a seguir, constituem um esforço de síntese para apresentar alguns dos principais resultados alcançados pelo estudo.

De início, é importante ressaltar que a intensificação do processo de acumulação urbano-industrial, possibilitou uma maior integração das redes urbanas regionais e um dinâmico processo de urbanização no país, que teve como consequência a formação de uma sociedade urbana complexa.

No entanto, este acelerado processo de urbanização, articulado ao processo de industrialização, deu-se de forma bastante heterogênea em termos regionais, condicionando fortemente a dinâmica migratória *vis-à-vis* a intensificação dos fluxos populacionais, tanto de origem rural quanto do próprio meio urbano, em direção aos centros urbanos maiores, principalmente para as áreas metropolitanas da região Sudeste.

O resultado deste intenso processo migratório em direção as grandes metrópoles foi a configuração de um padrão de urbanização caracterizado por: crescimento físico elevado, em especial nos centros urbanos grandes e médios; conurbação e adensamento excessivo de áreas desprovidas de infra-estrutura urbana e equipamentos sociais; produção de vazios urbanos infra-estruturados com retenção especulativa de solo urbano, adensamento dos centros urbanos das principais aglomerações e periferização do crescimento físico, com a formação de cidades-

dormitório e segregação espacial da população de baixa renda; agravamento da situação de informalidade da ocupação do solo urbano, com aumento da favelização e das invasões de áreas públicas e particulares; distorções e ineficiências do sistema de transportes e circulação urbana; e o aumento da poluição e da agressão ao meio ambiente⁷⁸.

Neste contexto, as intervenções do Governo Federal nas áreas urbanas, ganharam substancial importância, tendo em vista a necessidade de conter o crescimento da exclusão social no interior do espaço urbano e de coibir a tendência de expansão das ocupações de áreas ilegais. Contudo, a análise realizada sobre as políticas urbanas, em especial, o desempenho das políticas de habitação e de saneamento básico, durante o regime militar, mostrou que as ações foram insuficientes para permitir o acesso da população de baixa renda à moradia e aos equipamentos sociais coletivos. Nesse sentido, é possível afirmar, por exemplo, que a política habitacional adotada pelo BNH, baseada em um padrão de atuação auto-sustentável, acabou distorcendo o papel que deveria ter a intervenção estatal, ou seja, o modelo de atuação do BNH, ao excluir parcela significativa da população do acesso aos financiamentos habitacionais, acabou contribuindo justamente para a segregação espacial e para a geração de espaços urbanos fora das normas legais, técnicas e administrativas.

Todavia, é necessário observar que esta não foi a única incoerência identificada ao longo do estudo, como mostrou o terceiro capítulo, mas outras questões emergiram no momento em que o conjunto de externalidades negativas, provocadas pelo acelerado processo de urbanização, não foram corrigidas pelas sucessíveis intervenções do Estado. Com isto, pode-se concluir que as políticas setoriais e o planejamento urbano não foram condizentes com o ritmo em que se processou a urbanização brasileira, nem tampouco com as políticas macroeconômicas adotadas pelo Governo Federal, o que resultou num padrão desordenado de urbanização.

Na verdade, dada a intensidade com que ocorreu o processo de urbanização no país, qualquer que fosse a política urbana, se não tivesse suficientemente articulada à política macroeconômica e a uma política territorial mais abrangente, não teria logrado um sucesso diferente. Um fato que ilustra bem esta questão, é que justamente no período em que se presenciou o auge do planejamento urbano no Brasil, na década de 70, foi, por contradição, o período onde as cidades brasileiras cresceram mais desordenadamente.

⁷⁸ Conforme mostra o estudo Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil. Org. IPEA/UNICAMP.IE.NESUR/ IBGE. Campinas-SP, 1999. (Coleção Pesquisas, 3). p. 24-25.

Neste *interim*, é preciso realçar duas questões importantes sobre o planejamento urbano no Brasil. A primeira se refere ao fato de que somente uma pequena parte das diretrizes expostas nos planos foram efetivamente transformadas em ações práticas, o que implica dizer que, por vezes, os planos serviram apenas como retórica pelo Estado. Já a segunda questão, e esta parece ser a mais importante, refere-se ao fato de que houve, durante o período autoritário, uma clara separação entre o planejamento tecnocrático e a gestão das políticas urbanas. Assim, enquanto era planejado, pelos técnicos do Governo e por escritórios contratados, um modelo de cidade do futuro, racionalmente ocupada, *“o destino da cidade ia sendo negociado, dia a dia, com os interesses econômicos, locais e corporativos, através de instrumentos como cooptação, corrupção, lobby ou outras formas de pressão utilizadas pelos que conseguiam ter acesso à mesa centralizada de decisões”*⁷⁹.

Contudo, mesmo com toda a crítica que se possa fazer à fragilidade do planejamento urbano em realizar a justiça social e espacial nas cidades brasileiras, ainda assim acreditamos numa ação transformadora do planejamento que conduza a uma ampliação da cidadania. Neste sentido, assentado mais em esperanças do que movido por utopias, há que se concordar integralmente com Maricato (2000), quando afirma que: *“(...) apesar da história referida e do descrédito, o planejamento urbano é necessário para assegurar justiça social e a reposição dos pressupostos ambientais naturais para o assentamento humano. Não há como vislumbrar um futuro melhor para as cidades brasileiras sem planejamento”*. (MARICATO, 2000:178)

Por fim, deve-se salientar que a análise realizada ao longo desta dissertação, permitiu constatar várias incongruências entre a natureza do processo de urbanização e as intervenções do Governo Federal no espaço urbano. Uma reflexão mais apurada destes resultados, mostra que a dramaticidade da questão social brasileira, presente sobretudo nas grandes metrópoles, através da exclusão social e da segregação espacial, é proveniente em grande parte da precária relação entre a ação governamental e o desenvolvimento urbano do país. Assim sendo, pode-se concluir, parafraseando Maricato (2000), que *“as idéias estiveram fora do lugar e o lugar fora das idéias”*.

⁷⁹ Raquel ROLNIK. Apresentação de Participação da Iniciativa Privada na Construção da Cidade. Suplemento do Diário Oficial do Município, nº 243, de 24/12/1992.

BIBLIOGRAFIA

- ABC (Associação Brasileira de COHAB's). Diagnóstico de Desempenho das COHAB's. Rio de Janeiro, 1985. (mimeo)
- ALBUQUERQUE, Marcos Cintra Cavalcanti. Habitação Popular: Avaliação e Propostas de Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação. Revista Estudos Econômicos, 16 (1): 77-121, São Paulo, 1986.
- ALMEIDA, Wanderly J. M. de. Variação do Emprego no Quadro Urbano-Setor Serviços. Pesquisa e Planejamento Econômico. vol. 2, p.747-773, Rio de Janeiro, 1973.
- ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. Política Urbana no Brasil: O Paradigma, a Organização e a Política. Estudos Cebrap nº 18. São Paulo, Editora Brasiliense, 1976.
- ARRETCHE, Marta T. S. Estado e Mercado na Provisão Habitacional. Três modelos de Política. Dissertação de Mestrado. IFCH/Unicamp. Campinas, 1990a.
- _____. Intervenção do Estado e o Setor Privado: o modelo brasileiro de política habitacional. Espaços & Debates. nº31. São Paulo, 1990b.
- AZEVEDO, Aroldo de. Vilas e Cidades no Brasil Colonial: ensaio de geografia urbana retrospectiva. Boletim 208, Geografia 11. Faculdade de Filosofia, Universidade de São Paulo, 1956.
- AZEVEDO, Sérgio. Vinte e dois anos de Política de Habitação Popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. Revista de Administração Pública, v.22, nº4, out/dez, 1988.
- BAENINGER, Rosana. Homogeneização de Tendências Populacionais em São Paulo: o papel dos pólos regionais no processo de urbanização e de redistribuição espacial da população. In: ENCONTRO DE ESTUDOS POPULACIONAIS, IX, 1994, Caxambu. Anais... v.1. Caxambú, 1994.
- BANCO MUNDIAL. Brazil: Report of the Public Social Expenditure Review Mission. October, 1987.
- BERNARDES, L.V. Política Urbana: Uma Análise da Experiência Brasileira. Boletim Análise e Conjuntura. Belo Horizonte, v.1(1) 83-119, jan/abr.1986.
- BIER, Amaury et alii. A Crise do Saneamento no Brasil: reforma tributária, uma falsa resposta. Pesquisa Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, 18 (1) 161-196, abr.1988.

- BNH. O Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo: análise de 1972/73. relatório nº 9, Rio de Janeiro.
- BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. in: A Produção Capitalista da Casa (e da cidade) no Brasil Industrial. Ermínia Maricato (org.) Editora Alfa-Omega. São Paulo, 1979.
- BONDUKI, Nabil. Avaliação das Operações Interligadas como Instrumento de Captação de Recursos para a Habitação Social em São Paulo (1987-1992). in: Finanças Locais e Regionais. Milton Santos Filho (org.). Editora Hucitec: São Paulo; EDUFBA: Salvador, 1996.
- BRANDÃO, Sandra Márcia Chagas & FERREIRA, Sinésio Pires. Setor Terciário: dificuldades para sua definição. In: São Paulo em Perspectiva. vol.6, nº 3. São Paulo, jul./set. 1992.
- BRUNA, Paulo J.V. Arquitetura, Industrialização e Desenvolvimento. Tese de Doutorado. FAU-USP. São Paulo, 1972.
- CANO, Wilson. Questão Regional e Urbanização no Desenvolvimento Econômico Brasileiro pós 1930. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 1988, Olinda. Anais... Olinda:ABEP, 1988.
- _____. Subsídios para a Reformulação das Políticas de Descentralização Industrial e de Urbanização no estado de São Paulo. in: A Interiorização do Desenvolvimento Econômico do estado de São Paulo. Convênio SEP-SP e Fecamp/Unicamp, abril, 1987.
- _____. Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil, 1930 – 1995. 2ª edição revisada e aumentada. Campinas-SP: UNICAMP.IE, 1998. (Coleção 30 anos de Economia – UNICAMP, 2)
- CARACTERIZAÇÃO E TENDÊNCIAS DA REDE URBANA DO BRASIL. Campinas-SP: UNICAMP/NESUR:IPEA:IBGE, 1999. 2 volumes (Coleção Pesquisa, 3).
- CARDOSO, Fernando Henrique. O Modelo Político Brasileiro. 5ª edição. Editora Bertrand Brasil S.A. Rio de Janeiro, 1993.
- CARDOSO DE MELLO, João Manuel. O Capitalismo Tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. Coleção 30 anos do Instituto de Economia – Unicamp, 1998.
- CASTRO, A.C. & Fonseca, M.G.D. A Dinâmica Agroindustrial do Centro-Oeste. Brasília: IPEA, 1995 (Série IPEA, nº 148).

- CINTRA, A. O. & HADDAD, Paulo R. (org.) Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
- COORDENADORIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO. As Políticas Federais de Desenvolvimento Urbano em 1987, Brasília, IPEA/IPLAN, novembro de 1988. (Acompanhamento de Políticas Públicas nº 5)
- COSTA, Emília Viotti da. Urbanização no Brasil no Século XIX. in: Da Monarquia à República: Momentos Decisivos. Editorial Grijalbo. São Paulo, 1977.
- DAVIDOVICH, Fany R. & FREDRICH, Olga Maria B.L. Brasil: uma visão geográfica nos anos 80 (Urbanização no Brasil). Rio de Janeiro. IBGE, 1988.
- DEDECCA, Cláudio S. & MONTAGNER, Paula. Crise Econômica e Desempenho do Terciário. In: São Paulo em Perspectiva. vol.6, nº 3. São Paulo, jul./set. 1992.
- DE FARO, Clovis. Vinte Anos de BNH: a evolução dos planos básicos de financiamento para aquisição da casa própria do Banco Nacional de Habitação: 1964-84. Niterói: EDUFF; Rio de Janeiro: FGV, 1992.
- DE PAOLI, Tércia Pilomia. Um Estudo da Política Urbana no Brasil. Dissertação de Mestrado. IFCH-Unicamp. Campinas, 1983.
- FARIA, Vilmar E. Cinquenta Anos de Urbanização no Brasil. Novos Estudos CEBRAP, nº29, São Paulo, março de 1991.
- _____. O Processo de urbanização no Brasil: algumas notas para seu estudo e interpretação. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, Campos do Jordão, 1978. Anais... São Paulo:ABEP.
- _____. A Conjuntura Social Brasileira: dilemas e perspectiva. Novos Estudos CEBRAP, nº 33, São Paulo, 1992.
- _____. O Desafio Demográfico. s.d. acesso em 06.04.2000. disponível em:
<http://www.mre.gov.br/cdbrazil/itamaraty/web/port/polsoc/desafio/apresent.htm>
- FERNANDES, Ana Cristina & NEGREIROS, Rovená. Economic Developmentism and Change within the Brazilian Urban Network. IE-NESUR/UNICAMP, 2000. mimeo
- FINEP-GAP. Habitação Popular: inventário da ação governamental. Rio de Janeiro, 1983.
- FIORI, José Luis. O Nó Cego do Desenvolvimentismo Brasileiro. Novos Estudos do CEBRAP, nº 40, p.125-144, São Paulo, 1994.

- _____. Conjuntura e Ciclo na Dinâmica de um Estado Periférico. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1984.
- _____. Instabilidade e Crise do Estado na Industrialização Brasileira. Tese de Titular. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1988.
- FRANCISCONI, Jorge & SOUZA, M. Adélia. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: estudos e proposições alternativas. Brasília, IPEA/IPLAN, 1976 (Estudos para o Planejamento, 15).
- GIAMBIAGI, Fábio. A crise Fiscal da União: o que aconteceu recentemente? Texto para Discussão BNDES nº 35, Rio de Janeiro, 1988.
- GONÇALVES OHTAKE, Maria Flora. O Processo de Urbanização em São Paulo: dois momentos, duas faces. Dissertação de Mestrado. FCS - PUC-SP, São Paulo, 1982.
- GONÇALVES, Maria Flora. As Engrenagens da Locomotiva: ensaio sobre a formação urbana paulista. IFCH-UNICAMP, novembro de 1998.
- GONÇALVES, Maria Flora & SEMEGHINI, Ulysses Cidade. A Modernização do Setor Terciário Paulista. In: São Paulo em Perspectiva. vol.6, nº 3. São Paulo, jul./set. 1992.
- GREMAUD, Amaury. et alii. Formação Econômica do Brasil. Editora Atlas. São Paulo, 1997.
- IANNI, Octávio. Estado e Planejamento Econômico. 4ª edição. Editora Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 1986.
- INDJAIAN, Arthur. O Sistema Financeiro da Habitação. Dissertação de Mestrado. Unicamp, 1978.
- JARDIM, Antonio. Migração e Metropolização no Centro-Oeste. in: Metropolização e Rede Urbana: perspectivas dos anos 90. Ana Clara Torres Ribeiro e Denise B.Pinheiro Machado (orgs.). p.75 a 109. setembro de 1990.
- JURADO, Emílgio Ricardo García. Bases Teóricas da Política Urbana no Brasil: uma análise crítica. FEA-USP. Dissertação de mestrado, 1988.
- _____. Bases Teóricas da Política Urbana no Brasil: Uma Crítica. in: Anais do XVI Encontro Nacional de Economia. Belo Horizonte. vol.IV. dezembro de 1988.
- KANDIR, Antonio. A Instabilidade do Mercado Habitacional. Dissertação de mestrado, IFCH-UNICAMP, 1983.

- KLEINKE, Maria de Lourdes Urban, DESCHAMPS, Marley Vanice & MOURA, Rosa. Movimento Migratório no Paraná (1986-91 e 1991-96): origens distintas e destinos convergentes. Revista Paranaense de Desenvolvimento nº 95, Curitiba, 1999.
- KON, Anita. Setor Terciário Paulista, Desenvolvimento e Estagnação. In: São Paulo em Perspectiva. vol.6, nº 3. São Paulo, jul./set. 1992.
- LACERDA, Guilherme Narciso de & CACCIAMLI, Maria Cristina. Processos de Ajustamento, Emprego Público e Diferenciações regionais dos Mercados de Trabalho. In: São Paulo em Perspectiva. vol.6, nº 3. São Paulo, jul./set. 1992.
- LARA RESENDE, André. A Política Brasileira de Estabilização: 1963/68. Política e Planejamento Econômico 12 (3), dezembro de 1982.
- _____. A Estabilização e Reforma: 1964-1967. in: A Ordem do Progresso. Marcelo de Paiva Abreu (org.). Editora Campus, 1990.
- LAVINAS, Lena & NABUCO, Maria Regina. Crise Econômica e Terciarização no Mercado de Trabalho. in: São Paulo em Perspectiva. vol.6, nº 3. São Paulo, jul./set. 1992.
- LESSA, Carlos. A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976 – Sonhos e Fracassos. Tese de Professor Titular da UFRJ. Rio de Janeiro, 1978.
- LEE, Everett S. A Theory on Migration. Demography; 3 (1): 47-57, 1966. Population Studies Center. Séries in Studies of Human Resources
- LODDER, Celsius A. O Processo de Crescimento Urbano no Brasil. Pesquisa e Planejamento Econômico. p.459-476. Rio de Janeiro, 1977.
- LOJKINE, Jean. O Papel do Estado na Urbanização Capitalista. in: Marxismo e Urbanismo Capitalista. Reginaldo Forti (org.). Livraria Editora Ciências Humanas. São Paulo, 1979.
- MARICATO, Ermínia. Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica. Editora Vozes. Petrópolis-RJ, 1987.
- _____. Cidades médias vão enfrentar problemas com o crescimento. O Estado de São Paulo. São Paulo, 1996.
- _____. As idéias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Idéias –planejamento urbano no Brasil. in: A cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos. Otilia Arantes, Carlos Vainer e Ermínia Maricato (orgs.). Editora Vozes, Petrópolis, RJ: 2000.

- MARTINE, George. Migrações Internas e Alternativas de Fixação Produtiva: Experiências Recentes de Colonização no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, Campos do Jordão, 1978. Anais... São Paulo:ABEP.
- MARTINE, George & CAMARGO, Lísio. Crescimento e Distribuição da População Brasileira: tendências recentes. Revista Brasileira de Estudos de População. v.1 nº ½. p. 99-143. Campinas-SP, jan/dez, 1984.
- MARTINE, George & FARIA, Vilmar Evangelista. Contexto Social da Política e da Pesquisa em População no Brasil. Revista Brasileira de Estudos de População. v.3 nº 1 p. 01-24. Campinas-SP, jan/jun, 1986.
- MARTINE, George et alii. A Urbanização no Brasil: Retrospectiva, Componentes e Perspectiva. in: Para a Década de 90 - Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas. Ipea/Iplan. p.99-159. Brasília, 1990.
- MARTINE, George et alii. Mudanças Recentes no Padrão Demográfico Brasileiro e Implicações para a Agenda Social. – Brasília: IPEA, 1994. (Texto para Discussão nº 345)
- MARTORE, Celso L.. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo-PAEG (1964-1966). in: Planejamento no Brasil. Lafer, Betty Mindlin (org.). Editora Perspectiva. 2ª edição. São Paulo, 1973.
- MATA, Milton da. Urbanização e Migrações Internas. Pesquisa e Planejamento Econômico vol. 3. nº 3, p.715-746, Rio de Janeiro, 1973.
- MELO, Marcus André B.C. Estruturação Intra-urbana, Regimes de Acumulação e Sistemas Financeiros da Habitação: Brasil em perspectiva comparada. Espaços & Debates. nº31. São Paulo, 1990.
- _____. Ajuste Estrutural: implicações para as Metrópoles. in: Finanças Locais e Regionais. Milton Santos Filho (org). Editora Hucitec: São Paulo; EDUFBA: Salvador, 1996.
- MINISTÉRIO DO INTERIOR. Secretaria Geral. Programa de Ação do Governo na Área do Desenvolvimento Urbano 1975-79. Brasília, 1975.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA, Programa de Ação Econômica do Governo: 1964-1966 (Síntese), Documentos EPEA, 2ª edição, Rio de Janeiro, maio de 1965.

- MOURA, Hélio Augusto de. Migração Interna: textos selecionados. Fortaleza: BND/ETENE, 1980.
- MOURA, Rosa & Ultramari, Clóvis. Metrópoles: encruzilhada de muitos caminhos. in: Metrópole – Grande Curitiba: teoria e prática. Ipardes, 1994
- MOURA, Rosa & MAGALHÃES, M.V. Leitura do Padrão de Urbanização do Paraná nas Duas Últimas Décadas. Revista Paranaense de Desenvolvimento, nº 88, Curitiba, 1996.
- MOURA, Rosa & KLEINKE, Maria de Lourdes Urban. Espacialidades de Concentração na Rede Urbana da Região Sul. Revista Paranaense de Desenvolvimento nº 95, Curitiba, 1999.
- MOTTA, Diana et alii. A Dimensão Urbana do Desenvolvimento Econômico - Espacial Brasileiro. Texto para Discussão nº 530 - IPEA, Brasília, dez., 1997.
- NEGREIROS, Rovená. Padrão de Intervenção do Governo Federal no Meio Urbano: 1964-89. Dissertação de Mestrado. Florianópolis, 1991.
- NEGRI, Barjas. Industrialização e Terciarização no estado de São Paulo. In: São Paulo em Perspectiva. vol.6, nº 3. São Paulo, jul./set. 1992.
- OLIVEIRA, Fabrício A. Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil (1964-1984). Editora Hucitec. São Paulo, 1995.
- OLIVEIRA, Francisco. Acumulação Monopolista, Estado e Urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. in: Contradições Urbanas e Movimentos Sociais. 2ª edição. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 1978.
- PACHECO, Carlos Américo. A Terciarização dos 80: de tudo um pouco. in: São Paulo em Perspectiva. vol.6, nº 3. São Paulo, jul./set. 1992.
- _____. Urbanização e Reprodução Social: Marginalidade e Precarização das Estruturas Sociais no Desenvolvimento Urbano Brasileiro. Relatório A.3. in: Urbanização e Metropolização no Estado de São Paulo: Desafios da Política Urbana. Convênio SEP/FECAMP. NESUR/IE/UNICAMP, Campinas, abril de 1992.
- PACHECO, Carlos Américo & PATARRA, Neide. Movimentos Migratórios anos 80: novos padrões. in: PATARRA, Neide et alii (orgs). Migrações, Condições de Vida e Dinâmica Urbana: São Paulo 1980-1993. Campinas: UNICAMP.IE, 1997.
- REIS FILHO, Nestor Goulart. Evolução Urbana do Brasil. Pioneira. São Paulo, 1968.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) 1972/74, Brasília, 1971.

- _____. II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) 1975/79, Brasília, 1974.
- _____. III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND) 1980/85, Brasília, 1981.
- ROLNIK, Raquel. Apresentação de Participação da Iniciativa Privada na Construção da Cidade. Suplemento do Diário Oficial do Município, nº 243, de 24/12/1992.
- SACHS, Céline. São Paulo: Políticas Públicas e Habitação Popular. Editora da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.
- SANTOS, Cláudio H.M. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998. IPEA. Brasília, julho de 1999. (Texto para Discussão nº654)
- SANTOS, Milton. A Urbanização Brasileira. Editora Hucitec, 3ª edição. São Paulo, 1996.
- SCHMIDT, Benício V. & FARRET, Ricardo L.. A Questão Urbana. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1986.
- SCHMIDT, Benício V. O Estado e a Política Urbana no Brasil. Porto Alegre: UFRGS, 1983.
- SERRA, Geraldo. Urbanização e Centralismo Autoritário. São Paulo: Nobel : Editora da Universidade Estadual de São Paulo, 1991.
- SILVEIRA, Ricardo de Jesus. Planejamento Urbano Participativo: A experiência de Cambé - Pr. Londrina: Editora da Universidade Estadual de Londrina, 1989.
- SIMONSEN, Mario H. Poupança e Crescimento Econômico: o caso brasileiro. Ensaio Econômicos, EPGE, nº 178, 1991.
- SIMONSEN, Mário H. & CAMPOS, Roberto. A Nova Economia Brasileira. 2ª edição. Livraria José Olympio Editora. Rio de Janeiro, 1976.
- SINGER, Paul. Migrações Internas: considerações teóricas sobre o seu estudo. In: Economia Política da Urbanização. 7ª edição. Brasiliense Editora. São Paulo, 1980.
- SOUZA, Edgar Bastos. Sugestões para uma Nova Política de Saneamento Básico Urbano. in: Para a Década de 90 - Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas. Ipea/Iplan. p.275-290. Brasília, 1990
- SOUZA, Maria Adélia. Governo Urbano. São Paulo: Nobel, 1988.
- TASCHNER, Suzana Pasternak & BÓGUS, Lúcia Maria Machado. Mobilidade Espacial da População Brasileira: aspectos e tendências. Revista Brasileira de Estudos de População. v.3 nº 2 p. 87-129. Campinas-SP, jul/dez, 1986.
- TAVARES, Maria da Conceição. Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

- _____. Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil. 2 edição, Campinas: Unicamp, 1986.
- TOLOSA, Hamilton C. Os Novos Desafios da Política Urbana na Era do Real. Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas do Rio de Janeiro. novembro de 1996.
- _____. Política Urbana e Redistribuição da Renda. Pesquisa e Planejamento Econômico. p.69-100. Rio de Janeiro, 1977.
- _____. Macroeconomia da Urbanização Brasileira. Pesquisa e Planejamento Econômico. vol. 2, p.585-644, Rio de Janeiro, 1973.
- TRINDADE, Mario. Habitação e Desenvolvimento. Editora Vozes. Petrópolis-RJ, 1971.
- VALLADARES, Lícia do Prado. Estudos Recentes sobre a Habitação no Brasil: Resenha da Literatura. in: Repensando a Habitação no Brasil. Lícia P.Valladares (org.). Zahar Editores. Rio de Janeiro, 1982.
- VASCONCELOS, José Romeu & CÂNDIDO JUNIOR, José Oswaldo. O Problema Habitacional no Brasil no Brasil: Déficit, Financiamento e Perspectivas. IPEA. Brasília, abril de 1996. (Texto para Discussão)
- VILLAÇA, Flávio. Uma Contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil. in: O Processo de Urbanização no Brasil. Csaba Deák e Sueli Ramos Schiffer (orgs.). EDUSP, São Paulo, 2000.