



RAPHAEL BRITO FAUSTINO

**AVANÇOS E LIMITES DAS POLÍTICAS DE
DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL (1988-2013)**

**Campinas
2014**



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

RAPHAEL BRITO FAUSTINO

**AVANÇOS E LIMITES DAS POLÍTICAS DE
DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL (1988-2013)**

Prof. Dr. Marcelo Weishaupt Proni – Orientador

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Economia Social e do Trabalho do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Economia Social e do Trabalho.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL
DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELO ALUNO
RAPHAEL BRITO FAUSTINO E ORIENTADA PELO
PROF. DR. MARCELO WEISHAAPT PRONI.

Orientador

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'M' and 'P' intertwined, written over a horizontal line.

CAMPINAS
2014

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Economia
Maria Teodora Buoro Albertini - CRB 8/2142

F275a Faustino, Raphael Brito, 1983-
Avanços e limites das políticas de desenvolvimento urbano no Brasil
(1988-2013) / Raphael Brito Faustino. – Campinas, SP : [s.n.], 2014.

Orientador: Marcelo Weishaupt Proni.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de
Economia.

1. Ministério das Cidades. 2. Desenvolvimento urbano. 3. Habitação. 4.
Saneamento. 5. Transporte urbano. I. Proni, Marcelo Weishaupt, 1964-. II.
Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Advances and limits of urban development policies in Brazil
(1988-2013)

Palavras-chave em inglês:

Ministry of the Cities
Urban development
Housing
Sanitation
Urban transportation

Área de concentração: Economia Social e do Trabalho

Titulação: Mestre em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora:

Marcelo Weishaupt Proni [Orientador]
Mariana de Azevedo Barreto Fix
Luciana de Oliveira Royer

Data de defesa: 31-07-2014

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico



DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

RAPHAEL BRITO FAUSTINO

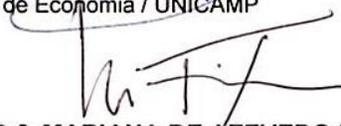
**AVANÇOS E LIMITES DAS POLÍTICAS DE
DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL (1988-2013)**

Defendida em 31/07/2014

COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. MARCELO WEISHAUPT PRONI
Instituto de Economia / UNICAMP



Prof. Dr. MARIANA DE AZEVEDO BARRETTO FIX
Instituto de Economia / UNICAMP



Prof. Dr. LUCIANA DE OLIVEIRA ROYER
FAU / USP

Agradecimentos

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, Célia e Edson, por todo esforço para garantir as oportunidades que me permitiram chegar até aqui. Toda a trajetória que culminou com este trabalho não seria possível sem o apoio dos dois. Também agradeço às minhas irmãs, Carolina e Yasmhin, companheiras de toda a vida.

Ao Professor Marcelo Weishaupt Proni, também pela orientação, mas, principalmente, pelo apoio nos momentos de maior ansiedade e pelos esclarecimentos que foram fundamentais para conclusão do trabalho.

Deixo meus agradecimentos aos professores do Instituto de Economia, em especial ao Professor Geraldo di Giovanni, que me acompanhou no início deste trabalho. Aos demais professores, Maria Alejandra Caporale Madi, Eugênia Troncoso Leone, José Ricardo Barbosa Gonçalves, Cláudio Schuller Maciel, Eduardo Fagnani, Pedro Luiz Barros Silva, José Dari Krein, Ana Lúcia Gonçalves da Silva, Paulo Eduardo de Andrade Baltar, e Waldir José de Quadros, agradeço pela importante formação.

Às Professoras Mariana de Azevedo Barreto Fix e Luciana de Oliveira Royer, pela fundamental participação no exame de qualificação, além da inspiração para promover uma reflexão crítica sobre a questão urbana.

Aos funcionários do Instituto de Economia, sem os quais este trabalho não existiria. Agradeço à Fátima, Marinete, Pedro e Vânia por toda ajuda ao longo do curso.

Aos amigos da turma de mestrado, deixo um especial obrigado. Mariana, Tomás, Vagner, Marcelo, Valter, Eduardo, Ana Luiza, Ana Elisa e Hugo. Todos foram importantes para complementar um ambiente de intenso debate.

Agradeço aos amigos da Caixa Econômica Federal, na figura do querido Wilson Kamimura, exemplo de sensibilidade e que tão bem entendia a importância do nosso trabalho, além de ser o primeiro a incentivar o início desta jornada. Aproveito e agradeço à Michelli Takahara, Alda Vieira e Maurício Parada por todo apoio ao longo do curso. Também, ao amigo Jonatas Mendonça, pelos intensos debates na hora do

almoço, os mais sérios sobre o Brasil, outros, não menos importantes, sobre nosso querido Palmeiras.

Aos amigos da graduação em ciências econômicas da Unicamp, em especial ao amigo Rodrigo Romeiro, camarada de longa jornada e inúmeras discussões sobre nosso país. Aos demais, Édio, Rafael, Jean, Tiago, Anselmo, Diego, Leandro, Fernando e Danylo, o agradecimento pela convivência que, sem dúvida, iniciou as reflexões que permitiram este trabalho.

Aos amigos de São Paulo, amigos de uma vida, Rafael, Victor Mendes, Rubens e Victor Pastorelli. Que as ausências sejam, ao menos em parte, explicadas com a conclusão do trabalho.

Por fim, agradeço à Fabiana, pela paciência, respeito, ajuda e carinho. Nos momentos mais difíceis desta jornada, estar ao seu lado foi decisivo.

Resumo

O processo de urbanização no Brasil avançou de forma desordenada, o que resultou numa grave crise urbana no último quarto do século passado. O problema urbano deteriorou-se sobremaneira a partir da crise econômica ocorrida nos anos 1980 e não foi solucionado durante a recuperação econômica dos anos 2000. Ainda hoje se verificam, em variadas escalas, a depender do tamanho das cidades, diversos problemas relacionados ao processo de urbanização, mas também vinculados ao padrão de políticas públicas adotadas para a área de desenvolvimento urbano. A partir de 1988, diversos marcos institucionais e regulatórios foram definidos para o desenvolvimento urbano, em conjunto com expressiva evolução dos recursos aplicados. Contudo, as políticas destinadas ao enfrentamento da questão não proporcionaram uma melhoria consistente das condições de vida nas cidades brasileiras. Procurando contribuir para o debate dessa questão, o objetivo do presente estudo é analisar a trajetória da evolução institucional, a aprovação dos marcos regulatórios e a evolução dos principais programas para as áreas de habitação, saneamento e mobilidade urbana. Para tal, além de examinar o discurso do governo federal sobre as diretrizes dos referidos programas, o estudo também contempla uma avaliação dos resultados obtidos a partir dos principais indicadores disponíveis. Fica evidente que o processo de institucionalização e a regulação das políticas de desenvolvimento urbano constituíram um avanço importante, mas não foram suficientes para modificar substantivamente o quadro urbano brasileiro, uma vez que a questão urbana ultrapassa o âmbito dessas políticas setoriais, articulando-se com os desequilíbrios do desenvolvimento capitalista brasileiro, caracterizado por profunda desigualdade social, que acaba por se refletir nas cidades.

Palavras-chave: Desenvolvimento urbano, habitação, saneamento, mobilidade urbana, Ministério das Cidades.

Abstract

The urbanization process in Brazil advanced in a disorderly way, which resulted in a severe urban crisis in the last quarter of the last century. The urban problem has deteriorated from the economic crisis that occurred in the 1980s and was not resolved during the economic recovery of the 2000s. Many problems related to the process of urbanization still occur, with some differences depending on the size of cities, but also linked to the pattern of public policies adopted in the area of urban development. Since 1988, many institutional and regulatory frameworks have been defined for urban development. Also, the urban policy had a significant increase of the funds invested. However, these policies had not provided a consistent improvement of living conditions in cities. The aim of this study is analyze the trajectory of institutional evolution, the approval of regulatory frameworks and the main programs for areas of housing, sanitation and urban mobility. To this end, in addition to examining the official documents of the federal government about the guidelines of these programs, the study also includes an evaluation of the results obtained from the main indicators available. It is evident that the process of institutionalization and regulation of urban development policies were an important step forward, but not enough to modify the brazilian urban context. The urban problems linking up with imbalances in the brazilian capitalist development, that is characterized by deep social inequality, which reflects in the cities.

Keywords: Urban development, housing, sanitation and urban mobility, Ministry of the Cities.

Lista de Gráficos, Tabelas, Figuras e Mapas

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1.1 - Evolução da População Total e Taxa de Urbanização (1872-2010) – Brasil
- Gráfico 1.2 - Rendimento Médio - Capitais e Outros Municípios da Região Metropolitana
- Gráfico 1.3 - Receita Orçamentária per capita nas Regiões Metropolitanas
- Gráfico 3.1 - Orçamento do Ministério das Cidades (R\$ Milhares)
- Gráfico 3.2 - Orçamento do FGTS (1995-2013) – Em Bilhões de Reais
- Gráfico 3.3 - Unidades Habitacionais Financiadas por Fonte de Recursos (1987-2012)
- Gráfico 4.1 - Déficit Habitacional no Brasil (2000 - 2012)
- Gráfico 4.2 - Déficit Habitacional no Brasil por Regiões - (2000 -2012)
- Gráfico 4.3 - Déficit Habitacional Relativo aos Domicílios Permanentes (2000-2012)
- Gráfico 4.4 - Déficit Habitacional Relativo aos Domicílios Permanentes por Regiões - (2000 - 2012)
- Gráfico 4.5 - Composição do Déficit Habitacional (2007-2012)
- Gráfico 4.6 - Déficit habitacional urbano segundo faixas de renda familiar em salários mínimos (2000 - 2010)
- Gráfico 4.7 - Domicílios com Abastecimento de Água no Brasil (%)
- Gráfico 4.8 - Abastecimento de Água por Regiões (%)
- Gráfico 4.9 - Domicílios com Acesso a Esgotamento Sanitário (por tipo de coleta) - Brasil
- Gráfico 4.10 - Domicílios com Acesso à Rede Coletora de Esgoto por Regiões
- Gráfico 4.11 - Índice de perdas na distribuição (%)
- Gráfico 4.12 - Domicílios com acesso à Coleta de Lixo - Brasil
- Gráfico 4.13 - Domicílios com acesso à Coleta de Lixo por Regiões
- Gráfico 4.14 - Evolução do Número de Viagens (Bilhões/Ano)
- Gráfico 4.15 - Evolução do Número de Viagens em Transporte Coletivo (Bilhões/Ano)
- Gráfico 4.16 - Oferta de Lugares em Transporte Coletivo (milhão de passageiros)
- Gráfico 4.17 - Consumo de Tempo na Mobilidade (Bilhões de Horas/Ano)
- Gráfico 4.18 - Evolução do Custo da Mobilidade (Bilhões de Reais/Ano)
- Gráfico 4.19 - Evolução dos Custos das Externalidades referentes à Mobilidade Urbana.
- Gráfico 4.20 - Evolução dos custos totais da mobilidade urbana (Bilhões de Reais)

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 - Taxa de Urbanização no Brasil por Regiões

Tabela 1.2 - Evolução do Perfil dos Municípios Brasileiro por Tamanho da População (1950-2010) e População Residente em 2010

Tabela 1.3 – População das Principais Regiões Metropolitanas no Brasil

Tabela 2.1 - Unidades Habitacionais - Programa Habitar Brasil (1996-1999)

Tabela 2.2 - Unidades Habitacionais - Programa Habitar Brasil/BID (2000-2001)

Tabela 2.3 - Unidades Habitacionais Financiadas pelo Programa Carta de Crédito/CEF (1996-2002)

Tabela 3.1 - Orçamento do Ministério das Cidades (Em Milhares de Reais)

Tabela 3.2 – Composição do Conselho das Cidades

Tabela 3.3 - Execução Orçamentária dos Programas de Urbanização de Assentamentos Precários (2004-2013) - em Reais

Tabela 3.4 - Participação do Crédito Total e do Crédito Imobiliário no PIB (%)

Tabela 3.5 - Número de Unidades Habitacionais contratadas no Programa MCMV

Tabela 3.6 - Participação das Categorias do Programa MCMV em Relação ao Total de UH Contratadas (%)

Tabela 3.7 - Número de Unidades Habitacionais Entregues no Programa MCMV

Tabela 3.8 - Número de Unidades Habitacionais Entregues em Relação às Unidades Contratadas no Programa MCMV (%)

Tabela 3.9 - Valores dos Subsídios Empregados no Programa MCMV - Em Reais

Tabela 3.10 - Participação das Unidades da Federação na contratação do MCMV e no Déficit Habitacional

Tabela 3.11 - Investimentos Necessários em Saneamento - Em Milhões De Reais

Tabela 3.12 - Recursos Aplicados em Saneamento (2003-2013) - em Bilhões de Reais

Tabela 3.13 - Investimentos Contratados em Mobilidade Urbana - PAC 1 (em Milhões de Reais)

Tabela 3.14 - Investimentos em Mobilidade Urbana para a Copa Do Mundo 2014 - em Reais

Tabela 3.15 - Investimentos Previstos no PAC Grandes Cidades - Em Bilhões de Reais

Tabela 4.1 - Participação de Gastos Selecionados no Orçamento Familiar

Tabela 4.2 - Tarifa média de água (R\$/m³)

Tabela 4.3 - Tarifa média de esgoto (R\$/m³)

Tabela 4.4 - Variação da Tarifa de Ônibus em Municípios Selecionados (2005-2014)

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 - Evolução da participação das 12 metrópoles no Produto Interno Bruto (PIB) nacional: 1999 e 2009

Figura 3.1 – Organograma do Ministério das Cidades

Figura 3.2 – Organograma da Área Gestora do Ministério das Cidades

Figura 3.4 – Avaliação do Número de Conselheiros em cada setor do Conselho das Cidades – por segmento

Figura 3.5 – Influência do Conselho das Cidades na Agenda do Congresso Nacional

Figura 3.6 – Principais Dificuldades e Obstáculos enfrentados pelo Conselho das Cidades

Figura 3.7 – Organograma da Secretaria Nacional de Habitação

Figura 3.8 – Linha Programática do Planhab

Figura 3.9 – Contratação do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários no PAC (2007-2014)

Figura 3.10 – Organograma da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

Figura 3.11 - Cenários plausíveis para a política de saneamento básico no Brasil.

Figura 3.12 – Valores Contratados Através do PAC para o Setor de Saneamento

Figura 3.13 - Estrutura da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana

Figura 4.1 - Fluxograma para o cálculo do déficit habitacional

Figura 4.2 – Evolução Nominal das Tarifas de Ônibus e Metrô

Figura 4.3 – Tempo médio no deslocamento casa-trabalho (Em Minutos) e Proporção de viagens casa-trabalho com mais de uma hora de duração

Figura 4.4 – Deslocamento casa-trabalho entre trabalhadores – Regiões Metropolitanas brasileiras (1992-1993 e 2008-2009) – Em Minutos

Figura 4.5 – Proporção de viagens casa-trabalho com mais de uma hora de duração - Regiões Metropolitanas brasileiras (1992-1993 e 2008-2009)

LISTA DE MAPAS

Mapa 1.1 – Distribuição da População Urbana no Brasil

Lista de siglas

ABECIP - Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança
AMD - Acordos de Melhoria de Desempenho
ANTP - Associação Nacional de Transportes Públicos
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH - Banco Nacional de Habitação
CBIC - Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CBTU - Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CCFGTS - Conselho Curador do FGTS
CEBs - Companhias Estaduais de Saneamento
CEF – Caixa Econômica Federal
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CMN - Conselho Monetário Nacional
CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
ConCidades – Conselho das Cidades
DAGES - Departamento de Água e Esgoto
DARIN - Departamento de Articulação Institucional
DDCOT - Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica
DECIS - Departamento de Cidadania e Inclusão Social
DEMOB - Departamento de Mobilidade Urbana
DENATRAN - Departamento Nacional de Trânsito
DEREG - Departamento de Regulação e Gestão
DHAB - Departamento de Produção Habitacional
DI - Desenvolvimento Institucional
DICT - Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica
DUAP - Departamento de Urbanização e Assentamentos Precários
EBTU - Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
FAR - Fundo de Arrendamento Residencial
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCVS - Fundo de Compensação de Variações Salariais
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FJP - Fundação João Pinheiro
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana
FUNASA - Fundação Nacional de Saúde

GTR/SFH – Grupo de Trabalho do Sistema Financeiro de Habitação
GTRAN - Grupo Executivo de Transporte Urbano
HBB - Programa Habitar Brasil/BID
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LNSB - Lei Nacional de Saneamento Básico
LOA - Lei Orçamentária Anual
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MAS - Ministério da Ação Social
MBES - Ministério do Bem-Estar Social
MCIDADES – Ministério das Cidades
MCMV - Minha Casa, Minha Vida
MDU - Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MHBES - Ministério da Habitação e do Bem Estar Social
MHU - Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente
MINFRA – Ministério da Infraestrutura
MIR - Ministério da Integração Regional
MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento
OGU - Orçamento Geral da União
ONU - Organização das Nações Unidas
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAE – Plano de Ajuste Estrutural
PAIH - Plano de Ação Imediata para a Habitação
PIB – Produto Interno Bruto
PLANASA - Plano Nacional de Saneamento
PlanHab - Plano Nacional de Habitação
PLANSAB - Plano Nacional de Saneamento
PMSS - Plano de Modernização do Setor de Saneamento
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH - Política Nacional de Habitação
PNMU - Política Nacional de Mobilidade Urbana
PNSB/IBGE - Pesquisa Nacional de Saneamento Básico
PP – Partido Progressista
RMs - Regiões Metropolitanas
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SECOVI/SP - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo

SEDU - Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano
SEDU/PR - Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SEMOB - Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana
SEPURB - Secretaria de Políticas Urbanas
SFH - Sistema Financeiro de Habitação
SFI - Sistema Financeiro Imobiliário
SFS - Sistema Financeiro do Saneamento
SGPR - Secretaria Geral da Presidência da República
SNH - Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNIC - Sistema Nacional de Informações sobre as Cidades
SNIS - Sistema Nacional de Informação de Saneamento
SNSA - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
SPE - Sociedade de Propósito Específico
TRENSURB - Companhia de Trens Urbanos de Porto Alegre
UAS - Urbanização de Assentamentos Subnormais
UH – Unidade Habitacional
ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
Capítulo 1 - A Questão Urbana	7
1.1. Leituras sobre a questão urbana no capitalismo em mudança	7
1.2. Urbanização e subdesenvolvimento	19
1.3. O crescimento desordenado das cidades no Brasil	24
1.4. Considerações sobre a questão metropolitana no Brasil	38
Capítulo 2 - A Institucionalização da Política de Desenvolvimento Urbano	45
2.1. A Constituição de 1988 e a Política Urbana.....	47
2.2. Dificuldades e Percalços da Política Urbana (1988-2002)	57
2.3. A Estruturação dos Programas de Desenvolvimento Urbano	70
2.4. O Estatuto das Cidades	82
Capítulo 3 - Uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.....	91
3.1. O Ministério das Cidades (2003-2013).....	91
3.2. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	105
3.3. A Secretaria Nacional de Habitação e a Política Nacional de Habitação	114
3.4. A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Política Nacional de Saneamento	137
3.5. A Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana e a Política Nacional de	
Mobilidade Urbana	147
Capítulo 4 - Diagnóstico Atual da Questão Urbana no Brasil.....	157
4.1. A Evolução do Problema Habitacional	157
4.2. Evolução do Problema do Saneamento Básico	167
4.3. Evolução do Problema da Mobilidade Urbana	176
CONCLUSÃO.....	191
Referências bibliográficas	200

INTRODUÇÃO

Dentre os diversos aspectos apontados pela atual Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em seu diagnóstico sobre a questão urbana no Brasil, destaca-se o aprofundamento da crise urbana nas cidades brasileiras (Brasil, 2004a). O impacto da crise econômica dos anos 1980, somado à desestruturação do aparato institucional que conduzia a política urbana desde o início do período militar, foram decisivos para que os problemas urbanos se aprofundassem em meio ao processo de redemocratização.

Ao longo da década de 1990, os impactos da política econômica neoliberal adotada no país podem ser considerados como os principais fatores que impediram a retomada de políticas consistentes de desenvolvimento urbano. Deterioraram-se não apenas as condições de vida nas cidades, vinculadas diretamente às questões urbanas, mas outros aspectos sociais relacionados, como o aumento do desemprego, da violência, da pobreza e a piora de uma série de serviços públicos.

Tal fato não se descola da revisão do papel do Estado. O discurso dominante considerava a participação do Estado como um entrave ao desenvolvimento, contrariando o período anterior à década de 1980, apontado como o período dos anos de ouro do capitalismo. Neste cenário, as cidades brasileiras foram submetidas a um novo padrão de intervenção pública, no qual a intervenção é escassa e fica a critério do poder municipal, o que culminaria com o constante agravamento da crise urbana.

No início do século XXI, houve uma nova inflexão na condução das políticas públicas destinadas a orientar ou promover o desenvolvimento urbano no país. Uma nova institucionalidade passou a vigorar, programas ambiciosos foram criados com o propósito de reduzir as mazelas e instaurar uma nova dimensão da cidadania, fundada no direito à cidade. Contudo, os avanços promovidos não foram suficientes para

atender as urgentes demandas sociais nessa área, o que provocou questionamentos a respeito dos limites da nova institucionalidade. (Maricato, 2011)

Portanto, considerando o período entre 1988 e 2013, as políticas de desenvolvimento urbano apresentaram importantes modificações, nos mais variados aspectos da elaboração, formalização e implementação de uma política pública. Tendo em vista que não há consenso sobre os acertos e equívocos das políticas implementadas nessa área, o presente estudo pretende abordar os avanços ocorridos no período, demonstrando que estes não se deram de maneira uniforme e constante, assim como evidenciar os limites de tais políticas do ponto de vista dos resultados empíricos verificados.

Para tal, pretende-se estabelecer alguns dos marcos institucionais e regulatórios das políticas urbana ao longo do período, demonstrando de que maneira contribuíram para o aprimoramento dessas políticas. A começar pela Constituição Federal de 1988, referência das políticas sociais no Brasil, que inclui em seu texto, pela primeira vez em âmbito constitucional, o tema da política urbana.

Contrariando as expectativas criadas com a Constituição, as políticas urbanas careceram de uma organização institucional, no âmbito do Governo Federal, ao longo de toda a década de 1990, no sentido de abordar os conjuntos de políticas do setor de maneira coordenada. Outro fator relevante, a restrição orçamentária causada pela política econômica, pode ser apontada como característica do período.

A despeito deste cenário, verificou-se a criação e execução de diversos programas para a área de desenvolvimento urbano, que serviriam como referência, posteriormente, para uma parte dos principais programas executados pelo Governo Federal na década seguinte.

Outro marco fundamental do período foi a promulgação do Estatuto das Cidades, no ano de 2001. Criado para regulamentar os artigos constitucionais que versam sobre a política urbana e que serviria como base para a legislação de uso e ocupação do solo nas cidades brasileiras.

A partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, as políticas urbanas passam a receber um novo tratamento por parte do Governo Federal. Contudo, ao longo do primeiro mandato do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, as restrições causadas pela manutenção da política econômica, que reproduziam os critérios de austeridade fiscal, ainda foram preponderantes e, a despeito do importante trabalho realizado nos primeiros anos de existência do Ministério, bem como a instituição de políticas setoriais, os resultados apresentados ainda foram tímidos.

No segundo mandato do Governo Lula, explicita-se mais claramente o novo padrão de intervenção pública. O Governo Federal retoma o investimento público como fonte de estímulo ao crescimento econômico, tendo os investimentos em programas urbanos como um dos indutores do crescimento.

Mais uma vez, verificam-se avanços importantes no âmbito das políticas de desenvolvimento urbano, sem, contudo, alterar significativamente o cenário de crise urbana. É neste sentido, que o estudo também pretende oferecer subsídios para a discussão dos limites das políticas urbanas adotadas no período.

A trajetória da evolução das políticas de desenvolvimento urbano parece compor um importante arcabouço legal e institucional, junto com a elevação dos recursos alocados nas políticas urbanas. Sem desqualificar os relevantes avanços institucionais alcançados, este modelo mostra-se insuficiente para o tratamento da questão urbana no Brasil, uma vez que parece não ser capaz de enfrentar os principais problemas urbanos do país.

De modo a demonstrar os avanços e limites apresentados pelas políticas de desenvolvimento urbano no Brasil, o presente estudo está dividido em cinco seções, além desta breve introdução.

O **capítulo 1** começa abordando as relações entre o desenvolvimento capitalista e a urbanização, para em seguida evidenciar os impactos do processo de industrialização na formação e desenvolvimento das cidades brasileiras. Diversas características da urbanização brasileira, bem como do atual cenário de crise urbana,

podem ser explicadas com base no processo de desenvolvimento capitalista no país, principalmente pela reprodução da extrema desigualdade econômica e social.

O padrão de desenvolvimento das cidades e as formas capitalistas que se apropriaram do desenvolvimento urbano estão no cerne da questão urbana no Brasil e podem, em parte, explicar porque, a despeito da evolução institucional mencionada, muitos problemas se aprofundaram nas cidades brasileiras.

Ademais, apresenta a relação entre a política econômica em voga e seu impacto nas teorias de desenvolvimento urbano, cujo discurso se adéqua à maior ou menor necessidade de intervenção ou regulação pública, geralmente com a intenção de garantir os ganhos econômicos advindos das políticas urbanas. Em consequência, aprofundam-se as desigualdades e a segregação, ficando as cidades fragmentadas em zonas interessantes ao capital e zonas desprovidas de serviços públicos e de infraestrutura, onde se concentra boa parcela da população urbana.

O **capítulo 2** examina as políticas urbanas em âmbito federal no período de 1988 a 2002, demonstrando como a carência de estabilidade institucional foi um fator decisivo para a ausência ou inoperância dos marcos regulatórios necessários à política urbana, bem como para um rumo errático das políticas públicas. Entre os aspectos analisados, cabe retomar a ineficácia de instâncias administrativas metropolitanas para enfrentar questões que extrapolam o âmbito municipal nas grandes capitais, num contexto de ausência de diretrizes nacionais.

Também é abordado outro marco decisivo da política urbana, a regulamentação dos artigos constitucionais, através da Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto das Cidades. Destacado internacionalmente como exemplo de lei para regulamentar a questão urbana, o Estatuto das Cidades foi aprovado no auge do período neoliberal no Brasil, em contraponto ao modelo de políticas públicas adotado no momento, graças à intensa articulação de movimentos sociais e outros atores ligados à questão urbana. Porém, conforme definido pela Constituição, sua implementação depende de articulações locais, no âmbito municipal,

que se sobrepõem à discussão regulatória e impedem a aplicação de muitos dos instrumentos definidos pela lei.

O **capítulo 3** coloca ênfase na reformulação institucional da política de desenvolvimento urbano promovida após a criação do Ministério das Cidades. Tendo surgido pouco tempo depois da promulgação do Estatuto das Cidades, a conjunção formada pela nova lei e pelo novo aparato institucional foi considerada por muitos como um ponto de inflexão da política urbana no Brasil, gerando enorme expectativa de uma grande mudança nos rumos das políticas para as cidades, fato que também será discutido no capítulo.

Em contraponto às diversas mudanças institucionais ocorridas entre 1988 e 2003, discutidas no capítulo anterior, o período entre 2003 e 2014, sob vigência do Ministério das Cidades, caracterizou-se, ao menos, pela estabilidade institucional e pela reinserção da questão urbana na agenda da política pública federal e pela democratização do processo de definição das prioridades e das diretrizes da política nacional.

São discutidos os principais programas adotados pelo Ministério das Cidades e é ressaltada a expansão orçamentária ocorrida após 2007. Embora os avanços sejam perceptíveis, pode-se questionar se a institucionalização das políticas consideradas prioritárias é capaz de alterar significativamente o quadro urbano, bem como se o discurso e os planos elaborados estão em sintonia com a realidade sobre a qual os programas devem intervir.

O **capítulo 4** faz um diagnóstico da questão urbana no Brasil com base em alguns dos principais indicadores de desenvolvimento urbano, apresentando sua evolução ao longo do período. Os indicadores selecionados permitem confirmar que houve uma inflexão no escopo das políticas urbanas, principalmente em razão da reformulação institucional ocorrida desde 2003. Porém, os resultados apontam um descompasso entre o avanço em termos de cobertura dos programas e o crescimento das demandas urbanas, especialmente nas maiores cidades.

Também são discutidos os questionamentos acerca dos indicadores comumente adotados para analisar as distintas dimensões das questões urbanas, mostrando suas limitações e insuficiências, sem, contudo, desqualificá-los, uma vez que apresentam um quadro, ainda que limitado, dos impactos das políticas públicas do setor.

Por fim, na **Conclusão** são sugeridas algumas hipóteses sobre as insuficientes modificações do quadro urbano, a despeito de importantes avanços regulatórios e na alocação de recursos para programas prioritários, ocorridos na última década. Procura-se, dessa forma, interpretar os avanços e limites da política de desenvolvimento urbano atualmente em vigor, para então questionar a lógica desse padrão de intervenção, em um cenário que parece contrariar a superação das desigualdades estruturais da sociedade brasileira.

Em suma, no conjunto de reflexões proposto neste estudo, aquele que permeia todo o esforço – e é considerado condição essencial para uma análise das condições de vida nas cidades – diz respeito ao papel do Estado no desenvolvimento urbano brasileiro e ao padrão de intervenção pública nesse campo. Certamente, as trágicas condições de nossas cidades guardam profunda relação com as ações, ou omissões, do Estado e reproduzem diversas das disputas presentes na sociedade brasileira.

CAPÍTULO 1

A QUESTÃO URBANA

1.1. Leituras sobre a questão urbana no capitalismo em mudança

A evolução do modo de produção capitalista possui relação intrínseca com a formação e a dinâmica de crescimento das áreas urbanas. Resultaria insuficiente uma análise do processo capitalista desacompanhada das enormes modificações ocorridas nas cidades. A transição do feudalismo ocorre em meio a mudanças na forma de organização social, econômica e política, de modo a permitir o surgimento das cidades, ainda que de forma embrionária, em relação à maneira como as entendemos nos dias atuais.

O modo como o capitalismo se relaciona com o espaço é fundamental para entendermos o desenvolvimento das cidades, mas também do próprio sistema. Como ressalta Villaça (2010: 185) “*o espaço tem sido um campo fundamental para a sobrevivência do capitalismo*”. Assim, a formação de ideologias responsáveis pela dominação no espaço urbano é característica inerente do sistema capitalista.

Esta ideologia de dominação sobre o espaço urbano é, conseqüentemente, responsável pela manutenção de certos privilégios de uma classe dominante e estará em constante transformação, de modo a se adaptar às novas situações e garantir a sobrevivência desta classe hegemônica.

Como afirma Ferreira (2007), as cidades são uma consequência do sistema de acumulação capitalista, onde suas desigualdades e as imperfeições são reproduzidas no espaço. Para o autor, desta forma, as transformações ocorridas ao longo do desenvolvimento do sistema capitalista, mesmo em respostas as suas crises, geram interferências no âmbito urbano.

Ainda pensando na dinâmica e evolução dos dois processos, capitalismo e crescimento urbano, chegando ao momento em quem ambos encontravam-se, de certa forma, em estágio avançado de consolidação, o impacto causado pela industrialização também pode ser considerado definitivo. Muda-se com a industrialização, tanto o processo de acumulação capitalista, como os rumos do desenvolvimento urbano, sem, contudo, separar os dois processos, como condição *sine qua non* à própria industrialização.

Já para CASTELLS (1983), a questão urbana, inserida no modo de produção capitalista, trata-se de um dos processos para reprodução da força de trabalho. Esta aproximação reitera a complementaridade dos dois fenômenos, em uma abordagem que identifica a urbanização como necessária ao desenvolvimento capitalista, pela ótica da formação do mercado de trabalho.

Para o autor, as aglomerações urbanas surgem graças à decomposição da estrutura produtiva do campo, com grande quantidade de trabalhadores que se dirigem às cidades como desempregados, garantindo, assim, as possibilidades para o desenvolvimento de uma estrutura produtiva capitalista e, mais tarde, da industrialização. Entretanto, este processo não é considerado como a concentração ordenada dos meios de produção e da força de trabalho, mas sim, uma nova forma de organização, em resposta à desorganização do campo.

A decomposição prévia da estrutura agrária, juntamente com a transformação econômica para a manufatura e a indústria, são consideradas fatores essenciais para Castells (1983). O autor ainda considera que a existência de elementos funcionais ao desenvolvimento das cidades, como matéria-prima e transportes, também seriam fundamentais para o desenvolvimento industrial, fazendo com que a indústria colonize a cidade e intensifique a urbanização.

Assim, entende-se a industrialização como responsável pela organização do espaço urbano, como expressão da lógica capitalista. Esta lógica seria a desordem urbana, uma vez que representa a organização espacial promovida pelo mercado, em um ambiente de ausência de controle social da atividade industrial.

Não cabe a este estudo discutir a relação entre industrialização e capitalismo, tarefa já realizada por diversos autores. Assim, fiquemos com a relação entre industrialização e o desenvolvimento das cidades. Aqui, pode-se afirmar que a cidade foi condição para a industrialização, assim como, a industrialização modifica sobremaneira as cidades.

A evolução das cidades oferece as condições necessárias para o desenvolvimento da indústria, não apenas com relação à fonte de recursos, mas sim, em diversos aspectos, como mão de obra disponível para o trabalho fabril, oriunda do campo ou já qualificada de outros trabalhos urbanos, em conjunto com um grupo integrado de fornecimento de matéria-prima, água, abastecimento de alimentos, entre outros.

De meados do século XIX até então, a industrialização está no cerne da questão urbana. Além de definir os moldes do sistema capitalista, o fenômeno foi responsável por profundas transformações sociais, capazes de modificar radicalmente a vida nas cidades e, mais ainda, a maneira como a cidade passa a ser conduzida no sistema capitalista.

Como aponta Lefebvre (2001), a industrialização toma a cidade de assalto. Ainda que cidade já apresentasse mudanças significativas no período pré-industrial, foi a partir deste período que as modificações se deram de maneira mais avassaladora. Trata-se de um processo com duas faces, industrialização e urbanização, mas também, produção econômica e vida social. Refere-se aqui, ao impacto da industrialização no cotidiano da vida urbana, com as mudanças nos aspectos referentes ao mundo do trabalho.

Para o autor, surge com a industrialização a arena de confronto da luta de classes na cidade. O subúrbio, local de moradia do proletariado que viria a trabalhar na fábrica, não se criou por obra malévola dos detentores do poder político e/ou econômico, mas não escapou de uma estratégia ideológica que permitiu desenvolver diferenças significativas e decisivas no modo de vida urbano. Como veremos adiante,

em países com desenvolvimento industrial tardio, como o Brasil, este aspecto carrega marcas profundas na questão urbana, até os dias atuais.

O desenvolvimento industrial transforma a questão da moradia em fato central do crescimento urbano. As condições precárias de habitação foram ao longo dos primeiros momentos da industrialização foco de tensões sociais. Ainda de acordo com Lefebvre (2001), a partir deste momento, o Estado passa a tratar da questão habitacional, principalmente para classes de renda mais baixa, tradicionalmente relegada pela economia de mercado. Entretanto, como algo que permanece até os dias atuais, habitação **não** se torna um serviço público. A questão habitacional, o direito a moradia, mais especificamente, passa a ser considerado um problema social, sem ganhar formalmente o *status* de serviço.

Desta forma, o Estado passa a reproduzir a lógica privada de construção de unidades habitacionais, quase que na sua totalidade descoladas de uma inserção qualitativa na cidade, mas sim, com o único intuito de prover residências para uma população insatisfeita com as precárias condições de vida urbana. Surgem deste ponto, nos mais variados locais e com diferentes formas, os grandes conjuntos habitacionais. Este foi o padrão de atuação do Estado, como forma de enfrentamento da questão da moradia, em praticamente todos os países capitalistas.

O fenômeno da industrialização e a passagem para o capitalismo industrial podem ser considerados como o ponto de início do que se caracteriza por crise urbana. Não se pretende afirmar, com isto, que as condições de vida nas cidades pré Revolução Industrial fossem melhores do que após a industrialização. Cabe aqui explicitar o que diversos urbanistas consideram como crise urbana.

A crise urbana pode ser interpretada de diversos pontos de vista, além de se manifestar de variadas maneiras, a depender, principalmente, do nível de desenvolvimento da sociedade que se pretende analisar. A concepção da crise tem contornos diferentes nas diversas análises, mas parecem confluir para o fato de que o modo de organização da sociedade urbana, pelo menos em seu aspecto de ocupação do espaço, evoluiu para algo caótico.

Lefebvre (2001) considera que o ponto crítico da questão urbana está na dificuldade em tratar o fenômeno urbano no seu conjunto, uma vez que o avanço industrial parece ter determinado a questão da moradia como único problema urbano. Para o autor, *“quando emergiram os problemas em conjunto, sob o nome de urbanismo, foram eles subordinados à organização geral da indústria”* (LEFEVBRE, 2001: 81). Desde então, a sociedade parece responder de maneira técnica para tentar solucionar os problemas urbanos, sem, contudo, inseri-los em uma condição mais ampla, que engloba os próprios problemas relacionados ao desenvolvimento capitalista.

A crise da cidade pós-industrial reflete o impacto do modo de produção no espaço urbano. As modificações na estrutura da cidade e no modo de vida urbano foram sendo moldados conforme o desenvolvimento do sistema capitalista industrial, que acabou por encontrar na cidade a arena de disputa e, ao mesmo tempo, local em que as mudanças no estilo de vida ocorriam. A cidade transformou variados aspectos da vida cotidiana, bem como da organização social, desde a relação do centro urbano com o campo, passando pelas relações de trabalho, de classe e mesmo aspectos ligados à propriedade.

Lefebvre (2001) afirma que não é possível compreender este fenômeno sem associar a relação entre as instituições (no caso, municipais) com as relações de classe e de propriedade. Para o autor, são as instituições que dependem do Estado, aquelas que detêm o poder político, militar e religioso, que acabam por garantir certa continuidade dentro do processo de transformação social ocorrido, funcionando como apaziguadoras das tensões sociais que poderiam advir de tal processo.

A cidade capitalista definiu-se com base no poder político conquistado por uma burguesia industrial e urbana. Este fato foi decisivo para formação e consolidação das cidades e do modo de vida urbano tal como conhecemos atualmente. Sem dúvida, a elite política que conduziu o avanço do processo capitalista atuou de forma irrestrita nas cidades, seja através de sua organização, principalmente na forma de ocupação do espaço urbano, seja via especulação, que sempre foi alternativa para acumulação.

Existe nas cidades capitalistas uma disputa intrínseca, que acaba por tornar-se contraditória. Lefebvre (2001) afirma que a terra urbana possui simultaneamente valor de uso e valor de troca. Desta forma, como aponta Fix (2011), a terra urbana funciona ao mesmo tempo como item indispensável à reprodução da força de trabalho (valor de uso) e urbanização do capital (valor de troca), com o circuito imobiliário desenvolvendo-se nas cidades, tendendo a acirrar este tipo de contradição.

Segundo Fix (2011) é este aspecto da terra urbana que será decisivo para entender qual parcela social se apropriará da renda da terra. Ao ser espaço de reprodução da força de trabalho e de acumulação do capital, a cidade insere-se no conflito de classes e reproduz a disputa ocorrida em diversas outras arenas. Essa relação de classes nas cidades ocorre de maneira diferente, a depender da capacidade de articulação e poder das classes sociais:

A renda da terra é uma relação social, de modo que o proprietário e o promotor imobiliário precisam confirmar, na prática, seu direito de se apropriarem da riqueza social. Aquilo que é nebuloso na distinção entre renda da terra e lucro do capitalista em um mesmo empreendimento – que fração deve ser apropriada por qual agente – será definido conforme o poder social e a capacidade de cada um deles de articular o sistema a seu favor (FIX, 2011: 212).

Sobre essa contradição da terra urbana, Ferreira (2007) considera que o poder público sofre dupla pressão. Primeiro, pelo que considera como o grupo de rentistas, aqueles que formam o mercado imobiliário e que buscam a rentabilidade do “valor de troca” da cidade. Para estes, o crescimento ininterrupto das cidades é decisivo para manutenção dos lucros, ao garantir novas possibilidades de negócios. O segundo grupo seria formado pela população em geral, que pressionaria o Estado por obras de infraestrutura, de modo a garantir melhora na qualidade de vida e que seriam beneficiários do “valor de uso” da cidade.

As dinâmicas urbanas também sofreram alterações a partir do final dos anos 1970, acompanhando mudanças que ocorriam, principalmente, no campo econômico. Como considera Harvey (2006), o novo modelo urbanístico pode ser tratado no âmbito do pós-modernismo, em substituição ao conceito modernista vigente até então,

baseado no planejamento em larga escala, com planos urbanos de grande alcance e tecnologicamente racionais e eficientes.

O conceito de pós-modernismo, definido pelo autor, passa a identificar o tecido urbano de maneira fragmentada, assumindo a impossibilidade de atuar nas metrópoles como um todo. O projeto urbano será realizado em pedaços, baseado nas histórias e com intervenções locais. As variações arquitetônicas serão específicas para a localidade, movendo-se de espaços íntimos ao espetacular e monumental. Tal modelo será fundamental, como veremos a seguir, para reproduzir o sistema de desenvolvimento urbano da cidade espetáculo.

Ademais, Harvey (2006) irá ressaltar uma diferença fundamental entre os dois modelos teóricos. Enquanto o modernismo enxerga o espaço como algo a ser moldado com propósitos sociais, ou seja, estará a serviço de um projeto social, o pós-modernismo o define como algo independente e autônomo, a ser moldado conforme princípios estéticos, sem guardar necessariamente qualquer relação com um objetivo social.

Esse aspecto guarda profunda relação com as mudanças ocorridas no campo econômico. As contestações sociais ocorridas no final dos anos 1960, em conjunto com a crise econômica, serão responsáveis pelos questionamentos do modelo econômico vigente desde o fim da Segunda Guerra Mundial, que fora fundamental para a formação do Estado de Bem-Estar Social.

A partir do final dos anos 1970, com a ascensão do neoliberalismo, a questão urbana passa a enfrentar outros problemas, ainda que em diferentes aspectos, no mundo desenvolvido e nos países subdesenvolvidos. Como define Ferreira (2007:137), *as dinâmicas imobiliárias devem ser compreendidas, portanto, como parte da movimentação voluntária do sistema capitalista em torno de novas possibilidades de remuneração do capital, dentro do “ajuste” neoliberal do sistema.*

Arantes (2000) destaca este ajuste, citando Peter Hall, ao esclarecer que o autor sugere um novo tipo de cidade, que surge exatamente em resposta à crise do keynesianismo e da intervenção estatal. Seria o fim do planejamento urbano como se

vira até então e o início das cidades como máquinas de crescimento e de produzir riquezas e o Estado como indutor desta característica.

A autora também considera que a ofensiva liberal-conservadora, que ganhou impulso com a crise econômica do final dos anos 1970, atacou o planejamento urbano em diversos aspectos e destaca que os pensadores neoliberais consideravam que as políticas urbanas do Estado de Bem-Estar Social foram responsáveis pelo desvirtuamento das localizações empresariais ótimas, sendo responsáveis pelas áreas degradadas das cidades.

As alterações das economias capitalistas, principalmente de cunho econômico e social, advindas do neoliberalismo, foram responsáveis por mudanças radicais no contexto das cidades, principalmente relacionadas à política habitacional nos países centrais. Maricato (2000) afirma que a matriz de planejamento urbano modernista e funcionalista, que vigorara por um século e meio nos países centrais e orientara o crescimento das cidades, sofreu com o desmonte promovido pelas propostas neoliberais e acompanhou a reestruturação produtiva capitalista.

A autora ainda reforça a vinculação entre as mudanças ocorridas na esfera social e econômica, ao afirmar que as matrizes de planejamento urbano são convocadas a mudar, uma vez que estão sujeitas a mesma influência ideológica que se apresenta como conflito político. Assim, Maricato (2000) questiona *“Por que esperar mudanças urbanas?”* e responde:

Há mudanças nas atividades econômicas, há mudanças na composição tecnológica de produção, há mudanças na relação de trabalho, há uma centralização no controle dos negócios e ao mesmo tempo a possibilidade da produção pós-fordista, há o aumento na mobilidade do capital, esses e outros argumentos justificam portanto as mudanças urbanas e urbanísticas (MARICATO, 2000:132).

A ruptura com o Estado de Bem Estar Social construído ao longo dos chamados “Trinta Anos Gloriosos” do capitalismo, que permitiu ascensão constante para a classe trabalhadora, além de melhores condições de vida, principalmente no

âmbito das economias centrais, não poupou as políticas urbanas. Como afirma Royer (2009):

Neste sentido, é possível afirmar que os padrões de financiamento da política habitacional traduzem o movimento de transformação dos padrões de acumulação capitalista. Na fase de expansão material do sistema capitalista no século XX, o fundo público, nos países desenvolvidos, constituía a principal fonte de financiamento da política habitacional. O direito à moradia, ao menos nos Estados de Bem Estar Social, compunha os custos da reprodução da força de trabalho e o fundo público operava positivamente na organização política da acumulação através da atribuição de salários indiretos. A partir da década de 70, já na fase de expansão financeira do sistema mundial, a crise fiscal e a insuficiência dos fundos administrados pelo Estado esvaziaram a sustentação estatal das políticas de bem estar, deslocando para o mercado o atendimento das necessidades básicas da classe trabalhadora (ROYER, 2009: 13 – *grifo meu*).

O novo papel das cidades no neoliberalismo será explicado por Cano (2011). Ao contrário do significado das cidades para a economia capitalista até os anos de 1970 e 1980, em que as cidades eram definidas como um grande problema, com deseconomias de aglomeração e violência, baixa mobilidade e déficit habitacional, para o neoliberalismo nascente as cidades passariam a ser o lócus do capitalismo globalizado. São elas que receberão os grandes negócios, os fluxos financeiros e as expressões culturais deste novo momento.

Parece controverso destacar que no momento em que as políticas urbanas tinham como objetivo, ao menos em parte, a melhora das condições de vida da população, a visão sobre a cidade apresenta um viés negativo. Contudo, a visão neoliberal, ainda que pareça exaltar o urbano, trará consigo a ideia de privilegiar determinadas regiões das cidades, capazes de ser atrativas à valorização financeira, enquanto a parcela marginalizada será deixada de lado.

Tal fato será decisivo para as novas políticas urbanas, uma vez que se redefinam as questões relativas às cidades. Ainda segundo Cano (2011) ao invés de uma leitura baseada na relação desenvolvimento urbano, desigualdades sociais e pobreza, a ênfase passa a ser na eficiência, considerando-se que os grandes problemas urbanos não passam de ausência de coesão social e desta forma serão tratados.

Para Harvey (2005), todos os tipos de serviços de utilidade pública e benefícios sociais foram privatizados no mundo capitalista. Neste caso, incluem-se não só os bens e serviços vinculados à política urbana, como água, transporte e moradia, mas também, educação, aposentadorias, dentre outros. A transferência dos bens e serviços essenciais ao Estado de Bem Estar Social é considerada pelo autor como a passagem de ativos públicos e populares para domínios privados e privilégios de classe.

Ainda segundo o autor, o Estado capturado por esta lógica de acumulação financeira, passa a cumprir papel decisivo, não com sua função redistributiva e garantia de bens e serviços para a população, mas, de fato, como intuito de permitir ao mercado o melhor ambiente institucional possível para garantir a realização de lucros.

Segundo Royer (2009), a passagem do direito à moradia para a esfera privada, com a transformação da habitação em simples mercadoria, reduz a política habitacional a acesso ao crédito. Desta forma, a participação do Estado limita-se a garantir algum tipo de subsídio ao mutuário e este, não mais possui o direito à moradia, mas passa a ser cliente do sistema bancário, com diferentes tipos de acesso a financiamentos.

Neste contexto, Harvey (2005) aponta que o sistema passa a induzir responsabilidades individuais em substituição ao que era considerado direitos e constavam na esfera da proteção social. Desta forma, os indivíduos passam a buscar no mercado o que outrora era garantido pelo Estado, passando na maioria das vezes a uma situação de vulnerabilidade, não apenas pela dificuldade de acesso, mas também, pelos riscos financeiros envolvidos.

Em especial nos últimos anos, principalmente após a crise financeira de 2008, a relação capitalismo e cidades tem se destacado. A íntima ligação entre a maior crise do capitalismo desde 1929 e a especulação imobiliária, aponta que a deterioração do cenário urbano nas últimas décadas pode ser diretamente relacionada às mudanças no sistema capitalista, principalmente após a ascensão neoliberal no final dos anos 1970.

A crise econômica ocorrida nos EUA parece servir de exemplo para esta afirmação, tendo o mercado de hipotecas como seu epicentro. Ainda que envolva diretamente a oferta de moradia para uma parcela da população norte americana, a estratégia desenvolvida pelo mercado nada mais significou do que a valorização do capital, dentro da esfera imobiliária, distanciando-se de uma política habitacional.

A relação da terra com a acumulação capitalista moderna também deve ser destacada. A evolução do capitalismo financeiro modificou a forma como o espaço urbano insere-se no circuito de acumulação. A lógica financeira incorporada à renda da terra condiciona a cidade à especulação, como descreve Fix (2011):

A renda da terra condiciona, assim, as cidades a uma lógica especulativa e constitui a base para formas de controle sobre a organização social e o desenvolvimento espacial do capitalismo, que se modificam ao longo da história. Há pressões permanentes para libertar a terra para a circulação de capital portador de juros e ampliar os vínculos com outros circuitos de acumulação que permitam a livre movimentação do capital. (FIX, 2011:3)

A financeirização da economia passa então a reproduzir-se nas cidades. A terra urbana e os imóveis são incorporados ao circuito de valorização capitalista e são tratados diretamente como um ativo financeiro. A partir deste ponto, a função social das áreas urbanas sucumbe frente ao papel dos ativos financeiros em busca de valorização. Não por outro motivo, ao analisarmos os impactos da crise econômica mundial, a partir de 2008, verificamos um enorme número de despejados, principalmente nos países com maior participação dos imóveis no circuito financeiro, como EUA e Espanha.

O circuito imobiliário financeirizado incorpora uma série de agentes à valorização da terra urbana e dos imóveis. Não se trata mais de proprietários se apropriando da renda gerada pela terra, mas sim, um grande grupo capitalista, formado por bancos, fundos de investimentos, fundos de pensão, dentre outros, que utilizam o imóvel como forma de ativo financeiro.

A inserção do mercado imobiliário no circuito de valorização do capital modifica completamente a forma de intervenção no espaço urbano. O caráter de curto prazo na valorização financeira, visto nos últimos vinte anos, acaba por se reproduzir na especulação ocorrida nas cidades. De acordo com Ferreira (2007), a

desregulamentação e financeirização do setor imobiliário, só poderiam incrementar a atividade especulativa e colocar o setor imobiliário no conjunto de áreas que sofrem com as oscilações típicas do sistema capitalista.

A cidade capitalista passará então a servir outros interesses. A partir do momento que se incorpora a cidade à lógica de valorização do capital, os interesses coletivos da população saem de cena. Ainda que, na maioria das vezes, tente-se incorporar diversas das intervenções urbanas utilizadas para essa valorização ao dia a dia dos moradores e a uma falsa sensação de que permitirão melhores condições de vida a todos.

Neste sentido, Arantes (2000) reafirma a utilização da “*sensação coletiva de crise*” nas cidades. Desta forma, não será difícil aglutinar o apoio da maior parte da população aos grandes projetos urbanos, adotando-se o discurso de competição entre cidades e a necessidade de se inserir nesta disputa de maneira competitiva.

Contudo, inseridos em uma lógica capitalista de valorização imobiliária, normalmente, estes investimentos são acompanhados de aumento da desigualdade, com aprofundamento do processo de gentrificação, quando não, com violação de direitos humanos básicos, apenas com intuito de reproduzir a valorização fundiária em bairros até então degradados ou interessantes ao mercado.

As alterações do sistema capitalista apresentam grande impacto nas cidades, como se pretendeu demonstrar acima. Porém, estes efeitos se manifestam nos países da periferia do sistema, Brasil incluído, de maneira diferente. As cidades dos países subdesenvolvidos tendem a aprofundar os problemas urbanos, acentuando o processo de desigualdade inerente ao sistema capitalista. Assim, as modificações descritas apresentam-se ainda mais perversas nos países subdesenvolvidos.

1.2. Urbanização e subdesenvolvimento

Nos países subdesenvolvidos a questão parece mais trágica. Não se deve esquecer, ao analisar a crise urbana nos países subdesenvolvidos, toda a especificidade da formação capitalista, nos locais onde este de fato se estabeleceu, com impacto decisivo na questão urbana. A partir dos anos 1980, com a crise econômica a assolar as economias periféricas, o crescimento das grandes cidades nestes países deu-se de maneira catastrófica. Neste caso, ao contrário do ocorrido no mundo desenvolvido, a urbanização ocorre a distância da industrialização e do aumento do emprego e da renda, ou como considera Davis (2006), *urbanização sem crescimento*.

Não se pode deixar de destacar a urbanização acelerada na periferia capitalista, que em nada lembra o desenvolvimento industrial como movimento concomitante à urbanização, semelhante ao ocorrido nos países centrais. Não são poucos os países subdesenvolvidos que sofrem da chamada *hiperurbanização*, que, conforme considera Castells (1983), trata-se de um entrave ao desenvolvimento e muitas vezes é considerada, erroneamente, como um primeiro passo dentro do processo de desenvolvimento industrial.

De acordo com Cano (2011), a principal diferença na urbanização dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos diz respeito a um processo menos abrupto nos primeiros. Ao longo do processo de desenvolvimento capitalista nos países avançados, a urbanização deu-se com melhor equidade, distribuição de renda e salário, não gerando muitas das mazelas características da urbanização nos países subdesenvolvidos.

Esta hiperurbanização irá caracterizar as grandes e precárias cidades dos países subdesenvolvidos. Em diversos casos, a hiperurbanização nada mais significa do que a reprodução da pobreza em grandes centros urbanos, em cenários de

desemprego ou emprego pouco qualificado e condições insalubres de moradia. Este parece ser o cenário das grandes cidades na periferia capitalista.

Passa a existir, então, uma massa de moradores urbanos, normalmente desvinculada da indústria, uma vez que se tratam de regiões com baixa industrialização e forte presença do setor de serviços, que é considerada o motor do crescimento urbano. Castells (1983: 58) afirma que se forma um *exército de reserva de uma indústria inexistente e que gera uma população desenraizada e em mutação, normalmente desempregada*.

A pobreza urbana passa a crescer constantemente a partir da década de 1980, em parte, como consequência dos programas de ajustes econômicos adotados pelos países periféricos, definidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). O corte no investimento público, ou transferências para o setor privado de algumas áreas do Bem Estar Social, foram cruciais para o aprofundamento da pobreza. No que diz respeito aos investimentos em melhorias urbanas, esta dinâmica teve impacto elevado nas condições de vida da população.

Para Davis (2006) este modelo de urbanização trata-se da herança de uma conjuntura política global, definida a partir dos anos 1980 para as economias subdesenvolvidas, norteadas pela cartilha econômica do FMI, que culminou em baixo crescimento econômico, elevado desemprego e urbanização caótica. O autor afirma que as políticas de desregulamentação agrícola e de disciplina financeira impostas pelo Fundo e, também, pelo Banco Mundial, foram decisivas para aumentar o êxodo rural em direção às favelas urbanas nos países subdesenvolvidos:

O papel minimalista dos governos nacionais na oferta de moradia foi reforçado pela atual ortodoxia econômica neoliberal definida pelo FMI e pelo Banco Mundial. Os Planos de Ajuste Estrutural (PAEs) impostos às nações endividadas no final dos anos 1970 e na década de 1980 exigiram a redução dos programas governamentais e, muitas vezes, a privatização do mercado habitacional.(DAVIS, 2006: 71)

Desta maneira, evidencia-se a subordinação das políticas urbanas, ou mesmo das políticas públicas em geral, aos movimentos forçados da política econômica

a partir dos anos 1980 e a ascensão do neoliberalismo e, mais tarde, do chamado Consenso de Washington. Ao forçar a retirada do Estado de áreas fundamentais do Bem Estar Social e a transferência para o mercado privado, condicionou-se a vida urbana a uma situação de caos, como já descrevemos anteriormente, ao abordarmos a chamada crise urbana.

Outro ponto sugerido por estes órgãos foi a descentralização e maior autonomia aos municípios. Para Maricato (2000) a questão da descentralização, da forma como é abordada, é falaciosa. As agências multilaterais passaram a defender a autonomia dos municípios nas questões urbanas e, ainda que em alguns aspectos ela seja necessária, a forma como esta é proposta, sem a intermediação dos Governos Centrais, ocorre de modo a não se questionar a política econômica, esta sim, com grande impacto no aprofundamento da crise urbana.

A descentralização, nos moldes acima, tem apoio não só dos órgãos citados, mas parece se disseminar em várias esferas. O poder econômico concentrado nas grandes corporações transnacionais, segundo Cano (2011), é capaz de desafiar a escala pública nacional, transferindo a relevância para as esferas locais. Tal fato contribui para o aumento das disputas entre cidades e a expansão das teorias urbanas como cidades globais, empreendedoras, espetáculo, etc.

Assim, ao mesmo tempo em que as cidades ganham autonomia frente às estratégias nacionais de desenvolvimento, a ideia vem de encontro aos grandes interesses das corporações multinacionais e do capital. A relação entre a formação capitalista e o modo de vida nas cidades dos países periféricos, inserida nesta lógica, tende a fomentar o já desigual processo de desenvolvimento urbano.

O desenvolvimento das cidades nestes locais tende a ser ainda mais especulativo, dada a importância da renda fundiária como estoque de riqueza. Neste ponto, destaca-se a expansão dos loteamentos irregulares, normalmente em regiões desprezadas pelo mercado imobiliário formal. A relação de classes aqui parece silenciosa, porém, expressa-se de maneira avassaladora em diversas faces, muitas vezes com participação do Estado, como aponta Davis (2006):

A segregação urbana não é um status quo inalterável, mas sim uma guerra social incessante na qual o Estado intervém regularmente em nome do “progresso”, do “embelezamento” e até da “justiça social para os pobres”, para redesenhar as fronteiras espaciais em prol de proprietários de terrenos, investidores estrangeiros, a elite com suas casas próprias e trabalhadores de classe média (DAVIS, 2006:105).

É neste contexto que se manifestam diversas formas de segregação socioespacial. Característica de diversos países subdesenvolvidos, as remoções sempre estão na agenda das políticas urbanas. Como também descreve Davis (2006), tanto aqueles que possuem a posse do terreno, quanto aqueles invasores, são despejados e transferidos por diversos motivos, normalmente para atender interesses do capital, tornando os moradores pobres verdadeiros nômades ou, como prefere o autor *“moradores transitórios num estado perpétuo de realocação”* (DAVIS, 2006: 106).

Outra face da segregação aparece no intuito de garantir um modo de vida seguro e diferenciado para as classes médias e altas das grandes cidades destes países. Não por acaso, são nestes locais que se desenvolvem os grandes condomínios fechados, verdadeiras cidades muradas a impedir o contato entre a população mais pobre e aquela de alta renda.

Nos países em que as desigualdades sociais são maiores, o modelo de condomínios fechados costuma ganhar mais adeptos, como por exemplo, Brasil, Estados Unidos ou África do Sul. Antes de qualquer diferenciação referente aos aspectos das moradias ou localização na cidade, o principal produto ofertado por estes condomínios é a segurança, normalmente privada, mas com grandes garantias estatais.

Davis (2006) aponta que não se trata apenas de alcançar melhores e mais seguras condições de vida, este processo, que redefine o espaço urbano nas grandes cidades, envolve uma diminuição da intersecção entre a vida de pobres e ricos, que supera a segregação social e a fragmentação urbana tradicional.

O urbanismo pós-modernista, definido por Harvey (2006) e discutido anteriormente, tende a agravar esta situação através da influência política e do poder

de mercado de algumas comunidades. A arquitetura e o projeto urbano são claramente orientados pelo mercado, como a sociedade passou a considerar a forma primária. Contudo, o risco inerente a este processo é do consumidor rico e privado ter suas necessidades atendidas, em detrimento ao pobre e público.

É desta forma que o autor cita o “*populismo do livre mercado*” (HARVEY, 2006: 79), que constrói e defende a classe média em espaços fechados e seguros, como os *shoppings centers*, mas nada fará em relação aos mais pobres, a não ser transferi-los para locais sem interesse imobiliário e normalmente privados não só de habitação, mas de outros serviços.

A terra urbana também apresentará diferenças, principalmente, relacionadas à localização. Segundo Ferreira (2007), alguns fatores relacionados à localização que distinguem qualitativamente determinado espaço, garantem valor e diferenciação em relação às demais áreas. Ainda segundo o autor, a localização torna-se mais atrativa quanto mais trabalho social for utilizado para diferenciá-la de outras aglomerações.

A diferenciação, como característica de distinção social, também fará parte do projeto urbano pós-modernista. Assim, o espaço urbano será utilizado como um bem de consumo, reproduzindo uma lógica mercantil em determinadas regiões das cidades. Outros aspectos que deveriam ser tratados como bens comuns, caso de áreas verdes, parques ou novas áreas de interesse criadas de modo a garantir a valorização do capital, como por exemplo, regiões das cidades definidas como modernas e “descoladas”.

Assim, a participação do Estado na organização das cidades relaciona-se diretamente com os retornos esperados pela apropriação capitalista do espaço urbano. A todo momento, o Estado será convocado a atuar de maneira a valorizar determinados espaços urbanos, não apenas através de obras públicas, mas também, instrumentos tributários e reguladores de uso e ocupação do solo (FERREIRA, 2007).

A manutenção dos interesses das elites locais, de modo a garantir a reprodução de sua influência de poder, bem como a valorização do capital, terá grande impacto no espaço urbano e este será maior nos países subdesenvolvidos. Para Cano

(2011) o capital mercantil, que irá modificar-se com a urbanização, assumindo novos aspectos de acordo com a região, mas prevalecendo em áreas ligadas ao processo urbano, como capital imobiliário, construção civil e infraestrutura urbana, será um dos maiores responsáveis por esta nova influência, principalmente nos países periféricos, como define:

Quanto mais atrasado ou subdesenvolvido for um determinado espaço (rural ou urbano), tanto maior e mais nefasta será a presença do capital mercantil, que dominará a maior parte ou até mesmo a totalidade do espaço econômico. Essa dominação terá caráter conservador e procurará manter o atraso ou o subdesenvolvimento, pois disso dependerá a manutenção de seu poder econômico e político sobre aquele espaço, permitindo duradoura reprodução a esse capital mercantil (CANO, 2011:182).

O caso brasileiro parece reproduzir grande parte dos aspectos descritos acima. Destaca-se, primeiramente, a especificidade do caso brasileiro, por tratar-se de um país subdesenvolvido, contudo, com a industrialização consolidada. A maneira como a urbanização ocorreu no Brasil guarda semelhanças com ambos os processos descritos acima, ora a prevalecer os aspectos dos países centrais, mas, normalmente, prevalecendo àqueles semelhantes aos países subdesenvolvidos.

1.3. O crescimento desordenado das cidades no Brasil

O início da urbanização no Brasil, ou como define Santos (2005), da formação das cidades, aspecto que difere da urbanização propriamente dita, remonta ao surgimento de vilas e cidades no período colonial. Segundo o autor, trata-se mais da geração de cidades, do que de urbanização, de fato. Até 1890, a população urbana não atinge 7% do total, sendo que as cidades ainda apresentam um perfil semelhante àquele da zona rural.

Como descreve Cano (2011), o processo histórico de urbanização no Brasil, pelo menos até 1930, ocorreu com grande dispersão espacial e apresentava bastante diversidade. Predominava a formação de cidades como células regionais exportadoras e havia pouca integração e rotas entre estes mercados regionais. A exceção seria o

Estado de São Paulo, que construiu uma rede de cidades, basicamente graças às especificidades da economia cafeeira.

A nova cultura chave da economia nacional modificou a dinâmica de ocupação do território, principalmente, pela interligação das cidades no Estado de São Paulo e, em menor escala, na Região Sudeste, uma vez que foi responsável pela implantação da rede ferroviária, portos e mesmo uma nova necessidade de comunicação, todas até então praticamente inexistentes.

A partir de 1930, a sociedade brasileira está em movimento, nos mais diversos aspectos, e aqui nos interessa a migração para as cidades. Aqueles que ainda estão no campo, são atraídos pelas cidades, seja por informações dos que já migraram, seja pelas dificuldades impostas pela consolidação capitalista na área rural. Este movimento se traduz em uma transformação do modo de vida. Como afirmam Novais e Mello (1998), da sociedade rural e tradicional, para a concorrência das grandes cidades, da pacata cidade do interior, para a já agitada cidade média ou alucinante metrópole.

No Governo Getúlio Vargas, com as cidades já enfrentando alguns problemas referentes à moradia, a questão habitacional muda de esfera e passa a ser tratada como uma questão de Estado, uma vez que se demonstrou a incapacidade do mercado privado em atender a demanda habitacional que se apresentava. A ampliação da participação do Estado e o aumento de políticas públicas com grande impacto social foram decisivos para este momento do desenvolvimento econômico no Brasil.

Já a partir de meados dos anos 1940, modifica-se o padrão de precariedade da ocupação urbana nas grandes cidades. De acordo com Mautner (2010), o aumento do emprego assalariado, a expansão da rede de ônibus até regiões mais distantes e com terra mais barata, acompanhadas da industrialização dos materiais de construção, em um cenário de crise nos aluguéis e ausência de políticas habitacionais, seriam responsáveis pela periferização das cidades, baseada no tripé loteamento popular, casa própria e autoconstrução.

A mudança no tipo de urbanização ocorre entre os anos de 1940 e 1950, momento não só de modificações na estrutura de ocupação espacial, mas também de

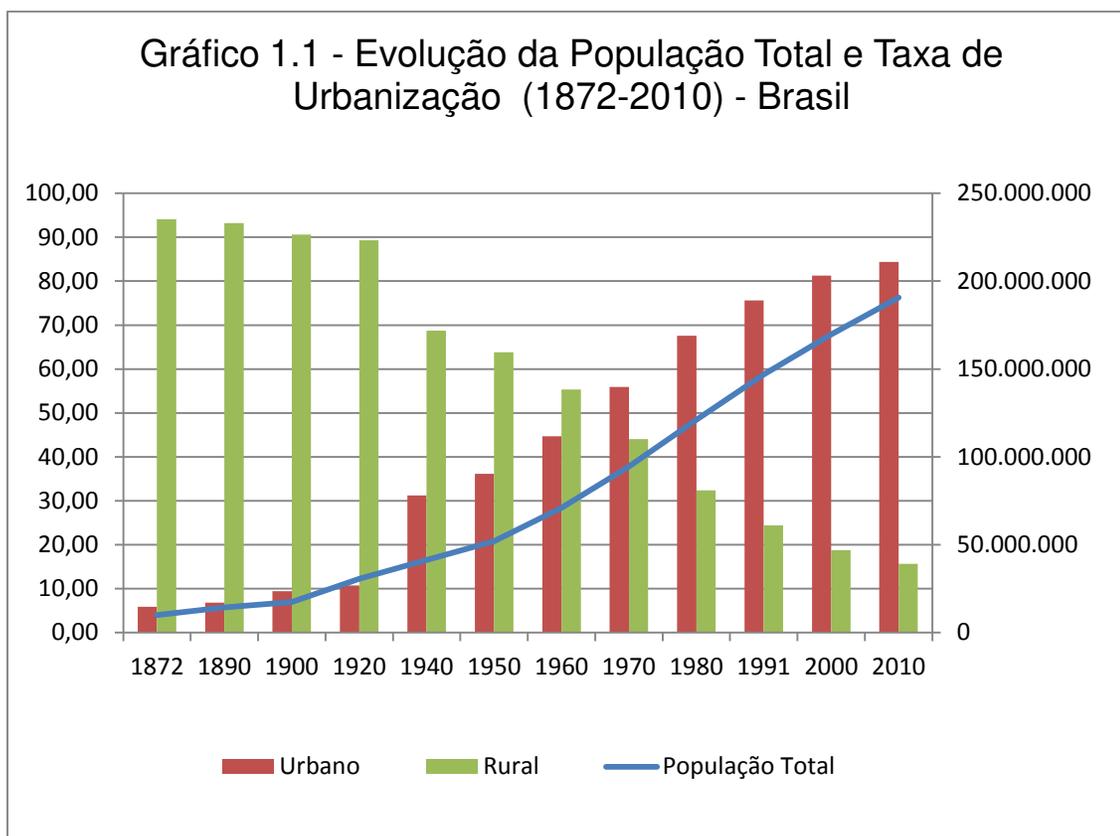
alterações nas dinâmicas econômicas. Santos (2005) aponta que a modificação na estrutura econômica teve impacto decisivo na formação e desenvolvimento das cidades, destacando que até então as funções administrativas eram preponderantes no desenvolvimento urbano, superadas, entretanto, pelos nexos econômicos a partir deste período.

A população considerada urbana no Brasil evoluiu de maneira bastante peculiar, conforme mostra o Gráfico 1.1. Até 1920, a população crescia em um ritmo lento, a parcela urbana ainda era bastante reduzida e com ritmo de crescimento também moderado, não ultrapassando os 10% da população total. A partir de então, o ritmo de crescimento da população acelera, assim como a taxa de urbanização.

O gráfico também aponta que o crescimento urbano acontece conjuntamente com o crescimento demográfico. Para Santos (2005), após os anos 1940, a natalidade elevada acompanhada da diminuição da mortalidade, reflexos dos avanços sanitários e do acesso à saúde, causados justamente pela urbanização, foram decisivos para este movimento. A partir dos anos 1960 a população urbana supera pela primeira vez a população rural, para atingir, em 2010, a expressiva taxa de 84,36%.

Cano (2011) irá apontar dois momentos da urbanização e definir dois conceitos para explicar o fenômeno. Para o autor, o período até a década de 1960 é considerado de urbanização “*suportável*”. Os serviços urbanos ainda não apresentavam situação crítica, a periferização era reduzida, com transporte coletivo suportando a demanda. Ainda que o saneamento básico fosse precário, a questão habitacional apresentava soluções que minoravam o déficit.

Gráfico 1.1 - Evolução da População Total e Taxa de Urbanização (1872-2010) - Brasil



FONTES: IBGE, Directoria Geral de Estatística, [187?] / 1930, Recenseamento do Brazil 1872/1920. IBGE, Censo demográfico 1940/2010. *Elaboração Própria.*

Nota: A taxa de urbanização não fazia parte do Censo Demográfico para o período 1872-1940. Ainda que as diversas estimativas disponíveis devam ser selecionadas com cautela, foram usadas aqui, apenas para efeito comparativo, as estimativas citadas por Oliven (1980) *apud* Santos (2005).

Já a partir dos anos 1970, a urbanização, uma tendência irreversível, passa a ter novas características. Ainda substancialmente influenciada pelo desenvolvimento econômico do país, o fenômeno urbano passa a ser acompanhado de uma inclinação à metropolização. Com destaque para as Regiões Metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, mas sem excluir processo semelhante ocorrido em algumas outras cidades, a trajetória de consolidação da urbanização terá como destaque o fenômeno da macroubanização. Este aspecto passa a ser decisivo ao debruçarmos sobre os impactos da urbanização na sociedade brasileira, como aponta Santos (2005):

[...] o fenômeno da macroubanização e da metropolização ganhou, nas últimas duas décadas, importância fundamental: concentração da população e da pobreza (contemporânea da rarefação rural e da dispersão geográfica das classes médias); concentração das atividades relacionais modernas (contemporânea da dispersão geográfica da produção física); localização

privilegiada da crise de ajustamento às mudanças na divisão internacional do trabalho e as suas repercussões internas, o que inclui a crise fiscal; “involução metropolitana”, com a coexistência de atividades com diversos níveis de capital, tecnologia, organização e trabalho; maior centralização da irradiação ideológica, com a concentração dos meios de difusão das ideias, mensagens e ordens; construção de uma materialidade adequada à realização dos objetivos econômicos e socioculturais e com impacto causal sobre o conjunto dos demais vetores (SANTOS, 2005:87 e 88).

A partir desta fase, inicia-se o segundo momento da urbanização descrita por Cano (2011). Para o autor, a partir dos anos 1970 passamos a ter uma urbanização “*explosiva*”. Neste período, acentua-se a industrialização, que potencializa a urbanização, em um ritmo que as ações do Estado não foram capazes de acompanhar, tornando críticas a especulação imobiliária e a degradação urbana.

O desenvolvimento econômico, mais precisamente o desenvolvimento industrial, concentrado em regiões específicas do país, também foi decisivo para determinar o padrão de urbanização ocorrido. A atração gerada pelos polos mais dinâmicos, com grande deslocamento de mão de obra, fez com que a migração para estes centros tenha causado impacto definitivo no processo de urbanização.

A relação entre migração e a urbanização pode ser explicada além dos números absolutos de migrantes rurais que se dirigiram às cidades ao longo do período de explosão urbana. Como aponta Cano (2011), o atraso agrário e agrícola foi um fator de expulsão de mão de obra das regiões rurais. Como consequência, esse enorme contingente de trabalhadores irá ocupar a periferia das grandes cidades e inchar o setor terciário urbano, muitas vezes com ocupações e relações de trabalho precárias. Assim, as cidades crescem, com o aumento da população pobre, que não faz parte do circuito formal da economia produtiva, mas gerando alta demanda por serviços públicos.

A urbanização brasileira está atrelada ao desenvolvimento industrial, ainda que a parcela da população empregada no setor não cresça com a mesma velocidade que as cidades. É característica da industrialização fomentar o setor de serviços, para atender suas diversas atividades, tanto relacionadas à própria indústria quanto aos serviços pessoais. Porém, segundo Oliveira (1982), a industrialização brasileira não se apoia em uma divisão social do trabalho pretérita, da estrutura agrícola, e esse fato é

determinante para que a taxa de urbanização cresça mais rapidamente do que o emprego industrial.

Com a industrialização, altera-se novamente o modo de ocupação do território brasileiro e o padrão de desenvolvimento das cidades. Para Santos (2005), a industrialização, em seu sentido mais amplo, irá reorganizar e integrar o território e a nova base econômica ultrapassa a escala regional, o que vai aprofundar o crescimento das médias e grandes cidades, além das capitais.

O autor, entretanto, também irá ressaltar a relação entre o crescimento urbano e a concentração e o aumento da pobreza. A cidade industrializada será capaz de atrair e manter uma grande quantidade de trabalhadores pobres, em condições sub-humanas, uma vez que passa a ser o grande centro do capital e dos empregos. Assim, a cidade brasileira será, através da sustentação do modelo socioeconômico, mas também através da ocupação do espaço, criadora da pobreza.

A urbanização e industrialização no Brasil guardam algumas semelhanças com o processo ocorrido nos países avançados, descrito no início do capítulo. Contudo, o processo de desenvolvimento capitalista no Brasil, permeado com extrema desigualdade de renda, reflete-se de maneira diferente sobre a cidade. Maricato (2000) descreve que a produção ilegal de moradias e o urbanismo segregador estão diretamente relacionados à industrialização. Uma vez que o salário do trabalhador industrial não permite acesso ao mercado imobiliário formal, bem como não são utilizados instrumentos contra especulação imobiliária, além das características do investimento público, normalmente voltados ao desenvolvimento industrial e ao mercado formal de habitação, o acesso à moradia pela população de baixa renda se dará de modo informal.

Nos países em que a industrialização se consolidou de maneira tardia, caso do Brasil, os processos urbanos tem ligação direta com a estrutura social. Esta concentração em grandes cidades é reflexo desta relação. Como descreve Castells (1983), a inserção das cidades médias na hierarquia urbana dependeria de uma política de pequenas unidades de produção, o que significaria uma política industrial planejada,

aliada com uma política de emprego e setores administrativos regionais. Em um processo de industrialização dependente do sistema internacional, esta alternativa raramente foi adotada.

A cidade reproduzia a lógica de acumulação da elite brasileira. A renda da terra e o estoque de riqueza acumulado com a propriedade da terra urbana sempre foram garantias para as classes de maior renda no Brasil. Mesmo após a industrialização este cenário não se modifica, enquanto o capital internacional insere-se no desenvolvimento industrial brasileiro, aumentando sistematicamente sua participação, o circuito imobiliário continuava como reserva para as elites brasileiras (FIX, 2011).

A mudança no perfil do capital das grandes fortunas familiares brasileiras passa, ao longo da história, pela terra urbana. No período da industrialização, como afirma Cano (2011), mesmo para alguns proprietários de fábrica, a terra ainda possuía grande participação no conjunto dos ativos e acabava por se comportar mais como capital mercantil do que como capital industrial. A importância da posse da terra sempre foi característica do capitalismo brasileiro, sua relação com o poder econômico e político é fundamental para entender tanto a formação social do país, como a questão urbana, nas palavras do autor:

A massa de riqueza retida na grande propriedade de terra, seja rural ou urbana, é objeto de apropriação e de valor de troca, o que pode conferir aos proprietários ganhos extraordinários, pecuniários e políticos, através da especulação fundiária. Ela pode até não gerar renda diretamente, mas sua propriedade confere poder político e econômico sobre o uso do solo. **É uma forma de acumulação primitiva da qual brota o capital mercantil imobiliário.** (CANO, 2011: 188 – Grifo meu)

Com um quadro de predominante pobreza e um processo de industrialização tardia, em um contexto já de internacionalização da indústria dos países centrais, o êxodo rural, gerado pelo avanço modernizador da economia agrícola, foi mais intenso do que nos países desenvolvidos, onde a população vinda da zona rural foi aos poucos absorvida pelas cidades. No Brasil, a industrialização por si só já apresenta características mais modernas e o emprego urbano será incapaz de suportar o excedente de mão de obra que vem da zona rural.

Porém, cabe destacar uma diferença substancial entre o modelo apresentado nos países desenvolvidos e o Brasil. A migração em massa que começara com a crise do campo e aumentava com a industrialização, torna a questão da moradia um problema central do desenvolvimento capitalista no país. O Estado não consegue atuar como promotor de uma política consistente de habitação e a oferta de moradia passa a ser assumida pelo capitalista industrial (FIX, 2011). Como não poderia deixar de ser, a atuação dos capitalistas na promoção de moradia dá-se de maneira especulativa, em que a renda gerada pelos aluguéis consiste em grande retorno aos investidores e, ainda segundo a autora, teve mais importância do que o controle dos trabalhadores ou a diminuição do custo de reprodução da força de trabalho.

A partir de 1964, com a Ditadura Militar, a política urbana recebe duas novas fontes de financiamento, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que em forma de poupança compulsória, foram responsáveis pelos investimentos em habitação, saneamento e infraestrutura urbana. Entretanto, o novo padrão de intervenção não foi capaz de superar a desigualdade histórica das cidades brasileiras, apesar do grande número de unidades habitacionais construídas, estas ficaram restritas à classe média.

O Governo Militar passa a encarar a questão habitacional de maneira semelhante ao período do desenvolvimento capitalista nos países desenvolvidos, menos por sua importância social, mas sim, por seu impacto na estabilidade social e diminuição da insatisfação da população. Adota-se o modelo de produção em massa e da casa própria, ainda que o resultado não tenha garantido acesso à moradia, nestes moldes, para grande parte da população de baixa renda, em claro conflito de interesses entre os capitalistas detentores das empresas de construção e as necessidades sociais.

Com este contexto, explica-se em grande parte a cultura da casa própria, tão característica no Brasil, segundo Ferreira (2007), e que estará presente no modelo dos programas habitacionais desenvolvidos no país. Ao contrário dos países centrais, a locação social não foi adotada no Brasil, uma vez que onerava o Estado. O estímulo à construção de unidades ao longo do período de Ditadura acabava por atender duas

necessidades, ao promover o crescimento das grandes empresas da construção civil e não levar o Estado a financiar a política habitacional.

A lógica de acumulação capitalista persistiu na política habitacional durante todo o período da Ditadura Militar. O Sistema Financeiro de Habitação (SFH), bem como o Banco Nacional de Habitação (BNH), foram desenvolvidos, ou até mesmo capturados, para atender setores que lucrariam com o modelo de política habitacional definida, como construtoras, bancos, financeiras, dentre outros. A ausência do Estado, no sentido de que atuava apenas como regulador, sem subsídios orçamentários para a política habitacional, também pode ser encarada como parte deste modelo.

O resultado do processo de urbanização também terá impacto sobre as ações do Estado. Intensificam-se na década de 1960 e 1970 as atividades de planejamento urbano, uma vez que o crescimento urbano já era considerado uma das mais importantes modificações da sociedade brasileira. Porém, o Estado tratará o fenômeno de expansão das periferias nas grandes cidades como algo *residual* no processo de industrialização e urbanização (MAUTNER, 2010). Para a autora, o fenômeno de expansão das periferias nunca foi tratado como parte da produção do espaço, retirando qualquer responsabilidade de incorporar a periferia à cidade.

Para Fix (2011), a participação do Estado na promoção de moradias, neste momento decisivo de expansão das grandes cidades, era desencorajada em detrimento à produção via mercado. Para a autora, a reserva da produção habitacional pelo setor privado é garantida pelo poder político, ao citar parecer de uma comissão organizada pela Prefeitura de São Paulo que crítica a presença do Estado e sua capacidade de se contrapor ao capital privado, muitas vezes, desestimulando este último.

Este é outro aspecto que diferencia a urbanização, no período de industrialização, nos países centrais e no Brasil. O Estado brasileiro, não ofereceu infraestrutura urbana, uma vez que implicaria em um aumento do custo de reprodução da classe trabalhadora. Como afirma Ferreira (2007: 45), a “melhor” política

habitacional, no contexto do subdesenvolvimento brasileiro, era a “não política habitacional”¹.

O influxo da política urbana inicia-se em meados dos anos 1970, com o abandono do II PND e sua estrutura de planejamento urbano. A partir deste momento, ainda que alguns projetos setoriais tenham sido elaborados, o planejamento urbano no Brasil passa para segundo plano, até seu completo abandono, com a extinção do BNH.

Assim, a partir do final da década de 1970, as condições de vida nas cidades se deterioraram profundamente. Cano (2011) aponta que habitação e saneamento passam a ser dos mais graves problemas, com soluções precárias e parciais na periferia dos grandes centros. Já em relação aos transportes, o autor destaca que o distanciamento da moradia implicou em deslocamentos cada vez maiores, com o aumento do uso dos automóveis e a necessidade de elevação dos gastos públicos para viabilizar as construções rodoviárias, ao mesmo tempo em que a opção pelo transporte coletivo tornava-se cada vez mais precária e submetida ao objetivo do lucro privado.

Este cenário teve enorme impacto na demanda por serviços públicos. O aumento da população, tanto de classe média, como de baixa renda, gerou novas demandas ao Estado, ainda que de modo diferente. Cano (2011) também considera que o crescimento das cidades e, por consequência, da demanda por serviços, elevou fortemente os gastos públicos. Ademais, destaca o autor, grande parte destes serviços passaram a ser ofertados por empresas privadas e públicas, com sentido capitalista, tendo o lucro como objetivo, fato que aumentaria ainda mais os custos. Tal efeito é considerado pelo autor como a “privatização” dos serviços públicos.

A crise econômica dos anos 1980 também trouxe grande impacto às cidades. Com um processo de urbanização já consolidado, mas que ainda avançava, aprofundou-se a crise urbana iniciada na década anterior. É justamente neste momento que as consequências da urbanização desigual promovida ao longo do período de crescimento econômico passa a aparecer com maior destaque. O modelo de cidade e as

¹ Para política habitacional no Governo Militar ver Maricato (1987).

características de exclusão, que predominaram ao longo do processo de urbanização, acarretaram uma situação ainda mais dramática no momento de crise econômica.

Os anos 1990 e 2000 parecem indicar uma nova tendência na urbanização, com as cidades mais atrativas saindo pela primeira vez da Região Sudeste, São Paulo e Rio de Janeiro mais especificamente, para outras regiões, em especial aquelas da nova fronteira de expansão agrícola, nos Estados do Mato Grosso, Goiás, Amazonas e Amapá.

Alguns autores apontam um movimento de desmetropolização no Brasil, o que parece indicar uma nova tendência na urbanização do país, entretanto, ainda controverso. Os dados indicam o crescimento das chamadas cidades médias, com população entre 100 e 500 mil habitantes, a taxas mais elevadas que das grandes cidades, principalmente das capitais.

Rolnik (2011a) sugere cautela ao analisar os dois fenômenos, tanto a desmetropolização, quanto o crescimento de cidades médias. A autora destaca que uma análise mais apurada das cidades médias em crescimento aponta que estas se encontram em regiões metropolitanas.

De fato, estas cidades apresentam taxas de crescimento superiores em comparação com as grandes cidades, porém, podem refletir, ainda segundo Rolnik (2011a), um processo perverso de crescimento da periferia urbana e metropolitana. A elevação dos preços do solo e dos imóveis nas grandes cidades, em conjunto com a ausência de uma política habitacional que supere o poder do mercado, aprofunda uma tendência natural de deslocamento da população mais pobre para estas cidades, com preços mais acessíveis, sem, contudo, se desvincularem da cidade polo da região.

A continuidade do processo de urbanização, com a expansão das fronteiras agrícolas, que acabaram por criar núcleos urbanos por onde a agricultura se expandia, é uma das características apontadas por Cano (2011) para o período posterior a década de 1980. Contudo, o autor ressalta a necessidade de discutir esse novo processo e descreve que estes novos centros urbanos diferenciam-se do até então padrão de urbanização, integrado com setores produtivos e hierarquizados.

Outro aspecto ressaltado pelo autor é o que este chama de “*urbanização movida por políticas sociais*”. Cano (2011) destaca, como exemplo, a expansão urbana ocorrida no Nordeste após a implantação da aposentadoria rural. As novas condições oferecidas através deste programa social foram capazes de gerar um aspecto de acomodação social e urbana excepcional. Este novo fenômeno, que pode ter se intensificado com novas políticas sociais após 2003, como Bolsa Família, por exemplo, também deveria ser objeto de novos estudos sobre a urbanização brasileira, como sugere o autor para o caso da aposentadoria rural.

A urbanização brasileira não se deu de forma semelhante nas diversas áreas do território nacional. A Tabela 1.1 demonstra a taxa de urbanização de acordo com as Regiões do país. Santos (2005) irá descrever esta diferença como intimamente ligada à divisão do trabalho, a depender do momento histórico e como foi afetada pela divisão inter-regional do trabalho.

A evolução da taxa de urbanização no Brasil varia de forma diferente nas Regiões, ainda que todas apresentem, atualmente, uma taxa elevada. Verifica-se, por exemplo, como a urbanização avançou de forma mais intensa na Região Sudeste, por conta da concentração do desenvolvimento industrial. Por outro lado, até 1970, todas as demais Regiões apresentavam maioria da população vivendo no campo, quadro que só se modificaria ao longo da década.

Tabela 1.1 - Taxa de Urbanização no Brasil por Regiões

	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2007	2010
Norte	27,75	31,49	37,38	45,13	51,65	59,05	69,83	76,43	73,53
Nordeste	23,42	26,40	33,89	41,81	50,46	60,65	69,04	71,76	73,13
Sudeste	39,42	47,55	57,00	72,68	82,81	88,02	90,52	92,03	92,95
Sul	27,73	29,50	37,10	44,27	62,41	74,12	80,94	82,90	84,93
Centro Oeste	21,52	24,38	34,22	48,04	67,79	81,28	86,73	86,81	88,80
Brasil	31,24	36,16	44,67	55,92	67,59	75,59	81,23	83,48	84,36

Fonte: IBGE, Censo demográfico 1940-2010. Até 1970 dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil, 1981, vol. 42, 1979. Elaboração Própria.

Este avanço na parcela da população urbana brasileira, a despeito de ser tratado como algo definitivo, tem sido questionado por alguns pesquisadores. Como questiona Rolnik (2011b), os dados apresentados pelos censos demográficos podem não demonstrar as reais características da urbanização. A autora questiona a metodologia adotada pelo IBGE, ao considerar como urbano todas as sedes municipais e os perímetros urbanos, definidos pelos próprios municípios.

De acordo com a Tabela 1.2, a grande maioria dos municípios brasileiros encontra-se na faixa com até 50 mil habitantes, com predominância na faixa dos 20 mil habitantes. Desta forma, Rolnik (2011b) questiona se estas pequenas cidades podem, de fato, serem consideradas áreas urbanas.

Aproximadamente 90% dos municípios brasileiros possuem até 50 mil habitantes, como demonstra a Tabela 1.2. Contudo, ainda assim, a maioria da população, 54,75%, reside nas grandes cidades de mais de 100 mil habitantes. Tal fato será decisivo, como veremos adiante, na definição dos municípios com direito a pleitear recursos nos programas desenvolvidos pelo Governo Federal.

Tabela 1.2 - Evolução do Perfil dos Municípios Brasileiro por Tamanho da População (1950-2010) e População Residente em 2010

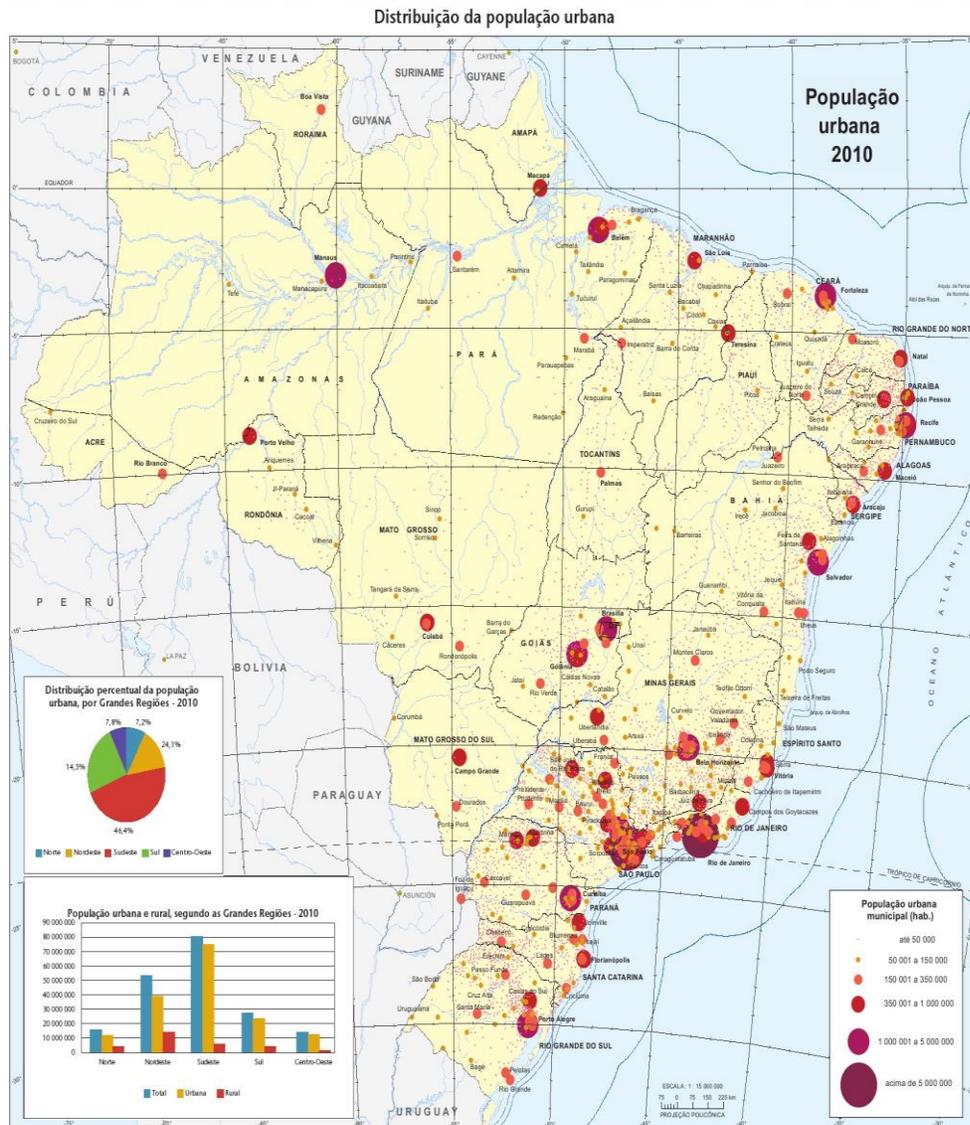
	Distribuição relativa (%)							2010	
	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010	(População)	(%)
Até 5.000	3,6	10,05	16,65	16,68	16,48	24,15	23,38	4.374.345	2,29
De 5.001 até 10.000	18,48	23,54	26,77	23,98	23,49	23,82	21,78	8.541.935	4,48
De 10.001 até 20.000	32,56	30,62	29,33	27,91	28,92	25,1	25,18	19.743.967	10,35
De 20.001 até 50.000	36,58	28,31	20,9	21,85	20,62	17,4	18,74	31.344.671	16,43
De 50.001 até 100.000	6,78	5,17	3,97	6,01	6,32	5,47	5,84	22.314.204	11,70
Mais de 100.000	2,01	2,31	2,38	3,56	4,16	4,07	5,09	104.436.677	54,75

Fonte: IBGE, Censo demográfico 1940-2010. Até 1970 dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil, 1981, vol. 42, 1979. *Elaboração Própria.*

Por fim, cabe ressaltar a concentração espacial da população, como vemos no Mapa 1.1. A exceção do Estado de São Paulo, a concentração da população ocorre na órbita das capitais dos Estados, além da tradicional concentração na faixa litorânea do país. O interior, em razão do grande número de municípios, apresenta baixa

densidade demográfica e, salvo por alguns municípios isolados, predominam aqueles com até 50 mil habitantes.

MAPA 1.1 – Distribuição da População Urbana no Brasil



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

1.4. Considerações sobre a questão metropolitana no Brasil

A opção deste estudo em tratar a questão metropolitana a parte do processo de urbanização, descrito no tópico anterior, bem como apresentá-la anteriormente ao avanço da institucionalização e regulação das políticas de desenvolvimento urbano do período recente, ocorre, justamente, para evidenciar a forma como esta foi tratada ao longo do período após a Constituição de 1988.

O fenômeno metropolitano no Brasil parece consolidar diversos aspectos da dinâmica do desenvolvimento capitalista, e sua relação com a urbanização, apresentado nos tópicos anteriores deste capítulo, principalmente acerca deste processo em países subdesenvolvidos, mas também, como expressão máxima da desigualdade que marca as cidades brasileiras.

As metrópoles brasileiras reafirmam o padrão de segregação socioespacial descrito no item anterior. A expansão metropolitana dá-se, basicamente, pelo desenvolvimento das periferias das grandes cidades, com ocupações de áreas cada vez mais distantes das regiões dinâmicas no município central, normalmente atrelada ao processo de especulação imobiliária.

Para Oliveira (2009) esta lógica de ocupação é fundamental para entender a dinâmica metropolitana em um contexto de subdesenvolvimento, como no Brasil. Para a autora, as relações rompem as ações político-administrativas e atingem um processo de marginalização social, que se manifesta, em relação aos aspectos urbanos, através dos problemas vinculados à falta de infraestrutura urbana (moradia, saneamento e transportes) e a violência.

Criam-se municípios que não apresentam qualquer dinâmica própria, sendo completamente dependente da sede metropolitana, caracterizando-se, muitas vezes, como municípios dormitório. Este padrão de vinculação com o município polo acaba por impedir o desenvolvimento econômico destas regiões e restringem a capacidade de arrecadação destes municípios, causando grave dependência fiscal.

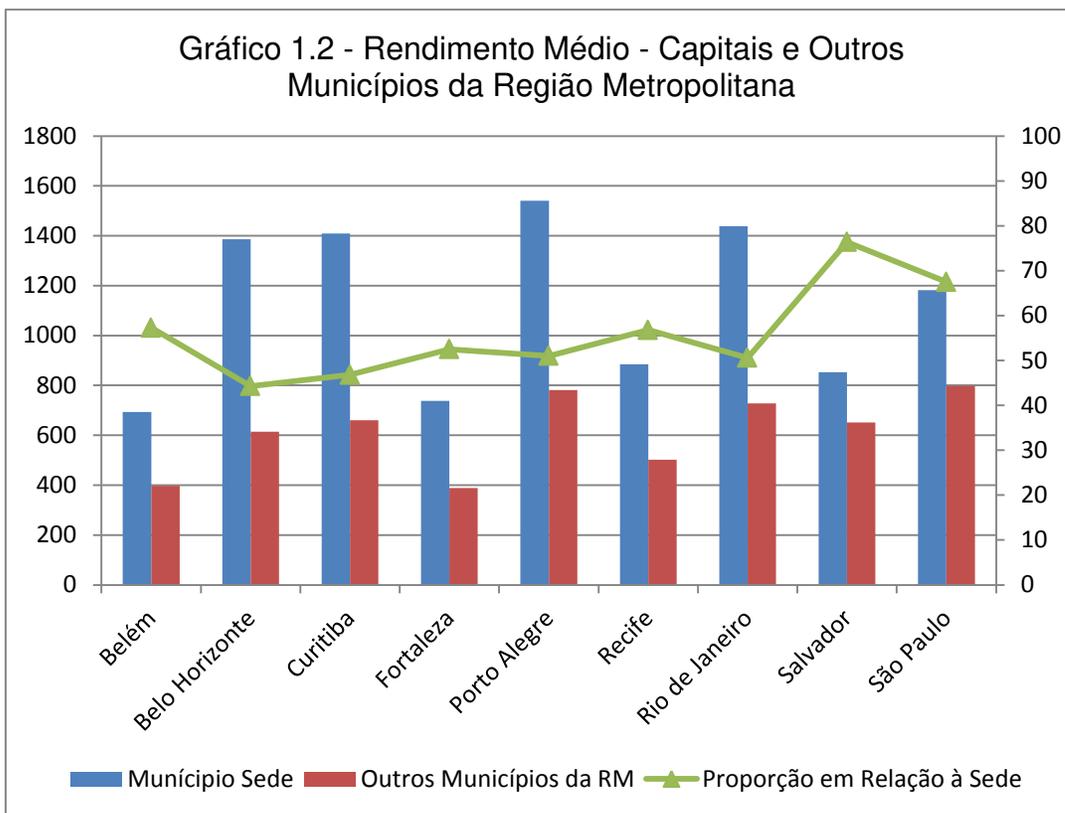
Assim, a metrópole acaba por replicar o modelo de desigualdade que já existia no município sede. Mantém-se algumas centralidades dinâmicas e que apresentam considerável desenvolvimento econômico, enquanto a expansão horizontal aumenta o processo de periferização da população de mais baixa renda, rumo às áreas mais distantes da metrópole.

Neste sentido, Furtado (2011), em estudo sobre a dinâmica econômica e desigualdade entre os municípios sede e a periferia das Regiões Metropolitanas (RMs), aponta que apesar dos esforços conjuntos da população metropolitana, os ganhos tributários tendem a se concentrar no município sede. Ainda segundo o autor, tal fato culmina com uma distribuição desigual dos recursos, que implicará em menor oferta de serviços e, conseqüentemente, menor qualidade de vida à população.

Para Furtado (2011), o mercado imobiliário nas RMs acaba por intensificar este processo, uma vez que os custos dos imóveis, tanto para compra, quanto para aluguel, acaba por expulsar os moradores de mais baixa renda dos melhores locais e transferi-los aos municípios com maior carência de serviços públicos.

O capital imobiliário passa, então, a ser o principal vetor do processo de expansão metropolitana, como afirma Oliveira (2009). Para a autora, a despeito da participação de setores como a construção civil, será o capital especulativo imobiliário que irá comandar a extensão da metrópole e a ocupação da periferia.

O Gráfico 1.2, que apresenta os dados para as nove Regiões Metropolitanas inseridas na PNAD, demonstra que o rendimento médio do trabalhador residente no município sede é consideravelmente superior ao residente nos demais municípios da Região. A exceção da RM de Salvador, o rendimento do trabalhador da periferia das RMs não atinge 70% do rendimento do trabalhador do município sede.

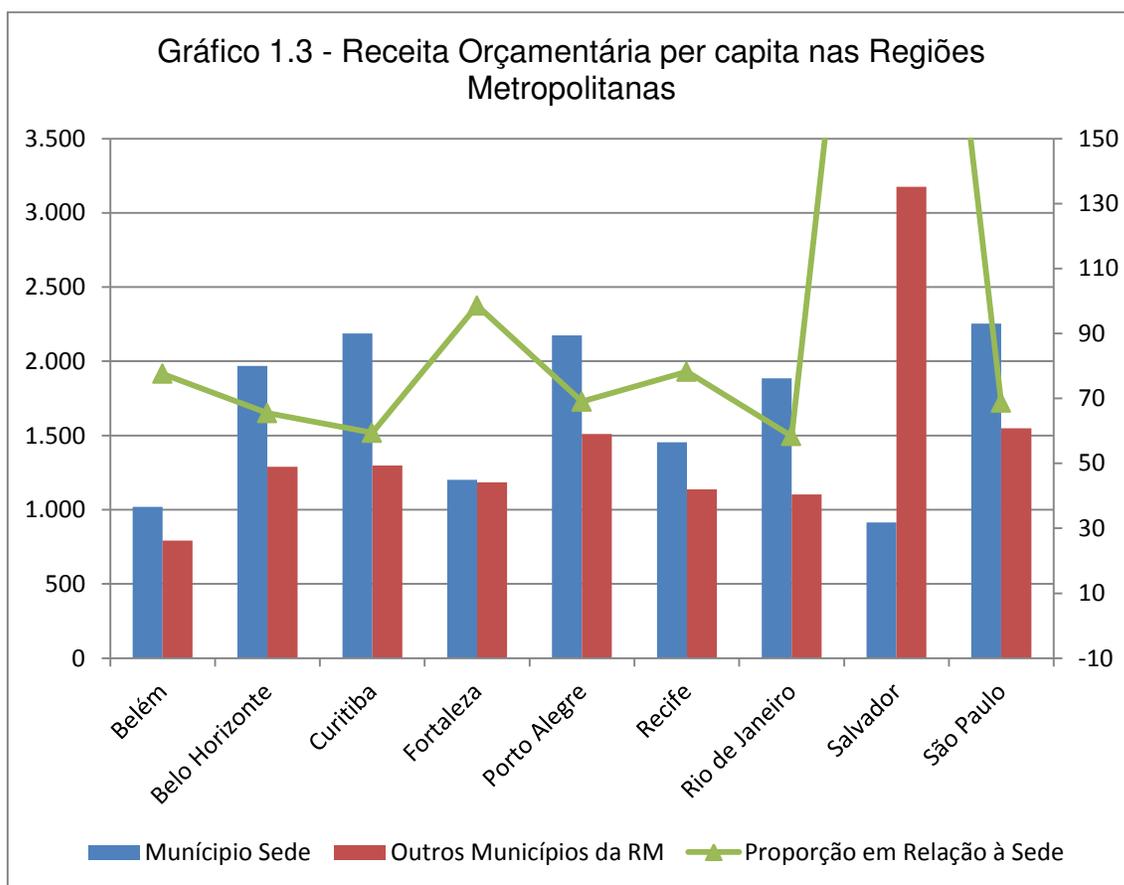


FONTE: CARDOSO (2011). Elaboração Própria.

Furtado (2011) destaca que o mesmo ocorre com relação às receitas orçamentárias, confirmando os aspectos referentes à arrecadação tributária destacados acima. O Gráfico 1.3 demonstra que o orçamento per capita nas Regiões Metropolitanas tende a ser mais elevado nos municípios sede em relação à periferia. As exceções ficam por conta da RM de Fortaleza em que às receitas são semelhantes e a RM de Salvador, em que as receitas da periferia são bastante superiores as do município sede, graças aos recursos provenientes do polo petroquímico instalado na periferia.

O tema metropolitano ganha especial relevância ao se tratar as políticas públicas de desenvolvimento urbano. Se a questão habitacional, ainda que de maneira simplista, pode ser tratado em âmbito municipal, as áreas de saneamento, em suas vertentes do abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos, bem como às questões relacionadas ao transporte e mobilidade urbana,

certamente terão sua eficiência bastante reduzida caso não sejam tratadas em âmbito metropolitano.



FONTE: CARDOSO (2011). Elaboração Própria.

Especial atenção deve ser conferida à confusão entre os conceitos de metrópole e Região Metropolitana. Para Ipea (2010), a formação de metrópoles define-se pela intensificação do processo de urbanização em determinado espaço, com uma cidade polo, em que ao redor desenvolvem-se outros núcleos urbanos a este articulado, integrado e conurbado.

Já as Regiões Metropolitanas, ainda segundo Ipea (2010), são definidas de modo a apresentar territórios densamente povoados, que possuem integração das

atividades econômicas e dos fluxos de transporte e comunicação, complementados por sua definição institucional enquanto tal.

No Brasil, as Regiões Metropolitanas (RMs) foram formalmente estabelecidas durante o Governo Militar, na proposta do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que incorporava a questão urbana ao processo de desenvolvimento econômico do país. Ainda que tenham sido utilizados critérios técnicos para estabelecer as RMs neste momento, estes não se sobrepuseram frente aos interesses políticos. Em 1973 foram definidas as primeiras oito Regiões Metropolitanas, a saber: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. No ano seguinte, seria incorporada ao grupo a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A Tabela 1.3 apresenta a evolução da população nas doze principais² Regiões Metropolitanas do Brasil, de acordo com o Censo dos anos 2000 e 2010. Verifica-se que o conjunto das doze RMs, formadas por 250 municípios, possui aproximadamente 34% da população do país.

Tabela 1.3 – População das Principais Regiões Metropolitanas no Brasil

Regiões Metropolitanas	Número de Municípios	População em 2000	População em 2010	Participação do Município Polo em 2000 (%)	Participação do Município Polo em 2010 (%)	Participação da RM no Brasil 2000 (%)	Participação da RM no Brasil 2010 (%)
Belém - PA	6	1.838.763	2.101.883	69,65	66,29	1,08	1,10
Fortaleza - CE	15	3.056.769	3.615.767	70,05	67,82	1,80	1,90
Recife - PE	14	3.337.565	3.690.547	42,63	41,67	1,97	1,93
Salvador - BA	13	3.120.303	3.573.973	78,30	74,87	1,84	1,87
Belo Horizonte - MG	48	4.819.288	5.414.701	46,45	43,86	2,84	2,84
Rio de Janeiro - RJ	19	10.869.255	11.835.708	53,89	53,40	6,41	6,20
São Paulo - SP	39	17.878.703	19.683.975	58,36	57,17	10,54	10,32
Curitiba - PR	26	2.768.394	3.174.201	57,34	55,19	1,63	1,66
Goiânia - GO	20	1.743.297	2.173.141	62,70	59,91	1,03	1,14
Brasília - DF	11	2.753.414	3.484.451	74,49	73,76	1,62	1,83
Manaus - AM	8	1.645.832	2.106.322	85,42	85,55	0,97	1,10
Porto Alegre - RS	31	3.718.778	3.958.985	36,59	35,60	2,19	2,08
TOTAL	250	57.550.361	64.813.654			33,93	33,98

Fonte: Censo 2000 e 2010. IBGE. Elaboração Própria.

² De acordo com a Pesquisa “Regiões de Influência das Cidades” do IBGE.

Também destaca-se o aumento da população em todas as RMs, mesmo com a diminuição da participação do município polo. Pode-se interpretar tal fato como a expansão do espaço periférico, sem, contudo, a população se desvincular do município mais importante, conforme já discutido no Capítulo 1.3. Este aspecto também será fundamental para o desenvolvimento de políticas urbanas, em especial àquelas vinculadas ao transporte público.

Já a Figura 1.1 apresenta a importância econômica destas Regiões Metropolitanas, destacando a participação destas regiões no PIB brasileiro em 1999 e 2009. Para o ano de 2009, a participação supera 47% do PIB, apresentando uma trajetória de elevação ao longo do período. Porém, mais uma vez destaca-se a importância dos municípios polo das RMs, que são responsáveis por aproximadamente 30% do PIB, evidenciando que a periferia metropolitana não apresenta, na grande maioria dos municípios, expressivo dinamismo econômico.

FIGURA 1.1 - Evolução da participação das 12 metrópoles no Produto Interno Bruto (PIB) nacional: 1999 e 2009

DISCRIMINAÇÃO	REGIÃO METROPOLITANA		NÚCLEO METROPOLITANO		PERIFERIA METROPOLITANA	
	1999 (em %)	2009 (em %)	1999 (em %)	2009 (em %)	1999 (em %)	2009 (em %)
S. Paulo	18,58	18,93	11,56	12,02	7,02	6,91
R. Janeiro	8,21	7,81	5,55	5,43	2,66	2,39
Brasília	2,41	4,23	2,29	4,06	0,13	0,17
B. Horizonte	3,26	3,13	1,48	1,38	1,78	1,75
P. Alegre	3,24	2,95	1,13	1,17	2,12	1,78
Curitiba	2,25	2,49	1,28	1,41	0,97	1,07
Salvador	2,32	2,12	0,99	1,01	1,33	1,11
Recife	1,71	1,58	0,89	0,77	0,82	0,81
Fortaleza	1,27	1,34	0,93	0,98	0,34	0,36
Manaus	1,36	1,28	1,33	1,25	0,03	0,03
Goiânia	0,71	0,97	0,53	0,66	0,19	0,31
Belém	0,59	0,65	0,48	0,51	0,12	0,14
12 RMs	45,92	47,47	28,42	30,64	17,50	16,83
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: IBRASE, COFECON, CODEPLAN (2011)

Com este cenário, veremos ao longo do período analisado por este estudo, que os avanços verificados nas políticas de desenvolvimento urbano não significaram, da mesma forma, avanços no trato da questão metropolitana. Ainda que os recursos tenham sido aplicados prioritariamente nestas áreas, a ausência de um órgão gestor metropolitano foi fundamental para que as intervenções nestas áreas guardassem pouca relação com os problemas metropolitanos, mas sim, dependessem dos interesses de municípios isolados e de sua capacidade de interação com o Governo Federal.

CAPÍTULO 2

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Como descrito no capítulo anterior, o processo de urbanização no Brasil culminou em uma grave crise urbana, que se mantém até os dias atuais. Iniciada, basicamente, na década de 1980, como uma das mais graves consequências da crise econômica, a crise urbana reflete diversos aspectos das políticas públicas de desenvolvimento urbano adotadas no período.

Definir as políticas urbanas também não é tarefa fácil, uma vez que, em avançado processo de urbanização, diversas políticas públicas encontram seu lócus nas cidades. Assim, para o escopo deste trabalho, será adotada a definição de política urbana como aquelas que demonstram a efetiva ação do Estado sobre as cidades, devendo-se abordar principalmente as políticas de habitação, saneamento e transporte público (VILLAÇA, 2010). Tal fato, porém, não deve ser encarado de maneira isolada. A relação das políticas urbanas com outras políticas sociais é condição determinante para que o elevado grau de desigualdade verificado nas cidades brasileiras seja superado.

Como destaca Villaça (2010), a ação efetiva do Estado brasileiro não se insere no que tem sido considerado planejamento urbano. Para o autor, o objetivo dos planos federais de habitação, saneamento e transporte não foi a organização do espaço intraurbano, mas sim, o planejamento de cidades individualmente. Desta forma, o papel representado pelas políticas adotadas, ou não adotadas, guarda profunda relação com a crise urbana.

Um dos aspectos fundamentais da análise de políticas públicas de desenvolvimento urbano no Brasil diz respeito a confusão entre discurso e prática. Nas variadas esferas de governo, não faltam planos para as áreas da política urbana,

contudo, a execução destas políticas, na maioria das vezes, passa distante do planejamento definido.

A ausência de atuação do Estado no âmbito urbano, ou mesmo como afirma Maricato (1996), a prática de gerir as políticas de habitação, saneamento e transporte de forma setorial, demonstra grave incompreensão do processo de uso e ocupação do solo e, como veremos ao longo deste capítulo, foi a forma adotada como padrão da política urbana brasileira.

Dentro deste contexto, o presente capítulo tem como objetivo destacar o rumo errático das políticas urbanas no Brasil, entre 1988 e 2002, graças, principalmente, à instabilidade institucional ocorrida no período, em conjunto com as restrições orçamentárias causadas pela crise econômica dos anos 1980, bem como das políticas econômicas adotadas ao longo da década de 1990.

Em contraponto, dois aspectos devem ser ressaltados: Primeiramente, a aprovação de dois marcos jurídicos de extrema importância, justamente no início e fim do período, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto das Cidades, no ano de 2001. Ademais, parte dos importantes programas que serviriam de base para as políticas urbanas setoriais foram elaborados ao longo da década de 1990 e, com importantes modificações, mantiveram-se em execução mesmo após a criação do Ministério das Cidades.

Assim, como exemplo da execução dos programas federais para as áreas do desenvolvimento urbano, serão selecionados os programas que apresentaram maior destaque ou que serviram de base para a execução da política urbana ao longo do período entre 1988 e 2013. Diversos outros programas foram executados no período, contudo, a análise detalhada de cada um deles não se enquadra na proposta deste estudo.

2.1. A Constituição de 1988 e a Política Urbana

A Constituição Federal de 1988 deve ser tomada como base dos direitos sociais no Brasil. Apesar de ter incluído apenas habitação como um direito social³, as questões referentes ao saneamento e transporte público também são tratadas em diversos artigos da Carta. Assim, a CF/88 pode ser encarada como um ponto de inflexão para as três áreas das políticas públicas que compõem o escopo deste estudo.

Como descreve Fernandes (2010), até o momento em que a Constituição de 1988 foi promulgada, não existiam dispositivos constitucionais que determinavam o processo de desenvolvimento urbano, ou mesmo, da gestão urbana. Para o autor, são os capítulos incluídos na CF/88 que irão estabelecer as bases jurídico-políticas iniciais para um processo de reforma urbana.

A partir de então, o Estado passa a ser responsável por garantir o acesso de todos os cidadãos aos direitos sociais preconizados na Carta. Para tal, deverá atuar de maneira ativa, através de políticas públicas. A política urbana, então, aparecerá descrita no texto constitucional, como obrigação das três esferas de governo, contudo, de maneira pouco conclusiva.

Ainda que a Constituição Federal tenha consagrado as atividades de desenvolvimento urbano como obrigação dos governos locais, a União deverá incorporar o desenvolvimento urbano em uma estratégia mais ampla de desenvolvimento econômico, como descreve Souza (1992):

A condução de uma política de desenvolvimento urbano integrada à uma estratégia global de crescimento econômico e transformação social exige a adoção de diretrizes gerais e setoriais desenhadas para as áreas urbanas, capazes de orientar os esforços da sociedade e do Estado com relação ao processo de urbanização. (SOUZA, 1992:7)

³ O Art. 6º da CF/88 diz: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (*grifo meu*)

O momento político vivido pelo país no período da aprovação da Constituição deve ser destacado. No processo de consolidação da redemocratização, após mais de vinte anos de Regime Militar, a aprovação da Carta deu-se de modo a garantir uma série de direitos sociais e conduzir a formação de um Estado de Bem Estar Social, ainda inconcluso no Brasil.

Ao ser convocada pouco tempo após o fim do Regime Militar, a Assembleia Constituinte reproduziu o debate político que ocorria em meio a grave crise econômica. Para Sampaio (2009), esse momento político se reproduz na Constituição e implicará em seu caráter ambíguo. Para o autor, esta ambiguidade ocorre no momento em que se reforça uma ordem burguesa, onde se constitucionaliza, por exemplo, o direito a propriedade, a livre iniciativa, a herança e a livre concorrência e, ao mesmo tempo, garante uma sociedade livre e justa, comprometida com a erradicação da pobreza e redução das desigualdades regionais e sociais.

O próprio quadro da Assembleia representava as disputas políticas do país. Formada por um grande grupo conservador e uma diminuta parcela progressista, mas que articulou-se de forma a garantir avanços sociais importantes, amparada em uma surpreendente participação popular no processo, a Constituição acabou promulgada com uma série de conquistas sociais, contrariando o momento político internacional, que já caminhava na consolidação do neoliberalismo.

A incorporação da participação popular foi decisiva para a inclusão da questão urbana na carta constitucional. Em conjunto com as iniciativas propostas pelos parlamentares constituintes, foram permitidas a inclusão de emendas de iniciativa dos cidadãos, as chamadas emendas populares, que necessitavam da assinatura de pelo menos trinta mil eleitores e a aprovação de três associações representativas.

Assim, foi encaminhada à Assembleia Constituinte a Emenda Popular nº 63, conhecida como Emenda Popular da Reforma Urbana, que possuía vinte e três artigos a discorrer sobre a questão urbana e, de acordo com Bassul (2010), resumidamente, propunha o acesso à condições de vida digna, gestão democrática das cidades e

instrumentos urbanísticos que permitiriam o que se consolidaria, mais tarde, como direito à cidade.

A Emenda Popular da Reforma garantiu a inclusão dos dois artigos referentes à Política Urbana presentes na Constituição de 1988. O Capítulo II, do Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, em seus artigos 182 e 183, tratará exclusivamente da Política Urbana. Assim, a Constituição de 1988 tornou-se a primeira constituição brasileira a incluir um capítulo específico para a questão urbana.

O artigo 182 apresenta dois aspectos inovadores que cabem ser ressaltados. Primeiramente, fixa que a política de desenvolvimento urbano será executada pelo poder público municipal, de modo a garantir o *pleno desenvolvimento das **funções sociais da cidade** e garantir o bem-estar de seus habitantes* (BRASIL, 1988). Em seguida, define como principal instrumento da política de desenvolvimento urbano o plano diretor, que passa a ser obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes.

O segundo aspecto, já no inciso 2º, diz respeito à obrigatoriedade de que a propriedade urbana cumpra sua função social, de acordo com as exigências dispostas no plano diretor municipal. A seguir, o artigo complementa, em seus demais incisos, os instrumentos legais que poderão ser utilizados para garantir o cumprimento da função social da propriedade.

Como destaca Motta (et al. 2009), a relativização dos direitos privados, pela sua função social, é um avanço do direito moderno. Neste caso, o bem estar coletivo deixa de ser responsabilidade exclusiva da sociedade e deve ser assumido também pelo indivíduo. Daí decorre a relativização do direito de propriedade, que passará a ser compatibilizado com as finalidades sociais.

Para um quadro urbano em que as mazelas da população de mais baixa renda saltam aos olhos e a concentração da terra urbana é utilizada como estoque de riqueza e fonte de poder político, a inclusão da função social da cidade e da

propriedade urbana no texto constitucional, pode ser considerada um avanço importante, ainda que sua implementação encontre-se bastante restrita⁴.

Os principais instrumentos urbanísticos definidos no artigo 182, expressos de modo a cumprir as funções acima são: as desapropriações (§ 3º), com justa indenização em dinheiro e a exigência aos proprietários do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, para que promova seu aproveitamento, sob pena de que ocorra, sucessivamente, o parcelamento ou edificações compulsórias, o IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (§ 4º) (BRASIL, 1988).

Também de acordo com Brasil (1988: 39), o artigo 183 versa sobre o usucapião do solo urbano, de modo que *aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.*

Ainda com relação às políticas públicas de desenvolvimento urbano, o artigo 21 da Constituição, ao definir as competências da União na organização do Estado, insere em seu inciso 20, a responsabilidade por instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

Outros aspectos relacionados à política urbana estão dispersos ao longo do texto constitucional. Com relação às cidades, as competências conjuntas da União, estados e municípios, definidas pelo Artigo 23 da Carta, dispostas no inciso IX, apontam *a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico* (BRASIL, 1988: 10). Como veremos adiante, a

⁴ BERCOVICI (2005) *apud* MOTTA (2009) afirma que a função social da propriedade não tem inspiração socialista, mas é um conceito do regime capitalista que legitima o lucro e a propriedade privada, desde que exercidos dentro do interesse geral e definido constitucionalmente.

forma como estas competências foram definidas entre os entes da federação será objeto controverso na análise da Constituição.

Ainda que as competências de política urbana sejam descritas ao longo do texto constitucional como de obrigação conjunta das três esferas de poder e que a proposta de análise das políticas públicas de desenvolvimento urbano neste trabalho seja restrita ao Governo Federal, a relação entre os entes federados aparecerá constantemente, uma vez que, como veremos ao longo deste capítulo, o papel da União gera interpretações distintas.

Por exemplo, como apontam Carleial e Cruz (2009), a Constituição define como competência exclusiva da União legislar sobre tráfego e trânsito nas vias terrestres, o que incluiria todo trânsito, inclusive municipal, além da criação de diretrizes da política nacional de transporte. Entretanto, ao tratar do transporte público, a Carta o define como competência Municipal. Nesse sentido, existe um claro conflito entre as competências das esferas de governo, que ocorre, também, em outros pontos da Constituição.

Dessa forma, apesar de apresentar um capítulo sobre a política urbana e explicitar em diversos artigos referências às áreas de habitação, saneamento e transporte público, a Constituição Federal acabou por não deixar clara a participação de cada um dos entes federados, bem como garantir as fontes de financiamento necessárias à execução das políticas. Para Fagnani (2005), neste aspecto, a CF/88 não apresentou progressos nas diretrizes de revisão do padrão estatal de intervenção na política urbana.

Dentre as modificações apresentadas pela nova Constituição, descreve-se claramente como atribuições da União a definição das diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, inclusive para habitação, saneamento e transporte público. Ademais, como aponta Souza (1992), estas diretrizes devem compatibilizar a política urbana com as políticas de desenvolvimento regional, além de controlar o uso dos

fundos usados pelo Governo Federal, como os recursos da CEF e do SFH. Ainda dentro das competências da União, está a possibilidade de legislar sobre direito urbanístico, em parceria com os estados. Além disso, os programas de construção de moradias e melhorias habitacionais fazem parte das competências das três esferas de poder.

Dentre as áreas em análise neste estudo, a questão da habitação é definida pela Constituição Federal como um direito social, conforme já descrito anteriormente. Tal fato implica em uma abordagem bastante particular das políticas habitacionais, uma vez que consta dos aspectos considerados fundamentais para a dignidade dos cidadãos. Foram, então, desenvolvidos diversos programas habitacionais, pelas três esferas federativas, muitas vezes concorrentes. Desta forma, contrapõe-se a questão dos direitos sociais e os serviços públicos de forma bastante clara. A questão habitacional, caracterizada como direito social, será encarada por todos os entes federados, independente de qualquer divergência acerca das interpretações das competências apontadas pela Carta. O mesmo não se dará com relação ao saneamento e transporte urbano, como será visto adiante.

Com relação ao saneamento, a Constituição de 1988 foi a primeira constituição brasileira a citar o termo diretamente em seu texto. Contudo, a exclusão do saneamento como direito social e sua incorporação na gama de serviços de infraestrutura urbana, terá impacto decisivo na condução das políticas para o setor. De acordo com Morais (et al. 2009), até então, as constituições anteriores tratavam o tema vinculado ao higienismo social ou com ações voltadas a conter epidemias. Tal fato seria definitivo no trato das políticas públicas do setor, de modo que a área de saneamento sempre foi tratada como um subproduto de políticas mais amplas, como saúde, por exemplo, nas palavras dos autores:

Seguindo a tradição constitucional, a forma de delimitar os direitos sociais na Constituição de 1988 deixou de lado os serviços de saneamento básico, revelando uma percepção restrita dos constituintes acerca dos conteúdos sociais dos serviços de saneamento, inserido genericamente no tema da habitação e, com isso, negando o caráter específico da política de saneamento como um setor institucionalmente já constituído e fundamental para a ampliação do próprio conceito de cidadania predominante na Constituição, posto como

direitos que também necessitam ser corporificados pelo acesso aos serviços públicos. (MORAIS et al. 2009:131)

Ainda que não se deva desprezar a inclusão das necessidades vinculadas ao saneamento básico, com importância claramente definida na Carta, o fato descrito acima gera diferença fundamental em relação aos direitos sociais definidos. Ao adquirir o status de serviço, passa a não existir a obrigatoriedade dos operadores de saneamento prestarem o serviço sob quaisquer condições, apontado como um dos principais motivos para que as políticas públicas de saneamento tenham caráter bastante regressivo (MORAIS et al. 2009).

Ademais, Cano (2011) ressalta que as atividades vinculadas ao saneamento e ao transporte público passaram a ser executadas por empresas públicas, mas *que se comportam como empresas capitalistas, vendendo serviços públicos como se fossem privados, objeto de mercado e de apropriação particular.*

Outro aspecto controverso da Constituição em relação ao setor de saneamento diz respeito às interpretações divergentes sobre a titularidade dos serviços de saneamento dentre os entes federados. Com a definição de que os serviços de interesse local são de titularidade do município, mas fazendo referência a atuação dos estados quando se trata de regiões metropolitanas, e também à União, como já visto anteriormente, criou-se uma série de incertezas jurídicas que também teriam impacto nas políticas do setor.

A despeito do setor de saneamento ser apontado na CF/88, sustentado pelo pacto federativo que norteou o texto constitucional, o modelo institucional baseado na enorme centralização na União, graças ao BNH/PLANASA, juntamente com grande autonomia das Companhias Estaduais de Saneamento (CEBs), não foi superado e viria a ser determinante nos rumos das ações no setor até os dias atuais. Para Araujo Filho (et al. 2012), a configuração da política de saneamento deve ser compreendida mais como um exemplo de trajetória do que uma nova expressão trazida pelo pacto federativo descrito na Constituição.

Com relação ao transporte público, as definições inseridas na Constituição permitiram uma série de novas regulamentações no setor, além de especificar de maneira mais clara as competências de cada ente federativo. Ademais, o tema da mobilidade urbana parece ganhar cada vez mais relevância nas questões de desenvolvimento urbano.

O artigo 7 da Constituição Federal, que trata dos direitos dos trabalhadores rurais e urbanos, no inciso 4, determina a instituição do salário mínimo, capaz de atender as necessidades dos trabalhadores, incluindo moradia e transporte. Neste ponto, nota-se substancial diferença em relação aos serviços de saneamento, uma vez que o transporte público é encarado como uma necessidade básica do trabalhador.

Ao atribuir competências, o artigo 22, inciso 9, aponta que as diretrizes da política nacional de transportes estão sob a responsabilidade exclusiva da União. Ademais, o já citado artigo 21, inciso 20, inclui nas competências da União a articulação das políticas de desenvolvimento urbano, com transporte público, incluído.

Ao contrário das controversas acerca das atribuições dos serviços de saneamento, o artigo 30 da CF/88, inciso 5º, define como obrigação dos municípios, *organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial* (BRASIL, 1988: 12). Assim, cabe destacar dois aspectos relevantes que aparecem nesta definição. Primeiramente, a clara responsabilidade do ente municipal na oferta dos serviços de transporte e, também, a possibilidade da prestação direta dos serviços ou transferência ao setor privado, através de concessão.

Ainda no âmbito constitucional, a emenda constitucional nº 33 de 2001, criou uma nova fonte de financiamento ao transporte público. Os recursos arrecadados através da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) passam a ter, obrigatoriamente, três possibilidades de gastos, dentre elas, o financiamento de programas de infraestrutura de transporte. Tal fato merece ainda mais destaque se

levarmos em consideração que as fontes de financiamento não estão definidas, para a maioria dos casos, no texto constitucional.

Finalmente, é fundamental registrar que a Constituição Federal de 1988 pode ser apontada como um marco da questão metropolitana, contudo, não pela regulação e evolução das definições trazidas acerca do tema, mas, em oposição, por ter colocado as Regiões Metropolitanas em um limbo institucional e regulatório.

O texto constitucional transfere aos estados a prerrogativa da criação de Regiões Metropolitanas, sem, contudo, definir critérios para que estas sejam criadas. Tal fato trouxe implicações importantes para a questão metropolitana. Como aponta Costa (2013), após a CF/88 ocorre a definitiva separação entre as metrópoles e a definição jurídico-institucional das Regiões Metropolitanas no país. Enquanto as RMs já são trinta e seis, segundo o CENSO 2010, as metrópoles brasileiras não superam vinte e quatro, também segundo Costa (2013), ainda a depender de critérios a serem adotados.

Para Ipea (2010: 660), as práticas e motivações que definem a criação de Regiões Metropolitanas: *i) não guardam, necessariamente, relação com o processo de formação das metrópoles; ii) não refletem, obrigatoriamente, políticas ou estratégias de desenvolvimento territorial – seja no plano nacional, seja no plano estadual ou regional; e iii) não se atrelam, forçosamente, à gestão das funções públicas de interesse comum.*

Este ponto será decisivo para implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano, uma vez que as intervenções terão as RMs como áreas prioritárias, graças a uma compreensão equivocada de que todas as Regiões Metropolitanas definidas pelos estados serão áreas de intenso processo de urbanização.

Ao não instituir instâncias de gestão metropolitanas e orçamento definido, a Constituição Federal permitiu que esta estivesse a mercê da disponibilidade e interesses dos estados e municípios. As RMs institucionalmente definidas no país atualmente apresentam expressiva diversidade, principalmente em relação aos

problemas urbanos enfrentados. Como destacado, se as RMs serão apontadas como áreas prioritárias de atuação, sua definição por critérios que não possuem sustentabilidade técnica, acaba por impactar diretamente a execução das políticas.

Desta forma, muitas das RMs criadas têm como principal objetivo o acesso aos recursos dos programas federais de desenvolvimento urbano, definidos exclusivamente para estas áreas, como afirma Ipea (2010). Assim, a União cumpre um papel ambíguo em relação às Regiões Metropolitanas. Primeiro, aponta a necessidade de investimentos e programas a serem aplicados prioritariamente nestas áreas. Contudo, retira-se por completo da questão metropolitana no que diz respeito à sua institucionalização e gestão.

Com este cenário, a criação de Regiões Metropolitanas não trouxe praticamente nenhum impacto na gestão metropolitana, ou mesmo na coordenação de políticas nestas áreas. Ou como afirma Costa (2013: 323), *não há, rigorosamente falando, gestão metropolitana no país, ao menos não no sentido de que um determinado desenho institucional responda aos anseios, estratégias e objetivos de uma política de ordenamento territorial e/ou à gestão integrada de desafios compartilhados.*

A ausência de instâncias de gestão metropolitana faz com que os investimentos realizados pelo Governo Federal acabem sendo direcionados diretamente aos municípios. Mesmo com a clareza de que a crise urbana seja mais profunda nas Regiões Metropolitanas, direcionando uma série de recursos à estas áreas, a própria União desestimula a formação de uma instância gestora metropolitana, uma vez que fará a transferência de recursos diretamente ao ente local.

Reitera-se o aspecto contraditório da atuação do Governo Federal, uma vez que os recursos devem ser direcionados às áreas mais críticas e ao mesmo tempo em que as Regiões Metropolitanas deveriam ter suas políticas urbanas integradas. Contudo, os recursos serão distribuídos separadamente aos municípios, muitas vezes sobrepondo-se, inclusive, aos Governos Estaduais. Desta forma, afirma Ipea (2010):

O desenho que surge com a CF/88 de autonomia dos municípios e definição das RMs como incumbência exclusiva dos estados revelou um paradoxal arranjo político que, necessariamente, deve ser equacionado. Esse paradoxo está assentado em uma ordem política incompleta, marcada pela gestão metropolitana esvaziada de efetivo poder, autonomia e recursos; por incumbências concorrentes e compartilhadas que ainda devem ser arranjadas entre os entes federados; e pela necessidade de se instituir um marco legal e público que dê conta da associação entre os entes federados. (IPEA 2010:678)

A Constituição Federal de 1988 revela-se, então, um marco decisivo nas políticas urbanas no Brasil. Ainda que não tenha sido suficiente para garantir todos os aspectos necessários para garantir melhores condições de vida, no que diz respeito às questões urbanas, para a maioria da população. O texto constitucional pode ser apontado como determinante para a condução das políticas públicas do setor, bem como responsável por um considerável aparato jurídico que viria a ser aprovado com base no que define a Carta.

2.2. Dificuldades e Percalços da Política Urbana (1988-2002)

Apesar de não fazer parte do período analisado por este estudo, cabe ressaltar que as condições institucionais vividas a partir de 1988 tiveram como base as mudanças ocorridas a partir de 1985. O fim do Governo Militar e a instalação da Nova República apresentaram ares progressistas à administração federal, no âmbito da política urbana, configurando uma política integrada que se contrapunha ao modelo vigente até então.

O Governo Sarney (1985-1990) inicia seu mandato com uma nova estrutura institucional. Ao distribuir diversas das atribuições do Ministério do Interior, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), que organizaria todo aparato institucional vinculado às políticas de desenvolvimento urbano e eram coordenadas, no plano nacional, pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU).

Fora criado, em 1986, um Grupo de Trabalho (GTR/SFH) que tinha como principal objetivo reestruturar o Sistema Financeiro de Habitação, bem como as ações

do BNH, de modo a garantir a retomada dos investimentos na política urbana, totalmente desestruturados desde o início da década de 1980 e da crise econômica. Contudo, apesar de diversas orientações consolidadas pelo Grupo de Trabalho, surpreendentemente, o Governo Federal optou pela extinção do BNH, com suas atribuições diluídas entre o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e a Caixa Econômica Federal, que incorporou o quadro funcional do Banco.

A partir de então, as mudanças ocorridas no aparato estatal vinculado às políticas urbanas passaram a ser frequentes, colocando-as em um limbo institucional que só seria superado com a criação do Ministério das Cidades, ainda que existissem órgãos responsáveis durante todo o período entre 1988 e 2003. Para adentrarmos o período que trata este estudo, destacamos, por fim, que o então Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente é extinto e em Outubro de 1987, através do decreto 95.075, foi criado o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU).

De acordo com Silva (2010), ainda que existisse uma organização formal do setor, a política urbana não foi tratada em seu conjunto e de forma integrada. Para o autor, os instrumentos de planejamento, financiamento e controle eram operados de forma setorial e as áreas responsáveis acabavam, na prática, por executar as políticas e ainda as funções reguladoras.

Pouco menos de um ano após sua criação, o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente também foi extinto. Conforme o decreto 96.634, em Setembro de 1988 foi transformado no Ministério da Habitação e do Bem Estar Social (MHBES). A estrutura do MHBES, ao vincular as políticas de desenvolvimento urbano às políticas de assistência social, desestrutura a visão integrada de política urbana que se iniciara com o MDU.

Dentro do organograma do MHBES, foi criada uma secretaria responsável pela política de habitação. Já a área de saneamento teve as atribuições deslocadas

para o Ministério da Saúde (ARRETCHE, 1998). Para a área de transportes públicos, o desmonte institucional terá impacto ainda mais significativo. A Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), responsável pela política nacional de transporte público, será transferida para o Ministério dos Transportes. Ademais, o CNDU foi transferido novamente para o Ministério do Interior. Desta forma, as políticas de desenvolvimento urbano passam a estar dispostas em quatro ministérios diferentes.

Como descrito, em apenas dois anos, ocorrem consideráveis mudanças institucionais que impediram a execução de qualquer forma planejada de política pública na área de desenvolvimento urbano. Este período coincide com a Assembleia Constituinte e a promulgação da Constituição de 1988. Evidencia-se, portanto, que enquanto a política urbana ganhava importante *status* na Constituição, sua estrutura no Governo Federal caminhava em sentido oposto.

Assim, a grande instabilidade institucional pode ser apontada como a base da caótica atuação do Governo Federal no que diz respeito às políticas urbanas no período. Como descreve Fagnani (2005), a crise que começara financeira, avançou para uma crise institucional, que significou enorme retrocesso, como explica o autor:

Em suma, a extinção do BNH e o esvaziamento do MDU coroaram um longo período de desmontagem da capacidade de intervenção do Estado nos setores de habitação, saneamento e transporte público. Como vimos, a Nova República herdou uma grave crise financeira dessas políticas setoriais. A extinção do BNH deflagrou uma crise institucional que se sobrepôs à financeira. A partir de então, os problemas financeiros estruturais do SFH e do SFS deixam de poder, inclusive, ser equacionados. Os paradoxos do SFH, do SFS e da política federal de transporte público foram acentuados. Seguiu-se um longo período marcado pelo entorpecimento desses sistemas, paralisia no processo decisório, não-enfrentamento dos problemas crônicos, superposição institucional, duplicidade de ações e definhamento da capacidade de o governo intervir nos processos. Alguns autores argumentam que houve um retrocesso até mesmo em relação ao regime autoritário. (FAGNANI, 2005:308)

Apenas seis meses após sua criação, o Ministério da Habitação e Bem-Estar Social também foi extinto, com suas atribuições sendo incorporadas pelo Ministério do Interior, junto com as atividades de assistência social, tal qual ao período anterior a 1985. De acordo com Souza (1992), é neste momento que o CNDU deixa de se reunir,

abandonando gradualmente projetos e atividades importantes para o setor, até o seu completo abandono frente às restrições orçamentárias ocorridas em 1989.

No início do Governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), decreta-se a Lei nº 8.028 de 12 de Abril de 1990, que criaria o Ministério da Ação Social (MAS). As políticas sociais passaram a ser utilizadas no Governo Collor como barganha, de forma a conseguir apoio político e eleitoral. Tal fato será característico, como veremos adiante, ao analisarmos as políticas de habitação e saneamento, que ficaram a cargo do referido Ministério.

As Secretarias Nacionais de Habitação e Saneamento seriam responsáveis pela elaboração das políticas nacionais para os respectivos setores, bem como desenvolver e coordenar os programas das áreas vinculadas. Ambas também seriam responsáveis pela elaboração de diretrizes e normas necessárias à execução das políticas nacionais.

Souza (1992) destaca que em relação ao saneamento básico, o organograma administrativo do Governo Federal inclui, além da Secretaria Nacional de Saneamento, vinculada ao MAS, ações realizadas pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), que é vinculada ao Ministério da Saúde e também a Secretaria de Desenvolvimento Regional. Para autor, a sobreposição de atividades entre estes órgãos, juntamente com os órgãos estaduais, impediu que as políticas do setor tivessem melhores resultados.

Ainda no âmbito das políticas de saneamento, cabe destacar a extinção do PLANASA, realizada em 09 de Julho de 1992. O arcabouço institucional do PLANASA, que organizou a política de saneamento ao longo de todo Governo Militar, continuou a exercer forte influência após a Constituição de 1988. A principal herança do PLANASA, como destaca Araujo Filho (et al. 2012), foi a grande autonomia das Companhias Estaduais de Saneamento, que acabaram por assumir um papel relevante na política do

setor, fazendo com que o desempenho dos programas fosse extremamente dependente do padrão de atuação de cada uma das companhias em seus respectivos estados.

Para os autores, a extinção do PLANASA e a desarticulação institucional da política foram decisivas para o crescimento do déficit absoluto de saneamento básico na primeira metade da década de 1990. A ausência de uma estrutura de coordenação e a desarticulação do modelo de execução vigente nas quatro décadas anteriores, culminou com a criação de ações pontuais, sem coordenação central, que acabaram por ter pouco impacto.

Principalmente por ter herdado as atribuições e o corpo funcional do BNH no momento de sua extinção, a CEF ganha maior importância neste momento. Apesar de não ser vinculada ao MAS e o fato de ser responsável pela aplicação dos recursos do FGTS garantem à CEF enorme importância na condução das políticas de habitação e saneamento.

Na área do transporte público, a reestruturação administrativa promovida pelo Governo Collor complementa o desmonte institucional promovido no setor, que só seria reparado anos mais tarde. O Governo extingue a EBTU e deixa de contar com qualquer aparato administrativo para tratar da questão do transporte público no âmbito federal.

Ainda na reforma administrativa ocorrida no início do Governo Collor, foi criado o Ministério da Infraestrutura (MINFRA), que seria responsável, em relação aos transportes urbanos, por prestar apoio técnico aos estados e municípios, para implantação, operação, manutenção e administração do sistema nacional de transportes urbanos (SOUZA, 1992).

A principal atuação do Governo Federal dava-se na operação das ferrovias urbanas para transportes de passageiros. A Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) era responsável pela operação dos sistemas de trens urbanos de Fortaleza,

Natal, João Pessoa, Recife, Maceió, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo, enquanto a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. era responsável pela operação dos trens urbanos do Município de Porto Alegre.

A área de transporte público sofre com as restrições orçamentárias do período, sendo que os projetos e investimentos no setor foram duramente penalizados. Mesmo investimentos em andamento, inclusive aqueles financiados com recursos provenientes do Banco Mundial, foram paralisados. Além disso, ainda em 1990, a CBTU iniciou discussões com estados e municípios para formalizar a transferência das operações dos trens urbanos para os respectivos estados. Tais fatos corroboram a análise de que a União retirava-se por completo das políticas relacionadas ao transporte público.

No final de 1990, o MAS convocou um grupo de trabalho formado por diversas áreas do próprio Ministério, bem como do Ministério da Economia, da Secretaria de Desenvolvimento Regional, Secretaria do Meio Ambiente e Secretaria de Assuntos Estratégicos, com o objetivo de reformular a atuação do Governo Federal no âmbito da política urbana, de maneira integrada, em substituição ao modelo setorial vigente, contudo, após algumas reuniões, o grupo deixou de ser convocado e suas atividades foram encerradas.

A partir do Governo Itamar Franco (1992-1994), iniciou-se uma tímida recomposição institucional do setor de políticas urbanas. Ainda que a reestruturação não tenha contemplado o desenvolvimento urbano em seu conjunto de políticas para as cidades e tenha desprezado o transporte público como política no âmbito do Governo Federal, iniciou-se uma tentativa de retomada das políticas de habitação e saneamento.

No fim de 1992, a Lei nº 8.490, de 19 de Novembro de 1992, transforma o Ministério da Ação Social em Ministério do Bem-Estar Social (MBES). Também, foi instituído o Ministério da Integração Regional (MIR). Mais uma vez, as políticas de desenvolvimento urbano são tratadas de forma setorial, sem guardar qualquer tipo de

integração. Ao MBES coube a execução das políticas habitacionais e de saneamento, enquanto o MIR seria responsável pela área de desenvolvimento urbano.

As políticas habitacionais encontraram quadro bastante adverso, graças a deterioração do cenário econômico. Em resposta aos financiamentos irresponsáveis realizados no Governo Collor, utilizando recursos do FGTS, suspendeu-se a contratação de novas operações, de modo a garantir a estabilidade do Fundo e tentar equacionar os empréstimos realizados anteriormente. A partir de então, adotou-se normas mais rígidas para a concessão de empréstimos com recursos do FGTS e melhor acompanhamento da execução das obras. Os impactos do cenário econômico adverso no SBPE praticamente esgotaram a capacidade de financiamento com esta fonte de recursos.

A reestruturação institucional no setor de políticas urbanas continua com a eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Em 1995 foi criada a Secretaria de Políticas Urbanas (SEPURB), órgão ligado ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), que seria responsável pelo conjunto das políticas de desenvolvimento urbano no âmbito federal, ainda que apenas vinculadas aos setores de habitação e saneamento.

A nova estrutura institucional altera o papel da CEF, que passa a atuar apenas como agente operador do FGTS, bem como agente financeiro do SFH. Cabe à nova Secretaria o papel de coordenação e formulação de políticas na área de desenvolvimento urbano.

Uma das primeiras ações relevantes do novo órgão foi a elaboração da Política Nacional de Habitação, em 1996, amparada por relevante discussão internacional realizada no mesmo ano na II Conferência Mundial dos Assentamentos Humanos (HABITAT II), organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), que acabou por definir uma agenda de prioridades, relacionadas à questão habitacional, cujos signatários, o Brasil incluso, se comprometeriam a adotar.

Maricato (1998) aponta que a Política Nacional de Habitação proposta em 1996 apresenta inúmeros avanços e incorporou uma série de análises técnicas e críticas feitas ao modelo do SFH ao longo das décadas anteriores. A autora destaca como principais virtudes da nova Política Nacional de Habitação pontos como o reconhecimento das áreas precárias das cidades como relevantes para intervenção pública, a definição e caracterização do déficit habitacional, concentrado na população de baixa renda, a criação de diversos programas e sua descentralização para operacionalização por estados e municípios, dentre outros aspectos.

Contudo, como destaca Royer (2009), a Política Nacional de Habitação de 1996, bem como a análise realizada pelo Governo FHC das ações e resultados da política habitacional, caminham no sentido privatista, destacando aspectos negativos do SFH. A autora aponta que o Governo trata o SFH como um modelo esgotado, frente às dificuldades de captação de recursos, principalmente do FGTS⁵; regressivo, já que ao longo do seu período de funcionamento atendeu basicamente as classes de média e alta renda; e insuficiente, uma vez que construiu apenas 5,6 milhões de unidades habitacionais, em um total de 31,6 milhões unidades construídas.

A poucos meses da eleição presidencial de 1998, em gesto considerado de aproximação com o mercado privado, o Governo Federal, em rápida tramitação no Congresso Nacional, aprova a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), proposta sugerida pela Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP), cujo intuito seria promover um mercado privado de habitação, para faixas de renda superiores a doze salários mínimos⁶.

A criação do SFI como alternativa ao SFH para o financiamento da política habitacional reflete um momento particular do processo político vivido pelo país. O modelo de política econômica preconizava menor intervenção do Estado e melhores

⁵ Nota-se que, ao declarar que a principal fonte de recursos do SFH encontra-se esgotada devido a incapacidade de captação, não se questiona a política econômica que penaliza o mercado de trabalho formal e consequentemente a captação do FGTS.

⁶ Para uma descrição detalhada do SFI ver ROYER (2009) Capítulo 3.

condições para os negócios do setor privado. Contudo, em um setor caracterizado por enorme desigualdade e historicamente marcado por fundamental participação do Estado, caso da política habitacional, esse tipo de alternativa não reflete as características reais do enfrentamento da questão habitacional, como destaca Royer (2009):

Ora, se por estes lados o fundo público sempre foi condição indispensável para a formação dos mercados, se a acumulação do capital sempre teve a atividade estatal como alavanca, como apostar no protagonismo do mercado para a solução do déficit habitacional? [...] Como compatibilizar o atendimento a uma demanda incapaz de arcar com os custos de aquisição de uma unidade habitacional nas condições de mercado com a necessidade de proporcionar aos investidores do setor imobiliário uma remuneração não inferior à taxa de lucro média do mercado financeiro? (ROYER, 2009: 134)

Apesar de definir com clareza os problemas na área habitacional, bem como apresentar um novo modelo institucional, as políticas implementadas ao longo do período de atuação da SEPURB frustraram as expectativas, segundo Maricato (1998). Para a autora, as modificações necessárias para o enfrentamento da questão habitacional contrariavam uma série de interesses e este enfrentamento não ocorreu ao longo de todo Governo FHC.

Para a área de saneamento, a atuação da SEPURB retoma o processo liberalizante iniciado no Governo Collor. Como ocorrido com diversos outros serviços públicos, o saneamento seria alvo de grande pressão para abertura e privatização dos serviços. Tal fato seria decisivo para que, ainda no primeiro ano do Governo FHC, o Presidente vetasse integralmente o novo marco regulatório do setor, que definia a Política Nacional de Saneamento e havia sido aprovado no congresso após intenso debate. Segundo Fagnani (2005: 508) o conteúdo da nova política do setor era “*estatizante*”, o que contrariava as diretrizes vigentes no período.

A Secretaria apresenta o Plano de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), programa que tinha como fonte de recursos um convênio firmado junto ao Banco Mundial. O PMSS tinha como intuito melhorar a eficiência dos prestadores de

serviços e aumentar a cobertura de abastecimento de água e esgotamento sanitário, além da modalidade desenvolvimento institucional⁷.

Acompanhando a abertura econômica que se consolidava no país, o principal aspecto do PMSS seria a modernização do setor, com o objetivo de torná-lo atrativo ao setor privado, principalmente através de um marco regulatório mais flexível, como aponta Fagnani (2005). Nas palavras do autor:

O PMSS buscava promover a reestruturação financeira e institucional das Concessionárias Estaduais de Saneamento, visando à privatização. A busca da eficiência e o estabelecimento de uma estrutura de tarifas “compatível com as necessidades de financiamento do setor” eram objetivos a serem alcançados, dada escassez de recursos, o esgotamento da possibilidade do setor público financiar os investimentos necessários à recuperação do setor, e a baixa capacidade de endividamento dos estados e municípios. (FAGNANI, 2005: 506)

Tal fato é corroborado com a análise do Projeto de Lei nº 266 de 1996. A nova lei definiria que a contestada titularidade dos serviços de água e esgoto, em Regiões Metropolitanas, seria de responsabilidade dos estados. Com isso, as CEBs teriam as regiões mais lucrativas da prestação dos serviços e seriam mais atrativas ao setor privado em um processo de privatização (ARAUJO FILHO et al. 2012). Contudo, o PL nº 266 sofreu forte resistência no Congresso e acabou não sendo aprovado.

Já nas políticas públicas referentes à mobilidade urbana e transporte público, o novo aparato institucional da SEPURB não apresenta uma estrutura responsável pelo desenvolvimento de políticas para o setor. Tal fato, já parecia previsto no plano de governo apresentado pelo então candidato Fernando Henrique Cardoso. Segundo Fagnani (2005), o tema transporte público aparece apenas uma vez no documento e de forma marginal, apenas como citação complementar aos programas habitacionais.

As mudanças institucionais, relacionadas às políticas de desenvolvimento urbano, continuaram mesmo após a reeleição do Presidente Fernando Henrique

⁷ Cabe destacar que no âmbito do PMSS foi desenvolvido o Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS), que contempla grande quantidade de indicadores do setor, como veremos no Capítulo 4.

Cardoso. Já em 1998, a SEPURB foi extinta e para o seu lugar foi criada a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano (SEDU), que em 1999 passaria a ser chamada de Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU/PR), vinculada diretamente à Presidência da República.

De acordo com Fagnani (2005), as metas definidas no plano de governo de FHC, na candidatura à reeleição, eram extremamente ambiciosas para as áreas do desenvolvimento urbano e, dado o contexto macroeconômico, irrealistas. Tal fato pode ser apontado como responsável pela nova mudança no organograma da administração federal, uma vez que a ambiciosa proposta de uma nova Política Nacional de Habitação, vinculada a uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, exigiria um aparato institucional relevante e dedicado à questão urbana, fato que não ocorria com a SEPURB em sua vinculação ao MPO.

Para as políticas públicas de saneamento, que passaram a década de 1990 sob forte ataque e pressão para liberalização, o período de coordenação da SEDU/PR foi decisivo para a consolidação do modelo privatista. A crise econômica iniciada ainda em 1998 leva o país a assinar um acordo com FMI em que o Governo se compromete a acelerar a privatização do setor de água e esgoto.

Iniciou-se, então, o processo de privatização do setor de saneamento básico no Brasil, principalmente através de concessões. Contudo, a legislação em vigor, com ausência de um marco regulatório claro, uma vez que após o veto em 1995, este ainda não fora aprovado, tornou os investimentos no setor ainda mais confusos. Para Fagnani (2005), criou-se um modelo controverso, que não reformou o modelo estatizante do período anterior, mas também não foi capaz de promover a completa instalação do modelo liberal privado.

Os dois principais bancos de fomento às políticas de saneamento, CEF e BNDES, passaram então, em 1998, a promover empréstimos à empresas privadas do setor. A CEF passa a autorizar empréstimos de recursos do FGTS para empresas

privadas, que até então eram exclusividade de companhias públicas. Já o BNDES começa a ofertar três modalidades de financiamento para empresas privadas de saneamento, sendo uma exclusiva para empresas concessionárias que obtiveram concessões municipais no período (FAGNANI, 2005).

Já no segundo mandato do Presidente FHC, a área de transporte público apresenta alguns aspectos positivos. O setor foi incluído de maneira destacada no programa de governo, em conjunto com uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. O documento também apresentava uma série de diretrizes sobre a Política Nacional de Transporte Público Coletivo, com destaque para a articulação entre os entes federados, principalmente em Regiões Metropolitanas.

Ademais, após a instituição da SEDU/PR, foi criado em 1999, o Grupo Executivo de Transporte Urbano (GTRAN), com o objetivo de formular a Política Nacional de Transporte Urbano. Contudo, o GTRAN não conseguiu êxito em se contrapor às limitações fiscais e acabou por não conseguir qualquer alteração significativa no período.

A despeito da reestruturação institucional e das modificações nos programas existentes, bem como a criação de novos programas na área de desenvolvimento urbano, a atuação do Governo Federal e da SEDU/PR foi fortemente influenciada pela política econômica em voga no país. A política de restrição fiscal, imposta nos acordos firmados com o FMI, impediu a utilização de recursos não onerosos em políticas públicas, nas mais variadas áreas, com a política urbana inclusa. Ao mesmo tempo, estados e municípios viram-se impossibilitados de utilizar as fontes onerosas de financiamento, uma vez que a capacidade de endividamento destes entes fora comprometida e, posteriormente, graças a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada em 2000, praticamente restringida.

Como destaca Fagnani (2005), esse quadro teve impacto fortemente restritivo no âmbito da política urbana. Segundo o autor, a impossibilidade de utilização

dos recursos do FGTS para o financiamento de políticas voltadas à classe de renda mais baixa e a parca utilização de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), foram determinantes para o aprofundamento da crise urbana no país. Este cenário também foi decisivo para, mais uma vez, o direcionamento de recursos do FGTS caminhar no sentido das classes de renda mais alta, capazes de arcar com os financiamentos.

O autor destaca que, no período 1993-2002, recursos da ordem de R\$ 54 bilhões foram utilizados no financiamento habitacional. Contudo, a distribuição dos financiamentos por faixa de renda revela um quadro extremamente desigual. Fagnani (2005) afirma que 62,3% dos financiamentos foram destinados às famílias com renda superior a 10 salários mínimos de renda. Ainda, 23,1% foram destinados para a faixa entre 5 e 10 salários mínimos, 5,9% para a faixa de renda entre 3 e 5 salários e 8,7% para as famílias com renda inferior a 3 salários mínimos.

A questão do financiamento das políticas públicas de desenvolvimento urbano foi, ao longo de todo período analisado, fonte de grande debate. Destaca-se que, desde o Governo Militar, as principais fontes de recursos da política urbana, o FGTS e o SBPE, são onerosas. Desta forma, tanto o Estado, em momentos de contração da política fiscal e impossibilidade de novos empréstimos, quanto indivíduos de baixa renda, que não serão capazes de buscar financiamentos, serão prejudicados ao buscar estas fontes de recursos.

Em suma, o período analisado pode ser caracterizado por dois pontos centrais. Primeiramente, uma grande variação institucional, que culminaria com a ausência de uma visão integrada das políticas urbanas, tratadas apenas de forma setorial. Ademais, a restrição fiscal causada, no início pela crise econômica advinda da década de 1980 e, posteriormente, graças à política econômica adotada no Plano Real, foram decisivas para o rumo das políticas de desenvolvimento urbano.

2.3. A Estruturação dos Programas de Desenvolvimento Urbano

Ao longo do período entre 1988 e 2002, a despeito das diversas modificações institucionais ocorridas, foram desenvolvidos alguns programas importantes, em especial nas áreas de habitação e saneamento, no âmbito das políticas de desenvolvimento urbano do Governo Federal.

Diversos programas foram desenvolvidos para as áreas que compõem o escopo deste estudo. Muitos deles com pequena representatividade e impacto, além daqueles que foram interrompidos ao longo do período e, desta forma, não serão objeto de análise. Com o intuito de demonstrar como se consolidaram os programas que representaram avanço para as políticas urbanas, optou-se por apresentar apenas aqueles que se estabeleceram com uma trajetória mais representativa e acabaram por se firmar, com modificações ao longo do tempo, como os programas que apresentaram resultados mais importantes.

Ainda assim, aspectos relevantes sobre as políticas urbanas setoriais também devem ser destacados, uma vez que guardam importante relação com o desenvolvimento dos programas que seriam criados. Neste sentido, cabe ressaltar o programa habitacional de maior vulto no Governo Collor, o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH). O programa previa a construção de 245 mil unidades habitacionais no prazo de 180 dias, através de empreitadas privadas, com fonte de recursos do FGTS. Destaca-se, então, a enorme contratação de financiamentos através do FGTS entre 1990 e 1991, sem o devido controle e com grande impacto nos recursos do Fundo, fato que seria decisivo para a política habitacional nos anos seguintes, com a suspensão de novos financiamentos por aproximadamente três anos.

De acordo com Royer (2009), as unidades selecionadas atendiam objetivos políticos e acabaram por se transformar em empreendimentos problemáticos. As unidades habitacionais eram caracterizadas pela baixa qualidade das construções, localizações inadequadas e preços incompatíveis com a demanda, assim, muitas não

foram concluídas e acabaram invadidas, outras permaneceram ociosas ou foram abandonadas.

Ademais, instituiu-se o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), que tentaria solucionar os problemas gerados pelo saldo devedor dos financiamentos ocorridos ao longo do período do Governo Militar. Como aponta Fagnani (2005), ao longo de toda a trajetória da política habitacional e vigência do SFH, a parcela de recursos não onerosos utilizada foi pouco expressiva. A partir de então, o Tesouro Nacional será obrigado a utilizar recursos fiscais para solução do problema, em uma clara demonstração de socialização das perdas, com o comprometimento de recursos não onerosos por décadas.

Dentro da política habitacional, no período definido pelo presente capítulo, serão destacados os seguintes programas: Habitar Brasil, o Habitar Brasil/BID e o Carta de Crédito.

Impossibilitado de utilizar a principal fonte de recursos para o financiamento da política habitacional no Brasil, graças aos problemas gerados pelo PAIH ao FGTS, citados acima, formulou-se o Programa Habitar-Brasil, desenvolvido para cidades de médio e grande porte e que iniciaria um padrão de atuação do Governo Federal para os programas habitacionais com recursos não onerosos.

O Habitar-Brasil foi criado em 1993, sob gestão do Ministério do Bem-Estar Social (MBES), e tinha como fonte de recursos o Orçamento Geral da União (OGU). O programa tinha como objetivo o trato do problema de moradia para população de baixa renda, com atuação na construção de unidades e intervenção em favelas. Para tal, teria como agente operador a Caixa Econômica Federal. Ainda, destaca-se o avanço do programa ao acrescentar a gestão participativa dos recursos, com participação da população.

O Programa era composto de quatro modalidades de atuação, a saber: produção de moradias, urbanização de favelas, lotes urbanizados e melhorias habitacionais. Desta forma, buscava-se atuar nos variados aspectos que afetam as necessidades habitacionais em assentamentos precários.

Definiu-se, ainda, o corte de renda familiar como forma de selecionar o público alvo do Programa, além de considerar as intervenções prioritárias em áreas de risco. O papel dos municípios também passou a ser fundamental, uma vez que estes tornaram-se responsáveis pelo desenvolvimento e apresentação de propostas, acompanhamento da execução dos objetos contratados e aplicação dos recursos.

De acordo com Cordeiro (2009), o programa previa investimentos em diversas áreas do desenvolvimento urbano, como parcelamento do solo, regularização fundiária, infraestrutura – que incluiria água, esgoto, drenagem, pavimentação e energia elétrica – remanejamento, construção ou melhorias habitacionais, além de equipamentos sociais, como escolas, creches, etc. De acordo com a autora, foram atendidas 15 mil famílias em 1993 e 35 mil em 1994.

O modelo adotado para execução do Habitar-Brasil estruturou o repasse de recursos da União para estados e municípios e, ainda que tenha apresentado importantes modificações ao longo dos anos, permanece com o mesmo padrão até os dias atuais. A opção pela Caixa Econômica Federal como agente operador, a apresentação de propostas por estados e municípios para seleção das intervenções por parte do Governo Federal, a prioridade da intervenção em áreas com concentração da população de baixa renda e a clareza da necessidade de intervenção em favelas, são aspectos que perduram nos principais programas habitacionais com recursos do OGU.

Após a criação da SEPURB, já no Governo FHC, o Habitar Brasil é retomado como o principal programa habitacional com fontes não onerosas de recursos. O Programa apresentou alguns avanços em relação ao período anterior e será objeto de revisão em duas Portarias do MPO, em 1997 e 1998. Mantém-se a fonte de recursos no OGU e o alvo na população de baixa renda residente em assentamentos subnormais.

A Portaria nº 20 do MPO, de 16 de Abril de 1997, apresenta a primeira mudança significativa, ao passar a separar o programa em duas modalidades: “Habitação em Área não Ocupada”, que *contempla intervenções necessárias ao preparo de áreas não ocupadas, através de ações integradas que promovam a mobilização da comunidade, a execução de obras e serviços de infraestrutura, equipamentos comunitários, construção de unidades habitacionais ou sanitárias e de apoio ao desenvolvimento comunitário, exclusivamente, para assentamento ou reassentamento de famílias* e “Urbanização de Áreas Ocupadas por Sub-Habitações”, que *contempla intervenções necessárias à segurança, salubridade e habitabilidade de áreas ocupadas por favelas, mocambos, palafitas ou outros tipos de aglomerados habitacionais inadequados, através de ações integradas que promovam a mobilização da comunidade, a execução de obras e serviços de infraestrutura, equipamentos comunitários, construção de habitações, melhorias habitacionais e ações de apoio ao desenvolvimento comunitário.*

Já a Portaria nº 1 do MPO, de 13 de Janeiro de 1998, acrescenta às quatro modalidades de intervenção, citadas anteriormente, a possibilidade de investimentos em regularização fundiária, construção de equipamentos comunitários, aquisição de terreno, apoio ao desenvolvimento comunitário e elaboração de projetos.

As restrições fiscais, contudo, impediram que a execução do programa fosse mais destacada. Conforme CARDOSO (2003), para o período entre 1993 e 1998 estavam previstos investimentos de aproximadamente R\$ 1,9 bilhões, sendo executados apenas R\$ 1,1 bilhões. Já o número de famílias beneficiadas pelo programa superou o previsto e atingiu 437.524, no mesmo período.

A Tabela 2.1 mostra o número de unidades habitacionais construídas através do Programa Habitar Brasil. Destaca-se que o maior número de unidades habitacionais foram construídas na Região Nordeste, com aproximadamente 60% de todas as unidades habitacionais do Programa no período.

Tabela 2.1 - Unidades Habitacionais - Programa Habitar Brasil (1996-1999)

Ano	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
1996	2.411	28.351	9.001	6.812	4.300	50.875
1997	5.477	67.828	10.916	14.270	7.225	105.716
1998	8.018	41.849	3.712	11.200	3.756	68.535
1999	7.202	32.108	2.273	7.577	5.608	54.768
Total	23.108	170.136	25.902	39.859	20.889	279.894

FONTE: CANDIDO (2006).

Apesar das intenções e do início da atuação do Governo Federal nas áreas urbanas compostas por favelas, a operacionalização do programa acabou por não garantir a execução de obras voltadas à urbanização de favelas e mesmo construções de unidades habitacionais. Ao permitir investimentos em diversos tipos de ações, uma parcela expressiva dos recursos foi destinada às emendas parlamentares, que acabavam por atender demandas definidas pelas prefeituras, com boa parte dos investimentos aplicados em pavimentação de vias, ainda que nas regiões dos assentamentos precários⁸.

Como forma de enfrentar as restrições fiscais que se impunham, aprofundadas a partir do segundo mandato de FHC, firmou-se convênio com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no ano de 1999, para execução de intervenções em assentamentos precários, através do Programa Habitar Brasil/BID (HBB).

O novo programa herda o nome do anterior, sem, contudo, poder ser considerado uma continuação, como destaca Andrade (2008). A autora considera que o HBB apresenta uma série de avanços em relação ao Habitar-Brasil. Diversos critérios técnicos são desenvolvidos para a escolha das áreas de intervenção, baseadas em análises socioeconômicas da população residente, mas também relacionados aos limites de gastos com determinados serviços, o que impediria a concentração do uso de recursos em obras de pavimentação, por exemplo. Ademais, o programa passa a incluir

⁸ ANDRADE (2008:41)

aspectos vinculados à questão ambiental e de áreas de riscos, bem como a obrigatoriedade da regularização fundiária, com recursos previstos na assinatura dos convênios, até então secundários nos programas de intervenção em favelas.

O Programa passa a contar com múltiplas fontes de recursos, do OGU, FGTS e do BID, tendo como grande diferencial o fato de que o empréstimo tomado frente à instituição internacional não seria repassado aos estados e municípios, mas sim, ficaria a cargo da União. Aos estados e municípios caberia apenas o aporte de contrapartida exigido pelo Programa.

O HABITAR-BRASIL/BID, de acordo com Cordeiro (2009), além de atuar na execução de obras e serviços de infraestrutura urbana em assentamentos precários, também tinha em seu escopo a realização de ações de intervenção socioambiental e recursos para o fortalecimento institucional dos municípios. Para tal, foram desenvolvidos dois subprogramas: a modalidade de Desenvolvimento Institucional (DI) e a Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS).

O subprograma de Desenvolvimento Institucional tem como objetivo capacitar as prefeituras em todos os aspectos pertinentes à gestão do setor habitacional urbano, desenvolver ações de capacitação e estudos setoriais de interesse no âmbito da política nacional da habitação, bem como ampliar e modernizar a capacidade institucional dos municípios para atuar na melhoria das condições habitacionais, prioritariamente, das famílias de baixa renda (SNH, 2004).

Já o subprograma Urbanização de Assentamentos Subnormais trata da implantação e execução de projetos integrados para urbanização de assentamentos subnormais, que englobem as seguintes ações, obras e serviços: Terreno, regularização fundiária, indenização de benfeitorias aos proprietários, projetos e estudos preliminares, alojamento provisório, remanejamento/reassentamento de famílias, infraestrutura, provisão de serviços sociais básicos, unidades habitacionais, cesta básica de material de construção, módulo hidráulico, recuperação habitacional,

melhoria habitacional, administração e gerenciamento e trabalho de participação comunitária (SNH, 2004).

Contudo, um aspecto bastante relevante apontado por Cordeiro (2009) diz respeito ao volume de recursos investidos no Programa HABITAR-BRASIL/BID. Segundo a autora, apesar de toda divulgação realizada graças ao acordo firmado com o BID, o maior volume de recursos na modalidade urbanização de assentamentos precários foi investido no período entre 1996 e 1998, ou seja, antes do empréstimo com o Banco, ainda no âmbito do Programa Habitar-Brasil.

O mesmo ocorre com o número de unidades habitacionais produzidas pelo Programa HBB, como destaca a Tabela 2.2. A quantidade de unidades habitacionais produzidas é pouco expressivo, não apenas frente as necessidades habitacionais do país, mas em comparação ao programa vigente anteriormente.

O HBB continuará em execução mesmo após a criação do Ministério das Cidades e servirá de base para o Programa de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários, criado em 2004 e que será analisado no Capítulo 3 deste trabalho. Desta forma, podemos considerar que os Programas de intervenção em favelas tiveram início na década de 90, ainda que os órgãos responsáveis pela política desenvolvimento urbano não estivessem completamente estruturados.

Tabela 2.2 - Unidades Habitacionais - Programa Habitar Brasil/BID (2000-2001)

Ano	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
2000	-	844	-	590	1.041	2.475
2001	1.714	1.812	865	2.784	3.469	10.644
2002	1.623	6.219	1.605	2.162	2.013	13.622
Total	3.337	8.875	2.470	5.536	6.523	26.741

FONTE: CANDIDO (2006).

Entende-se, desta maneira, que o avanço na execução dos programas de intervenção em favelas, que tiveram importante destaque, principalmente após 2003, foram iniciados anteriormente ao processo de institucionalização e dos marcos

regulatórios das políticas de desenvolvimento urbano. Contudo, os resultados apresentados não tiveram grande destaque, uma vez que o volume de recursos aplicados, em cenário de crise fiscal e poucos investimentos públicos, ficaram aquém das necessidades. Ademais, a operacionalização dos programas também apresentou problemas, o que gerou a necessidade de constante aprimoramento ao longo do período.

Outro programa habitacional de destaque desenvolvido no período, precisamente no ano de 1995, foi o Programa Carta de Crédito, com fonte de recursos do FGTS. Em linhas gerais, o Programa consiste em garantir condições de financiamento habitacional diretamente aos compradores de imóveis, seja de forma individual ou coletiva. Para tal, foi desenvolvido nas duas modalidades, a Carta de Crédito Individual e a Associativa.

Historicamente, o financiamento imobiliário era feito diretamente às construtoras e incorporadoras, que acabavam por repassar o financiamento aos compradores individuais. Em um primeiro momento, como aponta Sousa (2006), o Programa Carta de Crédito sofreu forte resistência das empresas da construção civil, que condenavam o financiamento diretamente aos compradores. Com alegações de que o novo programa não traria incentivos à produção de novas unidades habitacionais, houve a necessidade de oferecer taxas diferenciadas para a aquisição de imóveis novos e usados, de modo a atender os interesses das empresas.

A Carta de Crédito Individual foi definida para financiar alternativas habitacionais para famílias com renda de até 12 salários e permitia a aquisição ou construção de unidades habitacionais, aquisição de lotes urbanizados ou conclusão, reforma e melhoria de unidade habitacional própria.

Já a Carta de Crédito Associativo também era destinada para famílias com renda mensal de até 12 salários mínimos, mas permitia o financiamento em associações como sindicatos, cooperativas, associações, entidades privadas e

COHABs no papel de entidade organizadora de grupos associativos. Esta modalidade permitia apenas a construção de unidades habitacionais e produção de lotes urbanizados.

Para o período 1995-1998, a Carta de Crédito superou de forma considerável o volume de recursos previstos, bem como de famílias atendidas. O valor executado no período foi 199,4% do previsto, enquanto o número de famílias contempladas chegou a 272,25% do originalmente previsto, superando amplamente o desempenho dos demais programas com recursos do FGTS (CARDOSO, 2003).

A Tabela 2.3 descreve o número de unidades habitacionais financiadas através do Programa Carta de Crédito. Cabe ressaltar que a trajetória de crescimento não é uniforme ao longo do período. Apesar de não apontar uma trajetória constante de crescimento, o número de unidades habitacionais financiadas indica a consolidação do programa, como veremos adiante.

O programa caracterizou-se pela dificuldade em atingir a população com faixa de renda abaixo dos três salários mínimos. Uma vez que funcionaria como um financiamento normal, sem subsídios, necessitando remunerar os recursos onerosos do FGTS, bem como o agente financeiro envolvido na operação, as condições para financiamento da população de baixa renda praticamente desapareciam.

Tabela 2.3 - Unidades Habitacionais Financiadas pelo Programa Carta de Crédito/CEF (1996-2002)

	Imóvel Novo	Imóvel Usado	Associativo	Construção
1996	1.736	20.638	2.825	4.776
1997	12.847	132.731	26.706	26.786
1998	20.631	92.343	37.609	20.216
1999	15.698	68.073	36.434	7.914
2000	26.001	105.695	43.195	11.004
2001	12.464	56.534	29.268	7.401
2002	18.925	65.833	18.266	7.545
Total	108.302	541.847	194.303	85.642

FONTE: CANDIDO (2006). Elaboração Própria

Como veremos no Capítulo 3, o Programa Carta de Crédito ganha forte impulso com as modificações ocorridas no âmbito da política habitacional. Ademais, será condição fundamental para estruturação de um dos mais importantes programas elaborados a partir de 2003, o Minha Casa, Minha Vida (MCMV).

Com relação ao setor de saneamento, as políticas do Governo Federal apresentaram rumo bastante errático no período. A conjuntura já debatida sobre a consolidação do saneamento básico como serviço público, juntamente com o PMSS discutido anteriormente, abriria espaço para o que Fagnani (2005) considera a implementação do paradigma liberal no setor.

O programa de maior destaque no período foi o PRO-SANEAMENTO, que segundo a Resolução 250/96, do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS), tem por objetivo *promover a melhoria das condições de saúde e da qualidade de vida da população por meio de ações de saneamento, integradas e articuladas com outras políticas setoriais, através de empreendimentos destinados ao aumento da cobertura dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e tratamento e disposição final de resíduos sólidos.*

O programa tratava a questão do saneamento de forma bastante ampla, integrando as diversas modalidades da área, a saber: Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário, PROSANEAR – Saneamento Integrado⁹, Desenvolvimento Institucional, Drenagem Urbana, Resíduos Sólidos e Estudos e Projetos.

O PRO-SANEAMENTO colocava-se dentro das ações sociais do Governo FHC, consolidadas no Programa Brasil em Ação no primeiro mandato e no Programa Avança Brasil no segundo mandato. O Programa foi direcionado para intervenções em áreas de famílias com até 12 salários mínimos e a modalidade PROSANEAR para áreas com famílias de rendimento até 3 salários mínimos.

O programa tinha como fonte de recursos o FGTS e, segundo Araujo Filho (et al. 2012), foi responsável por 65,27% dos investimentos em saneamento no período 1995-1998. Contudo, o autor destaca que sua aplicação deu-se prioritariamente na Região Sudeste, visto que os contratantes possuíam melhor capacidade de endividamento, além de apresentar melhor qualidade técnica para atender aos pré-requisitos do programa. Dessa forma, os critérios financeiros e técnicos do programa acabaram por criar um processo de alocação regional e socialmente regressivo.

O Programa também sofreria com a restrição fiscal imposta nos dois mandatos do Governo FHC. Como aponta Turolla (2002), a Resolução nº 2.444 de 1997, do Conselho Monetário Nacional (CMN), suspendeu o PRO-SANEAMENTO. Ademais, as Resoluções 2.521/1998 e 2.653/1999 do CMN definiram o contingenciamento de recursos para gastos do setor público. Dessa forma, como explica o autor, o investimento médio, que fora de R\$ 1,3 bilhões ao ano no período 1995-1998, passou para R\$ 263 milhões em 1999 e R\$ 21 milhões no ano 2000.

⁹ De acordo com a Resolução 250/96, esta modalidade *destina-se a promover ações integradas de saneamento em áreas ocupadas por população de baixa renda, através de soluções técnicas adequadas, com participação comunitária e educação sanitária, onde esteja caracterizada a precariedade ou a inexistência de condições sanitárias e ambientais mínimas.*

O PRO-SANEAMENTO será substituído pelo Programa Saneamento para Todos, já sob coordenação do Ministério das Cidades. Assim como ocorre com os programas habitacionais, a experiência dos programas desenvolvidos anteriormente será importante condição para os avanços obtidos na década seguinte, ainda que o Programa Saneamento para Todos tenha apresentado consideráveis avanços.

A ausência de uma estrutura institucional para planejar uma política nacional de mobilidade urbana acabou por influenciar diretamente no desenvolvimento de programas e investimentos no setor. Nenhum programa expressivo foi desenvolvido para o setor em todo o período entre 1988-2002.

Como aponta o Plano de Ação para o Desenvolvimento Urbano, elaborado pela SEDU/PR em 1999, os investimentos do Governo Federal somaram apenas R\$ 4,2 bilhões nos quatro anos anteriores, com R\$ 1,4 bilhão de recursos do OGU e o restante com recursos externos. Entretanto, estes recursos foram utilizados apenas para a modernização do sistema de trens da CBTU, como parte do processo de transferência da operação para estados e municípios.

A SEDU/PR (1999) ainda considera que os investimentos foram realizados apenas para garantir a recuperação dos sistemas e atingir um padrão mínimo de confiabilidade. Destaca, por fim, que estes investimentos não representam melhorias de longo prazo e não garantem a sustentabilidade dos sistemas após a transferência para os outros entes federados.

Dessa forma, destaca-se a ausência completa da União no que tange a política de mobilidade urbana, que será retomada apenas com a criação do Ministério das Cidades. Contudo, como veremos no Capítulo 3, a ausência de órgãos responsáveis, bem como de marcos regulatórios e programas pretéritos à criação do MCIDADES terá importante impacto no desenvolvimento das políticas do setor, em comparação às áreas de habitação e saneamento.

2.4. O Estatuto das Cidades

Como destacado no início deste capítulo, a pressão de diversas organizações da sociedade civil, em conjunto com uma intensa participação popular, garantiu a inclusão dos artigos referentes à política urbana na Constituição de 1988. Contudo, a regulamentação dos artigos, como previa a Carta, demorou mais de uma década para ser aprovada e foi objeto de inúmeras disputas entre grupos com interesses antagônicos.

Até a promulgação da Constituição de 1988, o ordenamento urbano e de uso e ocupação do solo era regido pelo então Código Civil, que possuía caráter extremamente individualista e de respeito incondicional à propriedade, em detrimento ao bem estar coletivo. Os artigos constitucionais referentes à política urbana incorporaram uma visão distinta do processo de desenvolvimento urbano, entretanto, careceram de regulamentação entre 1988 e 2001.

A ausência de regulamentação ao longo de toda a década de 1990 foi motivo de ampla dificuldade jurídica e política sobre a aplicação dos princípios definidos nos artigos constitucionais, principalmente pela ação dos grupos que possuem interesses econômicos vinculados às cidades, como empresas da construção civil, grandes proprietários de terra e imóveis, dentre outros.

Logo no início de década de 1990, diversas organizações envolvidas no movimento nacional de reforma urbana criaram o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que seria fundamental ao longo de todo processo para aprovação do Estatuto das Cidades. Desde sua criação, o Fórum foi ator destacado na aprovação de diversas de suas propostas, desde a promulgação do Estatuto nos moldes progressistas como previsto em sua primeira versão, até a aprovação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e a criação do Ministério das Cidades, como veremos adiante.

O primeiro projeto de lei para regulamentação dos artigos referentes à política urbana foi apresentado em 28 de Junho de 1989, pelo então Senador Pompeu de Sousa. Conforme descreve Bassul (2010), foi aprovado em apenas um ano e encaminhado à Câmara dos Deputados, onde tramitaria por 11 anos.

Durante o período que passou em trâmite nas diversas comissões da Câmara, o projeto foi alvo de diversas emendas de parlamentares, modificando uma série de suas propostas originais. Foi alvo, principalmente, de Deputados conservadores ou àqueles vinculados aos interesses do capital imobiliário e da construção civil. O projeto seria criticado por uma série de organizações, em um amplo espectro de interesses, inclusive aqueles potencialmente conflitantes.

Bassul (2010) destaca algumas destas manifestações, que demonstram o posicionamento conservador e capitalista frente ao projeto de Lei. O autor cita texto publicado pela Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade que considerava que o Estatuto das Cidades *investia contra dois princípios da ordem natural, consagrados pela doutrina social da Igreja e arraigados na sociedade brasileira: o da propriedade privada e o da livre iniciativa*¹⁰. A classe empresarial também se manifestava contrária ao projeto, como afirma assessor do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (Secovi/SP), ao debater a proposta de usucapião coletivo, tratando-a como um *incentivo à invasão*¹¹. Por fim, em relatório da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) afirma que *o projeto mascara atos de autoritarismo estatal, entre outros, quando interfere na aquisição de imóvel urbano, objeto de compra e venda entre particulares*¹².

A correlação de forças existente no Congresso Nacional acabou por permitir a inserção de uma série de emendas ao projeto final, que seria apreciado pela Câmara dos Deputados, a maioria delas de caráter conservador. Parlamentares ligados ao

¹⁰ TFP (2004) apud BASSUL (2010: 81)

¹¹ DM (1992) apud BASSUL (2010: 81)

¹² DM (1992) apud BASSUL (2010: 81)

Fórum Nacional da Reforma Urbana, bem como aqueles com viés mais progressista, optaram por aceitar algumas emendas, desde que não descaracterizassem as principais propostas, de modo a garantir a aprovação do texto. Por outro lado, os parlamentares vinculados ao setor empresarial também enxergaram com bons olhos, como destaca Bassul (2010), a possibilidade de regulamentação de uma série de instrumentos que já se encontravam em uso nos municípios e apresentavam resultados bastante satisfatórios ao mercado imobiliário.

Assim, após anos de tramitação no Congresso Nacional, a Lei nº 10.257 de 10 de Julho de 2001, conhecida como Estatuto das Cidades, foi aprovada para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Para tal, define que *a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.*

A nova Lei ampliaria o conceito definido na Constituição de direito à moradia. O termo utilizado passa a ser de direito à cidade, que inclui além de moradia, o direito à terra urbana, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

De acordo com Fernandes (2010) a nova Lei tem como objetivo principal garantir o suporte jurídico necessário às ações dos governos e da sociedade no processo de uso e ocupação do solo, bem como do desenvolvimento urbano. O autor considera que a Lei possui quatro dimensões principais, a saber:

[...] uma conceitual, que explicita o princípio constitucional central das funções sociais da propriedade e da cidade e os outros princípios determinantes da política urbana; uma instrumental, que cria uma série de instrumentos para materialização de tais princípios de política urbana; uma institucional, que estabelece mecanismos, processos e recursos para a gestão urbana; e, finalmente, uma dimensão de regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados. (FERNANDES 2010: 61)

A regularização fundiária dos assentamentos informais sempre foi uma das maiores dificuldades de qualquer política urbana no Brasil, merecendo importante

destaque na Lei. O Estatuto viria a regulamentar o usucapião urbano e o direito real de uso, fundamentais para a garantia de posse em áreas informais. Ademais, deu-se ênfase à demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que teriam papel importante na ocupação e regularização de áreas para população de baixa renda.

Já para Maricato (2010) a questão chave no Estatuto das Cidades diz respeito ao acesso à terra, mas ainda assim, assume um caráter muito mais amplo, que não se restringe apenas a terra urbana. Para a autora:

Assumindo um enfoque holístico a lei inclui diretrizes e preceitos sobre planos e planejamento urbano, sobre gestão urbana e regulação estatal, fiscal e jurídica (em especial sobre as propriedades fundiárias e imobiliárias), regularização da propriedade informal, participação social nos planos, orçamentos, leis complementares e gestão urbana, parcerias público-privadas, entre outros temas. (MARICATO, 2010:6)

Podemos considerar o Estatuto das Cidades outro marco da política urbana no Brasil. Promulgado em um momento em que o movimento neoliberal encontrava amplo domínio nas ações do Governo Federal, a aprovação do Estatuto, reconhecidamente com viés progressista e de proteção social, contrariou a lógica, principalmente econômica, vigente.

A Lei reitera a função social da propriedade, já descrita na Constituição. Dentre os aspectos fundamentais que a compõem, destacam-se a relação com a propriedade urbana, alvo de uma série de negócios e interesses de mercado, mas que será objeto de controle social, para que não representem completo antagonismo ao direito social de moradia¹³. Desta forma, a Lei apresenta instrumentos que permitem combater diversas das mazelas que se apresentam nas cidades brasileiras, principalmente, com relação à segregação socioespacial. Para Fernandes (2010), a função social da propriedade passa a ter efeito jurídico concreto e a retenção especulativa de imóveis urbanos deve ser combatida através de instrumentos de intervenção urbana.

¹³ Para MARICATO (2010: 16), *a função social da propriedade se refere ao limite que deve ter seu possuidor de usufruí-la diante das carências sociais e também diante das irracionalidades causadoras da depredação ambiental.*

Especificamente em relação ao escopo deste estudo, a Lei também define diretamente quais são as competências da União para a política urbana, ainda que não tenha superado o conflito definido na Constituição dos deveres concomitantes às três esferas. O Artigo 3º define:

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. (BRASIL, Casa Civil, 2001)

Ainda que sejam definidas as obrigações dos entes federados, o conjunto de instrumentos urbanísticos definidos pelo Estatuto é, basicamente, de uso do poder local, de acordo com aprovação do Plano Diretor, conforme preconiza a Constituição. Contudo, a forma como o Estatuto das Cidades define o Plano Diretor como principal instrumento de política urbana também é objeto de importante debate.

Como aponta Villaça (2012), o Plano Diretor é pouco utilizado e, em grande parte dos municípios é um instrumento desmoralizado. Apesar de o Estatuto exigir a aprovação do Plano Diretor para grande parte dos municípios e, a partir deste, promover o uso dos instrumentos urbanísticos definidos, não há qualquer imposição frente a aplicação do Plano Diretor, que acabou por tornar-se apenas um exemplo de plano que não é utilizado para as questões reais de ordenamento do solo.

Rolnik (et al. 2012) afirma que o Estatuto foi capaz de promover a execução de inúmeros Planos Diretores, que incorporaram os instrumentos disponíveis no Estatuto, principalmente no que diz respeito a demarcação de ZEIS. Contudo, a aplicação dos instrumentos em uma estratégia de desenvolvimento urbano e planejamento do território é bastante deficiente na maioria dos casos. Dessa forma, afirmam os autores, a elaboração dos planos diretores *revelaram claramente o*

descolamento da agenda proposta em relação a realidades sociais, políticas e territoriais muito diversas (ROLNIK et al. 2012: 12).

Não se deve, entretanto, desqualificar a participação direta da União e seus programas de desenvolvimento urbano, uma vez que a capacidade de investimentos federais é bastante superior a de estados e municípios, principalmente os mais pobres, além de seu papel indutor da política de desenvolvimento regional.

Com relação aos investimentos, a Lei propôs uma série de artigos que modificaram a forma de relação entre o setor público e o privado, na esfera do desenvolvimento urbano, bem como de apropriação dos ganhos gerados pelo gasto público. Neste ponto, cabe destacar os avanços incorporados em relação às parcerias público-privadas, consórcios públicos e consórcios imobiliários, além das operações urbanas.

As operações urbanas consorciadas, definidas pelo Estatuto das Cidades, acabaram por ser um dos primeiros instrumentos adotados pelos municípios de modo a promover investimentos urbanos. A Lei define como operação urbana consorciada *o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental* (BRASIL, Casa Civil, 2001).

Adotadas em diversos municípios brasileiros, as operações urbanas integraram-se ao circuito imobiliário e promoveram uma série de investimentos que acabaram por aprofundar desigualdades urbanas, como ocorrido em São Paulo e no Rio de Janeiro. Como destaca Ferreira (2007), ao discutir as operações urbanas em São Paulo, o planejamento urbano acabou subordinado aos interesses imobiliários através das operações urbanas, uma vez que o mercado só tem interesse nas operações que estão delimitadas no perímetro urbano que seja de interesse mercantil e passível de valorização.

Uma nova forma de se apropriar da mais-valia gerada pelos investimentos urbanos também foi descrita na Lei. A nova legislação urbanística inclui formas de que o ônus e os benefícios das intervenções públicas sejam divididos entre toda a sociedade, mas não somente apropriados por aqueles proprietários vizinhos à intervenção. Para tal, destaca-se o instrumento tributário da contribuição de melhoria, que visa recuperar, pelo menos em parte, para o poder público, a valorização imobiliária gerada por obras públicas.

A aprovação da nova Lei não eliminou as diversas disputas sociopolíticas, jurídicas e ideológicas que marcaram todo o processo de formulação, como destaca Fernandes (2010). Para o autor, a aplicação e interpretação dos princípios definidos no Estatuto das Cidades continuam gerando uma série de disputas entre juristas, urbanistas, promotores imobiliários e movimentos sociais organizados.

Deve-se ressaltar que a aprovação do texto legal, ainda que seja fundamental, não representaria a solução para problemas estruturais de uma sociedade desigual, como é o caso no Brasil, afirma Maricato (2010). O avanço estabelecido pelo Estatuto passa por uma disputa entre as correlações de forças que ocorrem no âmbito local, ou seja, no município. Ademais, a adoção dos instrumentos descritos na Lei precisam ser incorporados pelo Judiciário, fato que, aparentemente, ainda caminha de forma bastante lenta. Como define Fernandes (2010):

A aprovação do Estatuto da Cidade inegavelmente consolidou a ordem constitucional no Brasil quanto ao controle dos processos de desenvolvimento urbano, visando reorientar a ação do Estado, dos mercados imobiliários e da sociedade como um todo, de acordo com novos critérios econômicos, sociais e ambientais. Sua efetiva materialização em políticas e programas vai, sobretudo, depender da reforma das ordens jurídico-urbanísticas locais. Ou seja, do quadro regulatório e institucional que for criado por cada município para o controle do uso e desenvolvimento do solo, particularmente pela aprovação de planos diretores adequados e dos processos locais de gestão urbana. (FERNANDES,2010: 68)

Passados treze anos desde sua aprovação, o Estatuto das Cidades não logrou êxito em promover as mudanças estruturais nas cidades brasileiras, contrariando boa parte das expectativas criadas quando de sua formulação. Diversos motivos podem ser apontados para tentar compreender o porquê a lei não foi capaz de impor uma nova

forma de atuação do poder público frente às questões urbanas, principalmente àquelas vinculadas ao uso e ocupação do solo.

Ao contrário do que fora previsto quando de sua aprovação, o extenso detalhamento do Estatuto das Cidades não foi capaz de dirimir todas as controvérsias que surgiram com a Constituição de 1988. Villaça (2012) considera que o excessivo detalhamento das leis acaba por envelhecê-las mais rapidamente do que uma lei que apenas define princípios gerais e considera este o caso do Estatuto. Além disso, aponta que o detalhamento aumentou o espaço para dúvidas e, conseqüentemente, para contestações, não cumprindo o papel de regulamentação que se esperava.

Para o autor, ainda existem outros aspectos críticos na Lei. Considera que o Estatuto trabalha para dirimir uma série de dúvidas hipotéticas, mas que não se expressam na prática social, desta forma, não compõem as questões que são de fato debatidas e contestadas nas disputas judiciais.

Outro fator relevante que acabou por impedir um maior aprofundamento dos avanços trazidos pelo Estatuto das Cidades diz respeito aos processos de judicialização advindos da nova Lei. Se por um lado o Estatuto foi capaz de permitir uma série de questionamentos jurídicos acerca dos processos de ordenamento do solo, principalmente em contraponto ao poder econômico vigente, por outro lado, a nova Lei não gerou garantias plenas de execução. Como afirma Rolnik (et al. 2012), nos julgamentos de conflitos na esfera judiciária, tradicionalmente um poder conservador, os pontos mais progressistas da nova Lei ainda não foram incorporados por completo pelos magistrados.

Desta forma, ainda que não se deva excluir a importância e os avanços trazidos pelo Estatuto das Cidades, não se pode considerá-lo como instrumento decisivo de reordenamento das questões urbanas, uma vez que sua aplicação ainda pode ser considerada bastante restrita. As disputas descritas acima, durante o período de sua aprovação, ainda se expressam na sociedade brasileira e, apenas a promulgação da Lei, não foi capaz de superá-las no âmbito das políticas urbanas.

CAPÍTULO 3

UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Como descrito no capítulo anterior, as mudanças institucionais ocorridas no âmbito federal, ao longo dos anos 1980 e 1990, foram decisivas para a condução das políticas públicas de desenvolvimento urbano. O trato das questões urbanas de forma setorial e independente de uma estratégia de desenvolvimento urbano foram as principais características do período.

A aprovação do Estatuto das Cidades ofereceu um novo alento às questões urbanas, que enfrentavam grave crise. Junto com esse marco regulatório, no ano de 2003, foi criado o Ministério das Cidades (MCIDADES), que acabou por tornar-se outro fator decisivo na política urbana pós-1988.

O conjunto formado pela nova estrutura institucional, que permitiria o fim do trato setorial às questões urbanas, e a nova lei, responsável pela ordenação urbana, gerou grande expectativa de uma retomada das ações coordenadas do Governo Federal para as políticas de desenvolvimento urbano.

Ao longo deste capítulo será apresentada a estrutura institucional, com seus principais programas, assim como parte do aparato jurídico aprovado ao longo dos últimos anos. Desta forma, pretende-se mostrar em perspectiva histórica a evolução das políticas públicas de desenvolvimento urbano. A opção por um recorte setorial das políticas foi definido apenas como forma para o desenvolvimento do estudo, uma vez que a visão integrada da política urbana foi determinante para a criação do Ministério, bem como na execução das políticas em todo período.

3.1. O Ministério das Cidades (2003-2013)

A criação de um órgão responsável pelo conjunto das políticas urbanas era uma das reivindicações dos movimentos sociais ligados à reforma urbana desde a promulgação da Constituição de 1988. Ainda na apresentação do plano de governo

para a eleição presidencial de 2002, o então candidato, Luís Inácio Lula da Silva, fazia referência à implantação do Projeto Moradia, proposto pelo Instituto Cidadania (PT, 2002).

Segundo Maricato (2006), o Projeto Moradia foi divulgado no ano 2000, após intenso debate com diversos setores da sociedade. A elaboração estava a cargo de doze pessoas, entre especialistas e lideranças sociais e, em sua redação final, formulou uma proposta que previa a criação do Ministério das Cidades.

O Ministério das Cidades foi então instituído pela Medida Provisória nº 103, de 1 de Janeiro de 2003, no primeiro dia do mandato de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), posteriormente, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de Maio de 2003. O novo órgão seria responsável pelo conjunto de políticas urbanas – habitação, saneamento, mobilidade urbana e planejamento urbano – cada qual representada por uma Secretaria, como veremos adiante.

De acordo com definição disposta em seu portal na internet¹⁴, *com a criação do Ministério das Cidades o governo federal ocupa um vazio institucional e cumpre um papel fundamental na política urbana e nas políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte sem contrariar, mas reforçando, a orientação de descentralização e fortalecimento dos municípios definida na Constituição Federal de 1988.*

O novo escopo das políticas urbanas, definido pelo Ministério das Cidades, determina uma visão integrada deste grupo de políticas públicas, em evidente contraponto ao modelo adotado ao longo da década de 1990. Dentre as competências definidas para o novo Ministério destacam-se:

- a) política de desenvolvimento urbano;
- b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito;
- c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não governamentais, de ações e programas de

¹⁴ Disponível em <http://www.cidades.gov.br/index.php/o-ministerio.html>, consulta em 1.mai.2014.

urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano;

d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano;

e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito;

f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem como para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento.

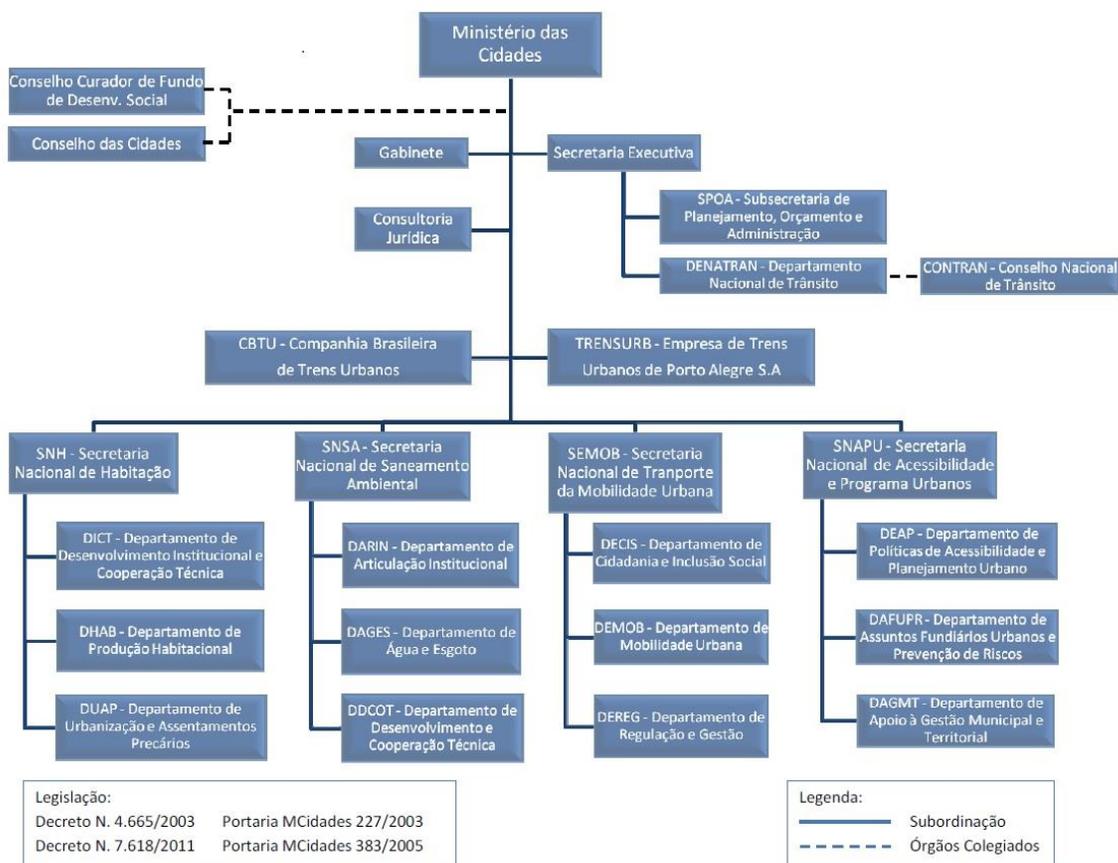
Assim, a criação do Ministério das Cidades consolida as competências da União definidas pela Constituição Federal e pelo Estatuto das Cidades. Contudo, sua atuação não se resume a estes pontos e o Ministério assume grande protagonismo na condução da política urbana, mesmo em relação à integração com os demais entes federados e passa a atuar como principal agente da política urbana.

Ao longo de seu período de existência, o Ministério das Cidades forneceu às políticas urbanas a necessária estabilidade institucional, fato que não se via desde o período do BNH. Apesar de algumas mudanças ocorridas no período, o organograma do Ministério possui, atualmente, a seguinte estrutura, conforme a Figura 3.1.

A estrutura do Ministério das Cidades incorporou parte da antiga SEDU/PR, principalmente aquelas relacionadas à habitação e saneamento. Foram criadas duas novas secretarias, a de Programas Urbanos e a de Mobilidade Urbana, retomando depois de quase duas décadas a questão da mobilidade para a esfera da política urbana do Governo Federal. Ademais, o Ministério incorporou o Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), até então vinculado ao Ministério da Justiça, a Companhia Brasileira de Transporte Urbano (CBTU) e a Companhia de Trens Urbanos de Porto Alegre (TRENSURB), ambos vinculados ao Ministério dos Transportes. Outro órgão de

destaque, definido no momento da criação do Ministério, foi o Conselho das Cidades, como veremos adiante.

FIGURA 3.1 – Organograma do Ministério das Cidades



FONTE: MINISTÉRIO DAS CIDADES

Primeiramente, destaca-se a parte do organograma responsável pela gestão do Ministério das Cidades que, mesmo sendo responsável pelas Secretarias, não trata diretamente das políticas setoriais. Contudo, é responsável pela condução das

diretrizes programáticas do Ministério, seu relacionamento parlamentar, bem como sua gestão orçamentária. A Figura 3.2 destaca esta parte¹⁵ do órgão:

FIGURA 3.2 – Organograma da Área Gestora do Ministério das Cidades

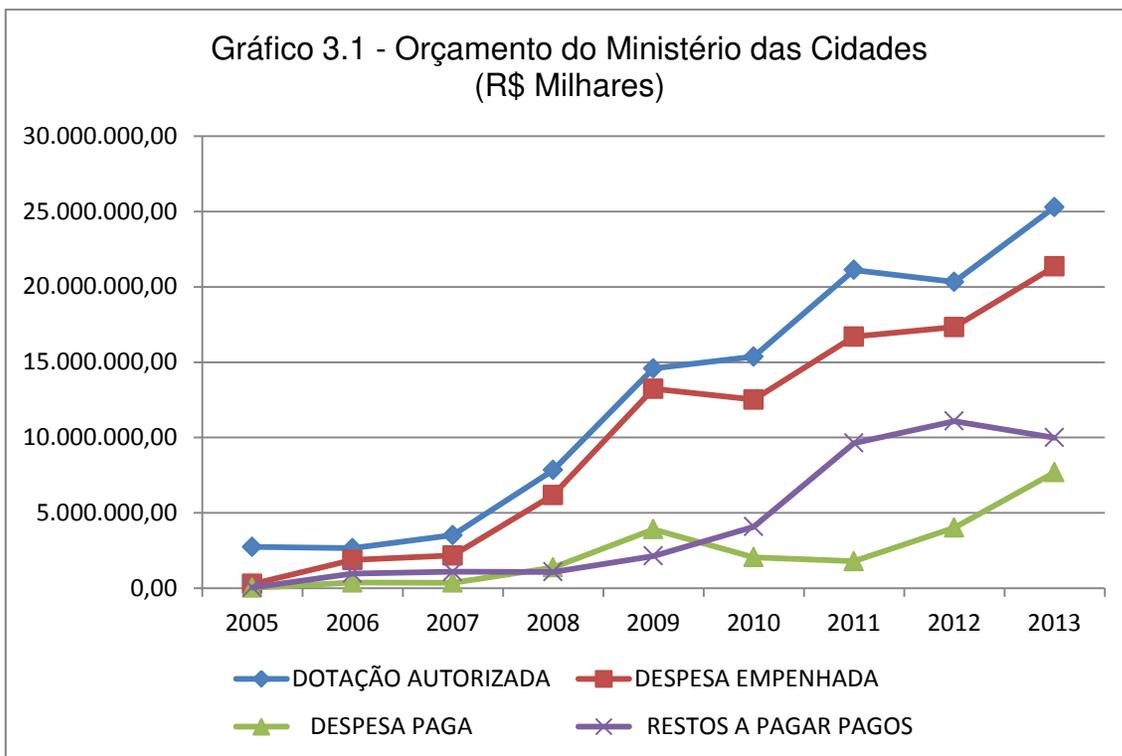


FONTE: MINISTÉRIO DAS CIDADES

Dentre as competências da Secretaria Executiva destaca-se a responsabilidade pela gestão orçamentária do Ministério. Dada a crescente importância que as políticas urbanas ganharam no período, bem como o fato de que o Ministério das Cidades é o gestor de uma infinidade de emendas parlamentares, seu orçamento ganhou bastante expressão, como destaca o Gráfico 3.1.

A dotação autorizada refere-se ao total de créditos disponíveis para utilização em despesas, conforme aprovado na Lei Orçamentária Anual (LOA), para execução das ações vinculadas ao Ministério. Contudo, nem todas as despesas autorizadas são de fato realizadas ao longo da execução orçamentária do ano. As despesas assumidas pelo Ministério, na contratação de obras ou serviços, são consolidadas na dotação empenhada, que significa o compromisso em executar determinado pagamento.

¹⁵ Cabe destacar que na estrutura da área de gestão do Ministério ocorreram as maiores modificações ao longo do período. O DENATRAN, a CBTU e a TRENSURB faziam parte da Secretaria de Mobilidade Urbana e passaram à gestão direta do Ministro.



FONTE: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Elaboração Própria.

As dotações autorizadas e empenhadas, entretanto, não demonstram o efetivo desembolso de recursos. Os valores efetivamente pagos pelo Ministério são demonstrados nas rubricas orçamentárias “despesas pagas” e “restos a pagar pagos”.

“Despesas pagas” referem-se às contratações assumidas, executadas e pagas no ano de vigência da Lei Orçamentária. Já a rubrica “restos a pagar” trata de obras e serviços contratados em anos anteriores à vigência da Lei Orçamentária atual.

O perfil de obras e serviços executados pelo Ministério das Cidades é caracterizado pela complexidade da execução dos objetos contratados. As etapas de projetos e licitação, normalmente, demandam um prazo de execução que, somados ao tempo de obra, impedem sua conclusão dentro do ano de vigência da LOA. Desta forma, as despesas assumidas pelo órgão e não pagas no ano de exercício, serão transferidas para o ano seguinte e contabilizadas na rubrica orçamentária “restos a pagar”.

Desta forma, os compromissos assumidos pelo do Ministério das Cidades, descritos nas despesas empenhadas, passou de aproximadamente R\$ 286 milhões em 2005, conforme a Tabela 3.1, para aproximadamente R\$ 21,3 bilhões em 2013. Já as despesas efetivamente pagas, compostas pela soma das despesas pagas e dos restos a pagar pagos, apresentaram elevação ainda mais expressiva. No ano de 2005, foram desembolsados através do Ministério das Cidades aproximadamente R\$ 100 milhões, enquanto em 2013, o valor superava os R\$ 17 bilhões.

TABELA 3.1 - ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES
(Em Milhares de Reais)

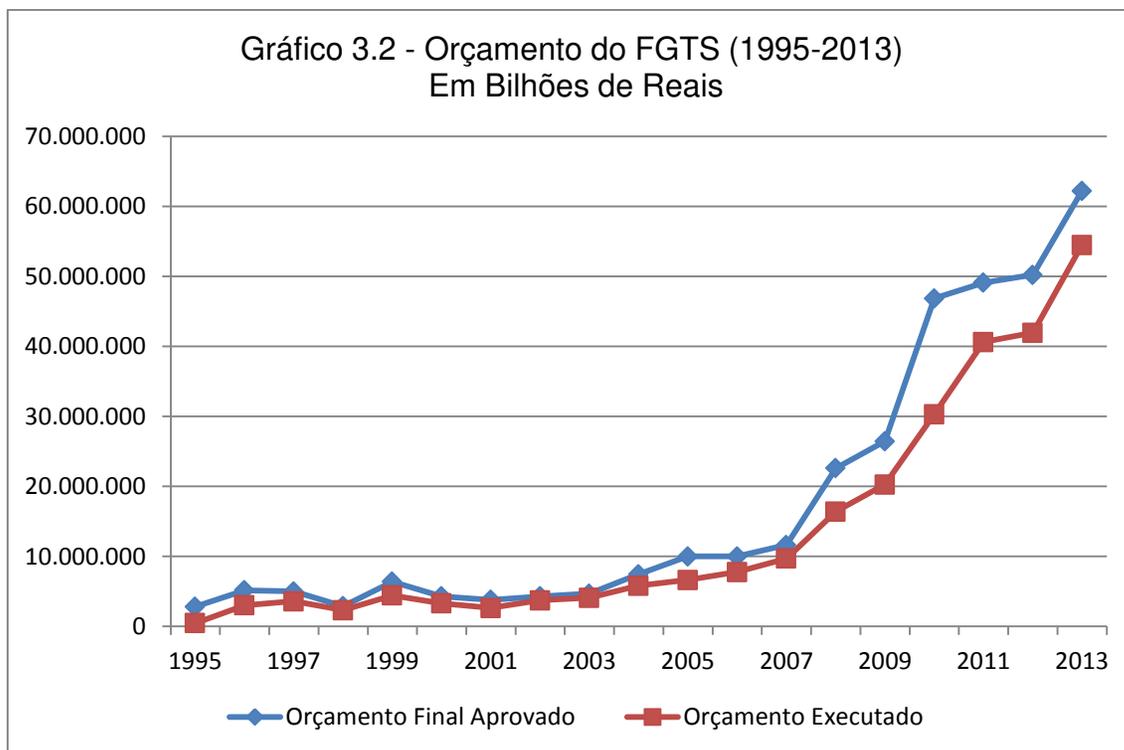
Ano	DOTAÇÃO AUTORIZADA	DESPESA EMPENHADA	DESPESA PAGA	RESTOS A PAGAR PAGOS
2005	2.747.706,84	285.951,65	39.842,29	59.955,90
2006	2.661.663,33	1.879.919,02	385.530,44	987.821,87
2007	3.532.645,49	2.178.271,94	373.691,00	1.095.877,13
2008	7.847.050,93	6.182.160,06	1.388.516,17	1.088.020,31
2009	14.579.236,06	13.233.338,86	3.912.859,20	2.142.588,98
2010	15.359.251,64	12.514.839,35	2.056.495,94	4.081.891,36
2011	21.110.851,35	16.689.461,73	1.798.113,95	9.631.576,24
2012	20.321.328,01	17.331.689,38	4.024.557,21	11.095.201,78
2013	25.284.077,60	21.348.288,07	7.695.005,51	9.991.156,40

FONTE: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Elaboração Própria.

Outro aspecto importante relacionado ao orçamento do Ministério das Cidades diz respeito aos recursos do FGTS. Desde sua criação, o Ministério passou a ser responsável pela gestão e aplicação dos recursos do Fundo. Assim, além dos recursos do Orçamento Geral da União, o Ministério passou a gerir um crescente orçamento para as obras da habitação, saneamento e infraestrutura urbana, com esta fonte de recursos.

O Gráfico 3.2 apresenta a evolução do orçamento FGTS no período entre 1995 e 2013. Percebe-se expressiva evolução do orçamento, tanto aquele aprovado,

quanto o executado. Entre 1995 e 2003, o orçamento do FGTS disponibilizava recursos da ordem de R\$ 3 a R\$ 4 bilhões. A partir de então, sob gestão do Ministério das Cidades, os recursos apresentaram trajetória ascendente, atingindo, em 2013, mais de R\$ 62 bilhões.



FONTE: Conselho Curador do FGTS. Elaboração Própria.

Neste sentido, cabe considerar importante modificação na composição dos membros do Ministério das Cidades ao longo de sua existência. Em sua primeira composição, os principais cargos do Ministério foram ocupados por militantes históricos da questão urbana, além do Ministro Olívio Dutra, reconhecido por importantes contribuições durante sua gestão frente à Prefeitura de Porto Alegre e o Governo do Estado do Rio Grande Sul.

No ano de 2005, em meio a crise política que se instala no Governo Lula, como forma de sustentar o apoio parlamentar no Congresso Nacional, a cúpula do Ministério é substituída e o mesmo é entregue para gestão do Partido Progressista (PP). O importante avanço orçamentário e a gestão de importantes programas do

Governo, como demonstrado acima, tornam o Ministério das Cidades extremamente atraente para os partidos que compõem a base política do Governo. Segundo Rolnik e Klink (2011):

O controle de postos-chave na máquina estatal em condições de interferir nas regras de contratação de serviços e obras, assim como a garantia de um fluxo de recursos para alimentar esta máquina podem responder a esta dupla função: de provocar possíveis retornos eleitorais positivos por parte dos beneficiários diretos das obras e serviços, e de recepção de possíveis prêmios por parte dos contratistas sob a forma de contribuições para custear campanhas. (ROLNIK e KLINK, 2011:107)

Tal fato terá importante implicação na condução das políticas urbanas, que, como veremos adiante, serão definidas fora do âmbito do Ministério das Cidades, que passará apenas a operacionalizá-las. Enquanto isso, alguns programas do Ministério serão conduzidos apenas como forma de atender as demandas de emendas parlamentares, importantes para sustentação política de deputados em suas regiões de origem.

Com relação aos órgãos vinculados, o DENATRAN é responsável pela implantação da Política Nacional de Trânsito, além das resoluções que modificaram o Código de Trânsito Brasileiro nos últimos anos. O órgão é responsável por uma série de campanhas voltadas à educação no trânsito, bem como aquelas vinculadas à diminuição das mortes por acidente de trânsito, uma das principais causas de morte no país.

Já a CBTU continuou com o processo de transferência da gestão de trens urbanos para os governos estaduais ou municipais, baseando-se no pressuposto constitucional de que o transporte público é competência da esfera local. Contudo, ainda permanecem sob sua gestão os trens urbanos de Belo Horizonte, Recife, Maceió, João Pessoa e Natal. A Companhia também passou a ser responsável pelo acompanhamento dos investimentos federais na rede metro-ferroviária de diversas cidades. Já a TREN SURB continuou a operar o sistema de trens urbanos de Porto Alegre, promovendo no período sob gestão do Ministério das Cidades a expansão da linha até a cidade de Novo Hamburgo.

Como um dos avanços mais significativos da criação do Ministério das Cidades podemos destacar a implementação do Conselho das Cidades (ConCidades), instância representativa, diretamente vinculada ao Ministério. Como vimos anteriormente, a questão urbana, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi área de atuação de uma série de movimentos sociais, com grande importância na consolidação das leis e políticas do setor. A primeira gestão do Ministério possuía intensa relação com os movimentos sociais e foi fundamental para a consolidação do conselho na estrutura do Ministério.

De acordo com seu regimento interno, o ConCidades é um órgão colegiado que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, de natureza permanente e de caráter consultivo e deliberativo. O Artigo 2º do regimento interno define as atribuições do Conselho, conforme abaixo:

O ConCidades tem por finalidade formular, estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano e metropolitano, e no que couber, de forma integrada ao desenvolvimento regional, com participação social e integração das políticas de planejamento, ordenamento territorial e gestão do solo urbano, de habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte urbano, em consonância com os artigos nº 182 e 183 da Constituição Federal, com a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) e com as deliberações da Conferência Nacional das Cidades.(BRASIL. Ministério das Cidades, 2008)

O ConCidades é composto pelo Presidente, o Plenário, a Secretaria-Executiva e pelos Comitês Técnico. O Presidente será, obrigatoriamente, o Ministro de Estado das Cidades, que em caso de ausência será substituído pelo Secretario Executivo do Ministério. Já o Plenário, é o órgão de decisão do conselho e é formado por 86 representantes, com direito a voz e voto, disposto conforme o Art. 8º do Regimento Interno, como demonstrado na Tabela 3.2.

TABELA 3.2 – Composição do Conselho das Cidades

Número de cadeiras	Setor/entidade/órgão representado
16	Poder Executivo federal
9	Poder Executivo estadual
12	Poder público municipal (Executivo e Legislativo)
23	Entidades dos movimentos populares
8	Entidades empresariais
8	Entidades de trabalhadores
6	Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa
4	ONGs

FONTE: REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO DAS CIDADES. ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

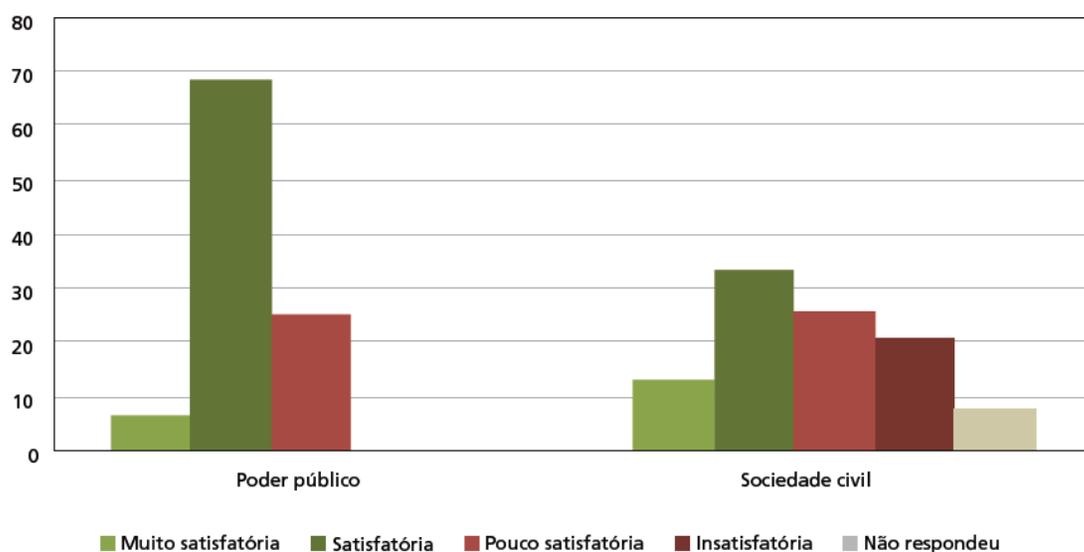
Por sua vez, a Secretaria Executiva do ConCidades será responsável pelos apoio técnico-administrativo para o Conselho e para os Comitês Técnicos, sendo formada por um coordenador e um representante de cada uma das Secretarias do Ministério das Cidades, além de equipe técnica.

Os Comitês Técnicos terão caráter permanente e a finalidade de subsidiar o debate no Plenário do Conselho. Os quatro Comitês são: a-) Habitação; b-) Saneamento Ambiental; c-) Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana; e d-) Planejamento e Gestão do Solo Urbano. Dentre suas atribuições destacam-se: *preparar as discussões temáticas para apreciação e deliberação do Conselho; promover articulação com os órgãos e entidades promotoras de estudos, propostas e tecnologias relacionadas à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; e apresentar relatório conclusivo ao Plenário do ConCidades, sobre matéria submetida a estudo, dentro do prazo fixado por este, acompanhado de todos os documentos que se fizerem necessários ao cumprimento de suas finalidades* (BRASIL, Ministério das Cidades, 2008).

Contudo, ainda que o Conselho das Cidades tenha sido recebido de maneira bastante efusiva como instância representativa para a condução da política urbana, alguns aspectos ainda são questionáveis. Em pesquisa realizada pela IPEA com os conselheiros do ConCidades da gestão 2011-2013, alguns pontos foram ressaltados e indicam problemas referentes à atuação do Conselho.

Como demonstra a Figura 3.4, a composição dos membros do conselho, descrita na Tabela 3.2, não possui aceitação plena dos membros da sociedade civil, a despeito de ter elevada aprovação dos membros do poder público. Pode-se, assim, considerar que, apesar de sua importância como instância representativa, os órgãos vinculados à sociedade civil não consideram que esta seja bem representada no Conselho.

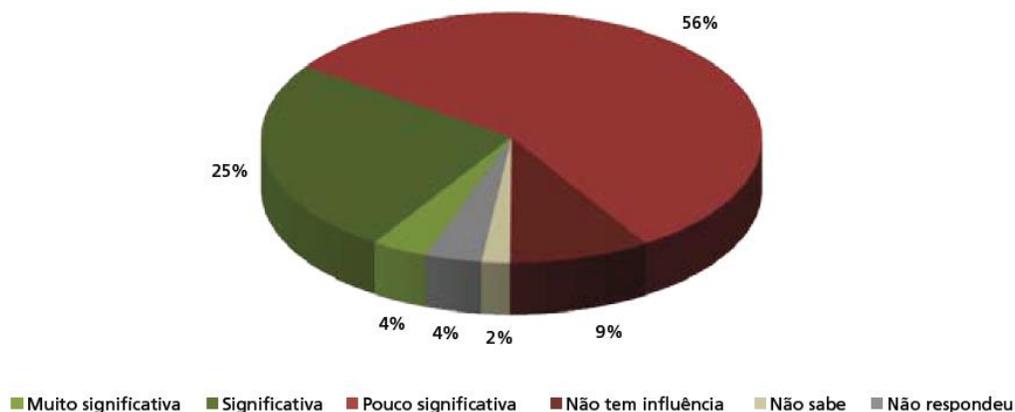
FIGURA 3.4 – Avaliação do Número de Conselheiros em Cada Setor do Conselho das Cidades – Por Segmento



FONTE: IPEA (2012)

Outro ponto bastante questionado pela pesquisa diz respeito à influência do Conselho na agenda do Congresso Nacional. Ainda que boa parte do Conselho considere que a influência nas políticas públicas do Ministério das Cidades seja bastante significativa, a relação com o Poder Legislativo Federal não é considerada satisfatória, como aponta a Figura 3.5.

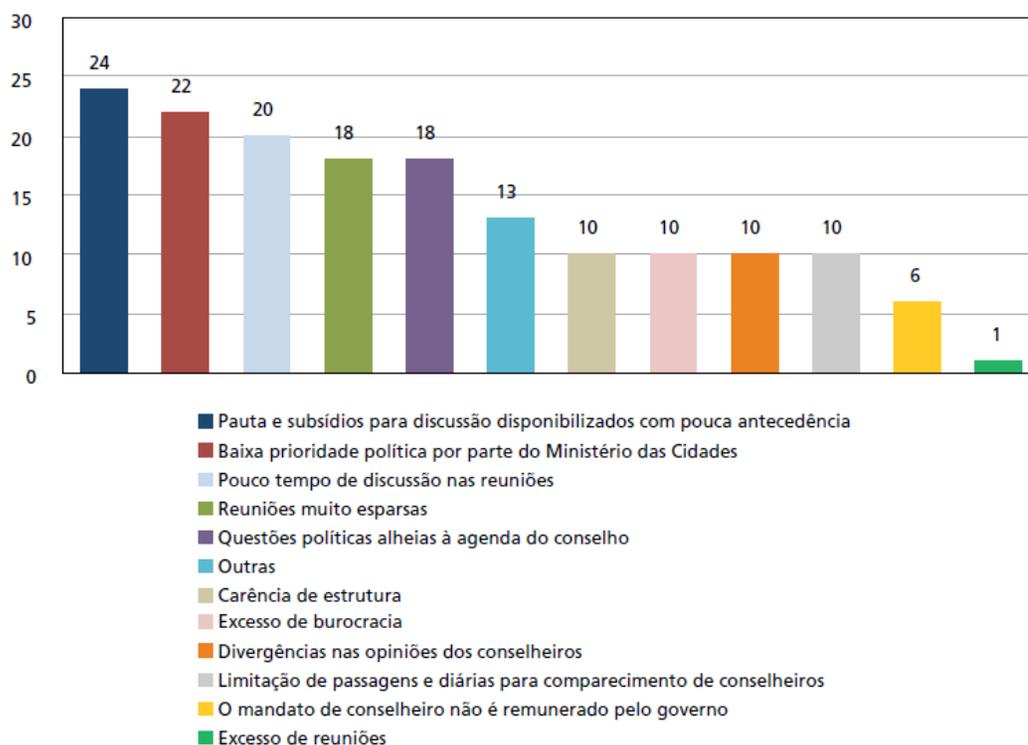
FIGURA 3.5 – Influência do Conselho das Cidades na Agenda do Congresso Nacional



FONTE: IPEA (2012)

Por fim, de acordo com os conselheiros, a Figura 3.6 aponta as principais dificuldades enfrentadas pelo ConCidades. Destaca-se que, para 22% dos entrevistados, a baixa prioridade política conferida pelo Ministério das Cidades ao Conselho é o principal problema enfrentado. Caracteriza-se, desta forma, a distância entre o discurso e a execução das propostas definidas para atuação do Conselho. As três principais dificuldades definidas pelos conselheiros parecem demonstrar que a atuação do ConCidades trata-se apenas de formalidade para cumprir a legislação e os regimentos aprovados.

FIGURA 3.6 – Principais Dificuldades e Obstáculos Enfrentados pelo Conselho das Cidades



FONTE: IPEA (2012)

Dentre as primeiras ações de destaque do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades cabe ressaltar a realização da I Conferência das Cidades, ainda em Outubro de 2003. Desde então, as conferências nacionais passaram a ser um marco do processo democrático participativo nas políticas de desenvolvimento urbano¹⁶. No período, foram realizadas cinco conferências nacionais das cidades.

A Conferência Nacional das Cidades é uma instância de gestão democrática no que tange a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e ocorre a cada três anos. A conferência é precedida por conferências municipais e estaduais, em que são definidos os delegados que comporão a conferência nacional.

¹⁶ As Conferências Nacionais de Políticas Públicas tornaram-se frequentes em diversas áreas a partir de 2003. O Governo de Luis Inácio Lula da Silva, mais próximo dos movimentos sociais, instituiu que dentre as atribuições da Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR) estaria o *relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e à criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo*. Para Conferências de Políticas Públicas ver SILVA (2009), SOUZA (2012) e CUNHA (2012).

De acordo com o Art. 16 do Decreto nº 5.790, de 25 de Maio de 2006, são objetivos da Conferência Nacional das Cidades:

I promover a interlocução entre autoridades e gestores públicos dos três entes federados com os diversos segmentos da sociedade sobre assuntos relacionados à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;

II sensibilizar e mobilizar a sociedade brasileira para o estabelecimento de agendas, metas e planos de ação para enfrentar os problemas existentes nas cidades brasileiras;

III propiciar a participação popular de diversos segmentos da sociedade para a formulação de proposições, realização de avaliações sobre as formas de execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e suas áreas estratégicas; e

IV propiciar e estimular a organização de conferências das cidades como instrumento para garantia da gestão democrática das políticas de desenvolvimento urbano nas regiões, Estados, Distrito Federal e Municípios. (BRASIL, CASA CIVIL, 2006)

Ainda que avance no sentido de uma instância representativa e de participação popular, contudo, a Conferência das Cidades não se caracterizou por uma instância deliberativa e suas proposições, ainda que bastante relevantes, guardam pouca relação com a execução das políticas de desenvolvimento urbano.

3.2. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

Dentre as resoluções definidas na I Conferência Nacional das Cidades destaca-se o consenso em torno da necessidade de uma política nacional de desenvolvimento urbano, amparada pelas políticas nacionais setoriais. A Conferência gerou um conjunto de resoluções que viriam a nortear a política nacional de desenvolvimento urbano, destacando seus princípios, diretrizes, objetivos e ações, culminando com sua publicação em novembro de 2004.

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) foi elaborada pelo Ministério das Cidades com o objetivo de retomar a coordenação das políticas urbanas de forma integrada e dispostas a enfrentar as mazelas que se manifestam, em maior ou menor nível, em praticamente todas as cidades brasileiras. Segundo Maricato (2006):

[...] tratava-se de construir uma nova “cultura” para ocupar um vazio de propostas práticas abrangentes, dar espaço para a emergência dos conflitos, constituir pactos em torno de conceitos, programas e linhas de ações. Buscou-se edificar um espaço público participativo que pudesse resistir à cultura de privatização da esfera pública, bem como ao avanço das imposições anti-sociais da globalização.(MARICATO, 2006: 215)

A PNDU adotou como tese central o fato de que as cidades brasileiras estão inseridas em uma crise urbana e que existe a necessidade de uma política nacional orientadora e coordenadora de esforços, com espaço para uma cidade que apresente maior equidade social, maior eficiência administrativa, ampliação da cidadania, sustentabilidade ambiental e respostas aos direitos das populações vulneráveis (BRASIL, 2004a).

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano também sugere uma ampla análise das questões urbanas e na forma como estas se relacionam. Para tal, apresenta uma definição do desenvolvimento urbano, que engloba não apenas as políticas setoriais vinculadas às cidades, como costuma-se adotar, mas sim, sua relação com as condições de vida urbana, conforme abaixo:

Podemos definir o desenvolvimento urbano como a melhoria das condições materiais e subjetivas de vida nas cidades, com diminuição da desigualdade social e garantia de sustentabilidade ambiental, social e econômica. Ao lado da dimensão quantitativa da infra-estrutura, dos serviços e dos equipamentos urbanos, o desenvolvimento urbano envolve também uma ampliação da expressão social, cultural e política do indivíduo e da coletividade, em contraponto aos preconceitos, a segregação, a discriminação, ao clientelismo e a cooptação.(BRASIL, 2004a: 8)

A PNDU apresenta, então, um amplo diagnóstico dos problemas urbanos que devem ser enfrentados. Discute-se, primeiramente, a relação entre o desenvolvimento urbano e o desenvolvimento econômico, considerando que o *pensamento econômico frequentemente ignora as cidades* (BRASIL, 2004a). Desta forma, o pensamento econômico costuma tratar a cidade como um reflexo passivo das condições macroeconômicas. A PNDU assume posição contrária e irá adotar o conceito de que a cidade é uma força ativa, capaz de produzir desenvolvimento econômico.

O momento em que a PNDU foi elaborada coincidia com a retomada do crescimento econômico no país após aproximadamente duas décadas de baixo dinamismo. Ainda que sugira um papel relevante para as cidades em relação ao

desenvolvimento econômico, a modificação do papel dos centros urbanos para o crescimento econômico não irá se resumir à atuação das políticas urbanas.

O padrão de crescimento econômico mais acelerado, verificado uma década após a publicação da PNDU, não parece ter incorporado à cidade como esta força. Ainda que aspectos importantes como renda, emprego e consumo tenham avançado, as relações do desenvolvimento econômico e as cidades encontram-se estagnados. As políticas adotadas não foram capazes de incluir os centros urbanos como parte do processo de crescimento econômico, contrariando uma condição importante definida na PNDU.

Em meio a este quadro de crise urbana, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano ressalta a importância da atuação do Estado no enfrentamento dos problemas urbanos, muitas vezes discutindo aspectos sociais relevantes da sociedade brasileira, que se sobrepõe às políticas urbanas. Dentre essas características a PNDU destaca a concentração e irregularidade na estrutura fundiária, a socialização dos custos e privatização dos benefícios frente aos investimentos públicos e as estruturas de poder e clientelismo, que ainda dominam boa parte das cidades brasileiras.

Ainda com relação à política econômica, aponta-se o financiamento da política urbana como um de seus principais entraves. A PNDU considera que os rumos da política econômica acabaram por constranger os investimentos públicos de duas formas. A primeira, com a retração dos investimentos públicos diretos e a segunda, ao restringir a capacidade de endividamento dos entes federativos, com impacto no contingenciamento dos recursos ao setor público. Neste sentido, apresenta uma proposta de retirar os investimentos em habitação e infraestrutura urbana do cálculo do superávit primário, de modo a enfrentar os problemas de financiamento.

Com relação aos investimentos, como veremos adiante, ao analisarmos os programas vinculados ao Ministério das Cidades, as condições propostas pela PNDU foram, ao menos em parte, atendidas. O incremento no orçamento das políticas urbanas ao longo do período foi bastante significativo e, recursos vinculados ao

Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), importante fonte orçamentária das políticas urbanas, são descontados da meta de superávit primário.

A PNDU também registrava a importância da aprovação da Lei de Consórcios Públicos, que viria a ser aprovada em 6 de Abril de 2005, com a Lei nº 11.107. Esta lei regulamenta os consórcios públicos e tem grande impacto nas políticas urbanas, uma vez que estas, claramente, ultrapassam os limites territoriais dos estados e municípios, sendo que a articulação entre eles passa a ser fundamental.

O modelo de urbanização no Brasil também será objeto de discussão da Política. Desta forma, propõe-se um estudo detalhado das cidades brasileiras e de uma nova tipologia de cidades, que será desenvolvida levando-se em conta parâmetros básicos das redes de cidades e variáveis urbanas. Destaca ainda outros estudos realizados pelo MCIDADES de modo a promover uma reconfiguração da rede urbana, atentando às especificidades regionais e a diversidade das cidades brasileiras.

A questão metropolitana, ainda que definida pelo Estatuto das Cidades como de responsabilidade dos estados, é tratada na PNDU. As metrópoles são apontadas como as principais áreas de localização da desigualdade socioespacial. Destaca-se que, nas metrópoles, o interesse mercantil do capital imobiliário atua de maneira mais intensa, ampliando o fenômeno da segregação. O enfrentamento destes problemas passa pela criação de uma política nacional para as metrópoles e é condição essencial da PNDU.

Como verificamos no Capítulo 1.4, apesar de seu papel destacado na PNDU, o enfrentamento do problema metropolitano ainda carece de maiores ações. Verifica-se, como destacado anteriormente, a ausência de uma gestão metropolitana, bem como a carência de investimentos integrados nos municípios pertencentes às RMs.

As desigualdades urbanas são, então, tratadas na PNDU em seu aspecto setorial. A questão habitacional deve ser encarada sob a ótica de um déficit habitacional quantitativo, que implica na construção de unidades habitacionais e, em um déficit qualitativo, ao qual se refere a densidade habitacional, o padrão construtivo das

unidades e sua relação com a infraestrutura urbana. Destaca-se ainda a dificuldade de acesso o mercado de moradias:

[...] grande parcela da população ao mercado de moradia, demonstrando que do total de 4,4 milhões de unidades empreendidas, no período de 1995 a 1999, apenas 700 mil foram promovidas pela iniciativa pública ou privada no Brasil. As outras 3 milhões e 700 mil unidades foram construídas por iniciativa da própria população, ou seja, cerca de 70% da produção de moradia no País está fora do mercado formal. (BRASIL, 2004a: 46)

Com relação ao transporte e mobilidade urbana, o diagnóstico aponta uma crise de mobilidade sem precedentes na história brasileira. Segundo a PNDU, trata-se de uma crise de controle público sobre a mobilidade e o trânsito, visível na clandestinidade crescente, na desvinculação das políticas de uso do solo e transporte e na diminuição de investimentos nos modos coletivos e não motorizados frente ao automóvel particular (BRASIL, 2004a).

A análise ainda ressalta que 95% das operações dos sistemas de ônibus, metrô e trens urbanos são realizadas por operadores privados, com faturamento anual, em 2004, da ordem de R\$ 20 bilhões. Desta forma, a mobilidade urbana é apontada como uma das áreas que mais aprofunda a desigualdade nas cidades, com suas tarifas crescendo em ritmo mais elevado que a inflação e a renda da população mais pobre. Ademais, são ressaltados os aspectos referentes aos investimentos públicos prioritários ao transporte individual e a necessidade de um enfrentamento político e ideológico para superar este modelo.

Na área de saneamento destaca-se a evolução dos serviços primordiais como abastecimento de água e esgotamento sanitários nas últimas décadas, porém, ressaltando que esta evolução deu-se de modo a manter as desigualdades regionais e de renda, além de estar aquém das necessidades na busca da universalização dos serviços. Com relação à área de resíduos sólidos, ainda que aproximadamente 80% dos municípios sejam atendidos por coleta de lixo, permanece bastante baixa a coleta seletiva, bem como a resolução dos problemas referentes à destinação final do lixo.

Ainda em relação ao saneamento ambiental, a PNDU destaca a grande regressividade dos investimentos, uma vez que se concentraram na população de maior renda. A análise de atendimento por faixas de renda apresenta considerável distorção, o que comprova a necessidade de redirecionamento dos investimentos.

Baseada, então, no diagnóstico acima descrito, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano aponta uma série de ações que colocariam as políticas setoriais em uma posição integrada, que permitiriam sua aplicação e, conseqüentemente, a melhoria das condições de vida nas cidades brasileiras.

A primeira ação a ser ressaltada é a utilização plena dos instrumentos definidos no Estatuto das Cidades, de modo a garantir a função social da cidade. Desta forma, afirma a PNDU, deve-se controlar a apropriação privada dos investimentos públicos, tal qual ocorre nas cidades brasileiras, aprofundando a desigualdade. Define-se, com isso, o principal objetivo da PNDU, que seria atuar de modo a garantir o direito à cidade para toda população, substituindo a predominância do mercado fundiário e imobiliário nos ganhos do processo de urbanização. Este processo é tratado de modo a modificar a forma de gestão fundiária urbana, que contará com um projeto de “inclusão territorial” em um modelo democrático de cidades.

Verifica-se que a PNDU confere importante destaque ao Estatuto das Cidades e sua utilização como ferramenta de democratização das cidades. Conforme destacado no Capítulo 2.4, a utilização plena dos instrumentos do Estatuto das Cidades ainda é uma tarefa inconclusa. Desta forma, principalmente nos aspectos relacionados ao uso e ocupação do solo, as ações previstas na PNDU ainda são bastante incipientes.

Neste sentido, com a clara indicação que a gestão fundiária passa pelos municípios e, ressaltando que a política urbana tem como base os Planos Diretores e sua definição ocorre no âmbito local, como preconiza a Constituição Federal, a PNDU contém uma série de iniciativas de modo a promover mudanças na gestão fundiária. Para tal, sugere uma política de apoio à elaboração e revisão dos planos diretores, em

substituição aos modelos tecnocráticos e normativos, por àqueles com legitimidade social, garantindo, assim, seu controle e implementação.

Ademais, acrescenta a necessidade de uma política nacional de regularização fundiária, juntamente com um marco jurídico para as práticas cartoriais, hoje um grande entrave à regularização fundiária no país. Complementa as questões referentes à gestão urbana e à implementação de uma política nacional de prevenção de riscos em assentamentos precários e de reabilitação de centros urbanos. Todos estes pontos, contudo, ainda não foram objeto de atuação por parte do Governo Federal, ou receberam atenção limitada, e continuam como importante entrave para a execução e consolidação das políticas urbanas.

Para a questão habitacional, o eixo principal da PNDU diz respeito ao enfrentamento do déficit habitacional, com apresentação de seu resultado no período de publicação e sua projeção até o ano de 2023. Assim, a PNDU aponta para a criação de um Sistema Nacional de Habitação, que seria a base da Política Nacional de Habitação. O Sistema seria formado por dois subsistemas, a saber: Habitação de Interesse Social e Habitação de Mercado.

O subsistema de Habitação de Interesse Social seria voltado à população de baixa renda, com fonte de recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)¹⁷, formado por recursos do OGU, com recursos do FGTS e recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O Subsistema de Habitação de Mercado prevê a reorganização do mercado privado de habitação, ampliando a forma de captação de recursos, com a utilização do SFI e do SFH, em particular com a utilização de recursos da poupança, via SBPE.

Para as políticas de trânsito e mobilidade urbana, a PNDU aponta a necessidade de atuação do Governo Federal no sentido de promover uma inversão de prioridades, nos seguintes moldes: *do transporte coletivo sobre o individual; da integração das redes e modos sobre as obras isoladas e unimodais; da acessibilidade*

¹⁷ O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) seria aprovado no ano de 2005 e será tratado adiante.

universal sobre a acessibilidade restrita; da consolidação de múltiplas centralidades sobre o reforço de poucas centralidades; do adensamento urbano sobre a expansão da cidade. (BRASIL, 2004a: 63)

Desta forma, aponta a necessidade de novas diretrizes no transporte público urbano, a serem criadas com base em um marco regulatório, de modo a garantir responsabilidades aos entes públicos e privados que atuam no setor. Ainda destaca a necessidade de financiamento a infraestrutura de mobilidade e a importância das redes de transporte nos casos das Regiões Metropolitanas, em que o problema do transporte público tende a se aprofundar. A PNDU também aponta a importância de revisão das tarifas de transporte público, de modo a rever a metodologia dos cálculos tarifários e impedir o repasse total dos custos aos usuários.

Já para o setor do saneamento, amplia-se o escopo das políticas públicas do setor, substituindo o termo definido por saneamento básico, pelo termo saneamento ambiental, que engloba além do abastecimento de água e de esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais através da drenagem urbana. O primeiro aspecto ressaltado no novo modelo diz respeito a aprovação de um marco regulatório do setor, abandonado desde o veto presidencial de 1995.

Existe também a preocupação com as funções concorrentes entre os entes federados, que seriam solucionadas através do novo marco legal do setor, tornando os investimentos mais eficientes e contribuindo para a participação dos estados e municípios, bem como do setor privado. Ainda destaca a necessidade de investimentos por parte da União, graças aos ganhos de escala e produtividades que as obras do Governo Federal podem atingir¹⁸.

A PNDU também sugere a criação do Sistema Nacional de Saneamento, que teria adesão voluntária dos entes federados, sem se sobrepor as competências e

¹⁸ O item 3.4 deste estudo aborda o marco regulatório do setor de saneamento. Destaca-se, contudo, que não foram solucionados todos os problemas apontados pela PNDU.

titularidades definidas na Constituição. O Sistema seria um instrumento para *operações de crédito e para a gestão de recursos provenientes de dotações orçamentárias, subvenções, contribuições legais públicas ou privadas e subsídios cruzados externos*. (BRASIL, 2004a: 66)

Por fim, a PNDU apresenta a criação do Programa Nacional de Capacitação das Cidades, voltado à capacitação de agentes públicos responsáveis pelas políticas urbanas, para que possam atuar como sujeitos sociais capazes de intervir no debate sobre as políticas de desenvolvimento urbano. Também destaca a criação do Sistema Nacional de Informações sobre as Cidades (SNIC), que permitiria o acesso as informações referentes à gestão urbana, bem como indicadores setoriais.

O conteúdo da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano aponta com clareza a necessidade do enfrentamento das questões urbanas, no sentido de diminuir as desigualdades presentes nas cidades brasileiras. Ademais, sugere a retomada do protagonismo da União em relação ao desenvolvimento urbano, contrapondo-se ao período de aproximadamente duas décadas de abandono institucional no setor.

Frente à ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano consistente, como verificamos ao longo da década de 90, a PNDU representa um importante avanço, principalmente ao propor uma série de ações que permitiriam o trato de questões relevantes para a melhoria da qualidade de vida nas cidades brasileiras.

Porém, verifica-se que as ações previstas caminharam em ritmos diferenciados. Enquanto alguns importantes avanços foram verificados dentro das ações definidas pela PNDU, outros pontos desenvolvem-se de maneira bastante lenta, ou mesmo permanecem sem atuação. Os enfrentamentos previstos na PNDU sobrepõem-se às políticas setoriais de desenvolvimento urbano e, ainda que estejam vinculados às questões urbanas, necessitam de importantes modificações na sociedade brasileira e são frutos de enorme resistência.

A atuação do Governo Federal ao longo do período após a publicação da PNDU nem sempre caracterizou-se pela tentativa de enfrentamento destas questões. Permanece a prática, muitas vezes verificada nas políticas urbanas, de que os planos e programas são desenvolvidos e, posteriormente, aplicados ou não conforme disputas na sociedade, constantemente vencidas por grupos com maior poder econômico e político.

3.3. A Secretaria Nacional de Habitação e a Política Nacional de Habitação

A Secretaria Nacional de Habitação (SNH) é o órgão responsável pelas políticas habitacionais do Governo Federal, de forma a implementar a Política Nacional de Habitação, bem como executar o Plano Nacional de Habitação, com o objetivo de garantir o acesso à moradia digna a toda população. De acordo com as diretrizes definidas, a Secretaria visa o enfrentamento do déficit habitacional e a reestruturação institucional e legal do setor (BRASIL, Ministério das Cidades, 2010).

A atuação da Secretaria dá-se nas áreas de desenvolvimento institucional, da produção habitacional e na urbanização de favelas, de acordo com sua estrutura, representada na Figura 3.7.

O Departamento de Urbanização e Assentamentos Precários (DUAP) é responsável pela formulação e gestão dos programas com fonte de recursos do OGU e do FNHIS, em conjunto com financiamentos ao setor público com recursos do FGTS e do FAT. O Departamento tem como atribuição principal a promoção e implementação de programas voltados à melhoria das condições de habitabilidade em assentamentos precários, além do acompanhamento, gestão e monitoramento as ações de habitação no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Dentre os programas sob responsabilidade do DUAP estão: Habitação de Interesse Social e Urbanização, Regularização de Assentamentos Precários, com recursos do FNHIS; os Projetos Prioritários de Investimentos (PPI) – Intervenções em

Favelas, cuja fonte de recursos é OGU; e o PRO-MORADIA, com recursos do FGTS e o Projetos Multissetoriais Integrados, com recursos do FAT, ambos como financiamento.

FIGURA 3.7 – Organograma da Secretaria Nacional de Habitação



FONTE: Brasil, Ministério das Cidades, 2013c.

O Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica (DICT) é responsável pelos projetos de capacitação, de cooperação técnica nacional e internacional, a implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), além de estudos e pesquisas para acompanhamento dos programas habitacionais. O DICT é também responsável por aprimorar a metodologia do cálculo do déficit habitacional no Brasil e por apresentar o embasamento técnico para formulação de políticas.

No âmbito do SNHIS, o DICT é responsável pela consolidação das informações referentes à habitação, além da mobilização dos entes federados, de modo que as ações da Secretaria tenham a participação das três esferas de governo.

Ademais, também é responsável pelo programa de Apoio à Elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social, obrigatórios aos entes participantes do SNHIS.

Já o Departamento de Produção Habitacional (DHAB) é responsável pela formulação e gestão do Programa Minha Casa, Minha Vida e dos demais programas habitacionais com fonte de recursos do FGTS em que o financiamento é repassado às pessoas físicas e jurídicas, com exceção do setor público, inseridos no PAC, além da política de subsídios habitacionais.

A Secretaria Nacional de Habitação estrutura-se, então, de forma a atender as políticas habitacionais promovidas pelo Governo Federal. No ano de 2004, a Secretaria foi responsável pela elaboração do novo marco do setor ao publicar a Política Nacional de Habitação (PNH). A nova política habitacional considera a questão do acesso à moradia como uma dívida social, não enfrentada no país ao longo das décadas anteriores e sugere um pacto nacional para o atendimento das necessidades habitacionais da população.

O diagnóstico do setor habitacional, descrito pela PNH, aponta a necessidade de enfrentamento do déficit habitacional, fortemente concentrado nas parcelas de renda mais baixa e definido como quantitativo e qualitativo, conforme já destacava a PNDU e descrito anteriormente. Também aponta um novo problema a ser abordado: a depreciação dos imóveis construídos a partir da década 60, auge da produção habitacional no país, e que nos próximos anos precisarão ser reformados ou reabilitados.

Destaca ainda o grande número de imóveis residenciais vazios, localizados em áreas centrais e que são em números superiores às necessidades habitacionais em algumas regiões do país. Aborda, também, a relação entre a irregularidade fundiária, presente em diversas ocupações de terrenos e loteamentos não aprovados, com a ausência de uma política fundiária que trate da regularização destas áreas. Ainda com forte impacto nas populações de baixa renda, destaca o ônus excessivo com aluguel, nos casos em que mais de 30% da renda das famílias é comprometido com este gasto.

O planejamento territorial é abordado como um instrumento ainda ineficiente nas políticas urbanas e que conduz a uma série de problemas habitacionais. A segregação socioespacial, presente nas cidades brasileiras, é um dos reflexos deste problema, como destaca a PNH:

A consequência mais grave dessa dissociação aparece na distância entre a regulação urbanística e a urbanização real. Os limites da regulação urbanística não alcançam as demandas por terra formalmente urbanizada, principalmente da população de baixa renda, produzindo as extensas cidades informais que se colocam como alternativas de provisão habitacional para a população que vive destituída de seus direitos sociais básicos, especialmente de seu direito à cidade (BRASIL, Ministério das Cidades, 2004b: 21).

A questão do financiamento habitacional é demonstrada através das dificuldades da população de baixa renda em conseguir acesso aos recursos onerosos, como o FGTS, bem como dos poucos recursos aplicados a fundo perdido em habitação nos últimos anos e a ausência de subsídios diretos a esta parcela da população. Ademais, incorpora a análise apontada pela PNDU sobre a pequena participação do mercado na produção habitacional.

Ressalta, ainda, a histórica fragmentação das políticas do setor, além da descontinuidade e desarticulação entre as três esferas de governo, com grande dispersão dos recursos investidos, em uma grande quantidade de programas, que acabaram por se mostrarem ineficientes no enfrentamento do problema habitacional.

Parte dos componentes da PNH serão objeto principal dos programas executados pela Secretaria, como veremos adiante. Os dois principais programas, discutidos neste trabalho, possuem como objetivo a atuação na urbanização dos assentamentos precários e a provisão habitacional.

A PNH define uma série de princípios, tendo como principal o direito à moradia para toda população e a competência do Estado em garantir este direito, conforme a CF/88. Para tal, aponta as diretrizes a serem adotadas, como o desenvolvimento institucional, a mobilização de recursos, que serão utilizados de acordo com a característica necessária para atendimento da demanda, de acordo com a renda, bem como a gestão de subsídios.

O enfrentamento do déficit habitacional passa pelo aumento do aporte de recursos onerosos e não onerosos na política habitacional, considerando que as faixas de renda mais alta devem ser atendida pelo setor privado, enquanto as faixas de renda mais baixa seriam atendidas pelos subsídios. A PNH define, desta forma, quatro grupos que formam a demanda habitacional, conforme descrição abaixo:

Grupo I – Famílias em situação de miséria absoluta, incapaz de arcar com quaisquer ônus decorrente de financiamentos onerosos - compondo beneficiários de programas de transferência de renda – residentes em áreas degradadas, resultantes de processos de ocupação espontâneos, vulneráveis porque estão sujeitos à desocupação, ou moradoras em imóveis cedidos, tratando-se, portanto, de famílias que deverão ser incluídas em programas integralmente subsidiados.

Grupo II – Famílias que mantêm um dispêndio regular com o item moradia, ainda que insuficiente para lhes assegurar acesso a uma solução adequada e que, em face da baixíssima capacidade aquisitiva que as caracteriza, somente conseguirão obter uma moradia digna produzida de forma convencional se o atendimento da política pública puder lhes proporcionar subsídio financeiro, permitindo que apenas uma parcela do custo de aquisição venha a onerar os seus limitados orçamentos de subsistência, ou, ainda, que estes segmentos possam contar com soluções alternativas de produção da moradia (como a autoconstrução, autoempreendimento e autogestão) que lhes permitam adicionar em trabalho e gestão os montantes que não conseguem aportar monetariamente.

Grupo III – Famílias cujas capacidades aquisitivas e carências habitacionais possam ser plenamente equacionadas por meio de programas e projetos financiados com recursos onerosos de baixo custo, providos por meio dos mecanismos tradicionais de atendimento, tanto em empreendimentos desenvolvidos por agentes promotores do Sistema de Habitação de Interesse Social, quanto por intermédio de iniciativas associativas e/ou individuais dos próprios beneficiários.

Grupo IV – Famílias com capacidade aquisitiva e padrões de dispêndio orçamentário compatíveis com aqueles exigidos pelo mercado. A tendência é ampliar a oferta de moradia uma vez que se reduzam a níveis mais adequados os riscos jurídicos, fiduciários e patrimoniais envolvidos nas operações de financiamento imobiliário, notadamente no tocante às condições de execução efetiva das garantias, ao mesmo tempo em que se constituam os mecanismos de proteção que permitam aos beneficiários se prevenirem adequadamente das situações de descontinuidade temporária, porém por vezes mais duradouras, de obtenção da renda. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2004b: 43)

A forma como os grupos que compõem a demanda habitacional foi definida, em parte, será aplicada na execução do Programa Minha Casa, Minha Vida, que contará com uma distribuição por faixas de renda que, de certo modo, se encaixa nos grupos acima definidos, a exceção do grupo IV, que não faz parte do programa.

A Política Nacional de Habitação descreve a relação entre os incentivos governamentais, o incremento dos financiamentos e o aumento do custo da terra urbana. Desta forma, aponta a necessidade de utilizar instrumentos para que o valor dos subsídios não sejam apropriados pelos proprietários dos terrenos, bem como a preferência de utilização de terrenos que não serão objeto deste tipo de valorização, como as ZEIS, por exemplo¹⁹.

Como parte do processo de implantação da Política Nacional de Habitação, o Governo Federal promove a Lei nº 11.124, de 16 de Junho de 2005, que *dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS* (BRASIL, Casa Civil, 2005).

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social foi criado com o objetivo de estruturar e implementar programas habitacionais para a população de baixa renda, que compõem a maior parcela do déficit habitacional brasileiro. O Sistema é composto por uma série de órgãos e entidades, dentre eles o Ministério das Cidades, Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Caixa Econômica Federal, Conselho das Cidades, Conselhos, Órgãos e Instituições da Administração Pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios, relacionados às questões urbanas e habitacionais, entidades privadas que desempenham atividades na área habitacional e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional²⁰.

Conforme descrito, a Lei também criou o FNHIS, que consiste em um fundo de recursos orçamentários não onerosos, do Orçamento Geral da União, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), dotações, recursos de empréstimos externos e internos, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e

¹⁹ A clareza com que este ponto está definido na PNH não se reproduz na execução do MCMV, como veremos adiante.

²⁰ Secretaria Nacional de Habitação – disponível em <http://www.cidades.gov.br/index.php/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social-snhis.html>.

organismos de cooperação nacionais ou internacionais e receitas de operações realizadas com recursos do FNHIS²¹.

Os recursos do FNHIS são utilizados, conforme definição da Lei, em obras de Habitação de Interesse Social, desde a construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais, bem como a produção de lotes urbanizados, regularização fundiária e implantação de infraestrutura, necessárias às ações de habitação de interesse social.

A criação do SNHIS e constituição do FNHIS também são importantes avanços trazidos com a PNH e representaram o início da retomada dos investimentos em habitação de interesse social, que se consolidaria com o Programa de Aceleração do Crescimento. Porém, como apontam Arantes e Fix (2009) no desenvolvimento do MCMV, o FNHIS foi dispensado como fonte de recursos.

A dispensa do FNHIS como fonte de recursos para o MCMV evidencia como a institucionalização e regulação dos programas habitacionais não são consideradas na execução das políticas do setor. O FNHIS atende aos itens dispostos na PNDU e PNH, formalizando o subsistema definido como de habitação de interesse social, contudo, quando da criação do programa habitacional de maior vulto do período, será desprezado em detrimento do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), ainda segundo Arantes e Fix (2009), mais capaz de atender os interesses do mercado da construção civil.

Também de acordo com a Lei nº 11.124/2005, compete à União a execução do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que já era componente previsto na PNH. O PlanHab foi divulgado em 2008 e tem como horizonte temporal o ano de 2023. Segundo o documento oficial, o Plano passaria a ser, então, o principal instrumento de planejamento de longo prazo da política habitacional no âmbito do Governo Federal.

²¹ Secretaria Nacional de Habitação – disponível em <http://www.cidades.gov.br/index.php/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social-snhis.html>.

O PlanHab define os objetivos e estratégias da política habitacional com o intuito de equacionar as necessidades habitacionais do país até o ano de 2023. Para tal, são definidos quatro eixos estratégicos que devem ser enfrentados simultaneamente, a saber: financiamentos e subsídios, arranjos institucionais, estratégias urbanas e fundiárias e cadeia produtiva da construção civil.

O Plano é formado por linhas programáticas, definidas de acordo com a PNH, que são compostas por programas e subprogramas específicos, que articulam agentes coordenadores, operadores, financeiros e promotores habitacionais públicos e privados (BRASIL, Ministério das Cidades, 2008b). A Figura 3.8 apresenta as linhas programáticas e os programas e subprogramas definidos no PLANHAB:

FIGURA 3.8 – Linha Programática do PLANHAB



FONTE: (BRASIL, Ministério das Cidades, 2008b: 146).

O PLANHAB também conta com uma série de metas, com o objetivo de atender a proposta central da PNH, ao longo do período considerado. As metas foram baseadas através de premissas a serem definidas e incorporadas às políticas habitacionais. Ademais, apresenta um cronograma que aponta as etapas e ações de implantação, tendo por base diferentes cenários econômicos ao longo da execução do Plano.

O momento de elaboração e conclusão do PLANHAB coincide com a proposta e implantação de dois importantes programas vinculados à questão habitacional, a saber: O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV).

Mais uma vez destaca-se o abandono da trajetória de planejamento e regulação das políticas habitacionais por parte do Governo Federal. O PLANHAB pode ser apontado como a conclusão de um grande esforço empreendido pelo MCIDADES para o setor habitacional, que iniciara-se com a formulação da PNDU e da PNH. O Plano previa, então, as principais ações a serem desenvolvidas para o enfrentamento da questão habitacional.

Contudo, em atendimento as necessidades de expansão econômica e resposta à crise econômica mundial, ambos os programas, PAC e MCMV, são desenvolvidos pela Casa Civil da Presidência da República, sem participação consistente do MCIDADES, e guardando pouca relação com as políticas nacionais ligadas à área de habitação e com o PLANHAB²².

O Programa de Aceleração do Crescimento foi lançado em 2007, já no segundo mandato do Governo Lula, com o intuito de retomar o investimento público como indutor do crescimento econômico no país. De acordo com balanço divulgado ao término do período que compunha a primeira fase do Programa, entre 2007 e 2010, os

²² Para uma discussão sobre a relação entre o PLANHAB e o Programa Minha Casa, Minha Vida, ver KRAUSE (et al. 2013)

impactos na economia brasileira foram bastante importantes, principalmente para mitigar os efeitos da crise econômica internacional, a partir de 2008 (BRASIL, Ministério das Cidades, 2010).

O Programa apresenta uma segunda fase, para o período 2011-2014, já no Governo Dilma Roussef (2011-2014). O PAC 2 altera a estrutura de eixos de atuação, conforme veremos a seguir, com importantes modificações nas políticas relacionadas à habitação.

Alguns indicadores econômicos apresentaram importante avanço, de acordo com BRASIL (2010). A taxa média de crescimento do PIB entre 2007 e 2010 foi de 4,6% ao ano, superior aos quadriênios anteriores, que fora de 2,5% (1995-1998), 2,1% (1999-2002) e de 3,5% (2003-2006). OS investimentos públicos em relação ao PIB passaram de 1,62% em 2006 para 3,27% em 2010. Já a taxa de investimento em relação ao PIB passou de 16,4% em 2006, para 19% em 2010.

O PAC estava dividido em três eixos de investimentos: infraestrutura logística, infraestrutura energética e infraestrutura social e urbana. As intervenções urbanas, nas três áreas que fazem parte do escopo de análise deste estudo, encontram-se neste último eixo. O PAC Habitação estava estruturado em diversas linhas de atuação, como expansão do financiamento habitacional, urbanização de favelas e construção de unidades habitacionais.

Dentro do PAC Habitação, dois programas apresentaram maior destaque: Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários e o Carta de Crédito Individual. Ambos os programas guardam importante relação com programas desenvolvidos ao longo da década de 1990 e discutidos no capítulo anterior.

O Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários inicia-se no ano de 2004, em substituição ao Programa Habitar Brasil/BID, na modalidade UAS, descrito no Capítulo 2. Ambos os Programas tratam de intervenções

em favelas, ainda que apresentem algumas diferenças em relações às especificações das intervenções.

O Programa tem como objetivo a intervenção em áreas inadequadas ou de risco, através de melhorias relacionadas à habitabilidade, salubridade, segurança e regularização fundiária, com a permanência dos moradores ou a realocação em casos necessários, com obras nas áreas de habitação, saneamento e inclusão social.

No momento da criação do PAC, as intervenções que estavam previstas para a segunda fase do Programa Habita Brasil-BID são transferidas para o Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, contando apenas com recursos OGU. Ademais, são selecionadas novas áreas e firmados novos contratos, ampliando consideravelmente o alcance do Programa.

O orçamento do Programa amplia-se de forma sistemática desde sua criação, principalmente após o início do PAC. Neste caso, cabe ressaltar que o Programa Moradia Digna, que viria a substituir o Programa Urbanização de Assentamentos Precários, já no PAC 2, apresenta evolução ainda mais significativa. Estas modificações serão discutidas adiante, ao tratarmos as alterações definidas no PAC 2.

O Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, principalmente após sua entrada no PAC, significou importante avanço nas políticas habitacionais e um dos mais expressivos resultados da política urbana ao longo do período analisado por este trabalho.

Não somente por destinar um volume expressivo de recursos, como destacamos acima, mas por manter na agenda das políticas públicas do país a intervenção em favelas como algo prioritário. Como ampla atuação, nos 27 Estados da Federação (BRASIL, Ministério das Cidades 2010), o Programa alcançou importantes

resultados e pode ser considerado uma experiência exitosa da política habitacional nos anos recentes.

De acordo com o 10º balanço do PAC (BRASIL, MPOG, 2014), foram contratados aproximadamente R\$ 33 bilhões no programa, nas duas fases do PAC, como descreve a Figura 3.9. Outro fato destacado na Figura é a concentração dos investimentos nas capitais e nos municípios com mais de 150 mil habitantes.

FIGURA 3.9 – Contratação do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários no PAC (2007-2014)

Seleções	Urbanização de Assentamentos Precários	Selecionado	Contratado*
2007-2009	RMs, capitais e municípios com mais de 150 mil habitantes – OGU e Financiamento	17,0	17,0
	Municípios com menos de 150 mil hab – OGU	3,5	3,5
	TOTAL PAC 1	20,5	20,5
2011-2014	Grupo 1	15,4	11,3
	Grupo 2	0,3	0,3
	Grupo 3	1,0	1,0
	TOTAL PAC 2	16,7	12,6

Grupo 1 – RMs, capitais e municípios acima de 70 mil hab. no N, NE e CO e acima de 100 mil hab. no S e SE

Grupo 2 – Municípios entre 50 mil e 70 mil hab. no N, NE e CO e entre 50 mil e 100 mil hab. no S e SE

Grupo 3 – Municípios abaixo de 50 mil habitantes

* Valor inclui as unidades habitacionais do MCMV nos empreendimentos de urbanização, prevenção de risco e saneamento

FONTE: 10º Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento (2014)

A execução orçamentária do Programa também acompanha a evolução das contratações apontadas acima, conforme verifica-se na Tabela 3.3. Os recursos empenhados e pagos demonstram a evolução do Programa após a criação do PAC, levando-se em consideração o prazo entre a contratação das propostas e a efetiva execução das obras.

Assim, percebe-se o aumento dos valores empenhados e pagos nos anos de 2009 e 2010, dois anos após o primeiro ciclo de contratações do PAC 1 e nos anos de 2012 e 2013, da mesma forma, dois anos após o ciclo de contratações do PAC 2. Cabe

ressaltar que a Tabela 3.3 apresenta apenas os recursos empenhados e pagos com fonte de recursos do OGU.

A partir do PAC 2, as unidades habitacionais construídas no âmbito do Programa Moradia Digna, necessariamente são contratadas através do Programa Minha Casa, Minha Vida. Tal fato está vinculado ao crescimento do orçamento do Programa, bastante superior aos anos anteriores, uma vez que passam a incluir a parcela de recursos do OGU disponibilizada para o MCMV.

Tabela 3.3 - Execução Orçamentária dos Programas de Urbanização de Assentamentos Precários (2004-2013) - em Reais

Programa	Ano	Empenhado	Pago	
1128 - URBANIZAÇÃO, REGULARIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	2004	278.934.161	113.215.845	
	2005	268.655.550	52.253.317	
	2006	949.371.634	86.433.456	
	2007	1.910.219.325	93.381.879	
	2008	2.243.166.141	758.308.288	
	2009	3.060.702.290	1.235.938.626	
	2010	2.123.688.248	827.551.165	
	2011	1.934.984.992	150.246.472	
	2049 - MORADIA DIGNA	2012	12.571.292.271	2.724.613.086
		2013	15.558.709.532	6.682.655.422

1 Os recursos empenhados e pagos tratam do Programa como um todo e incluem contratos firmados que não estão inseridos no PAC.

Fonte: SIGA BRASIL. SENADO FEDERAL. Elaboração Própria.

De acordo com Krause (et al. 2013), a inclusão da segunda fase do Programa Minha Casa, Minha Vida no PAC 2 parece indicar que a política habitacional, na verdade, passou a responder como estratégia de crescimento econômico e não mais como enfrentamento das questões habitacionais.

Já o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) foi apresentado em 2009 como resposta à crise financeira internacional, dada a importância da cadeia da

construção civil na geração de empregos. O Programa previa a construção de um milhão de unidades habitacionais, com investimentos de R\$ 34 bilhões, sendo R\$ 25 bilhões em subsídios com fonte de recursos do OGU SNH (2010). Ainda de acordo com a SNH (2010):

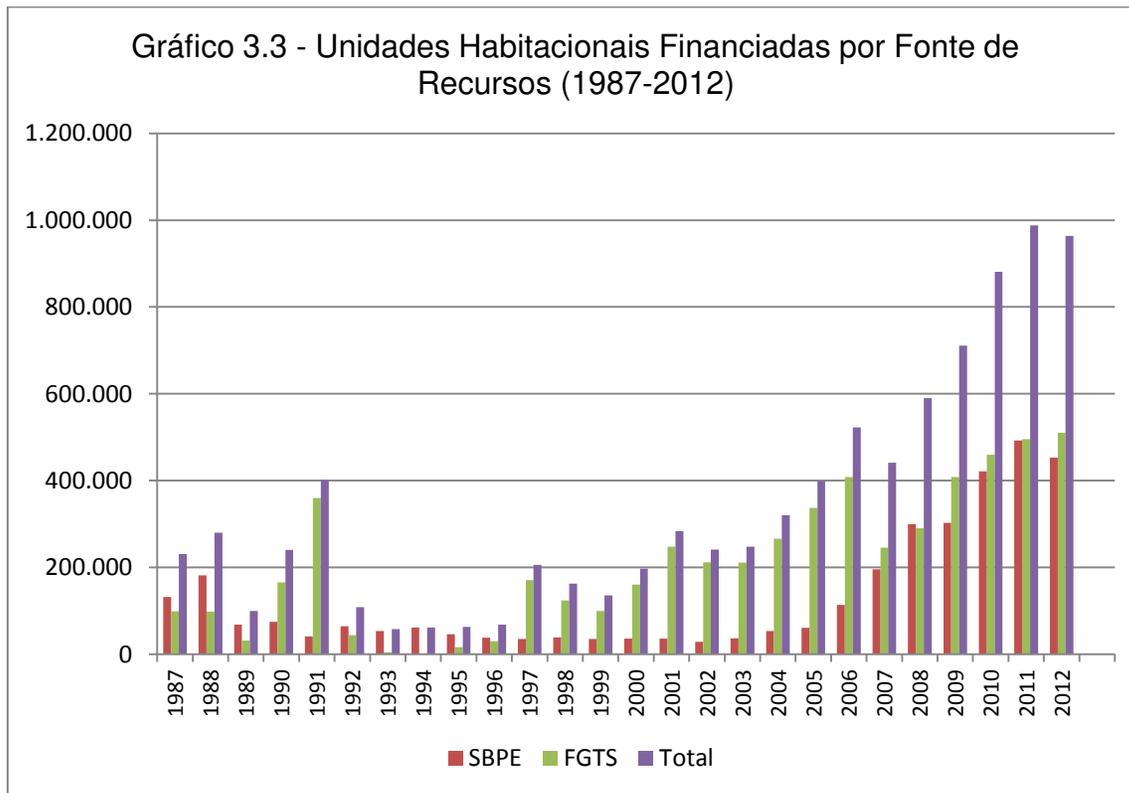
De modo a viabilizar esses resultados, o governo garante subsídio às famílias de baixa renda, mediante as melhores taxas de juros em financiamentos habitacionais, além de criar um Fundo Garantidor, que cobre as prestações em até 36 meses para as famílias que perderem o emprego ou passarem por uma perda na renda. O objetivo principal do programa é criar um ambiente econômico confiável que estimule o desenvolvimento do mercado formal de habitação com subsídios governamentais para as famílias de baixa renda e de classe média. (SNH, 2010: 50)

Contudo, o caráter anticíclico do MCMV se sobrepôs à sua face de política habitacional. Como destaca Fix (2011), o programa acabou por se colocar a frente do PLANHAB, que fora objeto de grande debate e propunha uma política habitacional de longo prazo e com menor influência do mercado privado. A autora destaca que o MCMV foi elaborado sob coordenação da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda e dos representantes do setor da construção civil. Ainda segundo a autora, o Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades não foram consultados durante a formulação do Programa.

O MCMV foi criado através da Lei nº 11.977 de 7 de Julho de 2009 e apresentou uma série de instrumentos que permitiriam solucionar alguns dos gargalos para a implantação de programas habitacionais, principalmente para população de baixa renda. Destacam-se como instrumentos mais importantes: criação do Fundo Garantidor de Habitação (FGHAB); barateamento dos seguros: Morte e Invalidez Permanente (MIP), e Danos Físicos ao Imóvel (DFI); redução dos prazos e custos cartoriais; incentivos fiscais para a produção de imóveis para a baixa renda (redução da alíquota do Regime Especial de Tributação – RET – de 5% para 1%); regulamentação de um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes.

O programa é dividido de acordo com a faixa de renda dos beneficiários, o que implicará em diferentes subsídios. A atual versão do programa define que se enquadram na FAIXA 1 beneficiários cuja família tenha renda mensal de até R\$ 1.600,00. A FAIXA 2 está definida para famílias com renda entre R\$ 1.600,00 e R\$ 3.275,00 e, por fim, a FAIXA 3 para famílias com rendimentos entre R\$ 3.275,00 até R\$ 4.300 ou R\$ 5.400,00, a depender do município de residência.

Foi de fundamental importância para a execução do MCMV o Programa Carta de Crédito, discutido no Capítulo 2, que acabou por se tornar a base do MCMV, principalmente para as faixas de renda a partir de 3 salários mínimos. O Gráfico 3.5 apresenta a evolução do número de unidades habitacionais contratadas, de acordo com a fonte de recursos. A trajetória ascendente da evolução do financiamento imobiliário inicia-se no começo da década de 2000, contudo, cresce substancialmente a partir de 2009, ano de início do MCMV.



Fonte: ABECIP, ROYER (2009), Housing Finance Mechanism in Brazil. UN-HABITAT), FGTS – Ações e Resultados (Diversos Anos). Elaboração Própria.

O incremento do financiamento imobiliário teve importante impacto no volume de crédito no país. A Tabela 3.4 apresenta a expansão do crédito total no Brasil em relação ao PIB e a participação do crédito imobiliário em relação ao PIB. O crescimento do crédito imobiliário a partir de 2008 corrobora a evolução dos financiamentos apresentados no gráfico acima e sua relação direta com a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida.

TABELA 3.4 - Participação do Crédito Total e do Crédito Imobiliário no PIB (%)

	Crédito/PIB	Imobiliário/PIB
jan/08	35,47	1,84%
dez/08	40,7	2,32%
dez/09	43,85	3,19%
dez/10	45,43	4,14%
dez/11	49,1	5,46%
dez/12	53,8	6,84%
dez/13	56,5	8,22%

FONTE: DIEESE (2014)

O MCMV apresentou alguns resultados importantes, principalmente em relação ao número de unidades habitacionais contratadas. A Tabela 3.5 apresenta o número de unidades habitacionais contratadas pelo Programa. Em suas duas fases, o Programa contratou aproximadamente 3,5 milhões de unidades habitacionais.

TABELA 3.5 - Número de Unidades Habitacionais Contratadas no Programa Minha Casa, Minha Vida

Renda	Modalidade	MCMV 1	MCMV 2	Total
FAIXA 1	Empresas (FAR)	404.128	815.456	1.219.584
	Empresas (FAR - Urb)	0	36.269	36.269
	Entidades (FDS)	8.024	35.151	43.175
	mun < 50 mil hab	63.772	103.161	166.933
FAIXA 2	Rural	6.817	131.630	138.447
	FGTS	375.764	1.047.412	1.423.176
FAIXA 3	FGTS	146.623	290.814	437.437
Total		1.005.128	2.459.893	3.465.021

FONTE: Caixa Econômica Federal. Posição 23/06/2014. Elaboração Própria

A Tabela 3.6 apresenta a participação de cada uma das modalidades em relação ao total de unidades habitacionais contratadas. Como veremos no Capítulo 4, a participação das faixas de renda no déficit habitacional apresenta concentração diversa da apresentada na contratação de unidades do MCMV.

Na primeira fase do Programa, a contratação de unidades habitacionais na FAIXA 1, onde se concentra o déficit habitacional, atingiu 48,03% das unidades, enquanto na segunda fase, diminuiu para 45,60%.

TABELA 3.6 - Participação das Categorias do Programa MCMV em Relação ao Total de UHs Contratadas (%)

Renda	Modalidade	MCMV 1	MCMV 2	Total
FAIXA 1	Empresas (FAR)	40,21	33,15	35,20
	Empresas (FAR - Urb)	0,00	1,47	1,05
	Entidades (FDS)	0,80	1,43	1,25
	mun < 50 mil hab	6,34	4,19	4,82
FAIXA 2	Rural	0,68	5,35	4,00
	FGTS	37,38	42,58	41,07
FAIXA 3	FGTS	14,59	11,82	12,62
Total		100,00	100,00	100,00

FONTE: Caixa Econômica Federal. Posição 23/06/2014. Elaboração Própria

Como afirmam Arantes e Fix (2009), tal fato atende de maneira direta os interesses das construtoras envolvidas no Programa. Para as empresas da construção civil, a parcela interessante do Programa está na FAIXA 2, por tratar-se de famílias que não tinham acesso ao mercado de financiamento imobiliário e, com o incremento da renda da população na última década, formaram uma importante demanda por imóveis, capaz de gerar lucros às empresas de construção civil.

De acordo com balanço divulgado pela CEF, até o mês de Junho/2014 foram entregues pouco mais de 1,7 milhões de unidades habitacionais nas duas fases do Programa, como destaca a Tabela 3.7.

TABELA 3.7 - Número de Unidades Habitacionais Entregues no Programa Minha Casa, Minha Vida

Renda	Modalidade	MCMV 1	MCMV 2	Total
FAIXA 1	Empresas (FAR)	334.955	107.529	442.484
	Empresas (FAR - Urb)	0	3.348	3.348
	Entidades (FDS)	2.170	907	3.077
	mun < 50 mil hab	38.088	6.928	45.016
	Rural	6.371	34.691	41.062
FAIXA 2	FGTS	334.028	700.247	1.034.275
FAIXA 3	FGTS	88.504	67.599	156.103
Total		804.116	921.249	1.725.365

FONTE: Caixa Econômica Federal. Posição 23/06/2014. Elaboração Própria

Já a Tabela 3.8 apresenta a relação entre o número de unidades habitacionais entregues e unidades contratadas em cada uma das modalidades do Programa. A primeira fase do MCMV apresenta 80% das unidades entregues, enquanto a segunda fase, lançada em 2011, apresenta 37,45% das unidades entregues.

TABELA 3.8 - Número de Unidades Habitacionais Entregues em Relação às Unidades Contratadas no Programa MCMV (%)

Renda	Modalidade	MCMV 1	MCMV 2	Total
FAIXA 1	Empresas (FAR)	82,88	13,19	36,28
	Empresas (FAR - Urb)	-	9,23	9,23
	Entidades (FDS)	27,04	2,58	7,13
	mun < 50 mil hab	59,73	6,72	26,97
	Rural	93,46	26,35	29,66
FAIXA 2	FGTS	88,89	66,85	72,67
FAIXA 3	FGTS	60,36	23,24	35,69
Total		80,00	37,45	49,79

FONTE: Caixa Econômica Federal. Posição 23/06/2014. Elaboração Própria

Um ponto relevante é a elevada execução dos empreendimentos referentes à FAIXA 2, em ambas as fases do Programa, evidenciando, novamente, a modalidade do Programa mais interessante ao mercado da construção civil e, conseqüentemente, aquela que apresenta melhores resultados.

Destaca-se, também, o baixo índice de unidades entregues na modalidade “Entidades”, que não está vinculada às construtoras, mas sim, aos grupos organizados e movimentos sociais relacionados à questão da moradia. Tal fato corrobora a tese de que os movimentos sociais, que contrariavam a lógica privada do Programa, receberam pouca atenção e assistência técnica do Governo para execução dos empreendimentos.

Com relação aos subsídios adotados para execução do Programa MCMV, destaca-se o volume expressivo de recursos envolvidos, superando qualquer outro programa habitacional desenvolvido no país. O volume de recursos envolvidos supera R\$ 105 bilhões, considerando ambas as fontes de recurso utilizadas.

Destaca-se ainda a concentração de subsídios não onerosos, do Orçamento Geral da União, na modalidade FAIXA 1 do Programa, ainda que uma parcela expressiva de recursos tenha sido também utilizada nas outras modalidades. Os recursos do OGU destinados aos subsídios para a FAIXA 1 superam R\$ 75 bilhões.

Os subsídios destinados às demais faixas de renda concentram-se em recursos do FGTS, que totalizam valores superiores à R\$ 22 bilhões, somados à aproximadamente R\$ 6,7 bilhões de recursos do OGU para as FAIXAS 2 e 3.

O Programa, contudo, a despeito de ter atingido as metas definidas quando de sua elaboração tem sido objeto de importantes críticas, principalmente com relação às suas debilidades enquanto política habitacional. Arantes e Fix (2009) criticam a forte participação do setor privado, em especial as empresas da construção civil, na elaboração do Programa, fato que foi decisivo para o abandono das propostas definidas no PLANHAB.

Os autores destacam que a produção de unidades habitacionais em massa, atendendo aos interesses do capital imobiliário, acaba por se contrapor a uma política habitacional que de fato enfrente os problemas habitacionais do país. Destacam ainda a captura dos investimentos dos recursos fiscais e dos fundos públicos, através dos

subsídios, pelo setor imobiliário, através de uma falsa justificativa de que os investimentos se dão para habitação popular, garantindo assim uma importante política social.

Destaca-se ainda que um volume expressivo de recursos, aportados em uma política habitacional que não se preocupou em tratar as questões relacionadas à renda da terra e resolver os problemas fundiários das cidades, implicaria em consequente transbordamento dos subsídios para o preço dos imóveis, terrenos e aluguéis. Tal fato será importante ao discutir, no Capítulo 4, as modificações ocorridas nos últimos anos nos componentes do déficit habitacional.

Por fim, a Tabela 3.10 apresenta a comparação entre o déficit habitacional por Unidade da Federação e o número de unidades habitacionais contratadas nas duas fases do Programa MCMV. Percebe-se que, a despeito do déficit habitacional ser utilizado pelo Governo Federal e pelo Ministério das Cidades como importante indicador da questão habitacional, as contratações do Programa MCMV guardam pouca relação com o déficit.

De acordo com Krause (et al. 2013) existe um componente do MCMV, vinculado principalmente aos interesses das empresas da construção civil e da CEF, como agente financeiro do Programa, que prevalece em relação ao déficit habitacional, a chamada demanda habitacional. Este componente prevalece, principalmente, em relação às contratações feitas nas FAIXAS 2 e 3, com recursos do FGTS.

TABELA 3.9 - Valores dos Subsídios Empregados no Programa MCMV - em Reais

		MCMV 1		
Renda	Modalidade	Subsídio		Total
		OGU	FGTS	
FAIXA 1	Empresas (FAR)	16.955.084.983,84	0,00	16.955.084.983,84
	Empresas (FAR - Urb)	0,00	0,00	0,00
	Entidades (FDS)	76.828.203,30	0,00	76.828.203,30
	mun < 50 mil hab	859.008.000,00	0,00	859.008.000,00
FAIXA 2	Rural	108.734.449,88	0,00	108.734.449,88
	FGTS	1.732.883.224,07	5.155.583.977,32	6.888.467.201,40
FAIXA 3	FGTS	316.755.819,54	936.423.385,12	1.253.179.204,66
Total		20.049.294.680,64	6.092.007.362,44	26.141.302.043,07
		MCMV 2		
Renda	Modalidade	Subsídio		Total
		OGU	FGTS	
FAIXA 1	Empresas (FAR)	49.340.877.601,73	0,00	49.340.877.601,73
	Empresas (FAR - Urb)	2.165.773.172,61	0,00	2.165.773.172,61
	Entidades (FDS)	747.472.374,15	0,00	747.472.374,15
	mun < 50 mil hab	2.516.239.000,00	0,00	2.516.239.000,00
FAIXA 2	Rural	3.183.608.217,83	0,00	3.183.608.217,83
	FGTS	4.326.748.239,71	15.550.747.286,37	19.877.495.526,08
FAIXA 3	FGTS	318.103.199,97	1.112.514.056,98	1.430.617.256,95
Total		62.598.821.806,00	16.663.261.343,35	79.262.083.149,35
		TOTAL		
Renda	Modalidade	Subsídio		Total
		OGU	FGTS	
FAIXA 1	Empresas (FAR)	66.295.962.585,57	0,00	66.295.962.585,57
	Empresas (FAR - Urb)	2.165.773.172,61	0,00	2.165.773.172,61
	Entidades (FDS)	824.300.577,45	0,00	824.300.577,45
	mun < 50 mil hab	3.375.247.000,00	0,00	3.375.247.000,00
FAIXA 2	Rural	3.292.342.667,71	0,00	3.292.342.667,71
	FGTS	6.059.631.463,79	20.706.331.263,70	26.765.962.727,48
FAIXA 3	FGTS	634.859.019,51	2.048.937.442,09	2.683.796.461,60
Total		82.648.116.486,64	22.755.268.705,79	105.403.385.192,43

FONTE: Caixa Econômica Federal. Posição 23/06/2014. Elaboração Própria

A demanda habitacional, neste caso, não representa um problema social, mas sim expressa um desejo de moradia, ainda que esta não seja um problema para a família no determinado momento. Este modelo é bastante estimulado na sociedade brasileira, como destacado no Capítulo 1 deste estudo.

TABELA 3.10 - Participação das Unidades da Federação na contratação do MCMV e no Déficit Habitacional

Unidade da Federação	Contratação MCMV 1	Déficit Habitacional (2008)	Participação na Contratação MCMV 1	Diferença entre a contratação no MCMV 1 e a Participação no Déficit Habitacional (%)	Contratação MCMV 2	Déficit Habitacional (2010)	Participação na Contratação MCMV 2	Diferença entre a contratação no MCMV 2 e a Participação no Déficit Habitacional (%)
Alagoas	38.406	85.780	3,82	-2,27	64.081	124.063	2,61	-0,82
Bahia	101.266	485.904	10,07	-1,31	158.595	521.374	6,45	1,06
Sergipe	12.180	66.492	1,21	-0,01	33.236	74.387	1,35	-0,28
Pernambuco	46.465	263.958	4,62	0,14	77.436	302.377	3,15	1,21
Rio Grande do Norte	19.230	104.190	1,91	-0,03	55.891	111.538	2,27	-0,67
Piauí	20.259	124.047	2,02	0,22	49.464	129.038	2,01	-0,15
Paraíba	15.371	104.699	1,53	0,36	58.576	120.741	2,38	-0,64
Maranhão	50.290	434.750	5,00	2,84	97.186	451.715	3,95	2,56
Ceará	26.442	276.915	2,63	2,36	72.187	276.284	2,93	1,05
NORDESTE	329.909	1.946.735	32,82	2,28	666.652	2.111.517	27,10	3,32
Roraima	2.232	13.969	0,22	0,03	6.988	25.237	0,28	0,08
Tocantins	7.979	59.681	0,79	0,28	18.791	65.264	0,76	0,18
Rondônia	5.761	31.229	0,57	-0,01	33.413	58.759	1,36	-0,51
Acre	2.815	19.584	0,28	0,07	6.158	34.054	0,25	0,24
Pará	32.939	284.166	3,28	1,85	96.515	410.799	3,92	2,00
Amazonas	14.562	132.224	1,45	0,94	30.044	193.910	1,22	1,57
Amapá	1.645	14.277	0,16	0,09	8.505	35.419	0,35	0,16
NORTE	67.933	555.130	6,76	3,25	200.414	823.442	8,15	3,72
Goiás	48.885	162.762	4,86	-1,93	144.028	229.488	5,86	-2,55
Mato Grosso	22.429	73.376	2,23	-0,91	65.295	118.889	2,65	-0,94
Mato Grosso do Sul	14.389	77.206	1,43	-0,04	44.908	86.009	1,83	-0,59
Distrito Federal	6.893	103.896	0,69	1,19	41.032	126.169	1,67	0,15
CENTRO OESTE	92.596	417.240	9,21	-1,69	295.263	560.555	12,00	-3,93
Minas Gerais	93.315	474.427	9,28	-0,73	246.703	557.371	10,03	-2,00
São Paulo	187.280	1.060.499	18,63	0,49	429.914	1.495.542	17,48	4,07
Espírito Santo	14.803	84.868	1,47	0,06	33.840	106.447	1,38	0,16
Rio de Janeiro	54.046	426.518	5,38	2,31	146.096	515.067	5,94	1,48
SUDESTE	349.444	2.046.312	34,77	2,13	856.553	2.674.427	34,82	3,71
Rio Grande do Sul	73.759	226.966	7,34	-3,25	164.487	303.521	6,69	-2,31
Santa Catarina	33.214	140.770	3,30	-0,77	98.975	179.763	4,02	-1,43
Paraná	58.273	213.157	5,80	-1,95	177.549	287.466	7,22	-3,08
SUL	165.246	580.893	16,44	-5,97	441.011	770.750	17,93	-6,82
BRASIL	1.005.128	5.546.310	100,00		2.459.893	6.940.691	100,00	

FONTE: Caixa Econômica Federal (Posição 23/06/2014) e Fundação João Pinheiro – Déficit Habitacional no Brasil. Elaboração Própria

3.4. A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Política Nacional de Saneamento

A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) é o órgão coordenador da política federal de saneamento ambiental e responsável pela gestão dos recursos na área de saneamento. Conforme descrito anteriormente, o setor de saneamento ambiental inclui as políticas públicas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais.

As competências definidas para a atuação da Secretaria têm como objetivo promover políticas públicas de forma a garantir a universalização do serviço de abastecimento de água potável e do esgotamento sanitário, incluindo coleta, tratamento e destino final. No setor de resíduos sólidos as políticas incluem a coleta, o tratamento e a destinação final. Já para o manejo de águas pluviais, tratam da drenagem urbana e o controle de enchentes.

A SNSA define dois eixos básicos de atuação para atingir os objetivos definidos acima²³. O primeiro eixo diz respeito ao planejamento, formulação e implementação de uma política setorial de saneamento, com respeito ao seu papel no pacto federativo. O segundo eixo trata da busca por fontes de financiamento que promovam a elevação dos investimentos no setor.

A Secretaria atua nas áreas sob sua responsabilidade de acordo com o organograma apontado da Figura 3.10 abaixo:

²³ Disponível em http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=6&Itemid=110

FIGURA 3.10 – Organograma da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental



FONTE: BRASIL, Ministério das Cidades, 2013b.

O Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica (DDCOT) é responsável pela gestão de recursos do OGU para a área de saneamento. Ademais, o órgão é o gestor de todos os programas vinculados a esta fonte de recursos, desde as propostas e normas, até a seleção das obras a serem executadas. Neste sentido, é também responsável pelo monitoramento e avaliação dos programas.

O DDCOT é o órgão da Secretaria responsável pela interlocução com todos os entes da cadeia de investimentos públicos no setor de saneamento, como estados e municípios, as companhias estaduais e municipais, além dos órgãos de controle e de gestão ambiental. Também é responsável pelos relatórios de acompanhamento do gasto público federal no setor de saneamento.

Sob coordenação do Departamento de Água e Esgoto (DAGES) estão os programas vinculados à SNSA que têm como fonte os recursos onerosos do FGTS, do FAT e de fontes externas, com financiamento de instituições internacionais. O

Departamento também é responsável pela gestão dos recursos do FGTS com aplicação no setor de saneamento.

Está a cargo do DAGES o enquadramento e habilitação das operações de crédito propostas por órgãos públicos, de acordo com as regras definidas pelo Conselho Monetário Nacional²⁴, além de monitorar as operações de crédito selecionadas pelo MCIDADES, incluídas as operações inseridas no PAC.

Com programas estruturados com fontes de recursos onerosos e sua vinculação com as dívidas do setor público, o Departamento também é responsável direto pela relação com os órgãos responsáveis pelo sistema financeiro, como o Banco Central do Brasil e a Secretaria do Tesouro Nacional, por exemplo. Também será o órgão interlocutor junto ao Conselho Curador do FGTS.

Já o Departamento de Articulação Institucional (DARIN) tem como atribuições o planejamento e estudos setoriais do setor de saneamento, incluindo a elaboração do Plano Nacional de Saneamento (PLANSAB). É, também, o órgão responsável pelas relações institucionais da Secretaria, junto ao Conselho das Cidades e demais órgãos do setor.

O DARIN ocupa-se das ações de apoio a melhoria da gestão do setor de saneamento e desenvolvimento institucional, junto com as atividades de assistência técnica aos entes da federação e cooperação técnica nacional e internacional. Ademais, é responsável pela gestão e coordenação dos instrumentos de informação do setor de saneamento, incluindo o Sistema Nacional de Informação de Saneamento (SNIS).

Como visto anteriormente, o setor de saneamento careceu de um marco institucional desde a extinção do PLANASA. O veto ao marco regulatório do setor, ocorrido em 1995, só seria superado em 2007, com a promulgação da Lei nº 11.445. A

²⁴ A Resolução nº 2.827 do Conselho Monetário Nacional consolida e redefine as regras para o contingenciamento do crédito ao setor público.

Lei estabelece as diretrizes nacionais para o setor de saneamento e a política federal de saneamento básico.

A Lei instituiu uma série de diretrizes para o setor e consolidou o referencial jurídico e institucional, de forma a garantir a atuação dos diversos agentes envolvidos nas políticas do setor (BRASIL, Ministério das Cidades, 2013b). A Lei definiu, também, a necessidade de elaboração dos Planos Municipais de Saneamento, sem os quais, a partir de 2014, não será possível acesso aos recursos federais para investimento no setor.

O Art. 9º da Lei define as responsabilidades dos titulares dos serviços de saneamento. Além da elaboração dos Planos, conforme citado acima, compete ao titular dos serviços outras obrigações, com destaque para: *prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação e adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água* (BRASIL, Casa Civil, 2007).

Contudo, um dos grandes questionamentos jurídicos do setor, a titularidade dos serviços de saneamento, manteve-se em aberto. Segundo Cunha (2011), a Lei de Saneamento ignora por completo o tema, ainda que trate do “exercício da titularidade” em seu Capítulo 2. Para o autor, ao longo dos anos, a titularidade do serviço foi alçada a questão chave do setor, sem a qual não seria possível sua regulamentação. Entretanto, segundo o autor:

[...] a titularidade é uma função bastante menos importante do que aparenta ser. Mesmo que a LNSB aparentemente vincule as figuras do titular, do planejador e do regulador, essas três funções são autônomas e podem ser exercidas por atores distintos. É perfeitamente aceitável, no modelo adotado pela LNSB, que um ente da federação entregue a prestação dos serviços de saneamento básico a um ou mais operadores e delegue as funções de planejamento, regulação e fiscalização a outras organizações. No limite, o titular pode ser apenas um organizador do serviço público, sem quaisquer atribuições

diretas sobre a sua operação, planejamento, regulação e fiscalização. (CUNHA, 2011: 11)

Outro aspecto não solucionado pelo novo marco regulatório do setor diz respeito a estrutura institucional, extremamente dependente da atuação das companhias estaduais. Segundo Araujo Filho (et al. 2012)

O novo marco regulatório reduziu a informalidade jurídica e a assimetria técnica e política entre prestadores e titulares dos serviços. Mas essas mudanças ainda não atingem o cerne do modelo operacional dos serviços de saneamento básico, baseado na centralidade técnica, operacional e política das grandes empresas estaduais, situadas como agentes de distribuição de um bem natural imprescindível e que é produzido sob a forma de um serviço contínuo. É possível afirmar que a forma de atuação das CESBs nos seus respectivos estados continuará sendo a variável chave para a definição do padrão de eficiência do setor. ARAUJO FILHO (et al. 2012: 17)

Com relação à Política Nacional de Saneamento, a Lei define suas principais diretrizes e objetivos, apontando as competências da União para a implantação de políticas públicas para o setor, inclusive com a definição para alocação de recursos federais com condicionantes técnicos e financeiros. Também destaca a obrigatoriedade da União em elaborar o Plano Nacional de Saneamento Básico, apontando diversos itens obrigatórios em sua redação final.

O PLANSAB foi divulgado em Dezembro de 2013 após diversas etapas de elaboração. O Conselho das Cidades em sua Resolução Recomendada nº 33, de 1 Março de 2007, recomendou os prazos para elaboração dos planos estaduais e municipais, bem como a criação de um grupo de trabalho, com participação de diversos órgãos federais, para elaboração do Plano Nacional. Poucos meses depois, a obrigatoriedade definida pela Lei de Saneamento formaliza a necessidade de elaboração do Plano.

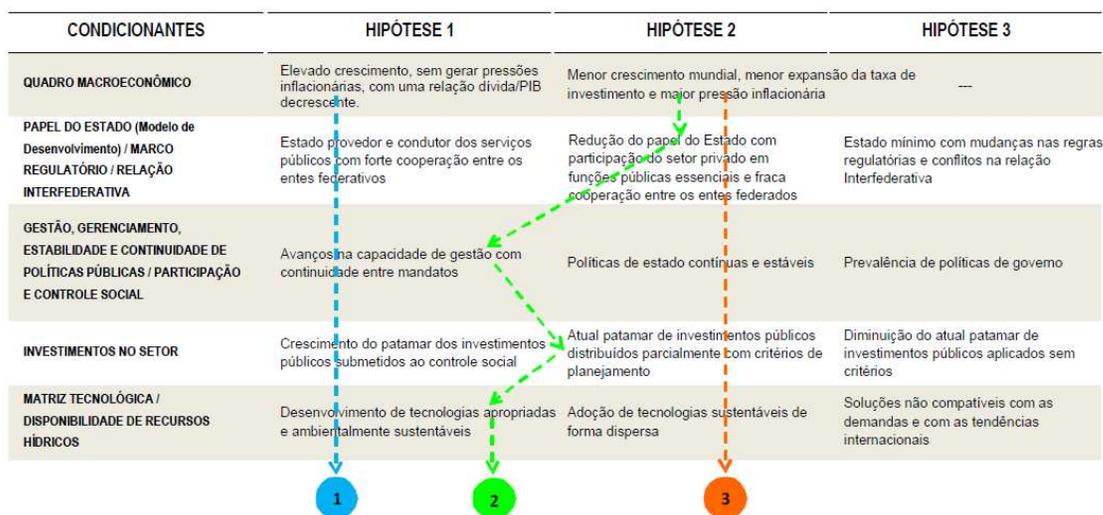
Após a conclusão do texto elaborado pelo grupo de trabalho, o PLANSAB foi alvo de intenso debate, nos moldes propostos pelo MCIDADES, com importante participação social. Foram realizados cinco seminários regionais e duas audiências

públicas, além de disponibilidade de consulta pública pela internet. Após estas etapas, foi divulgado o texto final do Plano.

O Plano apresenta, então, uma elaborada caracterização do déficit de saneamento no país e a definição dos serviços considerados adequados, para as quatro áreas que compõem o saneamento ambiental e um quadro geral da situação do setor, com a apresentação de números e indicadores, bem como dos investimentos necessários.

A elaboração do Plano contou com a definição três cenários diferentes para o período de vigência, com horizonte temporal de vinte anos. Os cenários foram definidos a partir de três hipóteses baseadas nos condicionantes, a saber: a-) quadro macroeconômico; b-) papel do Estado, marco regulatório, relação interfederativa; c-) gestão, gerenciamento, estabilidade e continuidade das políticas públicas e participação e controle social; d-) investimentos no setor; e-) matriz tecnológica e disponibilidade de recursos hídricos. A Figura 3.11 aponta as hipóteses para os cenários, bem como a configuração de cada um dos condicionantes:

FIGURA 3.11 - Cenários plausíveis para a política de saneamento básico no Brasil.



FONTE: Plano Nacional de Saneamento Básico.

Com base nos indicadores do setor, foram definidas as metas de curto, médio e longo prazo, para os anos de 2018, 2023 e 2033, respectivamente. Contudo,

as metas foram definidas a partir do cenário 1, considerado o mais otimista, conforme também descrito na Figura 3.11. Houve, ainda, critérios de acordo com as Regiões do país, uma vez que apresentam grandes distorções em relação ao acesso aos serviços de saneamento²⁵.

A necessidade de investimentos também foi tratada no PLANSAB e alcançou aproximadamente R\$ 396 bilhões, sendo para abastecimento de água o valor de R\$ 122 bilhões, para esgotamento sanitário R\$ 181 bilhões, R\$ 23 bilhões para o setor de manejo de resíduos sólidos e R\$ 68,7 bilhões para o setor de drenagem urbana, ao longo do período 2014-2033, como demonstra a Tabela 3.11 abaixo:

TABELA 3.11 - Investimentos Necessários em Saneamento - em Milhões de Reais

	2014 a 2018	Média por Ano (2014- 2018)	2014 a 2023	Média por Ano (2014- 2023)	2014 a 2033	Média por Ano (2014- 2033)
Abastecimento de Água	34.938	8.735	73.457	8.162	122.149	6.429
Esgotamento Sanitário	52.528	13.132	94.736	10.526	181.893	9.573
Resíduos Sólidos	16.602	4.151	18.868	2.096	23.361	1.230
Drenagem Urbana	21.400	5.350	42.204	4.689	68.706	3.616
TOTAL	125.468	31.367	229.265	25.474	396.109	20.848

FONTE: Plano Nacional de Saneamento Básico

Ainda que a publicação do Plano seja recente, a SNSA não promoveu alterações significativas em seus programas para atender ao disposto na Política Nacional e no PLANSAB²⁶. Os programas desenvolvidos pela Secretaria permanecem com as mesmas instruções operacionais e não foi criado nenhum novo programa para atendimento de qualquer nova demanda gerada pelo Plano.

Com relação às fontes de recursos para saneamento, dividem-se entre aqueles não onerosos do OGU e entre os onerosos do FGTS, FAT e financiamentos dos órgãos internacionais. Além disso, são utilizados recursos de outros agentes

²⁵ Também foram definidas metas de acordo com as Unidades da Federação e pelas bacias hidrográficas.

²⁶ Cabe lembrar que o Governo Federal atua no setor de saneamento com programas em diversos Ministérios, como Cidades, Integração Nacional, Meio Ambiente e Saúde, através da FUNASA. Para o escopo deste trabalho, serão analisados apenas os programas sob coordenação do MCIDADES.

envolvidos no setor. Predomina, contudo, a utilização dos recursos do FGTS, tal qual visto nas políticas do setor desde o PLANASA.

O principal programa do setor é o Saneamento para Todos, que substituiu o PRO-SANEAMENTO discutido no capítulo anterior. O programa prevê investimentos em todas as modalidades do saneamento ambiental, além de outras definidas exclusivamente, a saber: *abastecimento de água; esgotamento sanitário; saneamento integrado; desenvolvimento institucional; manejo de águas pluviais; manejo de resíduos sólidos; redução e controle de perdas; preservação e recuperação de mananciais; estudos e projetos; Plano de Saneamento Básico; tratamento industrial de água e efluentes líquidos e reuso de água* (SNSA, 2012).

Os recursos podem ser acessados pelos agentes públicos, respeitando a capacidade de endividamento dos entes públicos, conforme legislação específica, bem como pelo setor privado e por Sociedades de Propósito Específicos (SPEs), mediante análise das intervenções propostas e análise de risco de crédito e capacidade de pagamentos, nos casos de financiamento.

O Programa apresenta importante evolução em relação aos programas de saneamento anteriormente adotados. Segundo resolução do Conselho Monetário Nacional, no ano de 2003, adotou-se como requisito para operações de crédito a formalização de Acordos de Melhoria de Desempenho (AMD), entre os prestadores de serviços e a SNSA (BRASIL, CMN, 2003). O intuito foi induzir o prestador de serviços de saneamento a melhorar seus indicadores de desempenho e, desta forma, aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados.

O setor de saneamento ambiental também passou a receber investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento. Dentre as áreas de atuação do PAC 1 as obras de saneamento encontravam-se no eixo infraestrutura social e urbana. Já no PAC 2, as obras de saneamento estão no grupo Cidades Melhor. O PAC também foi

responsável por considerável incremento dos recursos destinados ao saneamento ambiental.

De acordo com a Figura 3.12, os valores contratados através do PAC para o setor de saneamento somam aproximadamente R\$ 40 bilhões. Os recursos concentram-se nas cidades como mais de 50 mil habitantes e contam com recursos do OGU e de financiamento ao setor público, através do FGTS.

De acordo com a SNSA, o PAC foi responsável por garantir a regularidade de recursos no setor de saneamento, garantindo o papel do Governo Federal na busca pela universalização dos serviços. Ademais, a manutenção do compromisso com os investimentos é fundamental para as metas de longo prazo:

A regularidade e a previsibilidade da oferta de recursos em horizontes de longo prazo têm proporcionado condições essenciais para o planejamento setorial, principalmente em função da gestão descentralizada dos serviços públicos de saneamento básico no Brasil, que pressupõe o aperfeiçoamento dos mecanismos de cooperação federativa para garantir o sucesso na aplicação dos recursos.(SNSA, 2013b: 20)

FIGURA 3.12 – Valores Contratados Através do PAC para o Setor de Saneamento

Seleções	Saneamento*	Selecionado	Contratado
2007-2009	Municípios com mais de 50 mil hab. – OGU e Financiamento ao Setor Público	19,4	19,4
	Municípios com menos de 50 mil hab. – OGU	1,6	1,6
	Financiamento ao Setor Privado	3,8	3,8
	TOTAL	24,8	24,8
2011	Grupo 1, 2 e 3	7,6	7,4
2012	Grupo 1	6,9	5,8
2013	Grupo 1 e 2	6,0	-
2014	Grupo 3	1,9	-
2011-2014	Financiamento ao Setor Privado	2,8	2,8
	TOTAL	25,2	16,0

Grupo 1 – RMs, capitais e municípios acima de 70 mil hab. no N, NE e CO e acima de 100 mil hab. no S e SE

Grupo 2 – Municípios entre 50 e 70 mil hab. no N, NE e CO e entre 50 e 100 mil hab. no S e SE

Grupo 3 – Municípios abaixo de 50 mil habitantes

FONTE: 10º BALANÇO DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (2014)

A evolução dos gastos com saneamento após a criação do Ministério das Cidades está descrita na Tabela 3.12. A trajetória ascendente dos recursos orçamentários intensifica-se após a criação do PAC, em 2007, chegando a R\$ 18

bilhões em 2013. Já os recursos efetivamente pagos apresentam evolução menor, ainda que tenham aumentado ao longo do período.

TABELA 3.12 - Recursos Aplicados em Saneamento (2003-2013)
em Bilhões de Reais

	Orçamento Comprometido	Valores Pagos
2003	4,01	1,34
2004	6,54	1,71
2005	3,21	2,14
2006	6,55	4,85
2007	14,94	5,15
2008	16,06	7,45
2009	12,56	8,76
2010	12,42	7,81
2011	8,17	7,87
2012	13,85	9,53
2013	18,42	10,34
TOTAL	116,73	66,95

FONTE: MINISTÉRIO DAS CIDADES. Elaboração Própria.

Contudo, os gastos com saneamento ainda estão distantes dos investimentos necessários para o cumprimento das metas definidas pelo PLANSAB, como verificamos na comparação entre as Tabelas 3.11 e 3.12. De acordo com a Tabela 3.11, a média de recursos necessária para o período 2014-2018, por ano, é de R\$ 31 bilhões, enquanto os recursos comprometidos no ano de 2013 chegaram a R\$ 18,42 bilhões e o efetivamente pago atingiu R\$ 10,34 bilhões.

Desta forma, ainda que o PAC tenha se apresentado como uma importante fonte de recursos para o setor de saneamento, os recursos aplicados ainda estão distantes do necessário para o cumprimento das metas estabelecidas pelo PLANSAB. Ressalta-se, assim, dois aspectos presentes na Política Nacional e que não foram objeto de destacada intervenção: a busca por fontes alternativas de financiamento do setor e melhorias institucionais dos prestadores de serviços, o que permitiria aumento da capacidade de investimento.

3.5. A Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana e a Política Nacional de Mobilidade Urbana

A Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana (SEMOB) é o órgão responsável pelas políticas públicas de mobilidade urbana, no âmbito do Governo Federal. O setor de mobilidade urbana e transporte público foi o que apresentou maior vazio institucional desde a Constituição Federal de 1988, como vimos anteriormente. Apenas com a criação do MCIDADES, a política de mobilidade urbana retorna a esfera das políticas de desenvolvimento urbano e recebe um novo aparato institucional.

A atuação da SEMOB ocorre de maneira a articular as políticas de mobilidade, trânsito e acessibilidade, com a qualificação do transporte público e o estímulo ao transporte coletivo. A SEMOB também atua nas áreas de apoio à utilização do transporte não motorizado, estruturação da gestão pública no setor e capacitação de corpo técnico especializado para atuar na área de mobilidade urbana.

As políticas de mobilidade urbana ganharam especial destaque ao longo do período de existência do MCIDADES, principalmente, pela deterioração das condições de circulação nos grandes centros urbanos brasileiros, que tem tornado as cidades ainda mais desiguais, uma vez que afeta de maneira mais direta e perversa a população de baixa renda.

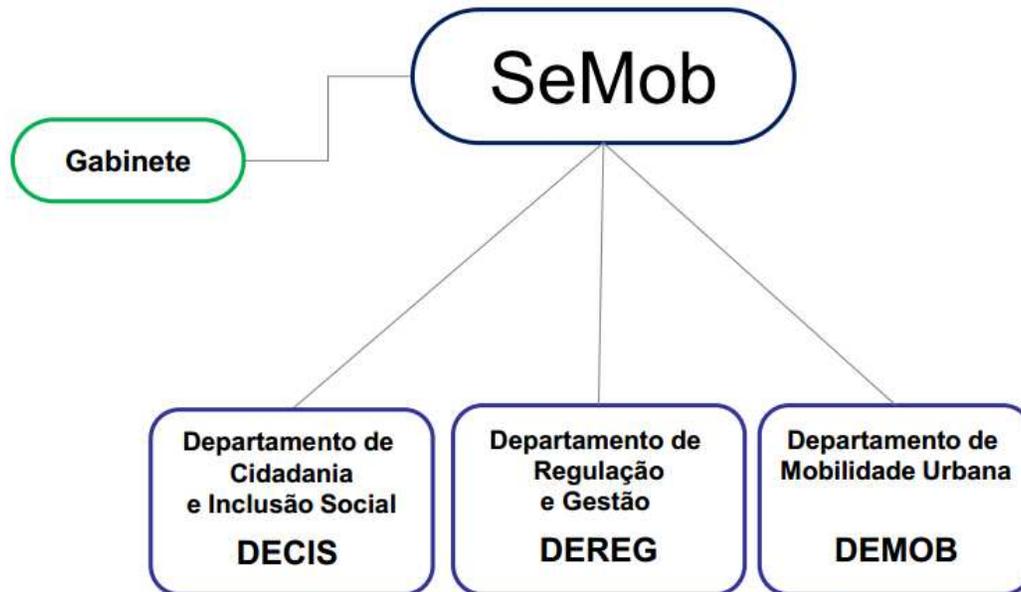
Desta forma, a SEMOB tem como objetivo promover políticas de mobilidade que garantam o *acesso amplo e democrático ao espaço urbano, priorizando os modos de transporte coletivo e os não motorizados, de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável*²⁷.

A SEMOB define, então, seus eixos de atuação da seguinte maneira: a-) transporte não motorizado; b-) planejamento da mobilidade; c-) transporte público

²⁷ Disponível em http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=8&Itemid=66

coletivo; d-) moderação de tráfego. Para tal, o organograma da SEMOB apresenta a estrutura conforme apontado da FIGURA 3.13 abaixo:

FIGURA 3.13 - Estrutura da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana



FONTE: SEMOB. Seminário Internacional Mobilidade e Transportes. Agosto/2013.

O Departamento de Cidadania e Inclusão Social (DECIS) é responsável pela elaboração de políticas, programas e ações com o objetivo de enfrentar a pobreza urbana através do acesso aos serviços de transporte público. Também é responsável pelo desenvolvimento de novas formas de financiamento às políticas do setor. Ademais, atua para implantar programas para o barateamento das tarifas de transporte coletivo, em conjunto com ações que promovem a gestão participativa e o controle social da atuação da SEMOB.

O Departamento de Regulação e Gestão (DEREG) atua no desenvolvimento institucional na área de mobilidade urbana, bem como na regulamentação e processos dos serviços do setor. Também é o órgão responsável pela capacitação técnica na área de mobilidade e elaboração dos diagnósticos e indicadores para o setor de transportes.

Atua, ainda, de forma a promover a gestão compartilhada na área de mobilidade urbana, com a participação dos entes federados.

Por fim, as atribuições do Departamento de Mobilidade Urbana (DEMOB) são relativas à promoção do desenvolvimento tecnológico nos setores ligados à mobilidade urbana, prestar assistência técnica aos estados e municípios para implantação do Estatuto das Cidades no que diz respeito à mobilidade urbana, promover ações que incentivem o transporte não motorizado e garantir acessibilidade às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.

Assim como a ausência de uma estrutura institucional, as políticas públicas de mobilidade urbana estiveram sem um marco legal, no âmbito federal, desde a Constituição de 1988, a despeito das citações ao setor na Carta Magna. Apenas com a Lei nº 12.585 de 03 de Janeiro de 2012 foram instituídas as diretrizes gerais da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU).

De acordo com a referida Lei, a Política Nacional de Mobilidade Urbana tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana (BRASIL, Casa Civil, 2012).

Para tal, o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana define o conjunto dos modos de transporte, serviços e infraestrutura que serão responsáveis pelos deslocamentos da população em todo território do município. Também, destaca que este conjunto de transporte deve ser organizado e coordenado.

Como apontado anteriormente, a prestação de serviços de transporte público coletivo está a cargo dos municípios. Entretanto, a Lei nacional deve orientar as normas municipais, de modo que o município crie suas políticas do setor em consonância com a União e os estados. Até então, as normas municipais eram definidas de acordo com as

condições políticas locais. Com a promulgação da Lei, existe a obrigação do município atender aos princípios e diretrizes definidos pelo Governo Federal.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana define, então, uma série de diretrizes que deverão ser adotadas, com destaque para: integração com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, além das demais políticas setoriais e de uso e ocupação do solo; prioridade dos transportes não motorizados e do transporte público coletivo; integração dos diversos modais de transporte; incentivo ao desenvolvimento tecnológico, incluindo fontes renováveis de energia e a utilização do transporte público coletivo como estruturador do território e indutor do desenvolvimento urbano.

Entre seus objetivos principais, a PNMU aponta o transporte urbano como importante política pública para diminuição da desigualdade e promoção da inclusão social. O acesso ao transporte público pode garantir melhores condições de vida à população urbana, principalmente no que diz respeito ao acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais.

Outro aspecto relevante da Política Nacional de Mobilidade trata da regulação dos serviços públicos de transporte coletivo, em especial das tarifas. As tarifas de transporte público tornaram-se um dos principais itens do custo de vida para a população urbana de baixa renda, como veremos no Capítulo 4. Desta forma, a PNMU, em seu Artigo 8º, aponta as diretrizes que deverão ser adotadas na definição da política tarifária do setor.

A PNMU também define explicitamente as atribuições de cada um dos entes federados no que tange as políticas para o setor. Dentre as competências da União estão: prestar assistência técnica e financeira aos estados e municípios; contribuir com a capacitação de pessoas para o desenvolvimento das instituições ligadas a PNMU; organizar e disponibilizar o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana; incentivar a utilização do transporte público de grande e média capacidade nos centros urbanos e regiões metropolitanas; fomentar o desenvolvimento tecnológico e científico do setor e

prestar, diretamente ou por delegação, o serviço de transporte público interestadual de caráter urbano.

Com a aprovação da Lei, o Ministério das Cidades, através da SEMOB, iniciou o processo para construção do Plano Nacional de Mobilidade. Até o presente momento, a Secretaria divulgou apenas um caderno referência para elaboração do Plano, além de oferecer diretrizes para os municípios com mais de 500 mil habitantes, que passaram a ter a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor de Mobilidade Urbana.

A ausência de uma estrutura institucional e de programas voltados para a área de mobilidade ao longo da década de 1990 influenciou diretamente a execução das políticas do setor mesmo após a criação do Ministério das Cidades e da SEMOB. Ao compararmos a evolução institucional e os marcos regulatórios desenvolvidos para a área de mobilidade, com aqueles do setor de habitação e saneamento, verificamos que o desenvolvimento das políticas de mobilidade acontece em ritmo mais lento.

Tal fato reflete-se diretamente nos programas desenvolvidos pela SEMOB. Ao longo do período de gestão do Ministério das Cidades, os programas de mobilidade urbana demoraram a se estabelecer, resumindo a atuação da SEMOB aos programas e campanhas de conscientização no trânsito.

Neste sentido, o PAC tornou-se fundamental para a retomada dos investimentos do Governo Federal em mobilidade urbana. A primeira fase do Programa apresentou investimentos de R\$ 5,4 bilhões, em sete cidades do país, como demonstra a TABELA 3.13. Ainda que represente uma importante retomada e o início de investimentos no setor, a área de mobilidade recebeu recursos menos expressivos que os setores de habitação e saneamento na primeira fase do PAC.

TABELA 3.13 - Investimentos Contratados em Mobilidade Urbana - PAC 1 (em Milhões de Reais)

Cidades	Metrô	Trem	Corredor	Projeto	Total
Salvador	574	79	-	-	653
Fortaleza	804	48	-	-	852
Belo Horizonte	21	-	-	14	35
Recife	668	-	-	-	668
Rio de Janeiro	478	-	-	-	478
Porto Alegre	-	781	-	-	781
São Paulo	1.850	-	95	-	1.945
Total	4.395	908	95	14	5.412

FONTE: Ministério das Cidades. Elaboração Própria.

Os investimentos do PAC são realizados, prioritariamente, através do Programa PRÓ-TRANSPORTE. O PRÓ-TRANSPORTE tornou-se o principal Programa de financiamento das políticas de mobilidade do Governo Federal. O programa tem como objetivo *propiciar o aumento da mobilidade urbana, da acessibilidade, dos transportes coletivos urbanos e da eficiência dos prestadores de serviços, de maneira a garantir o retorno dos financiamentos concedidos e conferir maior alcance social às aplicações do FGTS (BRASIL, CCFGTS, 2008).*

De acordo com a Instrução Normativa N° 41 do Ministério das Cidades, de 24 de Outubro de 2012, que passou a reger o Programa PRÓ-TRANSPORTES a partir da aprovação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, o programa apresenta os seguintes itens financiáveis:

- Implantação, ampliação, modernização e/ou adequação da infraestrutura dos sistemas de transporte público coletivo urbano, incluindo-se obras civis, equipamentos, investimentos em tecnologia, sinalização e/ou aquisição de veículos e barcas e afins;

- Ações voltadas à inclusão social, à mobilidade urbana, à acessibilidade e à salubridade;

- Projetos de qualificação e pavimentação de vias, que deverão contar com anuência das concessionárias responsáveis pelas redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário existente ou a serem implantadas, quanto à sua regularidade no tocante a materiais, dimensionamento e demais normas técnicas;

- Obras e serviços complementares e equipamentos especiais destinados à acessibilidade, à utilização e à mobilidade de idosos, pessoas com deficiências ou restrição de mobilidade, voltados à prevenção de acidentes.

A realização da Copa do Mundo de Futebol, no ano de 2014, também significou importante impulso nas obras de mobilidade urbana nas cidades-sede do evento. Ainda que os investimentos tenham se reduzido ao longo do processo de preparação para o evento, a Copa do Mundo foi responsável pela contratação de investimentos na ordem de R\$ 6,6 bilhões, sendo executadas, até o momento, obras no valor de R\$ 3,5 bilhões, de acordo com a Tabela 3.14:

TABELA 3.14 - Investimentos em Mobilidade Urbana para a Copa do Mundo 2014 - em Reais

Cidade	Nº de Ações	Previsto	Investimento	
			Contratado	Executado
Belo Horizonte	7	1.405.600.000,00	1.175.109.139,49	620.946.926,58
Brasília	1	44.200.000,00	43.400.987,10	1.411.340,85
Cuiabá	3	1.719.400.000,00	1.592.762.808,30	883.988.938,18
Curitiba	10	466.200.000,00	344.240.028,48	185.757.971,38
Fortaleza	6	575.167.961,50	617.156.212,70	126.430.054,34
Manaus	0	0,00	0,00	0,00
Natal	3	472.247.996,91	324.441.496,02	183.308.513,58
Porto Alegre	2	15.872.222,22	33.308.583,26	11.238.094,88
Recife	7	890.672.973,73	848.395.912,41	512.777.129,60
Rio de Janeiro	3	1.866.600.000,00	1.701.978.950,16	1.009.758.567,78
Salvador	2	20.624.335,61	0,00	0,00
São Paulo	1	548.507.000,00	0,00	0,00
Total	45	8.025.092.489,97	6.680.794.117,92	3.535.617.537,17

FONTE: Controladoria Geral da União. Consulta em 15/07/2014. Elaboração Própria.

Já a segunda fase do PAC destacou maior importância às obras de mobilidade urbana, através do PAC Mobilidade Grandes Cidades. O programa tem como fonte de recursos o OGU e o FGTS, com o objetivo de *requalificar e implantar sistemas estruturantes de transporte público coletivo, visando a ampliação da capacidade e promovendo a integração intermodal, física e tarifária do sistema de mobilidade nos grandes centros urbanos* (BRASIL, Ministério das Cidades, 2011).

O Programa prevê investimentos de R\$ 22 bilhões, sendo R\$ 10 bilhões de recursos não onerosos do OGU e R\$ 12 bilhões com recursos onerosos do FGTS, através de financiamento aos estados e municípios. O PAC Grande Cidades define os municípios com mais de 700 mil habitantes como prioritários para aplicação de recursos e articula a forma de investimentos com importante integração entre estados e municípios, incluindo possibilidades de articulação entre municípios pertencentes à mesma Região Metropolitana.

Contudo, o programa ainda encontra-se na fase de elaboração de projetos e licitação, sem resultados a serem destacados. Dada a complexidade das obras que envolvem as intervenções em mobilidade, os investimentos do PAC Mobilidade Grande Cidades apresentarão longo prazo de maturação e seus resultados, até o momento, não permitem avaliação definitiva. A Tabela 3.15 apresenta os investimentos previstos no Programa.

Em suma, ações referentes ao setor de mobilidade urbana não estiveram na pauta de prioridades tanto do Ministério das Cidades, quanto do Governo Federal, até Junho de 2013, quando diversos protestos, em grandes cidades do país, questionaram a qualidade dos serviços referentes ao transporte público.

TABELA 3.15 - Investimentos Previstos no PAC Grandes Cidades - Em Bilhões

Cidades	OGU (R\$)	FINANCIAMENTO (R\$)	TOTAL (R\$)	Empreendimentos por Modal de Transporte
Belo Horizonte	1.000	1.013	2.013	Metrô e Ônibus
Curitiba	1.000	750	1.750	Metrô
Brasília	800	1.079	1.879	Metrô e Ônibus
Fortaleza	1.100	1.200	2.300	Metrô e Ônibus
Porto Alegre	1.000	1.049	2.049	Metrô e Ônibus
Recife	1.000	1.046	2.046	Ônibus e Fluvial
Rio de Janeiro	1.032	1.871	2.903	Metrô e VLT Ônibus
Salvador	1.000	600	1.600	Metrô
São Paulo	704	1.276	1.980	Monotrilho e Ônibus
Belém	180	419	599	Ônibus
Campinas	98	197	295	Ônibus
Goiânia	178	248	426	VLT e Ônibus
Guarulhos	83	165	248	Ônibus
Manaus	177	42	219	Ônibus
São Luís	200	257	457	Ônibus
Campo Grande	56	113	169	Ônibus
João Pessoa	168	112	280	VLT e Ônibus
Natal	140	91	231	VLT e Ônibus
Nova Iguaçu	84	168	252	Aeromóvel
São Bernardo do Campo	82	165	247	Ônibus
Maceió	133	133	266	VLT
Teresina	53	170	223	Trem Urbano e Ônibus
TOTAL	10.268	12.164	22.432	

FONTE: Ministério das Cidades. Elaboração Própria.

Grande parte dos itens descritos acima, referentes às competências das áreas da SEMOB e das ações previstas na Política Nacional de Mobilidade Urbana, não passaram de retórica frente às necessidades do setor. A atuação do Ministério das Cidades no setor de mobilidade urbana não avançou em praticamente nenhum dos tópicos descritos.

CAPÍTULO 4

DIAGNÓSTICO ATUAL DA QUESTÃO URBANA NO BRASIL

O presente capítulo tem como objetivo apresentar a evolução de alguns indicadores relacionados à área de desenvolvimento urbano. O principal aspecto a ser abordado será a relação entre a organização institucional e dos programas, em especial a criação do Ministério das Cidades, em conjunto com as demais ações descritas no capítulo anterior e os avanços ocorridos, de modo a identificar um possível impacto da organização institucional nos indicadores do setor.

Para tal, serão apresentados alguns indicadores utilizados para as áreas de habitação, saneamento e mobilidade urbana. Também serão feitas algumas considerações sobre os indicadores destacados, bem com apontar a necessidade de elaboração de indicadores que permitam maior controle dos programas e recursos envolvidos nas políticas públicas de desenvolvimento urbano.

4.1. A Evolução do Problema Habitacional

O novo trato da questão habitacional no Brasil, principalmente após a criação do Ministério das Cidades em 2003, apontou para uma série de análises acerca do tema, que implicaram, por sua vez, na elaboração e utilização de alguns indicadores para as políticas públicas de habitação.

No âmbito do Governo Federal, desde a publicação da Política Nacional de Habitação, em 2004, a questão habitacional centrou-se em um diagnóstico sobre o tema, desenvolvido pela Fundação João Pinheiro (FJP), órgão vinculado à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Minas Gerais, em parceria com o Ministério das Cidades.

A Fundação João Pinheiro publicou o primeiro trabalho sobre o tema em 1995, intitulado Déficit Habitacional no Brasil, que retratava a situação habitacional no país para o ano de 1991. Já em 2001, foi publicada a atualização deste trabalho, com

base nos dados apurados no Censo Demográfico realizado no ano 2000, que permitiu também, no ano de 2005, a publicação de estudo detalhado da situação habitacional no Brasil em nível municipal.

A partir de então, os dados acerca do Déficit Habitacional Brasileiro vêm sendo sistematicamente atualizados, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), permitindo, a partir de 2005, a publicação de um diagnóstico da situação habitacional no Brasil anualmente. Contudo, sem a possibilidade de detalhamento municipal, uma vez que este somente só é possível de ser realizado com os dados apurados pelo Censo.

Desde então, graças à sua adoção oficial pelo Governo Brasileiro, para retratar a situação habitacional do país, o trabalho Déficit Habitacional no Brasil passou a ser utilizado como importante referência para análise do quadro habitacional brasileiro.

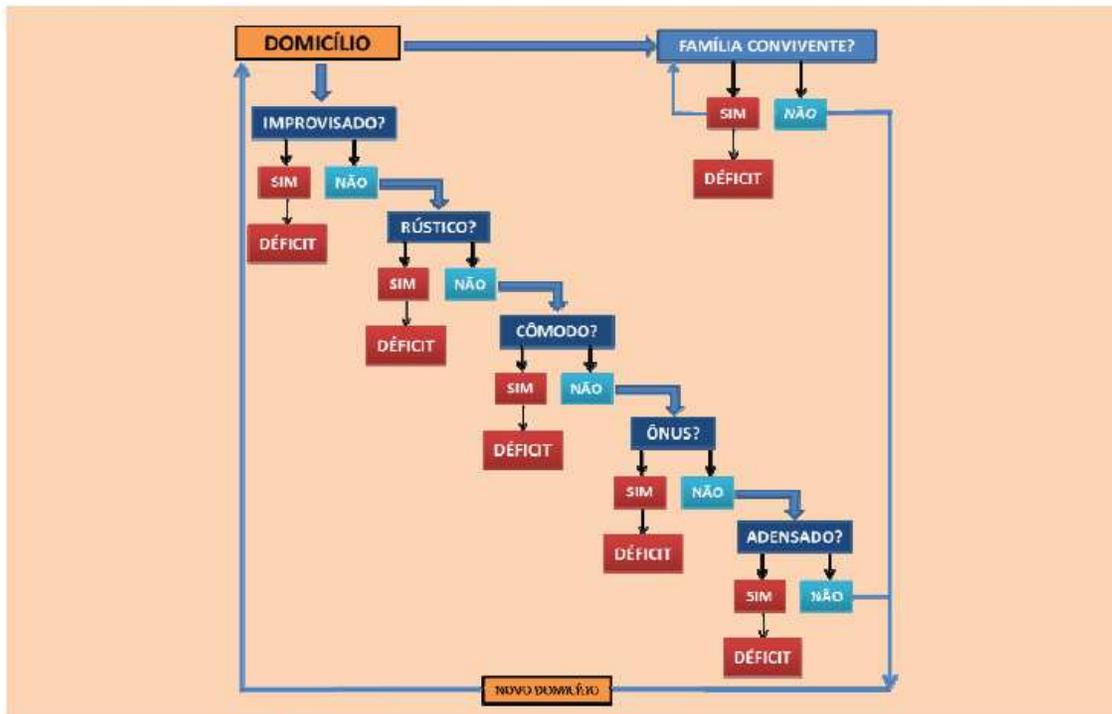
A metodologia adotada pela Fundação João Pinheiro aplica dois conceitos para totalizar as necessidades habitacionais, a saber: o déficit habitacional e a inadequação de moradias. O déficit habitacional trata da necessidade imediata de novas moradias e pode ser dividido em “déficit por reposição de estoque” e “déficit por incremento de estoque”. O déficit por reposição de estoque trata dos domicílios considerados rústico²⁸. Já o déficit por incremento de estoque trata dos domicílios improvisados, parte da coabitação familiar e o déficit relacionado ao aluguel, os domicílios alugados que são muito adensados e os domicílios alugados, para famílias com renda até 3 salários mínimos, em que o aluguel representa mais de 30% da renda familiar.

A metodologia adotada para a coabitação familiar modificou-se a partir de 2007, fato que representou uma quebra da série histórica e uma grande diminuição do déficit em relação aos anos anteriores. Até então, considerava-se todas as famílias conviventes como parte do déficit habitacional, sem discriminar aquelas que estão nesta situação por vontade própria. A partir do ano de 2007, com a modificação do

²⁸ Os domicílios rústicos são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, de acordo com conceito definido pelo IBGE.

questionário da PNAD e a possibilidade de discriminar as famílias que se encontravam nesta situação, os dados do déficit habitacional tornaram-se mais precisos. Em resumo, a Figura 4.1 descreve o fluxograma definido pela FJP para definir os domicílios que serão incluídos no déficit habitacional.

Figura 4.1 - Fluxograma para o Cálculo do Déficit Habitacional



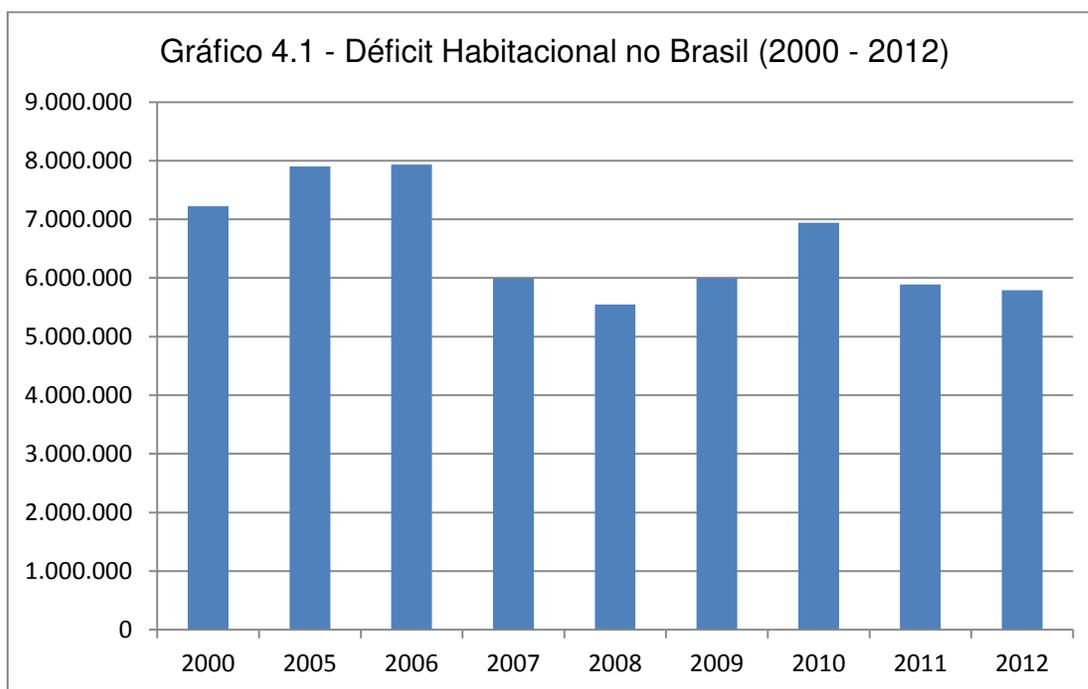
Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP). Centro de Estatística e Informações (CEI).

Contudo, o diagnóstico apresentado no trabalho Déficit Habitacional no Brasil, ainda que amplamente adotado, não deixa de apresentar algumas limitações, como destacam alguns autores (ALVES e CAVENAGUI, 2005 e 2010). Dentre os principais aspectos críticos, podemos destacar: a-) Não trata a questão do déficit relacionada aos domicílios coletivos²⁹; b-) Não versa sobre os domicílios não ocupados, mesmo aqueles disponíveis para aluguel e venda; e c-) Considera inadequada toda

²⁹ De acordo com o glossário do IBGE para o Censo 2010, domicílio coletivo é o domicílio em que a relação entre as pessoas que nele habitam é restrita a normas de subordinação administrativa, como hotéis, pensões, presídios, penitenciárias, quartéis, postos militares, asilos, orfanatos, conventos, hospitais e clínicas (com internação), alojamento de trabalhadores, motéis, campings etc.

habitação com mais de 50 anos, por conta da depreciação do imóvel, ignorando uma análise qualitativa sobre o estado de conservação do imóvel³⁰.

De acordo com os dados apresentados pela Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional no Brasil, em 2012, era de 5.792.508 domicílios. O Gráfico 4.1 apresenta a evolução do número absoluto do déficit habitacional no período 2000 a 2012.



Fonte: Déficit habitacional no Brasil (vários anos). Fundação João Pinheiro. Elaboração Própria.

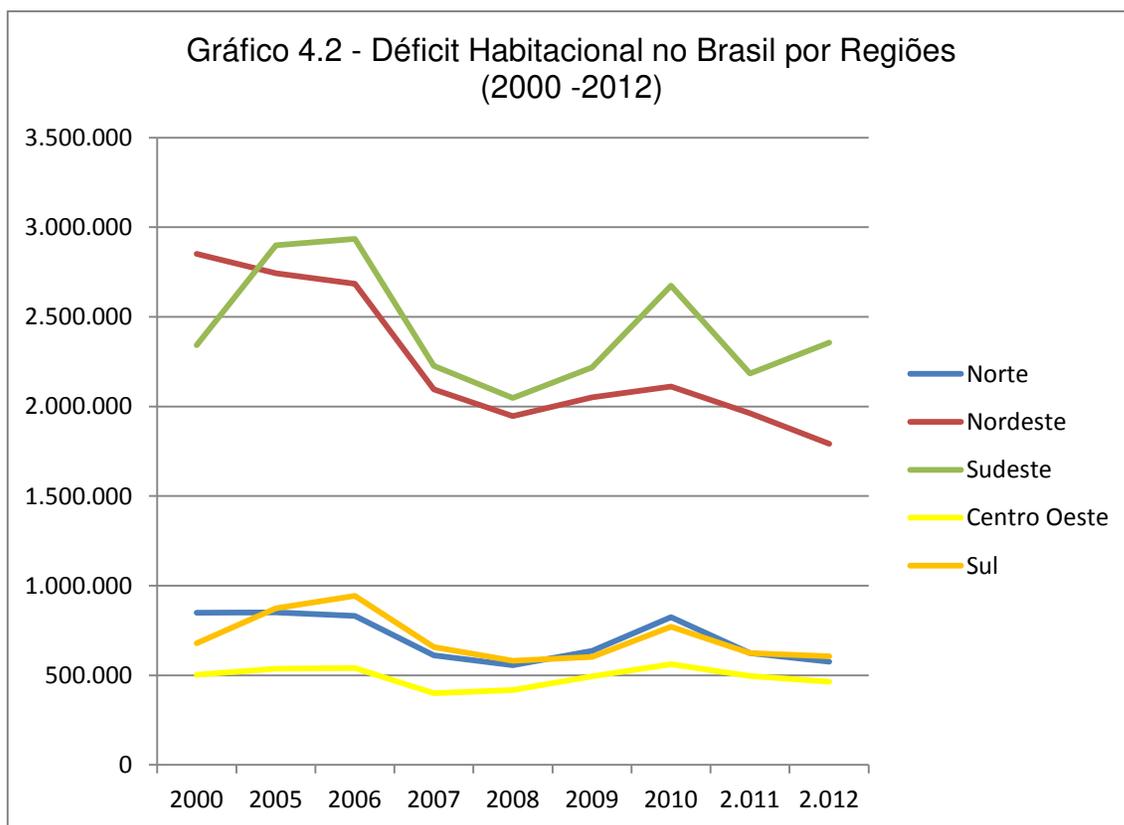
A trajetória de aumento do déficit habitacional persiste em boa parte período analisado, a despeito da mudança metodológica verificada nos dados a partir de 2007. Pode-se considerar, conforme discutido anteriormente, que a diminuição ocorrida no ano de 2007 deu-se, prioritariamente, por conta desta modificação.

A trajetória de elevação do déficit habitacional, entretanto, é interrompida a partir de 2010, apresentando considerável queda nos anos de 2011 e 2012. Tal fato

³⁰ Este ponto merece especial atenção, pois pode representar um elevado incremento do déficit habitacional para os próximos anos. Em 2004, a Política Nacional de Habitação apontava 836.669 unidades habitacionais como inadequadas por terem sido construídas há mais de 50 anos. Dado que o grande estímulo a construção de moradias no Brasil deu-se no período da Ditadura Militar e na vigência do BNH (Banco Nacional de Habitação), muitos domicílios construídos no período atingirão o limite definido pela metodologia da Fundação João Pinheiro e passarão à categoria de inadequados nos próximos anos, o que implica a necessidade de uma revisão deste indicador.

pode estar relacionado com os programas habitacionais desenvolvidos, principalmente a partir de 2007 e 2009, como visto no Capítulo 3. Esta questão será retomada adiante, quando abordarmos os componentes do déficit habitacional.

A variação do déficit habitacional, entretanto, ocorreu de forma diferente nas Regiões do país. Conforme destaca o Gráfico 4.2, no primeiro ano da série, a Região Nordeste apresentava o maior déficit habitacional do país, sendo superada pela Região Sudeste a partir de meados da década de 2000. A mudança metodológica também apresenta forte impacto nas Regiões Nordeste e Sudeste, o que indica que a coabitação familiar compõe uma parcela expressiva do déficit habitacional nestas Regiões. Cabe ressaltar, também, a trajetória ascendente do déficit habitacional na Região Sudeste no último anos da série, contrariando a tendência de queda nas demais Regiões.



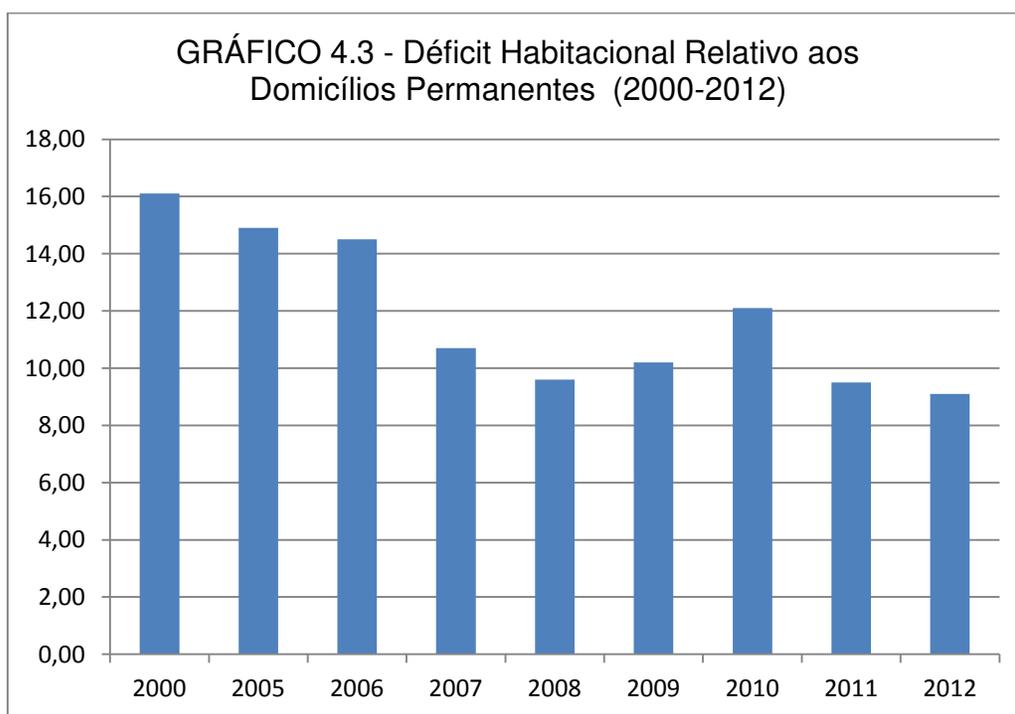
Fonte: Déficit habitacional no Brasil (vários anos). Fundação João Pinheiro. Elaboração Própria.

Ademais, a publicação Déficit Habitacional no Brasil permite a comparação entre déficit habitacional e os domílios permanentes. Esta comparação faz-se

necessária ao relacionar o estoque de domicílios existentes e a necessidade de novos domicílios, apresentando um indicador capaz de comparar as necessidades habitacionais e a base existente.

O Gráfico 4.3 apresenta a variação relativa do déficit habitacional frente ao estoque de domicílios permanentes existentes. Verifica-se, neste caso, uma trajetória de diminuição do déficit relativo ao estoque, mesmo no período anterior à mudança metodológica. Entre 2007 e 2009 apresenta relativa estabilidade, com crescimento no ano de 2010 e nova queda nos anos de 2011 e 2012.

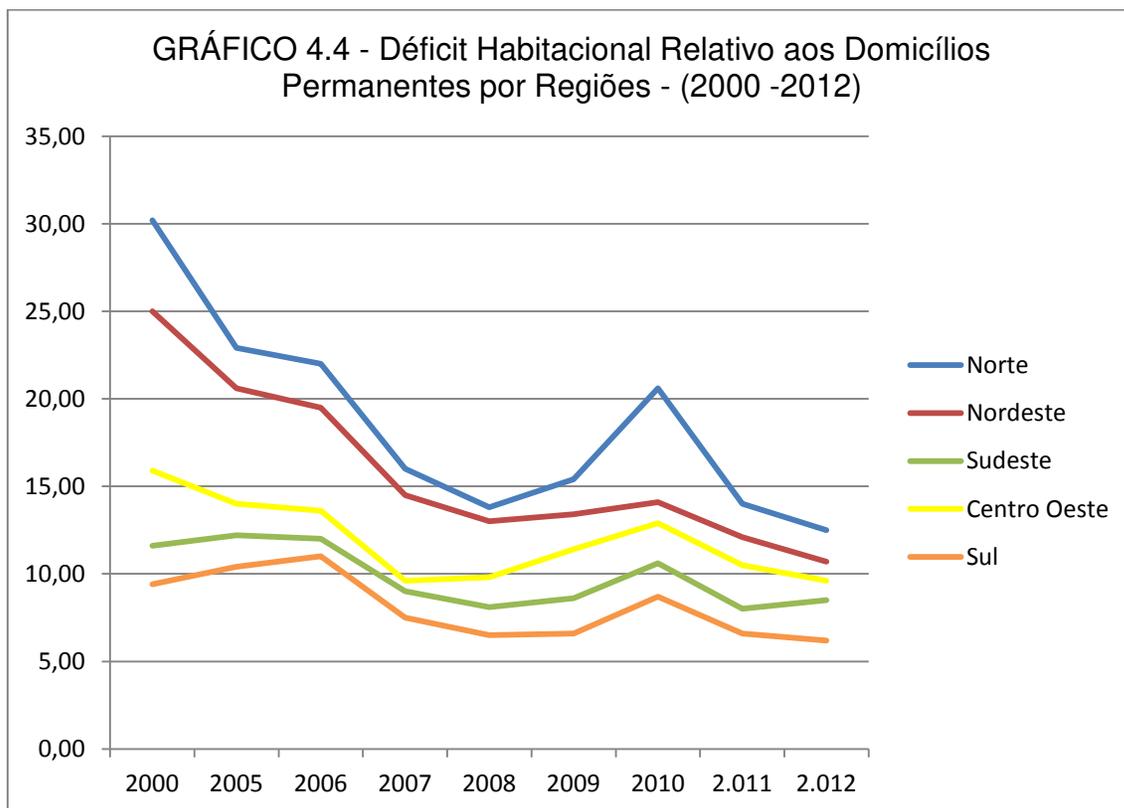
Destaca-se ainda que o ano de 2012 apresenta o menor valor da série histórica para o déficit habitacional relativo, o que indica além da diminuição do déficit habitacional, como destacado anteriormente, uma expansão do número de domicílios.



Fonte: Déficit habitacional no Brasil (vários anos). Fundação João Pinheiro. Elaboração Própria.

Com relação a variação do déficit habitacional relativo por Regiões, frente ao estoque de domicílios, destaca-se a variação ocorrida na Região Norte do país, como aponta o Gráfico 4.4. Ainda que apresente o mais expressivo déficit relativo ao longo da série, este tem diminuído de forma bastante expressiva. Também cabe ressaltar que a trajetória de queda acentua-se nos anos de 2011 e 2012.

Por outro lado, ainda que apresente o mais elevado déficit absoluto, a Região Sudeste não apresenta elevado déficit relativo, mesmo que este tenha apresentado uma trajetória de elevação nos últimos anos da série. Já a Região Nordeste, que também possuía elevado índice no início da série, apresentou considerável redução.



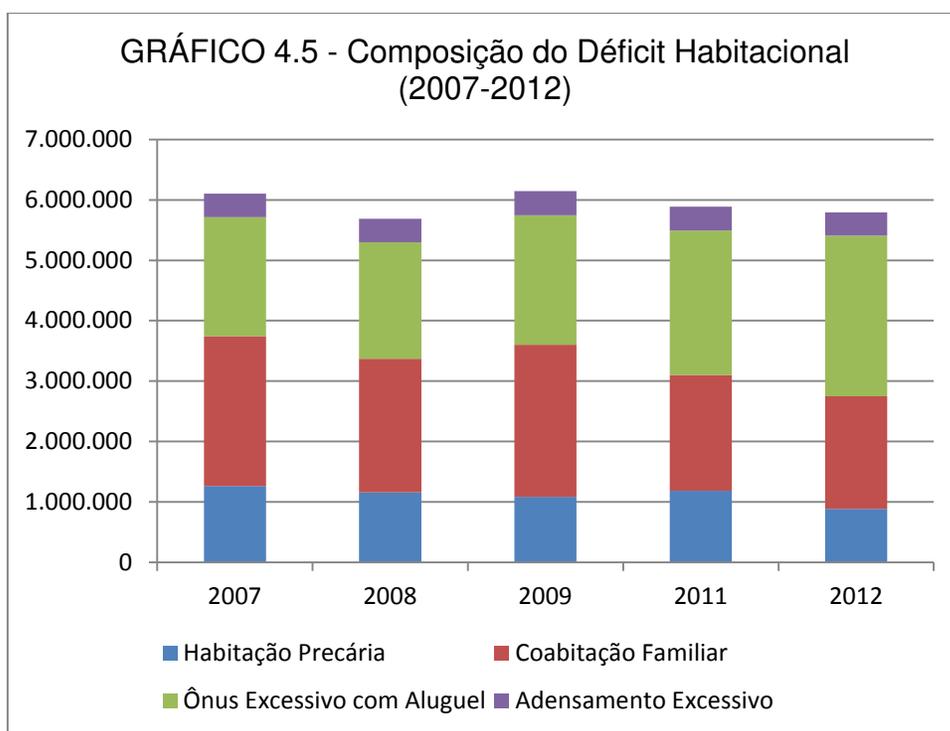
Fonte: Déficit habitacional no Brasil (vários anos). Fundação João Pinheiro. Elaboração Própria.

Outro aspecto relevante do déficit habitacional diz respeito aos componentes. Como destacado no Gráfico 4.5, a participação do componente habitação precária e coabitação familiar apresentaram redução. Os ganhos de renda da população na última década, em conjunto com os programas de urbanização de assentamentos precários e a construção de unidades habitacionais através do Minha Casa, Minha Vida, podem explicar o fenômeno.

Contudo, destaca-se a expressiva elevação do componente ônus excessivo com aluguel. Como apresentado no Capítulo 3, a retomada do financiamento habitacional e os expressivos subsídios aplicados no Programa Minha Casa Minha Vida, sem as devidas preocupações com as questões fundiárias e de ocupação do solo,

acabariam por canalizar parcela importante destes subsídios para o preço das terras e dos imóveis.

Esta trajetória parece consolidar-se nos últimos anos, uma vez que a elevação dos preços da terra e dos imóveis tende a se transferir também para o preço dos aluguéis. Desta forma, o Programa MCMV pode ser responsável pela redução de parcela do déficit habitacional, através da construção de novas unidades, mas pode incrementá-lo em outro componente, uma vez que parte da população passará a comprometer maior da parcela de sua renda com o aluguel.



Fonte: Déficit habitacional no Brasil (vários anos). Fundação João Pinheiro. Elaboração Própria.

Ainda neste sentido, a tabela 4.1 apresenta a participação dos gastos mais relevantes no orçamento familiar. Cabe ressaltar a expressiva participação de dois componentes relacionados às questões de desenvolvimento urbano: habitação e transporte. O item habitação apresentou crescimento elevado, passando de 15,71% em

1987 para 29,40% em 2009. A trajetória é ainda mais acentuada no item aluguel, que passa de 2,71% em 1987 para 12,80% em 2009³¹.

TABELA 4.1 - Participação de Gastos Selecionados no Orçamento Familiar

	1987	1995	2002	2009
Alimentação	18,72	16,61	15,90	15,30
Habitação	15,71	20,51	29,30	29,40
Aluguel	2,71	4,45	13,60	12,80
Vestuário	9,54	4,70	4,60	4,50
Higiene e cuidados pessoais	1,41	1,35	1,80	1,90
Assistência a saúde	5,31	6,50	5,80	5,90
Educação	2,67	3,46	3,50	2,60
Recreação e cultura	3,18	2,51	2,00	1,70
Transporte	16,59	18,43	15,00	15,70
Urbano	2,35	3,11	2,30	2,20
Veículo próprio (gasolina+ álcool)	3,64	2,29	3,30	3,10
Aquisição de Veículo	5,54	8,63	5,90	6,80
Outros (transportes)	5,06	4,40	3,50	3,60

Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares (vários anos). IBGE. Elaboração Própria.

Por fim, o estudo sobre o déficit habitacional no Brasil também analisa sua distribuição de acordo com as faixas de renda da população³². Como aponta o Gráfico 4.6, o déficit habitacional no Brasil concentra-se na faixa de renda de até 3 salários mínimos, com participação entre 80% e 90% do total do déficit ao longo do período.

A partir de 2010, a Fundação João Pinheiro passa a incluir a faixa de população sem rendimentos, caracterizada por domicílios extremamente pobres, fato que determina um grupo diferente dentro da população de baixa renda. Esta parcela da

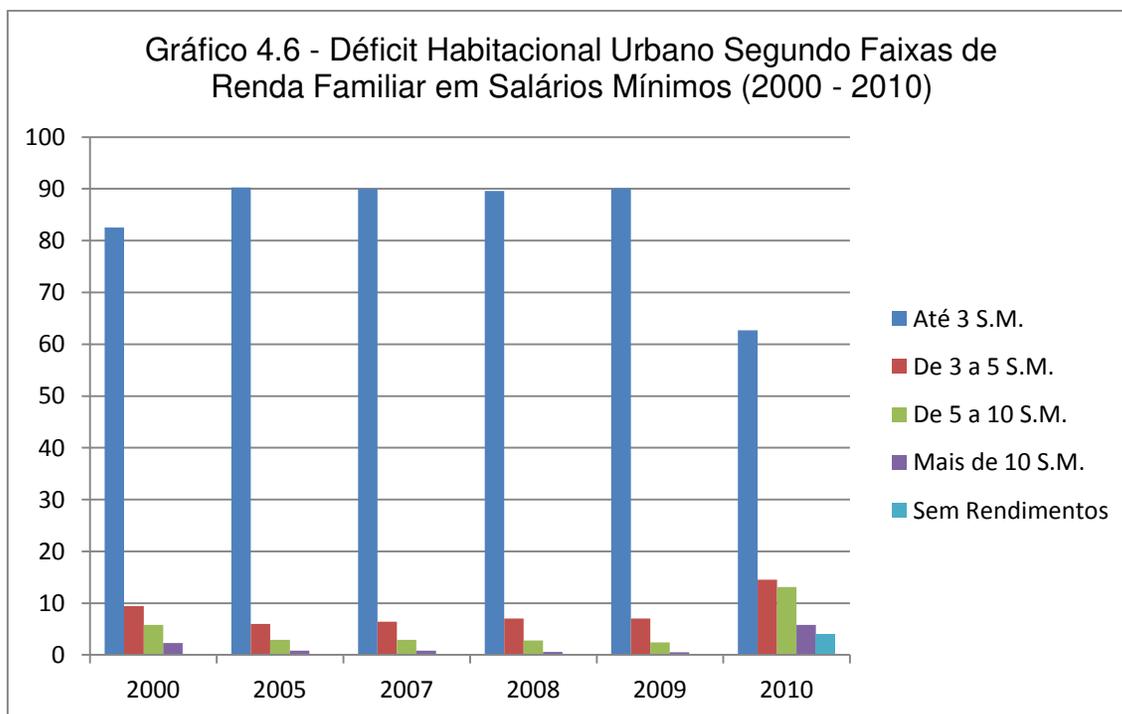
³¹ Destaca-se, ainda, que a última POF disponível é de 2009 e ainda não incorpora o aumento dos preços do aluguel nos últimos anos, já capturado na pesquisa do déficit habitacional.

³² A Fundação João Pinheiro, até o momento da conclusão deste estudo, não havia apresentado o déficit habitacional por faixa de renda para os anos de 2011 e 2012.

população necessita de um padrão de política habitacional diferente daquele para população que possui rendimentos, sendo um avanço importante do estudo e apresentando um diagnóstico mais detalhado para a formulação das políticas do setor.

Os dados referentes ao ano de 2010 apresentam importante modificação no padrão do déficit habitacional. Neste ano, a parcela do déficit correspondente à população com faixa de renda de até 3 salários mínimos diminui consideravelmente, modificando, pela primeira vez na série, de forma significativa, o padrão do déficit.

Ainda que sejam englobados os dados da parcela da população sem rendimentos ao grupo com faixa de renda de até 3 salários mínimos, a participação no ano de 2010 chega a 66,6%, em evidente contraste com o índice anterior. Este movimento carece de análises mais específicas, que passam desde a alteração da metodologia para incluir a parcela sem rendimentos, quanto às alterações do nível de renda da população nos anos recentes.



Fonte: Déficit habitacional no Brasil (vários anos). Fundação João Pinheiro. Elaboração Própria.

Ao tornar-se referência para a questão habitacional no Brasil, o diagnóstico Déficit Habitacional do Brasil acabou por cumprir outro papel: nortear a elaboração da

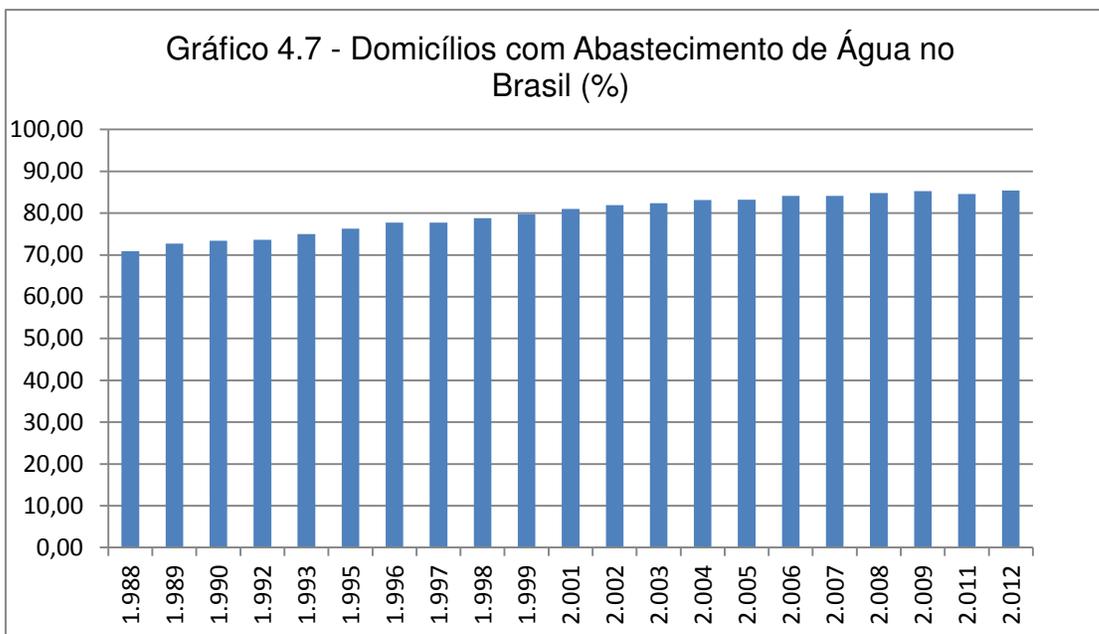
política habitacional, porém, predominantemente em seu aspecto quantitativo e não qualitativo. Ao evidenciar a necessidade de construção de novas moradias, sua ampla divulgação na mídia e sua adoção oficial pelo Governo, fez com que a política habitacional desenvolvida nos anos recentes tenha se tornado um exercício de garantir fonte de financiamento e construir um número elevado de moradias, relegando alternativas que poderiam também ser implementadas.

Desta forma, apesar dos documentos formulados e apresentados pelo Ministério das Cidades, como a Política Nacional de Habitação e o Plano Nacional de Habitação, apresentarem uma visão extremamente ampla e propor uma política habitacional de maior envergadura, a questão tem sido discutida em uma visão restrita ao número de unidades contratadas e produzidas. Como aponta Royer (2009), *ao reduzir o direito à moradia a um número, o conceito dá ideia de que o objeto da política é um produto de prateleira, similar a qualquer outra mercadoria produzida pelo sistema* (ROYER, 2009:152).

4.2. Evolução do Problema do Saneamento Básico

Conforme apontado anteriormente, o setor de saneamento passou a englobar, além das duas vertentes tradicionais, abastecimento de água e esgotamento sanitário, as áreas de manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais. Porém, cabe ressaltar que os indicadores do setor ainda tendem a concentrar-se nas áreas tradicionais.

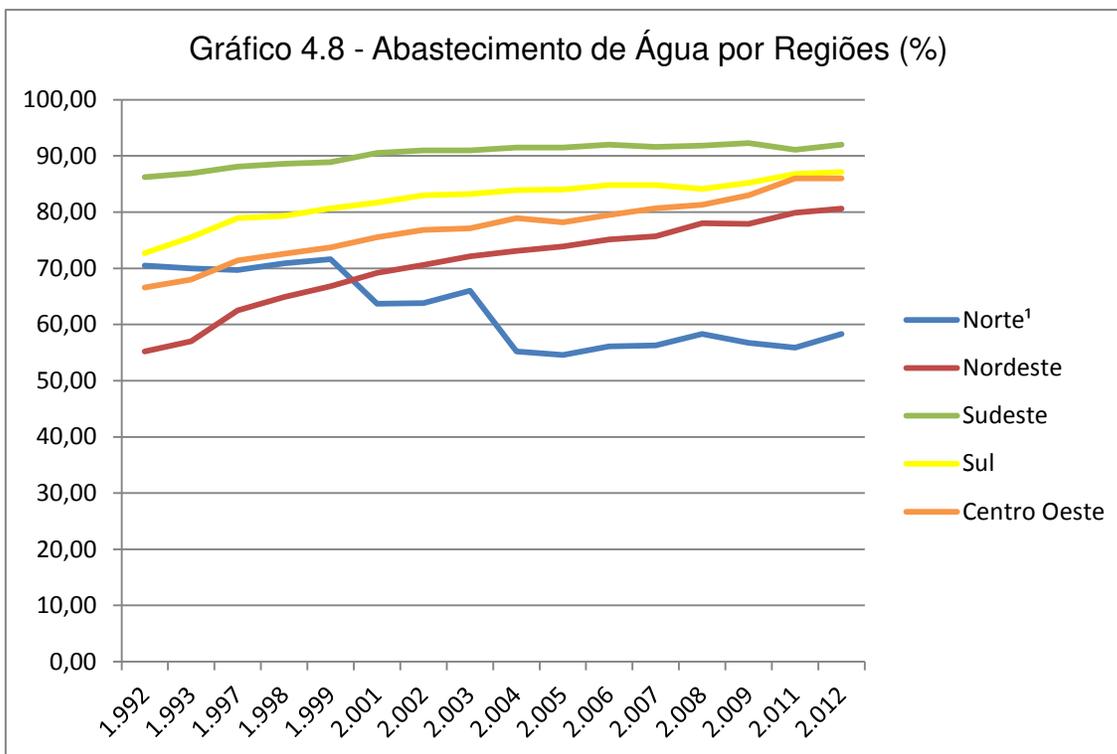
Com relação ao abastecimento de água, os dados da PNAD apresentam consistente evolução no atendimento, conforme apresentado no Gráfico 4.7. Contudo, deve-se ressaltar que a expansão da oferta de abastecimento de água ocorre de maneira bastante lenta, passando de 70,90% dos domicílios em 1988 para 85,40% dos domicílios em 2012.



FONTE: PNADS/IBGE (1988/2012). Elaboração Própria.

A expansão do abastecimento de água, com o intuito de atingir a universalização, demanda investimentos ainda mais elevados, uma vez que os municípios que não possuem rede de abastecimento encontram-se em regiões distantes e com dificuldade de acesso. Desta forma, verifica-se que o abastecimento de água não ocorre de maneira uniforme nas Regiões do país.

Conforme o Gráfico 4.8, o índice de atendimento supera os 90% de domicílios apenas na Região Sudeste, apresentando resultado inferior a 60% na Região Norte. Destaca-se, também, a continua evolução da maior parte das Regiões, principalmente a Região Nordeste, que no início da série apresentava o pior índice de cobertura, aproximadamente 55% em 1992, e que passa a alcançar 80% no ano de 2012. Mais uma vez, a Região Norte contraria a evolução demonstrada nas outras áreas, permanecendo com índice estável até 2004, quando não se incluía a zona rural, e após este período, quando a zona rural passa a ser incorporada.

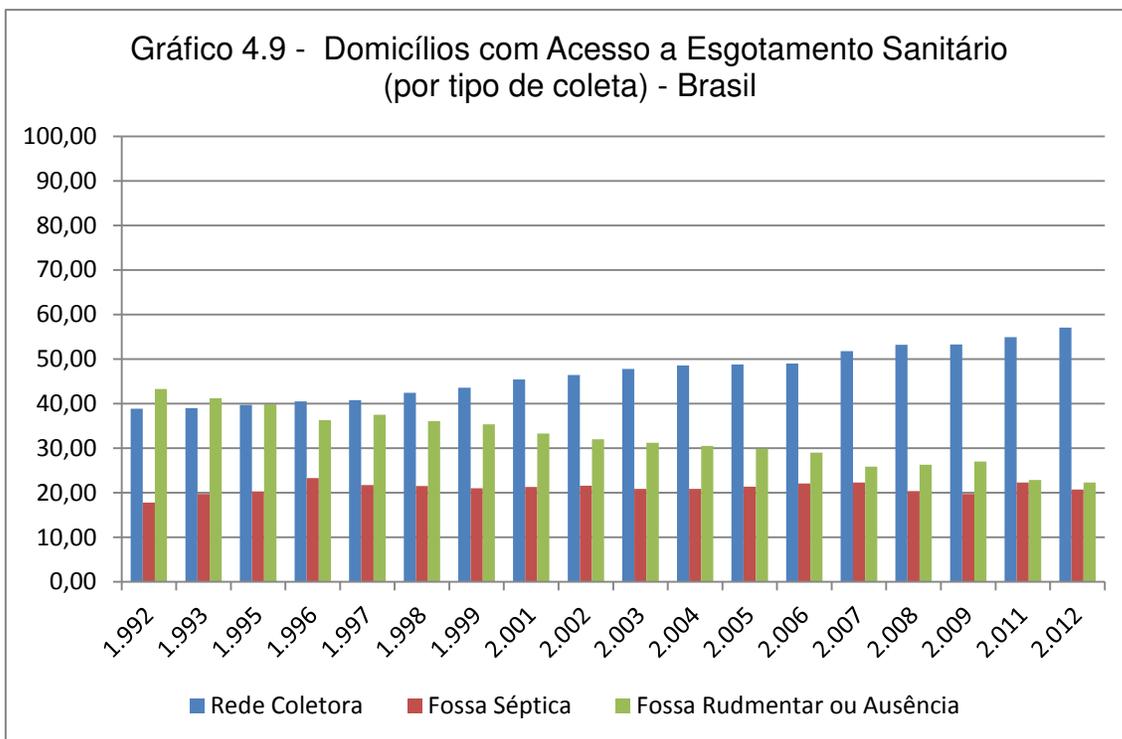


FONTE: PNAD/IBGE. Elaboração Própria.

1 A partir de 2004 a PNAD incorpora a área rural da Região Norte.

Com relação ao esgotamento sanitário, o índice de cobertura pode ser considerado bastante reduzido e a evolução no período, frente às necessidades do país, não pode ser considerada significativa, conforme descreve o Gráfico 4.9. O acesso dos domicílios à rede coletora de esgoto passou de aproximadamente 39% em 1992 para 57,10% em 2012.

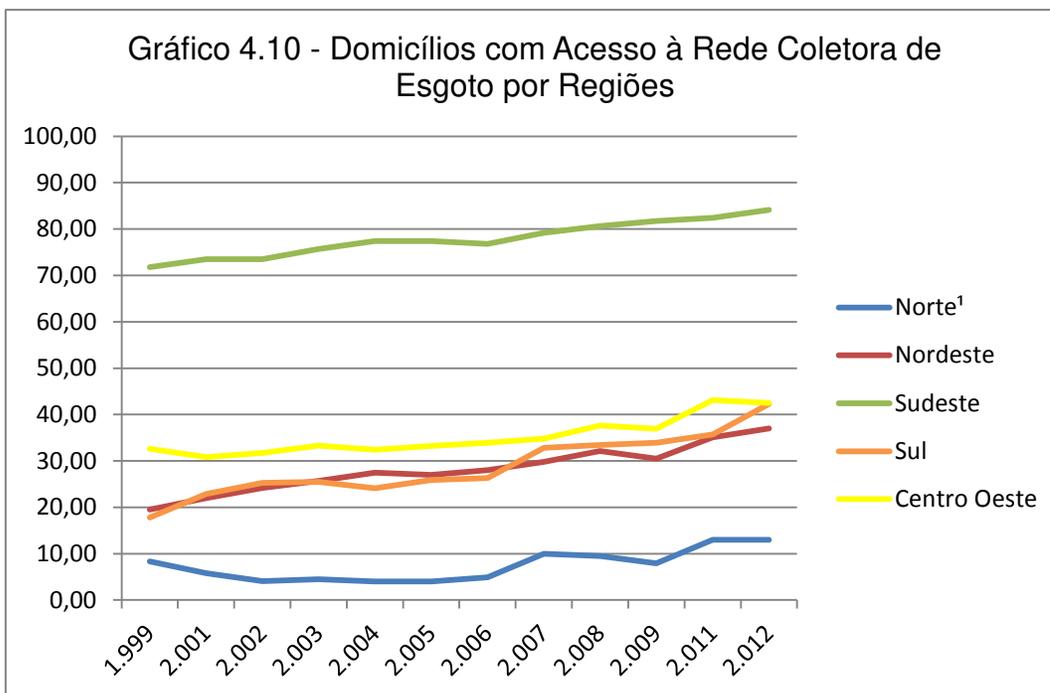
De acordo com a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (IBGE, 2010), *em circunstâncias específicas, as fossas sépticas podem ser consideradas uma alternativa aceitável à rede coletora*. Ainda assim, não se deve desprezar o elevado número de domicílios que não estão conectados à rede. Contudo, como algumas regiões do país, em especial a Região Norte, utilizam comumente a fossa séptica como instrumento de esgotamento sanitário, tal fato representará grandes distorções se analisarmos o esgotamento sanitário do ponto de vista regional.



FONTE: PNAD/IBGE. Elaboração Própria.

O índice de cobertura do esgotamento sanitário através de rede coletora por Regiões está discriminado no Gráfico 4.10. Enquanto a Região Sudeste apresenta mais de 80% dos domicílios conectados à rede coletora, as demais Regiões apresentam resultados bastante inferiores, em torno de 40% dos domicílios para as Regiões Nordeste, Sul e Centro Oeste, enquanto a Região Norte apresenta baixo índice, com apenas 10% dos domicílios conectados.

Ademais, percebe-se que o ritmo de evolução é bastante lento, a exceção da Região Sul, que apresentava índice inferior a 20% no início da série e em 2012 superava os 40%. As Regiões Nordeste e Centro Oeste apresentam evolução semelhante, em torno de 10% ao longo do período e a Região Sudeste de 17,50%. Já a Região Norte, além do baixo índice de cobertura, apresentou a menor evolução do período, apenas 4,70%.



FONTE: PNAD/IBGE. Elaboração Própria.

1 A partir de 2004 a PNAD incorpora a área rural da Região Norte.

Com relação ao tratamento do esgoto coletado, o índice é ainda menor. De acordo com a IBGE (2010), no ano de 2008, apenas 68,8% do esgoto coletado era objeto de tratamento. Baseando-se nos baixos indicadores de coleta e de tratamento, pode-se apontar que a evolução na área de esgotamento sanitário encontra-se aquém das necessidades do país.

Outra importante fonte de indicadores do setor de saneamento é o Sistema Nacional de Informações de Saneamento (SNIS). O SNIS apresenta anualmente a mais ampla análise dos indicadores para o setor de saneamento básico no Brasil. Desde 1996, com a publicação dos dados referente ao ano de 1995, apresenta-se regularmente a série histórica do diagnóstico do setor, com considerável nível de detalhamento, independentemente dos dados do CENSO e da PNAD³³.

³³ O SNIS utiliza-se de informações fornecidas diretamente pelos prestadores de serviço. Ainda que a metodologia adotada tenha sido alterada ao longo do período e o número de prestadores que compõem os dados tenha se alterado, a série histórica dos principais indicadores para o setor de saneamento apresentados pelo SNIS pode ser considerada bastante consistente.

Os dados apresentados pelo SNIS são coletados através de informações dos prestadores de serviços de saneamento, que podem ser divididos em três categorias, a saber: a-) o prestador regional, as chamadas companhias estaduais de saneamento, que atendem diversos municípios, limítrofes ou não, de um estado; b-) o prestador microrregional, que atende dois ou mais municípios limítrofes uns dos outros no mesmo estado; e c-) o prestador local, que atende um único município.

Os indicadores do SNIS são divididos de modo a avaliar diversos aspectos do setor, desde sua eficiência na prestação dos serviços até seu aspecto econômico, de modo a analisar sua viabilidade financeira. Os indicadores são divididos em grupos, de acordo com a característica do setor que se pretende analisar. Dessa forma, os grupos de indicadores são assim distribuídos:

1-) **Caracterização Global do Sistema de Água e Esgoto**, que apresenta indicadores como a quantidade de ligações de água e esgoto no país, o volume de água produzido ou o volume de esgoto tratado;

2-) **Índices de atendimento**, que apresentam os indicadores mais comumente utilizados para análise do setor de saneamento, como o percentual da população com acesso à abastecimento de água, coleta de esgoto e esgoto tratado;

3-) **Consumo Médio de Água per capita**, que é calculado através da média diária do volume de água produzido dividido pelo número de indivíduos que possuem acesso ao abastecimento regular de água. *É uma informação relevante e importante para as projeções de demanda, para o dimensionamento de sistemas de água e de esgotos, e para o controle operacional.* (SNSA 2011);

4-) **Perdas de Água**, grupo de indicadores que descreve as perdas de faturamento dos prestadores de serviço, como as perdas na distribuição de água;

5-) **Investimentos realizados**, que tem por objetivo apresentar os investimentos realizados pelos prestadores de serviço, além dos estados e prefeituras;

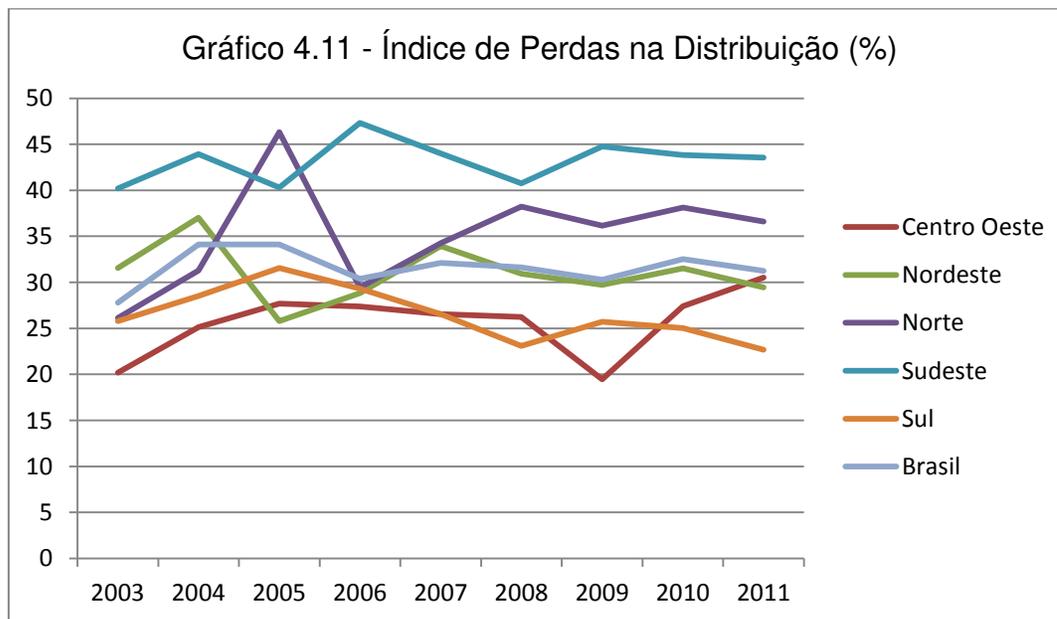
6-) **Receitas e Despesas**, que apresenta os indicadores financeiros dos prestadores de serviço, comparando as receitas operacionais e a despesa total com os serviços;

7-) **Tarifas e Despesas Médias**, que tratam as despesas médias por volume produzido e as tarifas médias cobradas dos consumidores;

8-) **Geração de Empregos**, que representa o número de trabalhadores envolvidos diretamente na prestação de serviços no setor de saneamento;

9-) **Evolução da Eficiência no Setor**, que são os indicadores utilizados para uma visão consolidada do setor, composta por indicadores operacionais e administrativo-financeiros.

Dentre os indicadores técnicos apresentados no SNIS, pode-se destacar o índice de perdas na distribuição de água, apontado como um indicador de eficiência do setor, conforme discriminado no Gráfico 4.11. Percebe-se que o índice de perdas na distribuição é bastante elevado em todas as Regiões do país, principalmente na Região Sudeste, cujo índice de abastecimento é o mais elevado.



FONTE: SNIS. Elaboração Própria.

Em média, no Brasil, aproximadamente 30% de toda a água captada é perdida ao longo do processo de distribuição para os domicílios, o que representa um índice bastante elevado e que não apresenta tendência de melhora no período.

Dentre os indicadores financeiros, as Tabelas 4.2 e 4.3 apresentam os valores de tarifa média para abastecimento de água e coleta de esgoto, de acordo com informação dos prestadores de serviços ao SNIS. A evolução da tarifa de água e esgoto apresentou crescimento elevado, contrariando a expansão dos sistemas, como destacado acima.

Para o abastecimento de água, a tarifa média apresentou variação de 79,14% no Brasil, entre 2003 e 2011. Levando-se em conta as diferenças regionais, destaca-se o aumento das tarifas na Região Nordeste, que atingiu 102,61%. Com relação ao esgotamento sanitário, o aumento da tarifa também pode ser considerado expressivo, sendo de 71,65% no país e com elevação ainda mais significativa nas Regiões Norte e Nordeste, com aumento de 118,90% e 107,07, respectivamente³⁴.

Tabela 4.2 - Tarifa média de água (R\$/m³)

	2003	2005	2008	2011	Varição 2011/2003 (%)
Centro Oeste	1,51	1,85	2,41	2,98	97,35
Nordeste	1,15	1,45	1,87	2,33	102,61
Norte	1,37	1,77	2,11	2,31	68,61
Sudeste	1,34	1,66	2,05	2,34	74,63
Sul	1,87	2,05	2,35	3,10	65,78
Brasil	1,39	1,70	2,09	2,49	79,14

FONTE: SNIS. Elaboração Própria.

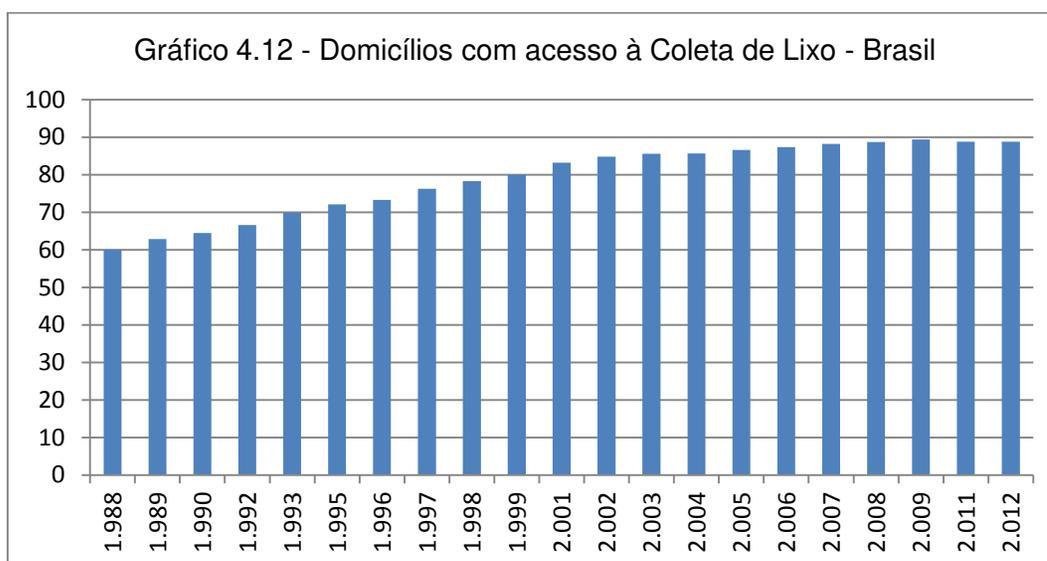
³⁴ Para comparação, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE), utilizado como índice oficial do Governo Federal para medição da inflação, acumulou no mesmo período avanço de 51,38%.

Tabela 4.3 - Tarifa média de esgoto (R\$/m³)

	2003	2005	2008	2011	Varição 2011/2003 (%)
Centro Oeste	1,37	1,79	2,21	2,58	88,32
Nordeste	0,99	1,21	1,40	2,05	107,07
Norte	1,27	1,49	2,22	2,78	118,90
Sudeste	1,29	1,61	1,88	2,19	69,77
Sul	1,33	1,59	1,69	1,95	46,62
Brasil	1,27	1,58	1,83	2,18	71,65

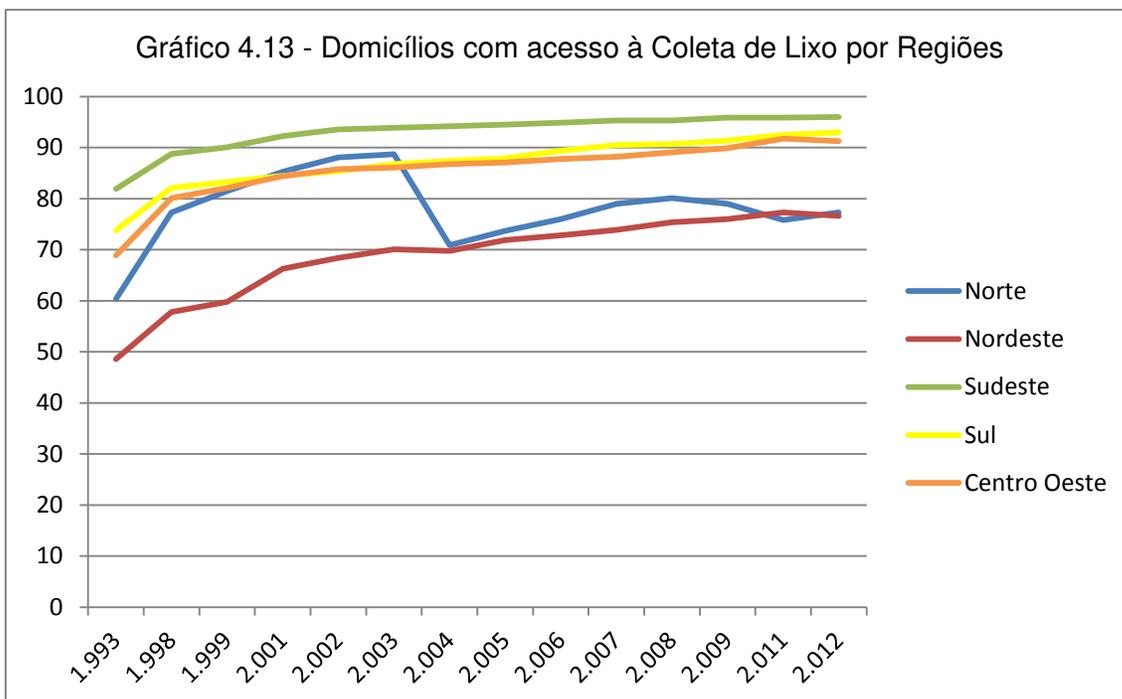
FONTE: SNIS. Elaboração Própria.

Por fim, com relação ao acesso à coleta de lixo, houve importante evolução ao longo do período 1988-2012, conforme demonstra o Gráfico 4.12. No início da série, apenas 60% dos domicílios apresentavam cobertura do serviço, enquanto no ano de 2012, aproximadamente 90% são atendidos.



FONTE: PNAD/IBGE. Elaboração Própria.

Contudo, a despeito da evolução geral, ainda existem consideráveis diferenças regionais, como demonstra o Gráfico 4.13. As Regiões Sudeste, Sul e Centro Oeste possuem elevado atendimento do serviço de coleta de lixo, com índices superiores a 90% dos domicílios atendidos. Por outro lado, as Regiões Norte e Nordeste apresentam cobertura inferior a 80%.



FONTE: PNAD/IBGE. Elaboração Própria.

1 A partir de 2004 a PNAD incorpora a área rural da Região Norte.

4.3. Evolução do Problema da Mobilidade Urbana

Ao contrário do que verificamos nas demais áreas das políticas públicas de desenvolvimento urbano, o setor de mobilidade não apresenta indicadores consistentes, que permitam demonstrar, em sua totalidade, as modificações ocorridas e os impactos para qualidade de vida da população.

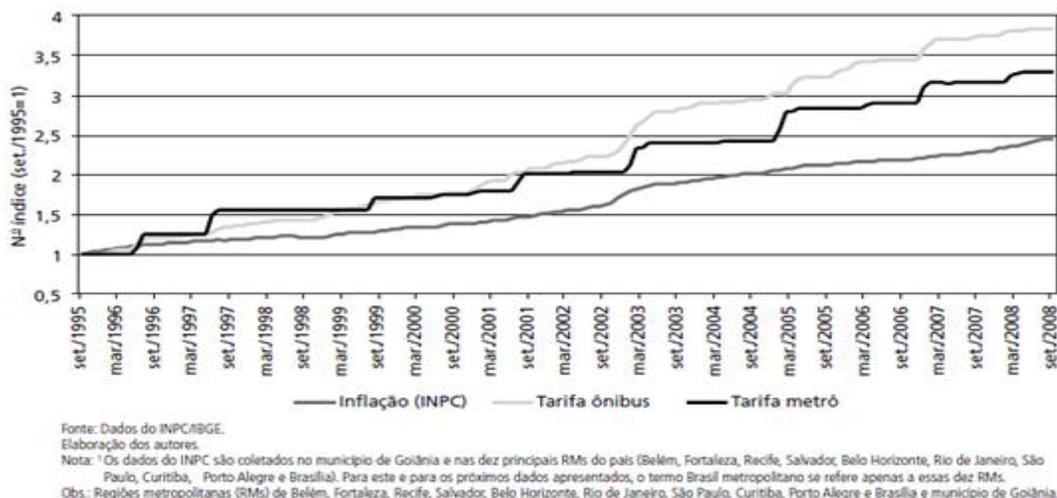
Dois aspectos podem ser considerados fundamentais para a ausência de indicadores oficiais, bem como de séries históricas consistentes: Primeiramente, a pequena participação do Governo Federal na área de mobilidade ao longo de boa parte do período analisado e, também, a indicação constitucional de que os serviços devem ser prestados pelas instâncias locais, fato que implica em não adotar indicadores para acompanhamento das ações. Ademais, a oferta de serviços de mobilidade urbana guarda profunda relação com as características municipais, a depender do tamanho da cidade e modais de transportes historicamente utilizados, dentre outros fatores. Dessa

forma, a adoção de indicadores que permitam a análise do país como um todo torna-se tarefa bastante complexa.

Dado o impacto nas condições de vida da população de baixa renda, ao influenciar diretamente sua capacidade de deslocamento e, com isso, o acesso ao mercado de trabalho e demais serviços disponíveis, uma parcela considerável dos indicadores sobre mobilidade urbana trata sobre a questão da tarifa de transporte público.

Carvalho e Pereira (2011) apresentam a evolução das tarifas de transporte metropolitano, ônibus e metrô, para dez Regiões Metropolitanas, conforme a Figura 4.2. Percebe-se que, ambas as tarifas cresceram acima do índice de inflação utilizado pelos autores. Desta forma, pode-se afirmar que, com o objetivo de manter a estabilidade econômico-financeira do setor de transportes públicos, as tarifas são constantemente reajustadas, com maior impacto na população de baixa renda.

Figura 4.2 – Evolução Nominal das Tarifas de Ônibus e Metrô



FONTE: CARVALHO & PEREIRA (2011)

A Tabela 4.4 apresenta a evolução da tarifa de ônibus em quarenta e cinco municípios do país, incluindo capitais e municípios com população acima de 500 mil habitantes. Dentre os municípios selecionados, apenas dez apresentaram aumento de tarifa inferior à inflação do período entre 2005 e 2014, sendo sete capitais. Por outro

lado, vinte Municípios apresentaram incremento na tarifa em mais de 10% acima da inflação, sendo 11 capitais³⁵.

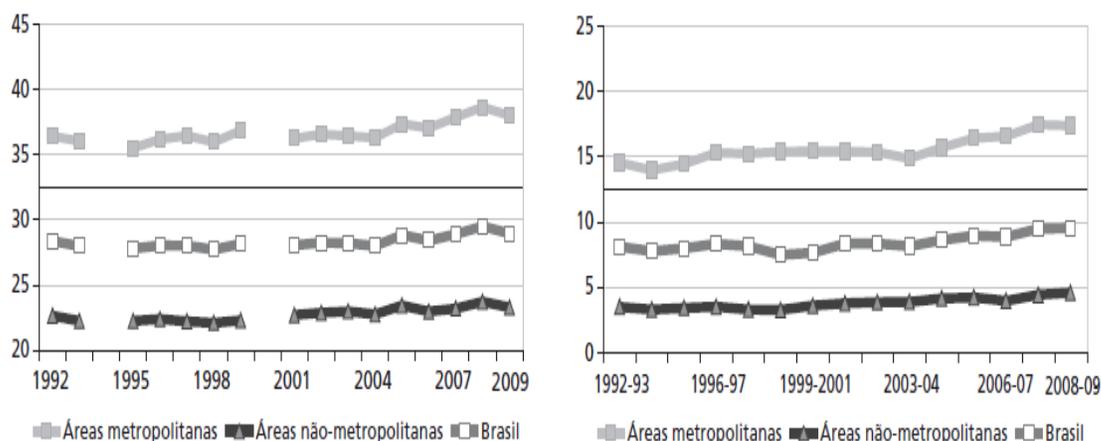
Ainda com relação ao impacto do custo do transporte no orçamento familiar, retoma-se à Tabela 4.1, apresentada no subcapítulo 4.1. O gasto com transportes mostrou-se o segundo mais elevado na série apresentada, em seguida aos gastos com habitação. Desta forma, pode-se concluir que o impacto dos aumentos da tarifa de transporte urbano, principalmente para as famílias de baixa renda, é bastante expressivo, sendo importante eixo de atuação para políticas públicas do setor.

Outro indicador empregado para analisar a estrutura de mobilidade das cidades é o tempo utilizado nos deslocamentos. Contudo, deve-se ressaltar que este indicador apresenta representatividade apenas em grandes cidades, uma vez que em cidades menos populosas os deslocamentos tendem a ser menores e menos sujeitos a engarrafamentos, sendo assim, o tempo de deslocamento não costuma ser expressivo.

A Figura 4.3 apresenta a evolução do tempo médio no deslocamento casa-trabalho, indicando a expressiva diferença entre municípios que pertencem ou não às Regiões Metropolitanas e aponta, ainda, uma trajetória de elevação nestas regiões. Também demonstra a parcela de deslocamentos que supera uma hora de duração, ainda mais expressivos nas áreas metropolitanas.

³⁵ Cabe destacar que muitos dos Municípios selecionados cancelaram, ou não aplicaram, o aumento das tarifas previsto nos anos de 2013 e 2014, por conta das manifestações populares ocorridas no ano de 2013, interrompendo uma trajetória de aumento constante verificada no período analisado.

FIGURA 4.3 – Tempo médio no deslocamento casa-trabalho (Em Minutos) e Proporção de viagens casa-trabalho com mais de uma hora de duração



FONTE: PEREIRA & SCHWANEN (2013)

Tabela 4.4 - Variação da Tarifa de Ônibus em Municípios Selecionados (2005-2014)

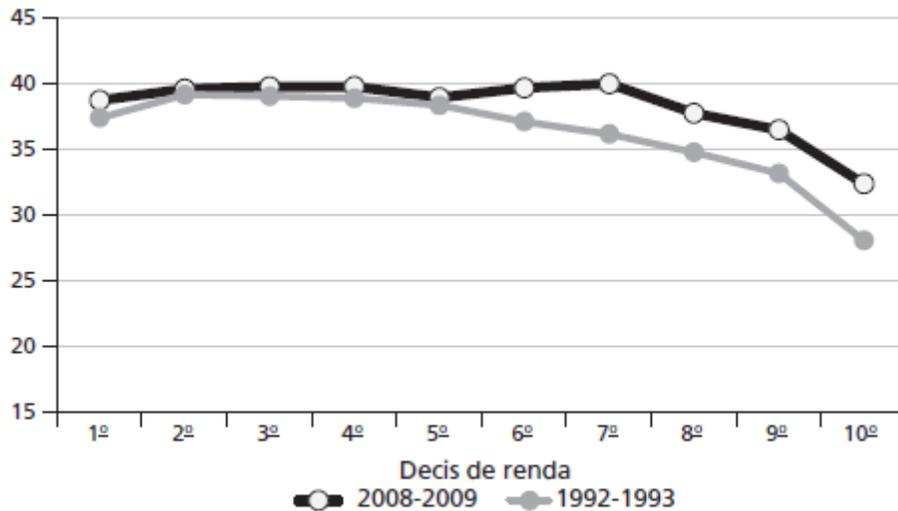
Município	Tarifa em Junho/2005	Tarifa em Julho/2010	Variação 2010/2005 (%)	Variação Acima do IPCA no Período (2005/2010)	Tarifa em Janeiro/2014	Variação 2014/2005 (%)	Variação Acima do IPCA no Período (2005/2014)
São Gonçalo/RJ	R\$ 1,40	R\$ 2,30	64,29	41,37	R\$ 2,80	100,00	53,78
Belém/PA	R\$ 1,15	R\$ 1,85	60,87	37,95	R\$ 2,20	91,30	45,08
Salvador/BA	R\$ 1,50	R\$ 2,30	53,33	30,41	R\$ 2,80	86,67	40,45
Manaus/AM	R\$ 1,50	R\$ 2,10	40,00	17,08	R\$ 2,75	83,33	37,11
Florianópolis/SC	R\$ 1,60	R\$ 2,38	48,75	25,83	R\$ 2,90	81,25	35,03
Goiânia/GO	R\$ 1,50	R\$ 2,25	50,00	27,08	R\$ 2,70	80,00	33,78
Cuiabá/MT	R\$ 1,60	R\$ 2,30	43,75	20,83	R\$ 2,85	78,13	31,91
João Pessoa/PB	R\$ 1,30	R\$ 1,90	46,15	23,23	R\$ 2,20	69,23	23,01
Feira de Santana/BA	R\$ 1,40	R\$ 2,15	53,57	30,65	R\$ 2,35	67,86	21,64
Contagem/MG	R\$ 1,65	R\$ 2,40	45,45	22,53	R\$ 2,75	66,67	20,45
Duque de Caxias/RJ	R\$ 1,60	R\$ 2,35	46,88	23,96	R\$ 2,65	65,63	19,41
Nova Iguaçu/RJ	R\$ 1,60	R\$ 2,30	43,75	20,83	R\$ 2,65	65,63	19,41
Aracaju/SE	R\$ 1,45	R\$ 2,10	44,83	21,91	R\$ 2,35	62,07	15,85
Belo Horizonte/MG	R\$ 1,65	R\$ 2,30	39,39	16,47	R\$ 2,65	60,61	14,39
Porto Alegre/RS	R\$ 1,75	R\$ 2,45	40,00	17,08	R\$ 2,80	60,00	13,78
Maceió/AL	R\$ 1,45	R\$ 2,10	44,83	21,91	R\$ 2,30	58,62	12,40
Osasco/SP	R\$ 1,90	R\$ 2,70	42,11	19,19	R\$ 3,00	57,89	11,67
São José dos Campos/SP	R\$ 1,90	R\$ 2,50	31,58	8,66	R\$ 3,00	57,89	11,67
Juiz de Fora/MG	R\$ 1,30	R\$ 1,80	38,46	15,54	R\$ 2,05	57,69	11,47
Sorocaba/SP	R\$ 2,00	R\$ 2,65	32,50	9,58	R\$ 3,15	57,50	11,28
Macapá/AP	R\$ 1,35	R\$ 1,95	44,44	21,52	R\$ 2,10	55,56	9,34
Ribeirão Preto/SP	R\$ 1,80	R\$ 2,30	27,78	4,86	R\$ 2,80	55,56	9,34

Vitória/ES	R\$ 1,55	R\$ 2,00	29,03	6,11	R\$ 2,40	54,84	8,62
Campo Grande/MS	R\$ 1,80	R\$ 2,50	38,89	15,97	R\$ 2,75	52,78	6,56
Rio de Janeiro/RJ	R\$ 1,80	R\$ 2,35	30,56	7,64	R\$ 2,75	52,78	6,56
Natal/RN	R\$ 1,45	R\$ 2,00	37,93	15,01	R\$ 2,20	51,72	5,50
Joinville/SC	R\$ 1,85	R\$ 2,30	24,32	1,40	R\$ 2,80	51,35	5,13
Campinas/SP	R\$ 2,00	R\$ 2,60	30,00	7,08	R\$ 3,00	50,00	3,78
Curitiba/PR	R\$ 1,80	R\$ 2,20	22,22	-0,70	R\$ 2,70	50,00	3,78
Guarulhos/SP	R\$ 2,00	R\$ 2,65	32,50	9,58	R\$ 3,00	50,00	3,78
Santo André/SP	R\$ 2,00	R\$ 2,65	32,50	9,58	R\$ 3,00	50,00	3,78
São Bernardo do Campo/SP	R\$ 2,00	R\$ 2,50	25,00	2,08	R\$ 3,00	50,00	3,78
São Paulo/SP	R\$ 2,00	R\$ 2,70	35,00	12,08	R\$ 3,00	50,00	3,78
Rio Branco/AC	R\$ 1,60	R\$ 1,90	18,75	-4,17	R\$ 2,40	50,00	3,78
Palmas/TO	R\$ 1,70	R\$ 2,00	17,65	-5,27	R\$ 2,50	47,06	0,84
Porto Velho/RO	R\$ 1,80	R\$ 2,30	27,78	4,86	R\$ 2,60	44,44	-1,78
Recife/PE	R\$ 1,50	R\$ 1,85	23,33	0,41	R\$ 2,15	43,33	-2,89
Uberlândia/MG	R\$ 1,90	R\$ 2,25	18,42	-4,50	R\$ 2,70	42,11	-4,11
São Luís/MA	R\$ 1,50	R\$ 2,10	40,00	17,08	R\$ 2,10	40,00	-6,22
Teresina/PI	R\$ 1,50	R\$ 1,75	16,67	-6,25	R\$ 2,10	40,00	-6,22
Londrina/PR	R\$ 1,90	R\$ 2,10	10,53	-12,39	R\$ 2,65	39,47	-6,75
Fortaleza/CE	R\$ 1,60	R\$ 1,80	12,50	-10,42	R\$ 2,20	37,50	-8,72
Jaboatão dos Guararapes/PE	R\$ 1,50	R\$ 1,85	23,33	0,41	R\$ 1,90	26,67	-19,55
Boa Vista/RR	R\$ 1,80	R\$ 2,00	11,11	-11,81	R\$ 2,25	25,00	-21,22
Brasília/DF	R\$ 1,60	R\$ 2,00	25,00	2,08	R\$ 2,00	25,00	-21,22

FONTE: Sistema de Informações da Mobilidade Urbana (ANTP). IPEADATA. Elaboração Própria.

O tempo de deslocamento também guarda considerável relação com a renda da população, conforme descreve Pereira e Schwanen (2013). A Figura 4.4 mostra o tempo de deslocamento médio casa-trabalho, de acordo com os decis de renda. O tempo médio de deslocamento para a população de baixa renda é de aproximadamente 40 minutos, nos dois períodos indicados. Percebe-se a diminuição no tempo gasto conforme o aumento de renda, atingindo pouco mais de 30 minutos para a parcela da população com maior renda nos anos de 2008-2009.

FIGURA 4.4 – Deslocamento casa-trabalho entre trabalhadores – Regiões Metropolitanas brasileiras (1992-1993 e 2008-2009) – Em Minutos

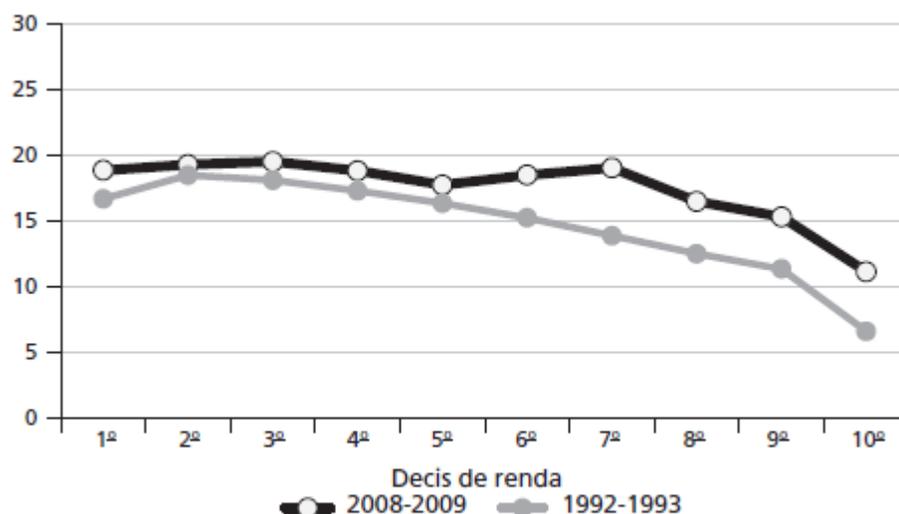


FONTE: PEREIRA & SCHWANEN (2013)

Ademais, a proporção de viagens que superam uma hora no deslocamento casa-trabalho apresenta maior diferença de acordo com a renda, como indica a Figura 4.5. Ainda que, para os decis de renda mais elevada, a parcela deste tipo de deslocamento tenha aumentado consideravelmente entre 1992-1993 e 2008-2009, permanece substancialmente inferior ao da parcela de mais baixa renda.

Para os decis de menor renda, aproximadamente 20% das viagens ultrapassam uma hora no tempo de deslocamento, enquanto para o decil de maior renda, apenas 10% das viagens superam esta faixa de tempo. Desta forma, torna-se evidente que o padrão de deslocamento e o tempo gasto são diretamente influenciados pela renda da população, fato que também deve ser levado em consideração para a implantação das políticas públicas do setor.

FIGURA 4.5 – Proporção de viagens casa-trabalho com mais de uma hora de duração - Regiões Metropolitanas brasileiras (1992-1993 e 2008-2009)



FONTE: PEREIRA & SCHWANEN (2013)

A partir de 2003, a Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP) iniciou um projeto para constituição de um banco de dados permanente sobre as questões relacionadas à mobilidade urbana, de modo a permitir a consolidação de uma série histórica de indicadores do setor.

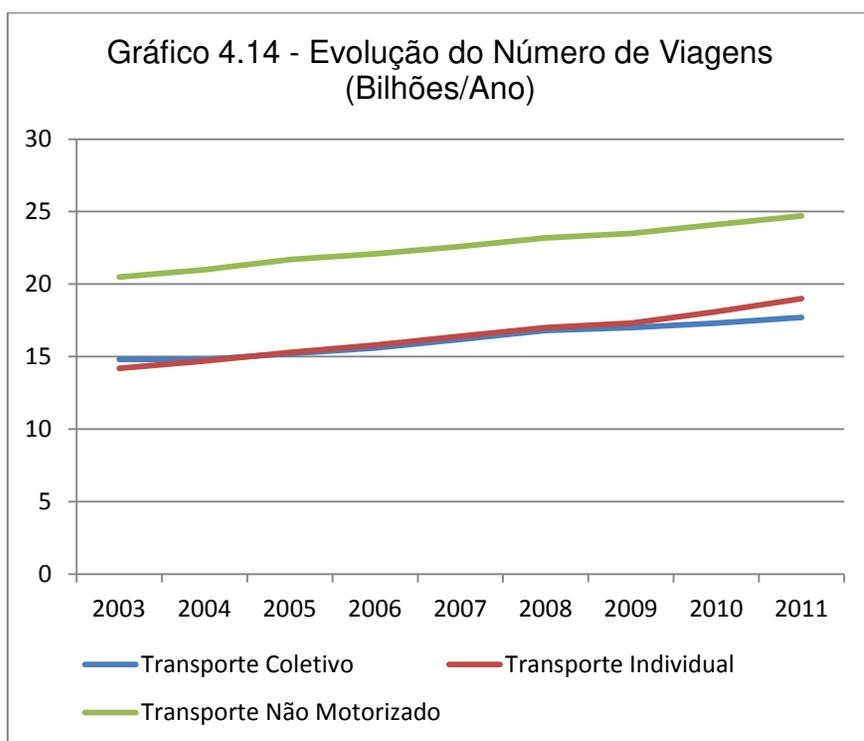
O Sistema de Informações da Mobilidade Urbana compreende, segundo a ANTP, a coleta e o tratamento de dados de transporte público e tráfego urbano dos municípios brasileiros com população superior a 60 mil habitantes³⁶. As informações são dispostas em 150 dados básicos, coletados através de questionários em 438 municípios, que possuíam população superior a 60 mil habitantes no ano de 2003, além de consultas aos responsáveis pelo transporte urbano metropolitano. São coletadas informações referentes a ônibus municipais, ônibus metropolitanos, metrô e trens urbanos, trânsito e mobilidade urbana.

O Gráfico 4.14 apresenta a evolução do número de viagens no período 2003-2011. O gráfico aponta que as viagens não motorizadas, que incluem deslocamentos a

³⁶ ANTP – Disponível em <http://www.antp.org.br/website/produtos/sistema-de-informacoes-da-mobilidade/show.asp?ppgCode=2D4DA505-1588-4513-AAA2-CF0C26B2089D>. Consulta em 02 de Junho de 2014.

pé ou de bicicleta, são predominantes frente ao transporte motorizado. Contudo, o maior destaque apresentado refere-se ao aumento do transporte individual, de automóveis e motocicletas, em relação ao transporte coletivo, de ônibus municipais, intermunicipais e trilhos.

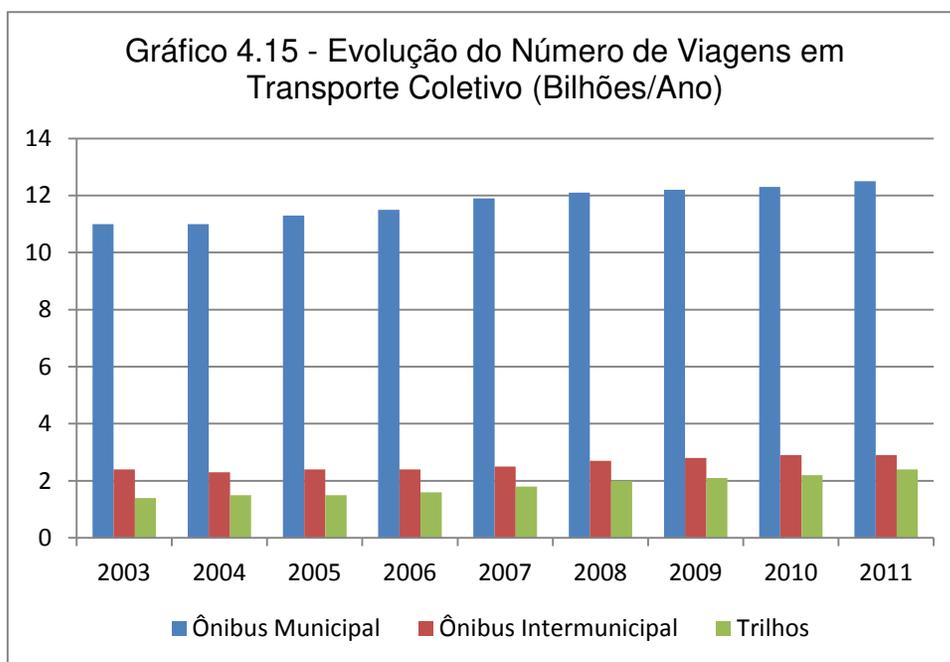
No início da série o transporte coletivo apresentava número de viagens superior ao transporte individual, contudo, a evolução do transporte individual aponta para o crescimento ao longo do período, superando o transporte coletivo a partir de 2009. Esta trajetória de crescimento do transporte individual persiste nos últimos anos, com aumento em relação ao transporte coletivo.



FONTE: ANTP. Elaboração Própria.

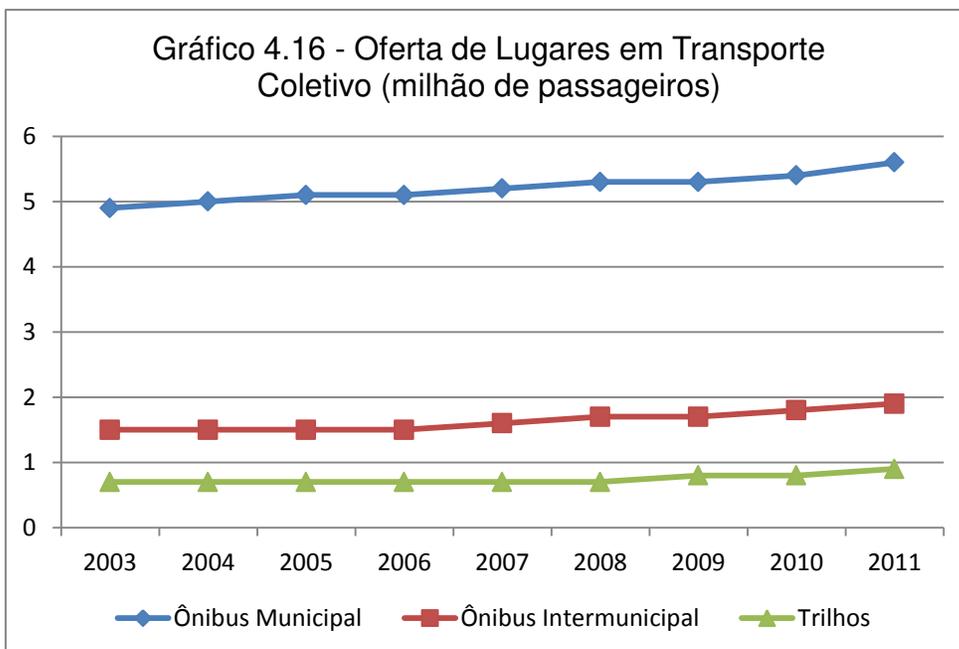
Com relação às viagens realizadas através de transporte coletivo, a trajetória de elevação ocorre ao longo de toda série apresentada, como descreve o Gráfico 4.15. Contudo, a predominância do transporte coletivo realizado através de ônibus é expressiva. O transporte público coletivo sobre trilhos, modal considerado mais eficiente

para transporte de massa, apresenta pequena evolução no período, sendo responsável por apenas 13,56% das viagens no transporte coletivo no ano de 2011.



FONTE: ANTP. Elaboração Própria.

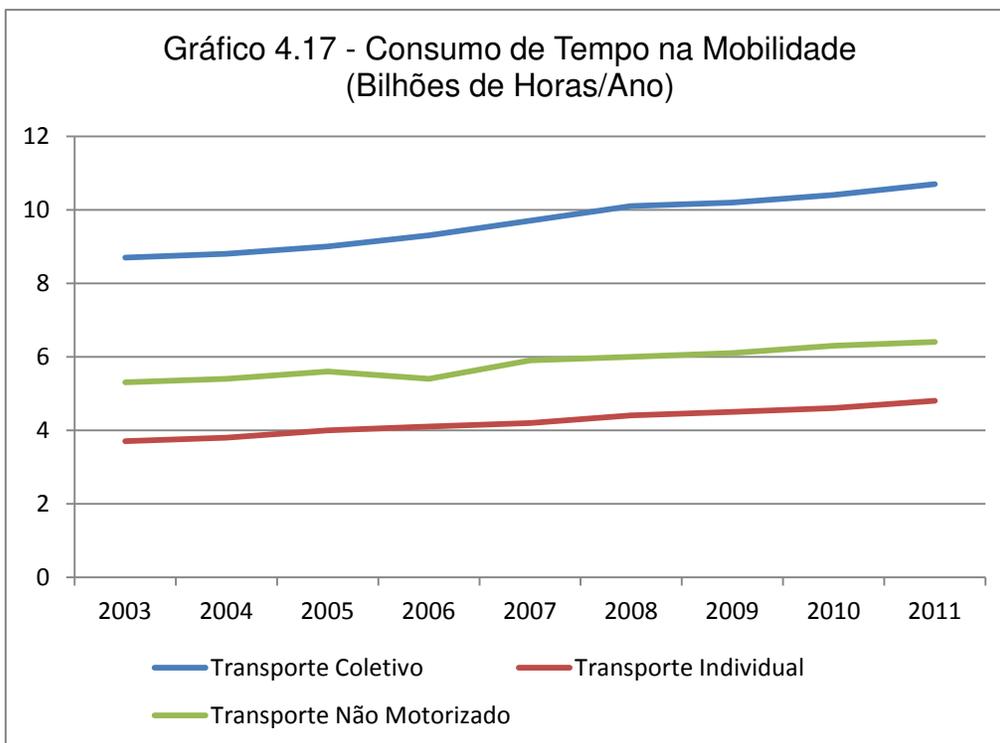
Tal conjuntura pode ser explicada pela pequena expansão da oferta de lugares no transporte coletivo sob trilhos, como se verifica no Gráfico 4.16. Os custos elevados e o prazo para execução das obras de trens e metrô, além da opção deliberada pelo transporte rodoviário, durante longo período histórico, impediu a expansão do transporte por trilhos. Apesar da retomada dos investimentos nos últimos anos, a expansão da oferta de lugares neste modal de transporte ainda deve permanecer aquém das necessidades por algum tempo.



¹ Considerando capacidades de ônibus com 70 lugares e carros de trens e metros com 275 lugares.
 FONTE: ANTP. Elaboração Própria.

O tempo gasto no transporte, em seus diferentes modais, também pode ser destacado com um importante indicador do setor. O Gráfico 4.17 apresenta a evolução de horas gastas por ano em mobilidade. Apesar de ser o modal com menor número de viagens, como apontado acima, o transporte coletivo apresenta o maior número de horas consumidas em mobilidade. Ademais, apresenta a trajetória de crescimento mais acentuada, dentre os modais apresentados.

Tal fato decorre da quantidade de tempo consumido em deslocamentos realizados em ônibus municipais e intermunicipais, predominantes nas viagens de transporte coletivo e que apresentam considerável evolução no número de horas consumidas. Neste sentido, o transporte coletivo por ônibus intermunicipais merece especial atenção. Este modal de transporte coletivo cumpre, normalmente, grandes distâncias, uma vez que integra boa parte das regiões metropolitanas do país, o que implica em maior tempo de deslocamento.



FONTE: ANTP. Elaboração Própria.

O Sistema de Informação da Mobilidade também apresenta indicadores do custo da mobilidade urbana. O Sistema adota como forma de diferenciação de custos o transporte coletivo e individual, além do custo individual e o custo público, conforme descrito abaixo (ANTP, 2012):

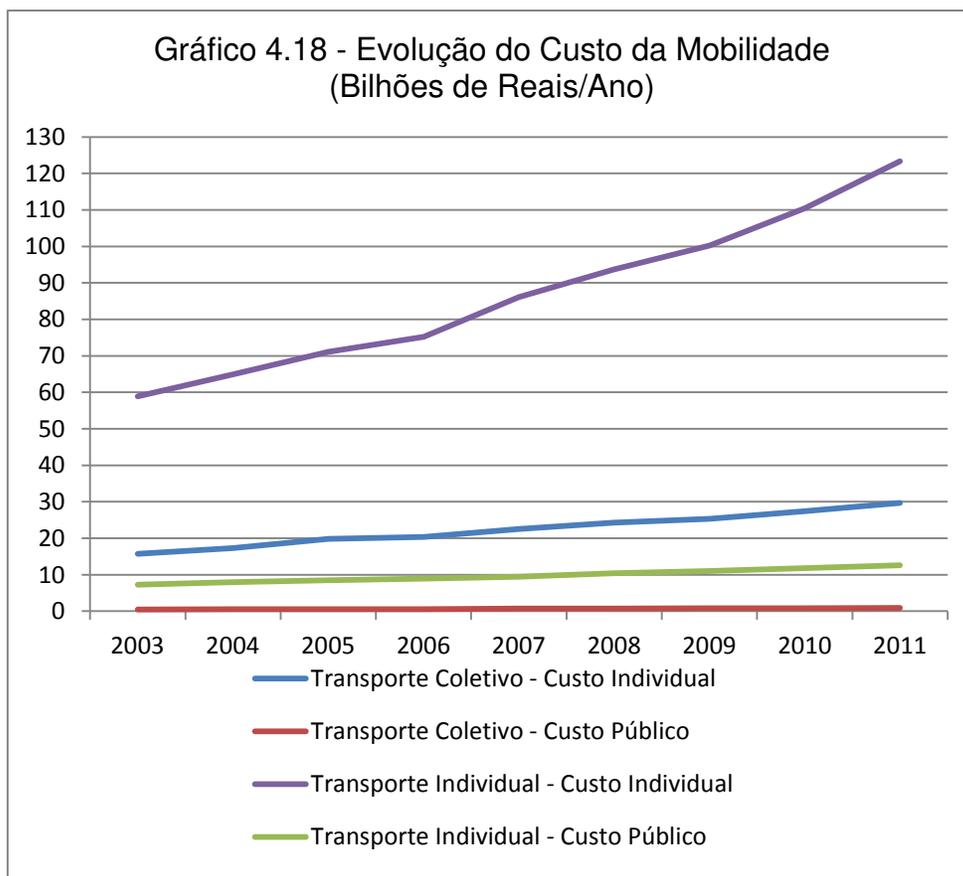
a-) Custo individual do transporte coletivo – recursos gastos pelos usuários para utilização do sistema de transporte coletivo;

b-) Custo público do transporte coletivo – recursos gastos pelo poder público para a manutenção do sistema viário usado pelo transporte público (porcentagem do valor da infraestrutura viária);

c-) Custo individual do transporte individual – recursos gastos pelos usuários do transporte individual.

d-) Custo público do transporte individual – recursos gastos pelo poder público para a manutenção do sistema viário usado pelo transporte individual (porcentagem do valor da infraestrutura viária).

O Gráfico 4.18 apresenta a trajetória dos custos da mobilidade, conforme os parâmetros definidos acima. Destaca-se a elevada participação dos custos individuais para o transporte individual, caracterizando investimentos que contrariam a lógica de transporte coletivo. Ao longo da série apresentada, este custo apresenta elevação ainda mais rápida do que os demais itens, atingindo no ano de 2011, 74% de todo o custo da mobilidade urbana.

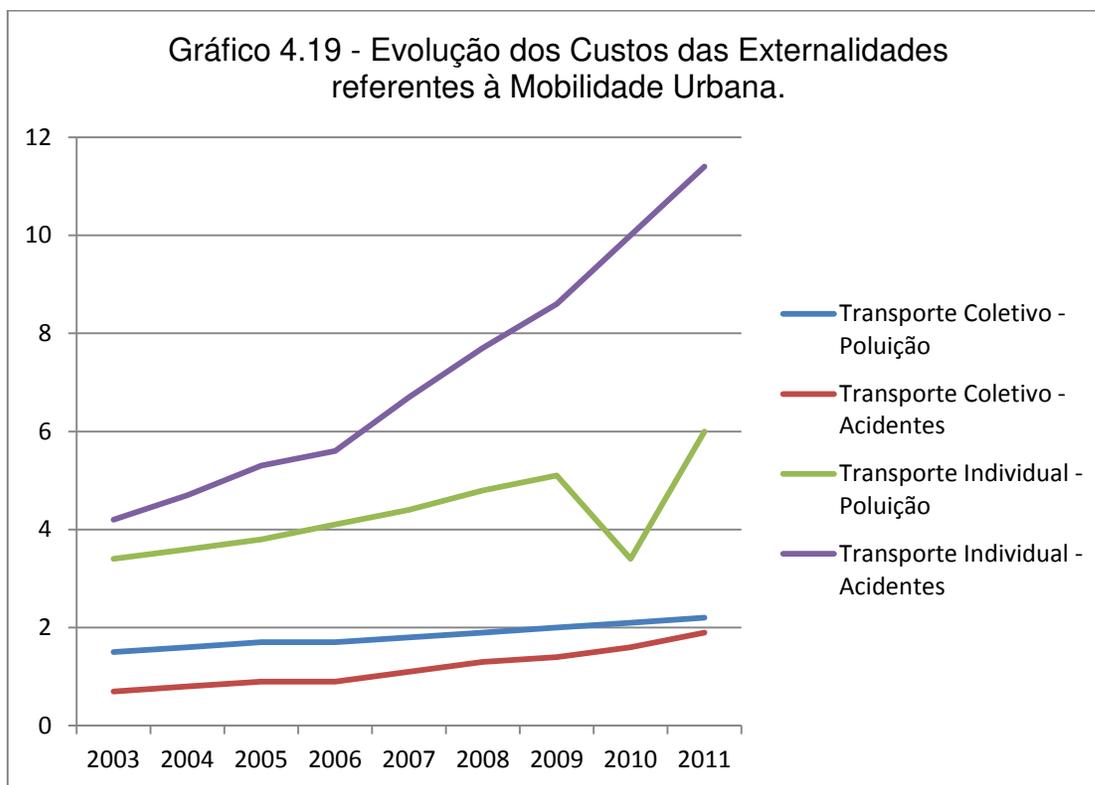


FONTE: ANTP. Elaboração Própria.

O custo público também deve ser objeto de importante análise. Este grupo apresenta baixo índice de custos em comparação aos custos individuais. Primeiramente, os custos públicos com o transporte coletivo apresentam o menor valor da série, representando no ano de 2011, apenas 0,54% dos custos da mobilidade. Nota-se, ademais, que a parcela do custo público para o transporte individual é consideravelmente mais expressiva.

Outro ponto a ser abordado é o custo individual do transporte coletivo, o segundo mais elevado da série e que também apresenta trajetória ascendente. Desta maneira, comprovam-se os dados apresentados acima, com relação aos custos das tarifas praticadas no transporte coletivo público, com impacto direto no orçamento das famílias.

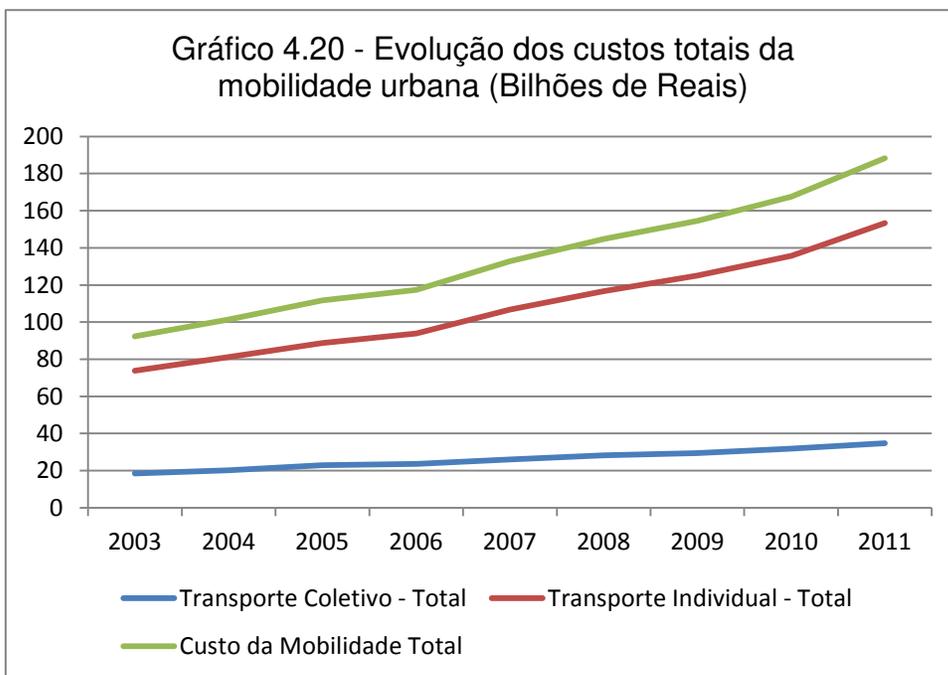
Também são avaliados os custos das externalidades referentes à mobilidade urbana, como poluição e acidentes. O Gráfico 4.19 destaca o custo destas externalidades, de acordo com o tipo de transporte adotado. Cabe ressaltar a trajetória crescente dos custos referentes aos acidentes no transporte individual, que atingiram, no ano de 2011, aproximadamente R\$ 12 bilhões.



FONTE: ANTP. Elaboração Própria.

Por fim, o Gráfico 4.20 apresenta a evolução dos custos da mobilidade urbana como um todo, incluindo os gastos com transporte e as externalidades causadas. No ano de 2011, o custo da mobilidade urbana foi estimado em 188,2 bilhões de Reais. Ademais, evidencia-se claramente a participação do transporte individual em

detrimento ao transporte coletivo, sendo este responsável por 153,4 bilhões de Reais nos custos da mobilidade.



FONTE: ANTP. Elaboração Própria.

CONCLUSÃO

Ao longo da trajetória de desenvolvimento econômico no Brasil, o processo de urbanização não foi encarado com a importância devida, provocando graves consequências para o quadro urbano do país. A partir da crise econômica dos anos 1980, a situação se deteriorou em termos de déficit habitacional e precariedade da infraestrutura, o que gerou movimentos sociais de luta pela moradia e pelo direito à cidade. No entanto, as soluções encaminhadas não foram capazes de resolver os diferentes problemas que configuram a questão urbana na maior parte das cidades brasileiras.

A incorporação do receituário neoliberal a partir da década de 1990, não só teve impacto econômico bastante negativo, mas também retirou do Estado a capacidade de intervir na questão urbana. Dessa forma, as ações estruturais relacionadas às cidades, como habitação, saneamento e mobilidade urbana, foram marginalizadas na agenda das políticas públicas no período.

A partir de 2003, o Governo Federal pareceu oferecer um novo alento de que as questões urbanas seriam enfrentadas com determinação, em especial com a criação do Ministério das Cidades. Tal fato se reforçou com a retomada dos investimentos públicos em infraestrutura urbana, realizada a partir de 2007, que convergia com a intenção de resgatar o papel do gasto público como indutor do crescimento econômico. Cabe ressaltar que as políticas de desenvolvimento urbano foram definidas como área prioritária na aplicação de recursos nesse momento.

Passados onze anos desde a criação do Ministério das Cidades, a nova institucionalidade e o surgimento de alguns importantes programas para as áreas do desenvolvimento urbano – como visto no capítulo 3 – não modificaram significativamente o quadro urbano brasileiro. Ainda que a população nas grandes cidades cresça mais lentamente, permanecem agindo os fatores responsáveis pela reprodução das desigualdades e da segregação espacial, enquanto o direito à cidade se mantém restrito.

No primeiro momento, a equipe que compôs a cúpula do Ministério das Cidades apresentava uma trajetória histórica relacionada às questões urbanas e à democratização das cidades, o que implicou em uma importante discussão sobre o padrão de política urbana que seria adotado. Entretanto, desde 2005, o Ministério das Cidades esteve entregue a outro grupo político, como forma de compor uma base aliada no Congresso Nacional³⁷.

Os principais programas da política urbana foram desenvolvidos fora do Ministério das Cidades: o PAC (sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República) e o MCMV (coordenação conjunta entre o Ministério da Fazenda e a Casa Civil). Sem dúvida, o enfrentamento da questão urbana requer o envolvimento de diferentes instâncias do Governo Federal, em cooperação com os governos estaduais e municipais. Mas, é essencial reconhecer os limites estreitos das políticas no âmbito do Ministério das Cidades, assim como a necessidade de superar o arranjo político vigente, que implica no loteamento dos cargos no primeiro escalão do Governo Federal.

Dessa forma, não se sustentou o esforço coordenado nos primeiros anos do Ministério para a consolidação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Nas últimas gestões, os critérios adotados para obras e investimentos guardam pouca relação com uma estratégia ampla de planejamento urbano.

Na perspectiva adotada ao longo deste estudo, pode-se dizer que, dentro das condições impostas pelas disputas políticas que envolvem a sociedade brasileira, houve avanços significativos na estrutura institucional, jurídica, regulatória e orçamentária, no âmbito das políticas de desenvolvimento urbano.

Podemos considerar que a organização institucional das políticas federais nessas áreas está consolidada. Definiram-se aspectos importantes da regulação dos setores, retomou-se o investimento público em um patamar razoável, mas não foi possível superar os problemas históricos, nem as desigualdades que marcam as cidades brasileiras. Assim, pode-se considerar que os avanços institucionais são

³⁷ Ao tomar posse como Ministro das Cidades, em março de 2014, Gilberto Occhi dedicou poucas palavras às políticas urbanas, mas se apressou em destacar que não teria problema com a liberação das emendas parlamentares, objeto de reclamações de diversos Deputados. A postura reflete a posição do Ministério das Cidades em boa parte da gestão sob comando do Partido Progressista (PP).

apenas um primeiro estágio necessário, mas não suficiente, para o enfrentamento da questão urbana.

Com relação às políticas implementadas no período – destacadas nos capítulos 2 e 3 –, vale frisar que os programas estruturados ao longo da década de 1990 para a política habitacional apresentaram resultados bastante tímidos, porém, formaram importante base para os principais programas desenvolvidos na década seguinte.

Os avanços recentes na política habitacional são vistos principalmente nos investimentos realizados nas intervenções em favelas, com uma nova maneira de enxergar a parcela ilegal da cidade. Também, destaca-se o programa Minha Casa, Minha Vida, mais por recolocar a questão habitacional no centro do debate da política urbana do que pela sua formulação e implantação.

Apesar do expressivo montante de recursos aplicados até o momento, o MCMV não foi capaz de superar o déficit habitacional ou reduzir a segregação espacial nas cidades. Entretanto, contemplou os interesses das empresas da construção civil e de parcela rentista da sociedade, proprietária de imóveis e da terra urbana.

Assim, embora a elaboração da Política Nacional de Habitação e do Plano Nacional de Habitação sugerisse a vitória de um padrão de intervenção progressista, até o momento permanecem como uma espécie de carta de intenções; e ainda que alguns pontos tenham sido efetivados, sua implantação plena encontra muitas dificuldades.

A retomada dos investimentos em saneamento nos últimos dez anos pode ser considerada um importante avanço. Ademais, a aprovação do marco regulatório do setor, em 2007, corrigiu um vazio jurídico que perdurava desde a extinção do PLANASA. Contudo, os avanços institucionais e orçamentários não foram capazes de proporcionar grande transformação no setor.

De acordo com Araujo Filho (et al. 2012), a atuação no setor de saneamento deve ser avaliada com critérios que ultrapassam a simples contabilidade dos recursos

investidos e as mudanças no marco regulatório. O poder concentrado nas grandes companhias estaduais, que optam por investimentos em zonas urbanas mais adensadas e que podem arcar com as tarifas, contribuiu para que áreas mais pobres e municípios pequenos, que não são lucrativos para tais empresas, ficassem relegados.

Desta forma, o setor de saneamento carece de um novo arranjo institucional que supere o modelo adotado pelo PLANASA, baseado nas companhias estaduais, uma vez que estas, atualmente, possuem seus indicadores de eficiência centrados na sustentação econômico-financeira e na valorização patrimonial.

Por fim, as políticas de mobilidade urbana foram desprezadas ao longo de boa parte do período analisado. Sua retomada deu-se, timidamente, com a primeira fase do PAC e, substancialmente, com a segunda fase do PAC. A insuficiência de projetos - em alguns casos, quase ausência - reflete-se nos problemas encontrados no transporte público em praticamente todas as grandes cidades brasileiras.

Deixou-se de atuar não apenas na ampliação dos investimentos em transporte público, mas também em relação à regulação das tarifas, tema destacado na política nacional de mobilidade urbana, mas pouco discutido no âmbito prático. Não por outro motivo, a questão da mobilidade foi um aspecto fundamental nos protestos populares ocorridos em Junho de 2013, que começaram questionando tanto a tarifa dos ônibus como a qualidade dos serviços de transporte coletivo.

Por outro lado, o estímulo governamental ao transporte individual por meio de automóveis, em detrimento ao transporte coletivo, é outra questão a ser debatida. Em razão da crise financeira de 2008, optou-se por incentivar a venda de carros populares para dinamizar o setor automobilístico, uma política econômica anticíclica destinada à manutenção dos empregos e à sustentação da demanda nessa cadeia produtiva. Desde então, os incentivos permanecem, impulsionando a compra de carros e aprofundando o problema da mobilidade nas grandes cidades. Com mais carros nas ruas, o poder público se vê obrigado a realizar novos investimentos no sistema viário, como forma de enfrentar os gargalos no fluxo de veículos. Dois segmentos econômicos

foram beneficiados com este modelo: a indústria automobilística e as grandes empresas da construção civil.

A precariedade do transporte coletivo e o estímulo ao transporte individual aprofundam as desigualdades na área da mobilidade urbana, uma vez que a população de baixa renda é a mais prejudicada, seja em relação à qualidade de vida ou ao custo e tempo dos deslocamentos. A superação dos problemas de mobilidade passa por um enfrentamento direto de fortes interesses vinculados ao grande capital.

Com base na análise apresentada para as três áreas definidas como escopo deste estudo, pode-se questionar o padrão de intervenção expresso nas políticas públicas adotadas nos três setores. A evolução apresentada não foi suficiente para propiciar melhoria significativa nos indicadores, como visto no capítulo 4.

Um traço comum às três áreas do desenvolvimento urbano é a captura do Estado por interesses privados, priorizando a lógica da acumulação de capital. Embora seja legítimo e necessário que as políticas destinadas a atender direitos sociais tenham, secundariamente, o propósito de estimular certos segmentos econômicos e gerar empregos, é preciso evitar uma inversão de prioridades. A lógica perversa dos interesses particulares entranhados no Estado resulta em perda de eficácia das políticas e estreitamento das opções. Por isso, é lamentável que a retomada de investimentos nas três áreas tenha sido acompanhada pela apropriação privada dos investimentos públicos.

Superar esse modelo é fundamental para a execução de políticas públicas que sejam capazes de melhorar a qualidade de vida nas cidades brasileiras. Cano (2011) argumenta ser essencial que os investimentos em habitação e infraestrutura urbana sejam acompanhados de um uso racional do solo e de combate à especulação imobiliária. Caso contrário, as políticas têm efeitos indesejados: valorização imobiliária de terrenos, elevados custos para extensão da infraestrutura e dificuldade no atendimento de outras demandas sociais, como segurança, cultura e lazer.

Uma política de desenvolvimento urbano destinada a superar as precárias condições de vida de grande parte da população urbana precisa garantir a devida

aplicação das leis que coíbem a especulação imobiliária, em especial o Estatuto das Cidades, além das demais leis municipais de uso e ocupação do solo. Segundo Maricato (2011), o acesso à terra - atualmente, terrenos urbanos, como fora outrora a área rural - permanece como entrave para a constituição de uma sociedade menos desigual.

Na última década, houve importante diminuição da desigualdade no país, principalmente em relação à renda. Essa redução da desigualdade social, contudo, não ocorreu no âmbito das questões urbanas. Como apontam Rolnik e Klink (2011), promover um efetivo direito à cidade tornou-se um dos principais desafios no período recente, a partir da retomada do crescimento econômico.

As disputas políticas que só permitiram melhoria na distribuição de renda através das vias de menor resistência, sem grandes modificações estruturais, também não permitiram que estes avanços ocorressem nas cidades. Como afirma Maricato (2013: 49), *distribuição de renda não garante distribuição de cidades*.

As questões urbanas se sobrepõem às políticas setoriais, a começar pela questão da terra urbana. O enfrentamento das questões relacionadas com a terra passa por aspectos vinculados à propriedade e, conseqüentemente, ao poder político e econômico. Como destaca Maricato (2000), a implantação dos planos elaborados e a utilização dos instrumentos urbanísticos presentes na legislação específica dependem de pactos sociais duradouros e uma posição política hegemônica. Dessa forma, os enfrentamentos necessários implicam uma concertação política que não foi obtida pelo Governo Federal até o momento.

Deve-se frisar que não houve um tratamento adequado da questão metropolitana, ao longo do período 1988-2013, como destacado no capítulo 2. O crescimento predatório das metrópoles brasileiras, com expansão populacional dos municípios periféricos, reproduziu a lógica de ocupação territorial que aprofunda as desigualdades urbanas.

Conduzir a política de desenvolvimento urbano incluindo a questão metropolitana em sua pauta – não apenas nos textos oficiais, mas também na execução

das políticas públicas – parece condição fundamental para o alcance de resultados mais expressivos. A periferia metropolitana hoje apresenta os piores indicadores de desenvolvimento urbano e uma atuação eficaz nesses territórios é fundamental para diminuir as desigualdades e para garantir *status* de cidadão àqueles moradores.

Nesse sentido, reestruturar o pacto federativo também aparece como tarefa urgente. A União, detentora dos recursos para os investimentos em desenvolvimento urbano, subordina as demais esferas federativas, quando não as exclui, como é o caso da relação direta entre União e Municípios. A indefinição constitucional sobre as atribuições de cada ente federado também concorre para impasses nesse campo.

A ausência de uma política de desenvolvimento regional consistente também tem ligação direta com as políticas de desenvolvimento urbano. A expansão da fronteira agrícola tem modificado a rede urbana brasileira, com a criação de novas centralidades urbanas. Ocorre, entretanto, a reprodução do crescimento urbano vinculado à presença de grandes empresas e estas cidades já começam a enfrentar os mesmos problemas encontrados nas cidades com urbanização consolidada.

A reforma agrária inconclusa, junto com poucos instrumentos destinados à melhoria das condições de vida no campo, ainda promovem o direcionamento de fluxos migratórios para as cidades. Não mais para os grandes centros, mas para estas novas centralidades urbanas, fator que também explica o aprofundamento dos problemas urbanos nessas regiões.

Atuar na promoção do desenvolvimento urbano no momento da formação ou crescimento de pequenas cidades também não tem sido uma característica do padrão de intervenção urbana do Estado brasileiro. O desenrolar da urbanização desordenada, com deterioração do quadro urbano, que implicaria em investimentos para remediar os problemas advindos desse processo, já se reproduz nas cidades do interior que passaram a aglutinar capital e trabalho.

Por fim, como aponta Maricato (2013), não é fácil reconhecer que mesmo após diversos avanços institucionais as cidades brasileiras estão piores; contudo, é necessário fazê-lo. Partindo dessa perspectiva, o presente estudo pretendeu focar os

avanços apresentados pela política de desenvolvimento urbano e, ao mesmo tempo, demonstrar seus limites no enfrentamento da crise urbana que atinge um número crescente de cidades.

Identificar avanços não significa, contudo, supor que a trajetória atual irá conduzir, no longo prazo, à solução das mazelas urbanas. Ao contrário, o modelo de atuação do Estado não tem sido capaz de romper com o padrão de reprodução das principais questões urbanas, o que pode ser constatado na deterioração de áreas urbanas mesmo onde o Estado retoma uma atuação mais consistente.

As marcas do capitalismo selvagem (HENRIQUE, 1999) se apresentam no desenvolvimento urbano caótico, tal qual nas fragilidades da economia nacional, na heterogeneidade do mercado de trabalho e na distorção da distribuição de renda, dentre outros aspectos. O enfrentamento da questão social, em seu conjunto, exige um leque de ações que vai muito além das políticas setoriais. E esse entrelaçamento complexo dos determinantes da desigualdade explica, em grande medida, o limitado alcance de muitas políticas urbanas.

Os aspectos descritos na relação entre capitalismo e a consolidação das cidades, suas implicações na periferia do sistema capitalista, em conjunto com as especificidades do caso brasileiro – descritos no capítulo 1 – significam, em última instância, tratar questões estruturais diretamente relacionadas ao subdesenvolvimento da nação e seus múltiplos espaços.

Se os problemas urbanos são causados por uma gama de fatores, as políticas destinadas a atenuar ou resolver tais problemas também precisam envolver uma gama de iniciativas, assim como mobilizar uma enorme variedade de atores sociais. Como destaca Topalov (1988):

Quer se trate do ambiente construído, das políticas públicas ou das práticas sociais, não existe mais variável independente, tudo deve ser analisado simultaneamente como parte de um mesmo processo, a urbanização capitalista. [...] Não se pode considerar separadamente os agentes econômicos privados e a ação pública. Não se pode isolar a técnica da política, nem a política dos movimentos sociais. (*apud* MARICATO, 2011: 123).

O quadro crônico de crise urbana resulta, em seu aspecto direto, dos problemas relacionados às tendências estruturais do desenvolvimento urbano e, portanto, não se encerra nas políticas aqui examinadas. Os resultados dessas intervenções específicas estão diretamente relacionados aos outros pontos abordados acima, o que sugere a necessidade de questionamentos para além das políticas urbanas.

Superar, então, o quadro de desigualdade visto nas cidades é um desafio bastante complexo, uma vez que se insere no processo de enfrentamento do subdesenvolvimento brasileiro. Para tal, não se pode furtar de encarar a influência dos interesses econômicos e políticos que, na maioria das vezes, estão diretamente vinculados ao aparelho estatal e às políticas sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, S. M. Família e domicílio no cálculo do déficit habitacional no Brasil. In: Encontro da ANPUR, 2005, Salvador. Salvador: ANPUR, 2005.

_____. Indicadores para o cálculo do déficit e da demanda habitacional no Brasil e as mudanças nos questionários do censo demográfico 2010 do IBGE. 2010.

ANDRADE, Maria Ester Lemos de. Regularização Fundiária de Favelas: O Caso HBB. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/UNB. 2008. (Dissertação de Mestrado).

ANTP. Associação Nacional de Transportes Públicos. Sistema de Informação da Mobilidade Urbana. Relatório Comparativo 2003-2011. Dez/2012.

ARANTES, Otília B. F. "Uma estratégia fatal – a cultura nas novas gestões urbanas." In: ARANTES, Otília B. F., MARICATO, Ermínia e VAINER, Carlos. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARANTES, Pedro F.; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns Comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. 2009. Disponível em http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=297:como-o-governo-lula-pretende-resolver-o-problema-da-habitacao&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68

ARAUJO FILHO, V. F. ; REGO, P. A. ; MORAIS, M. P. . Condicionantes Político-Institucionais da Política de Saneamento Básico no Contexto Federativo: uma avaliação do desempenho da política nos Governos de FHC e de Lula (1995-2009). In: 36º Encontro Anual da ANPOCS, 2012, Águas de Lindóia. ANAIS do 36º Encontro Anual da ANPOCS, 2012.

ARIMATEIA, Emmanuela Wanderly Campos. O descompasso de uma experiência: avaliação do Programa Habitar Brasil na comunidade África - Natal/RN. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/UFRN. 2006. (Dissertação de Mestrado).

ARRETCHE, Marta T.S. O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes. IFCH/Unicamp. Campinas. 1998. Tese de Doutorado

BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C. ROSSBACH, A. (org.). O Estatuto da Cidade Comentado. p. 71-90. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1988.

BRASIL. Casa Civil. Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

_____. Lei nº 11.124, de 16 de Junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília. 2005.

_____. Decreto nº 5.790, de 25 de Maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. Brasília. 2006.

_____. Lei nº 11.445 de 5 de Janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília. 2007.

_____. Lei nº 12.585 de 03 de Janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília. 2012.

BRASIL. CCFGTS. Resolução nº 250, de 10 de Dezembro de 1996. Estabelece alterações no Programa PRÓ-SANEAMENTO, e dá outras providências. Brasília. 1996.

_____. Resolução nº 250, de 10 de Dezembro de 1996. Aprova o Programa de Infra-estrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana - Pró-Transporte. Brasília. 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Cadernos MCidades v 1, 2004a.

_____. Política Nacional de Habitação. Cadernos MCidades v 4, 2004b.

_____. Saneamento Ambiental. Cadernos MCidades v 5, 2004c.

_____. Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável. Cadernos MCidades v 6, 2004d.

_____. Conselho das Cidades. Resolução Normativa ConCidades nº 07, de 02 de Abril de 2008.. Brasília, 2008.

_____. Secretaria Nacional de Habitação. Plano Nacional de Habitação. Brasília, 2008b.

_____. Secretaria Nacional de Habitação Urbanização de Favelas: a experiência do PAC – Brasília, 2010.

_____. Portaria MCIDADES Nº 65. Institui processo de seleção e diretrizes gerais para o PAC Mobilidade Grandes Cidades, da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades. Brasília, 2011.

_____. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Formação em Gestão de Projetos Urbanos. O Ministério das Cidades: estruturas e políticas sob sua responsabilidade. Unidade 2. Brasília. 2013a

_____. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Plano Nacional de Saneamento Básico. Brasília. Dezembro de 2013b

_____. Secretaria Nacional de Habitação. Programa de Formação em Gestão de Projetos Urbanos. O Ministério das Cidades: estruturas e políticas sob sua responsabilidade. Unidade 4. Brasília. 2013c.

_____. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. Programa de Formação em Gestão de Projetos Urbanos. O Ministério das Cidades: estruturas e políticas sob sua responsabilidade. Unidade 4. Brasília. 2013d.

BRASIL. Conselho das Cidades. Resolução Normativa nº 07, de 02 de abril de 2008. Regimento Interno do Conselho das Cidades. Brasília. 2008.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução Nº 3.153. Contingenciamento de Crédito ao Setor Público e Alteração de Limites. Brasília. Dezembro de 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Portaria MPO nº 20, de 16.04.1997, que estabeleceu novas diretrizes gerais e procedimentos operacionais do Habitar-Brasil. Brasília. 1997.

_____. Portaria MPO no 01, de 13.01.1998, dispondo sobre as novas diretrizes gerais e os procedimentos operacionais dos Programas Habitar-Brasil, Pass e Pro-Infra. Brasília. 1998.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 10º Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento (Mar-Jun/2014). Brasília. 2014.

BRASIL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano. Plano de Ação para o Desenvolvimento Urbano. Brasília. 1999.

BRAUDEL, Fernand. Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1995.

CANO, Wilson. Ensaio sobre a crise urbana do Brasil. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2011.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Política Habitacional no Brasil: Balanço e Perspectivas. Proposta, FASE, Rio de Janeiro, ano 30, nº95, dez/jan de 2002/2003, pp. 6-17. Disponível em <http://www.observatoriodasmegropoles.ufjr.br/download/adauto-polhabbrasil.pdf>

CARLEIAL, Liana; CRUZ Bruno Oliveira A CF/88: desenvolvimento e políticas urbanas, desigualdades regionais, federalismo fiscal e meio ambiente. In: José Celso Cardoso Jr.; Paulo R. Furtado de Castro; Diana Meirelles da Motta. (Org.). A Constituição

Brasileira de 1988 Revisitada: Recuperação Histórica e Desafios Atuais das Políticas Públicas nas Áreas Regional, Urbana e Ambiental. Brasília: IPEA, 2009, v.

CARMO, Edgar Candido do. A política habitacional no Brasil pós Plano Real (1995-2002) - diretrizes, princípios, produção e financiamento: Uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2006. (Tese de Doutorado).

CARVALHO, C. H. R.; PEREIRA, E. H. M. Efeitos da variação da tarifa e da renda da população sobre a demanda de transporte público coletivo urbano no Brasil. IPEA, Texto para Discussão 1595. Rio de Janeiro, março de 2011.

CASTELLS, Manuel. A questão urbana. São Paulo: Paz e Terra, 1983.

CORDEIRO, Debora Ortegosa. Políticas de intervenção em favelas e as transformações nos programas, procedimentos e práticas: a experiência de atuação do município de Embu. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. (Dissertação de Mestrado).

COSTA, Marco Aurélio. Quarenta anos de Regiões Metropolitanas no Brasil: um breve balanço exploratório. In: Costa, Marco Aurélio, Tsukumo, Isadora Tami Lemos (Orgs.). 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil. Brasília: Ipea, 2013.

CUNHA, Alexandre dos Santos. Saneamento Básico no Brasil: Desenho Institucional e Desafios Federativos. IPEA, Texto para Discussão 1565. Rio de Janeiro, janeiro de 2011.

CUNHA, E. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. Texto para Discussão 1733. Brasília: Ipea, 2012.

DAVIS, Mike. Planeta Favela. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

DI GIOVANNI, Geraldo. As estruturas Elementares das Políticas Públicas. Caderno de Pesquisa nº 82, NEPP/UNICAMP, 2009.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. A evolução do crédito na economia brasileira 2008-2013. Nota Técnica 135. Maio de 2014.

FAGNANI, Eduardo. Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2005. (Tese de Doutorado).

Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional municipal no Brasil. Belo Horizonte. Vários anos.

DEAECTO, Marisa Midori. Fernand Braudel e o estudo das cidades, suas rotas e hierarquias. História Revista (UFG), v. 13, p. 71-93, 2008.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, C. ROSSBACH, A. (org.). O Estatuto da Cidade Comentado. p. 55-70. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

FERREIRA, João Sette Whitaker. O mito da cidade global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

FIX, Mariana. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Instituto de Economia da UNICAMP, 2011. (Tese de Doutorado).

FURTADO, Bernardo Alves. Metrôpoles e Suas Periferias: Breve Análise Empírica como Diagnóstico. IPEA, Texto para Discussão 1624. Rio de Janeiro, junho de 2011.

HARVEY, David. A Produção Capitalista do Espaço. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. Condição pós-moderna. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

HENRIQUE, Wilnês. O capitalismo selvagem: um estudo sobre desigualdade social. 1999. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999. (Tese de Doutorado)

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008. Rio de Janeiro. 2010.

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Moradia. São Paulo: IC, 2000.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010.

_____. O Conselho Nacional das Cidades na visão de seus conselheiros: relatório de pesquisa. Brasília, DF, 2012.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; Neto, Vicente Correia Lima. Metrôpoles e Suas Periferias: Breve Análise Empírica como Diagnóstico. IPEA, Texto para Discussão 1853. Rio de Janeiro, agosto de 2013.

LEFEBVRE, Henry. O Direito à Cidade. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, Ermínia. Política Habitacional no Regime Militar : do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis, RJ, VOZES, 1987

_____. Metrôpole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. Política urbana e habitacional no governo FHC. Revista Praga. São Paulo: HUCITEC, vol 1, nº 6, pág 67 a 78, 1998.

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das idéias – Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. A cidade do pensamento único. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. Brasil, Cidades: Alternativas Para a Crise Urbana. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise. Brasília: Ipea, nº 12, fev. 2006.

_____. O Estatuto da cidade periférica In: CARVALHO, C. ROSSBACH, A. (org.). O Estatuto da Cidade Comentado. p. 5-22. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

_____. O impasse da política urbana no Brasil. Ed. Vozes, Petrópolis-RJ, 2011.

_____. Cidades no Brasil: Neo desenvolvimentismo ou crescimento periférico predatório. IN: Revista Política Social e Desenvolvimento 01. Como enfrentar a crise das cidades? v.1, n. 1 ano 1, novembro de 2013.

MAUTNER, Yvonne. A periferia como fronteira de expansão do capital. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli (Ed.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: FUPAM/EDUSP, 2010.

MELLO, João Manuel Cardoso de; NOVAIS, Fernando A. Capitalismo Tardio e Sociabilidade Moderna. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz (Org.). História da Vida Privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. v. 4.

MORAIS, M. P. *et al.* A CF/88 e as políticas setoriais urbanas. In: CARDOSO JR, J. C.; CASTRO, P. R. F. de; MOTTA, D. M. da. (Org.). A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental. 1. ed. Brasília: Ipea, 2009. v. 2.

MOTTA, Diana Meirelles da ; JATOBÁ, Sérgio Ulisses Silva ; RIBEIRO, Rômulo José da Costa . A CF/88 e o Desenvolvimento Urbano. In: José Celso Cardoso Jr.; Paulo R. Furtado de Castro; Diana Meirelles da Motta. (Org.). A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: Recuperação Histórica e Desafios Atuais das Políticas Públicas nas Áreas Regional, Urbana e Ambiental. Brasília: IPEA, 2009, v. 2.

NASCIMENTO, Humberto Miranda. Problemática urbana brasileira: Um balanço de 60 anos. IN: Revista Política Social e Desenvolvimento 01. Como enfrentar a crise das cidades? v.1, n. 1 ano 1, novembro de 2013.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o Urbano No Brasil. Espaço & debates. v. 6. São Paulo: NERU, 1982. p. 36-54.

_____. O estado e a exceção ou o estado de exceção? Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 5, p. 9-14, 2003.

OLIVEIRA, Hipólita Siqueira de. Economia metropolitana e mercado de trabalho: um estudo das regiões metropolitanas do estado de São Paulo. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2009. (Tese de Doutorado).

PT. Partido dos Trabalhadores. Programa de Governo 2002 – Coligação Lula Presidente. São Paulo. 2002.

PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; SCHWANEN, Tim. Tempo de Deslocamento Casa - Trabalho no Brasil (1992-2009): Diferenças Entre Regiões Metropolitanas, Níveis de Renda e Sexo. IPEA, Texto para Discussão 1565. Rio de Janeiro, fevereiro de 2013.

ROLNIK, Raquel. Algo mudou no crescimento das cidades brasileiras? 2011a Disponível em <http://www.raquelrolnik.wordpress.com/2011/07/21/algo-mudou-no-crescimento-das-cidades-brasileiras/>

_____. As cascas de banana do censo. 2011b. Disponível em <http://www.raquelrolnik.wordpress.com/2011/05/05/as-cascas-de-banana-do-censo/>

ROLNIK, R., & KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: Por que nossas cidades continuam tão precárias? Novos Estudos CEBRAP (89), p. 89-109, São Paulo Mar. 2011.

ROLNIK, R. ; RIBEIRO, A. C. T. ; VAZ, L. F. ; SILVA, M. L. P. 10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, A.C.T; VAZ, L.F.; SILVA, M.L.P.. (Org.). Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2012, v. -, p. 87-104.

ROYER, Luciana de Oliveira. Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2009. (Tese de Doutorado).

SAMPAIO, Plínio de Arruda. Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a CF/88 In: José Celso Cardoso Jr.; Paulo R. Furtado de Castro; Diana Meirelles da Motta. (Org.). A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: Recuperação Histórica e Desafios Atuais das Políticas Públicas nas Áreas Regional, Urbana e Ambiental. Brasília: IPEA, 2009, v. 2.

SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. São Paulo: Edusp, 2005.

SNH. Secretaria Nacional de Habitação. Programa Habitar-Brasil/BID – Regulamento Operacional. Brasília, 2004.

_____. Ministério das Cidades. Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação. Brasília, 2010.

SNSA. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2009. Brasília: MCIDADES.SNSA, 2011.

_____. Manual de Fomento Saneamento Para Todos. Brasília. 2012.

SILVA, E. R. A. Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: reflexões sobre avanços e desafios no período de 2003-2006. IPEA, texto para discussão nº 1378, 2009.

SILVA, Ricardo Toledo. A regulação e controle público da infraestrutura e dos serviços urbanos no Brasil. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli (Ed.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: FUPAM/EDUSP, 2010.

SOUSA, Aline Amaral de. A Atuação do Programa de Financiamento Carta de Crédito Caixa no Mercado Imobiliário. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2006. (Dissertação de Mestrado).

SOUZA, Edgar Bastos de (org.). As Políticas Federais de Desenvolvimento Urbano no Biênio 1989/1990. Texto para Discussão Interna 110. 282, IPEA, Novembro, 1992.

SOUZA, C. H. L. A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. Texto para Discussão 1718. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

SOUZA, M.T.X. Relatório de Política Habitacional 1991-1996. Campinas, NEPP/UNICAMP. 1997.

TOPALOV, C. Fazer a História da Pesquisa Urbana: a experiência francesa desde 1965. Espaço e Debates. Ano VIII, v.1, n.23, pp. 05-30. 1988.

TUROLLA, Frederico A. Política de saneamento básico: Avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. Texto para Discussão nº 922 Brasília: IPEA. 2002.

VAINER, Carlos. Pátria, Empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. A cidade do pensamento único. Petrópolis: Editora Vozes, 2000

VALENÇA, M. M.; BONATES, M. F. The trajectory of social housing policy in Brazil: From the National Housing Bank to the Ministry of the Cities. Habitat Internacional, v. 34, p. 165-173, 2010.

VASCONCELLOS, E.A.; CARVALHO, C.H.R., PEREIRA, R.H.M. Transporte e mobilidade urbana. Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 34. Brasília: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL); 2011.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli (Ed.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: FUPAM/EDUSP, 2010.

_____. Estatuto da cidade: para que serve? Carta Maior. Outubro de 2012. Disponível em <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Estatuto-da-cidade-para-que-serve-%0D%0A/4/26206>