

Maria Fernandes Caldas

**POLÍTICA URBANA, AÇÃO GOVERNAMENTAL E A UTOPIA DA REFORMA
URBANA NO BRASIL**

Belo Horizonte
Escola de Arquitetura da UFMG
2015

Maria Fernandes Caldas

**POLÍTICA URBANA, AÇÃO GOVERNAMENTAL E A UTOPIA DA REFORMA
URBANA NO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura
da Universidade Federal de Minas Gerais, como
requisito parcial para a obtenção do título de
Doutora em Arquitetura e Urbanismo.

Área de concentração: Teoria, Produção e
Experiência do Espaço.

Linha de pesquisa: Planejamento e Dinâmicas
Sócio-Territoriais

Orientadora: Prof.^a Dra. Jupira Gomes de Mendonça

Belo Horizonte
Escola de Arquitetura da UFMG
2015

FICHA CATALOGRÁFICA

C145p

Caldas, Maria Fernandes.

Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil [manuscrito] / Maria Fernandes Caldas. - 2015.

271 f. : il.

Orientadora: Jupira Gomes de Mendonça.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura.

1. Política urbana – Teses. 2. Propriedade – Aspectos sociais - Teses. 3. Planejamento urbano - Teses. 4. Federalismo – Brasil - Teses. 5. Capitalismo – Brasil – Teses. I. Mendonça, Jupira Gomes de. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. III. Título.

CDD 711.40981

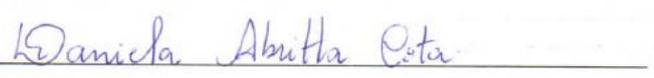
Tese defendida junto ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo/ NPGAU da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, e aprovada em 31 de julho de 2015 pela Comissão Examinadora:

Profª. Dra. Jupira Gomes de Mendonça (Orientadora - EA-UFMG) 

Profª. Dra. Fernanda Borges de Moraes (EA-UFMG) 

Profª. Dra. Heloisa Soares de Moura Costa (IGC-UFMG) 

Prof. Dr. Benny Schvartsberg (UnB) 

Profª. Dra. Daniela Abritta Cota (UFSJ) 

AGRADECIMENTOS

Somente entendi a real dimensão e o tom emocional dos agradecimentos presentes nas teses de doutorado quando terminei de escrever este trabalho. Percebi que esse caminho é impossível de ser trilhado só, sem os ensinamentos, apoio, solidariedade e a compreensão de muitas pessoas.

Recebi tanto, de tanta gente, que, por medo de me esquecer alguém, de início quero declarar minha gratidão a todos que, direta ou indiretamente, me auxiliaram a chegar até o seu final.

Devo este feito à minha amiga de todas as horas, minha irmã, minha querida orientadora, professora Jupira Gomes de Mendonça. A convivência com ela, desde o princípio, trouxe à minha vida pessoal e profissional uma nova perspectiva. Foi com ela que compreendi a injustiça urbana e foi com ela que aprendi a me indignar e a não me conformar. Foi ela quem instigou meu pensamento crítico e foi por seu intermédio também que iniciei meu caminho acadêmico e nele permaneci, sempre respaldada por sua disponibilidade para me auxiliar e me ensinar, por sua paciência, pelo seu carinho incondicional comigo. Cada trecho dessa tese é fruto de nossas longas conversas, de sua capacidade de mostrar-me o caminho e de seu imenso saber. Difícil encontrar palavras que possam expressar meu afeto, minha gratidão e o lugar que ela ocupa no meu coração. Agradeço a ela e à vida por esse encontro e por essa minha sorte.

Agradeço aos mestres que me conduziram pelas muitas disciplinas e me despertaram mais ainda o interesse pelo tema, especialmente aos professores Geraldo Magela Costa e Roberto Luís de Melo Monte-Mór.

Agradeço imensamente à disponibilidade dos professores que, juntamente com a professora Jupira, integraram minha Banca Examinadora da Defesa de Tese. Às caras professoras Fernanda Borges de Moraes e Heloísa Soares de Moura Costa que, com suas preciosas contribuições, me auxiliaram a recolocar a pesquisa no caminho adequado, muito obrigada. À Professora Heloísa agradeço ainda, de coração, pelo precioso tempo que, em vários momentos, dedicou para reavaliar e discutir meu trabalho. Agradeço ao professor Benny Schvartsberg pela rica e minuciosa análise e à professora Daniela Abritta, companheira de muitas jornadas profissionais, pela disponibilidade e por suas contribuições. Todos vocês muito me honraram com suas presenças.

Obrigada a todos os amigos do Ministério do Planejamento, a começar pela Ministra Miriam Belchior, com quem muito aprendi sobre o país, sobre governança, mas também sobre

coragem, determinação e estratégias para enfrentar os momentos de mais alta tensão, que me foram muito úteis nesse percurso. Ao amigo Mauricio Muniz, Secretário da SEPAC, agradeço pela confiança em mim depositada e pela oportunidade de ampliar as perspectivas no modo de entender o Brasil. Agradeço à equipe da SEPAC, sempre disponível para ajudar com as informações, especialmente aos amigos João Paulo Nogueira, Márcio Vale, Marcel Barbosa, Raquel Furtado, Alice Carvalho, Bartira Tardelli Nunes. Meu agradecimento também à guerreira Esther Dweck, Chefe da Assessoria Econômica do MPOG, com quem também muito aprendi.

Aos amigos do Ministério das Cidades, minha gratidão aos incansáveis Manoel Renato Filho e Mirna Chaves. À equipe técnica, em especial à Carolina Cavalcanti, Helder Melillo, Viviana Simon, José Cristiano Rilling, Thiago, Angélica Faddoul, obrigada pela enorme ajuda. Agradeço de modo especial à amiga Inês Magalhães, Secretaria Nacional de Habitação, a quem admiro principalmente por sua resiliência na luta contra as injustiças sociais nesse país, pelo muito que me ensinou.

Agradeço aos amigos da Caixa Econômica Federal, especialmente, ao Roberto Ceratto e Teotônio Rezende, ao pesquisador João Mendes da Costa Neto, do Ministério da Integração, a Olavo Noletto e Olmo Xavier, da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República pela ajuda neste projeto.

Ao amigo Roberto Garibe, agradeço a compreensão e a paciência para me esperar concluir esta tese. Ao querido Leopoldo, obrigada pela força e por compartilhar a Jupira comigo por tantas horas. Aos meus queridos amigos da montanha, Marina, Cândida, Mirinha e Pedro, grata por tornarem esse período mas leve e feliz.

Aos amigos de uma vida inteira, Túlio e Gina, que nunca tiveram limite pra me ajudar, me acolher, obrigada. Grata pelo carinho, pela disponibilidade sem fim, pelas orientações na tese, pelas conversas inesquecíveis e pelas risadas no fim de tarde. Não vou esquecer esses tempos que passamos juntos.

Aos meus amados irmãos, irmãs, cunhados, sobrinhos que juntos, formamos uma rede de amor e solidariedade que honram, na memória, a presença e os ensinamentos de meu pai e de minha mãe, eu agradeço, eu agradeço eu agradeço. De alguma maneira sei que cada passo, cada conquista de cada um de nós é uma conquista de todos, porque estamos sempre juntos, um apoiando o outro. É esse amor, essa certeza, que nos permite ousar, recomeçar e avançar. Agradeço a Deus por estar entre vocês. Em especial, obrigada aos queridos Marco, Amélia e Consuelo por me receberem sempre tão carinhosamente nas minhas andanças por lá. Querida Fátima, grata por me acolher com as minhas malas de livros, pelas nossas

conversas, pelo seu afeto e generosidade constantes e a sua inabalável disposição para ajudar. Agradeço também ao meu sobrinho Júnior que, através do seu exemplo de coragem e força durante sua tese, me fez enfrentar com humildade esse desafio.

Ao meu companheiro Sérgio, não encontro palavras para expressar meu amor e minha gratidão. Este projeto é seu também. Não teria conseguido sem você. Agradeço por sua compreensão, seu incentivo, sua solidariedade, sua paciência, sua generosidade. Agradeço por me acolher, por me acalmar, por estar em minha vida e por ser exatamente como você é.

À minha amada filha Júlia, cuja existência é para mim fonte permanente de amor e motivo suficiente para nunca pensar em desistir, obrigada por seu carinho, pela força e compreensão durante todo o caminho.

Para Júlia

*Uma cidade sem portas,
de casas sem armadilha,
um país de riso e glória
como nunca houve nenhum.
Esse país não é meu
Nem vosso ainda, poetas.
Mas ele será um dia
O país de todo homem.
(Carlos Drummond de Andrade)*

RESUMO

A presente tese se insere no debate sobre as possibilidades da Política Urbana no Estado brasileiro. Mais especificamente, discute e avalia as mudanças ocorridas na política urbana recente e seus desdobramentos após a vigência da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, analisando seus avanços e os desafios que ainda permanecem. Argumenta-se que muitos avanços importantes foram feitos desde então. Destacam-se aqueles que se consolidaram no campo da democracia participativa e da ampliação do controle social sobre a política urbana. Também se considera fundamental a retomada da questão urbana pelo governo federal, que implicou: a implementação de importantes mudanças institucionais e normativas; a proposição da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e do conjunto de Políticas Setoriais urbanas; a ampla mobilização social nas cidades brasileiras, incentivando a divulgação da nova concepção do planejamento urbano politizado e a discussão dos problemas urbanos locais; a produção de moradias e a retomada dos investimentos em infraestrutura urbana, em especial nas áreas mais pobres das cidades brasileiras por meio do Programa de Aceleração do Crescimento, particularmente no eixo urbano-social. Neste contexto, argumenta-se que o PAC apresenta-se como um instrumento potencialmente importante na promoção de justiça social e na conquista do direito à cidade pelos pobres. No entanto, verificou-se que esse conjunto de vantagens foi extremamente prejudicado, sob determinados aspectos, pelas dinâmicas próprias do capitalismo e de sua relação com o Estado e agravadas pelo caótico processo de descentralização de competências, com ausência de coordenação intergovernamental, implantado no federalismo brasileiro. Verificou-se ainda que os avanços obtidos, embora importantes, são conquistas pontuais que não transformam o modo de produção das cidades. Não foram estabelecidas estratégias para privilegiar a função social da propriedade e da cidade ao não se confrontar os interesses do capital, em particular a propriedade privada da terra e seu uso de acordo com o interesse privado. As evidências indicam que as propostas que subsidiaram a luta pela Reforma Urbana no Brasil continuam, assim, no campo da utopia urbana.

Palavras chave: Política Urbana. Função Social da Propriedade. PAC. Federalismo. Estado capitalista.

ABSTRACT

The current thesis fits into the debate about the possibilities of urban policy in Brazil. More specifically, it evaluates recent changes in urban policy and their development after the enactment of the new *Brazilian Constitution* (1988) and the *City Statute*, analyzing progress made and remaining challenges. It is often argued that many important advancements have been made since then, especially in participatory democracy and expansion of social control on urban policy. Moreover, the resumption of an urban agenda by the federal government is considered essential, as it led to: implementation of relevant institutional and regulatory changes; drafting of the *National Policy on Urban Development* and a series of urban sector policies; broad social mobilization in Brazilian cities, promoting a new concept of politicized urban planning and the discussion of local urban issues; house building programs and the resumption of investment in urban infrastructure, especially in the poorest areas of Brazilian cities through the *Growth Acceleration Program* (PAC). In this context, it is argued that the PAC is an important tool in promoting social justice and granting urban rights to poor people. However, it was found that this set of benefits was greatly impaired in certain respects, by the very dynamics of capitalism and its relationship with the State, and aggravated by the chaotic process of decentralization of government responsibilities with no coordination between different government entities. It was also found that the progress made, although important, refers to specific achievements, which did not transform how production happens in the cities. Strategies have not been established to favor the social function of property and the city, mostly due to the failure in opposing the interests of capital, especially the private ownership of land and its use according to private interest. Evidence suggest that initiatives supporting the struggle for Urban Reform in Brazil continue thus in the field of urban utopia.

Keywords: Urban Policy; Social Function of Property; Growth Acceleration Program (PAC); Federalism; Capitalist State

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Valor total do PAC1 2007-2010 e Pós 2010	197
Figura 2	Valor total das ações concluídas PAC1 2007-2010	198
Figura 3	Valor total das ações concluídas PAC2 2011-2014	204
Figura 4	Arranjo institucional do PAC	211

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Síntese das Políticas Estruturantes da PND	72
Quadro 2	Plano Nacional de Habitação - Eixos, Objetivos e Estratégias	133
Quadro 3	Áreas de atuação do PAC	200
Quadro 4	Agrupamento de municípios no PAC	215

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	113
Tabela 2	Impactos do PMCMV na produção de novas moradias no Brasil	147
Tabela 3	Participação relativa das receitas municipais segundo os grupos de habitantes em 2013	175
Tabela 4	Número total municípios por grupo de população e região - Brasil 2010	177
Tabela 5	Municípios criados após a Constituição de 1988 – Número total de municípios por grupo de população e região – Brasil 2010	
Tabela 6	Previsão de investimento em infraestrutura no lançamento do PAC1 2007-2010	195
Tabela 7	Comparativo do investimento PAC1 e PAC2	201
Tabela 8	Previsão de investimento em Infraestrutura PAC2 2011-2014 e Pós 2014	202
Tabela 9	Investimento em infraestrutura social e urbana PAC 2007-2014 e Pós 2014	214
Tabela 10	PAC - Equipamentos de saúde - Situação em Dez/2013	218
Tabela 11	PAC - Equipamentos de educação - Situação em Dez/2013	220
Tabela 12	Prevenção e risco - Situação da carteira em 2013	225
Tabela 13	PAC Mobilidade - Carteira selecionada	227
Tabela 14	PAC Saneamento - Situação da Carteira em 2013	229
Tabela 15	PAC Urbanização de Favelas - Situação da Carteira em 2013	230
Tabela 16	Maiores empreendimentos em saneamento, PAC1	233
Tabela 17	Maiores empreendimentos em urbanização de assentamentos precários, PAC1 por UF	240

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABECIP - Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário

BNH - Banco Nacional da Habitação

Caixa - Caixa Econômica Federal

CAPMCMV - Comitê de Acompanhamento do Programa Minha Casa, Minha Vida.

CAUC - Cadastro Único de Convênio

CEDURP - Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro -

CEI - Centro de Iniciação ao Esporte

CEU - Centro de Artes e Esportes Unificados

CEPAC – Certificado de Potencial Adicional de Construção

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CGPAC – Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento

COHAB – Companhias Habitacionais

Conaero - Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias

CONAPORTOS - Comissão Nacional das Autoridades nos Portos

ConCidades – Conselho Nacional das Cidades

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

EA – Estatuto da Cidade

EAD – Ensino à distância

EBTU - Empresa Brasileira de Transportes Urbanos

EPE - Empresa de Planejamento Energético

EPL – Empresa e Planejamento e Logística

FAR - Fundo de Arrendamento Residencial

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

FCP - Fundação Casa Popular

FCVS – Fundo de Compensação de Variações Salariais

FDS - Fundo de Desenvolvimento Social

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNAI - Fundação Nacional do Índio

FUNASA - Fundação Nacional de Saúde

GEIPOT - Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes

GEPAC - Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento

HIS - Habitação de Interesse Social

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMbio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IF– Instituição Financeira

INCRA - Instituto de Colonização e Reforma Agrária

Infraero - Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária

INSS- Instituto Nacional de Seguro Social

IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

MBES - Ministério de Bem-Estar Social

MCidades – Ministério das Cidades

MCMV – Minha Casa, Minha Vida

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida

MDU - Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

MHU - Ministério de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente

MPOG - Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão

MUNIC- Pesquisa de Informações Básicas Municipais

OGU – Orçamento Geral da União

OUCs - Operações Urbanas Consorciadas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAR - Programa de Arrendamento Residencial

PEUC - Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios

PDM – Planos Diretores Municipais

PIB – Produto Interno Bruto

PLANHAB – Plano Nacional de Habitação

PNCDA – Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água

PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNH - Política Nacional de Habitação

PNHR - Programa Nacional de Habitação Rural

PNHU - Programa Nacional de Habitação Urbana

PORTOBRAS - Empresa de Portos do Brasil S/A

RDC - Regime Diferenciado de Contração

RIDE/DF – Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal

RM – Região Metropolitana

RMBH - Região Metropolitana de Belo Horizonte

SEAC - Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária

SEDU - Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano

SEPAC - Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento

SEPURB - Secretaria de Política Urbana

SFH – Sistema Financeiro da Habitação

SFI - Sistema Financeiro Imobiliário

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SNH - Secretaria Nacional de Habitação

SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

SNPU - Secretaria Nacional de Programas Urbanos

SUS – Sistema Único de Saúde

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

UBS - Unidades Básicas de Saúde

UPA - Unidades de Pronto Atendimento

ZEIS - Zonas de Especial Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	21
2 ANTECEDENTES DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL	29
2.1 O planejamento urbano no Brasil	34
3 POLÍTICA URBANA VIGENTE: AVANÇOS E DESAFIOS	46
3.1 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	
3.2 O Estatuto da Cidade	51
3.3 Ação Governamental frente aos princípios da Política Urbana pós Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	57
3.3.1 O Ministério das Cidades	
3.3.2 A Conferência Nacional das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades	61
3.3.3 A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	64
4 AS PROPOSTAS ESTRUTURANTES DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO PRECONIZADA	72
4.1 Implementação dos Instrumentos Fundiários do Estatuto da Cidade	80
4.1.1 Movimento Preventivo - Política de Apoio à Elaboração e Revisão de Planos Diretores	82
4.1.2 Movimento de Incorporação e Requalificação da Cidade Real – As Políticas Nacionais de Apoio à Regularização Fundiária, Apoio à Reabilitação de Centros Urbanos e de Prevenção de Risco em Assentamentos Precários	106
4.1.2.1 Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável	107
4.1.2.2 Políticas de Reabilitação de Áreas Centrais Urbanas	111
4.1.2.3 Políticas de Prevenção de Riscos em Assentamentos Precários	116
4.1.3 Proposta de Implementação dos Instrumentos Fundiários – Algumas Conclusões	119
4.2 A Política Setorial de Habitação	120
4.2.1 História Recente	122
4.2.2 A Política Nacional de Habitação anunciada em 2004	130
4.2.3 A implementação da Política Nacional de Habitação vigente	139
4.2.4 As mudanças de rumo da Política de Habitação – O PMCMV e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: os problemas da parceria com o setor empresarial	143
4.2.5 Algumas conclusões	150
5 ESTADO, FEDERALISMO E POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO	153
5.1 O papel do Estado na economia capitalista	
5.2 A questão urbana e o Estado capitalista	159

5.3 O Federalismo Brasileiro e seu impacto na descentralização da Política Urbana	161
5.3.1 Federalismo e descentralização	162
5.3.2 Os municípios no pacto federativo brasileiro	167
5.4 Algumas conclusões	184
6 O PAC E SEU PAPEL NA PROMOÇÃO DE JUSTIÇA SOCIAL E NO DIREITO À CIDADE	188
6.1 Contextualização	
6.2 PAC1 – 2007/2010: a primeira etapa do Programa	191
6.2.1 Medidas Institucionais	
6.2.2 Investimentos	194
6.3 PAC2 – 2011/2014: a segunda etapa do Programa	199
6.4 A escolha dos empreendimentos no PAC	206
6.5 Monitoramento do PAC e os desafios para a gestão de um programa de infraestrutura no Brasil	209
6.6 A carteira de empreendimentos do Eixo Social e Urbano do PAC	213
6.6.1 Os Investimentos em Infraestrutura Social	217
6.6.2 Os Investimentos em Infraestrutura Urbana	221
6.7 O PAC, a justiça social e o direito à cidade	243
7 NOTAS FINAIS	247
REFERÊNCIAS	258

Introdução

1. INTRODUÇÃO

Em 2013, o Brasil foi tomado por manifestações populares que praticamente paralisaram as cidades, especialmente as grandes metrópoles. A força das reivindicações que reuniu milhares de cidadãos indignados com o descaso do Poder Público frente à gravidade das questões urbanas fundamentais para a garantia da vida humana com dignidade nas cidades deixou perplexos e desorientados governantes, a classe política, a polícia, enfim toda a sociedade brasileira.

As manifestações sociais que surpreenderam o país se apresentam como um fenômeno contemporâneo, e caracterizaram-se, ao menos, sob três aspectos: sua organização espontânea, que rejeitou a aderência a qualquer forma de organização política ou associativa; a sua forma de organização e a velocidade com que mobilizou a sociedade em todo o país por meio das redes sociais, proporcionando o inesperado; e, por fim, sua pauta reivindicatória, que pode ser sintetizada em dois grandes temas, quais sejam, a demanda difusa por melhores condições de vida na cidade, em especial, relacionada à melhoria da oferta e da qualidade dos serviços públicos, e a exigência de ética, honestidade e moralidade na política e nos governos.

Dada a sua complexidade, a tarefa de compreender esses episódios exige tempo. Constituindo-se como manifestação coletiva parece estar em perfeita sintonia com as representações do mundo pós-moderno. Descrente da classe política e das instituições e organizações associativas, a sociedade contemporânea brasileira, em especial, os jovens que tomaram as ruas das cidades, não pretendia fazer a revolução, mas exigir mudanças específicas, imediatas, concretas. Como afirma Santos (1986, p. 92), na pós-modernidade as posições políticas rígidas e ideológicas deram lugar às posições pragmáticas, em busca da eficácia no curto prazo, sendo sua motivação não as grandes causas, mas a luta do cotidiano.

Ribeiro e Carvalho (2013) argumentam que, por suas características, essas manifestações podem ser indícios da configuração de uma “nova cultura política” que se caracteriza pela automobilização, desprezando as formas clássicas de organização; a orientação em torno de valores pós-materialistas – ética na política, combate à corrupção, à impunidade, às desigualdades e aos privilégios; e a recusa às relações verticais – lideranças e representações institucionais. Consideram que as características das manifestações estão coerentes com aquilo que se denomina *efeito metrópole* sobre a constituição do sujeito: “os movimentos nascem do caldo cultural da própria metrópole”. (RIBEIRO; CARVALHO, 2013).

Se houve, por um lado, ineditismo nas manifestações, por outro, os problemas pelos quais a população se mostrava indignada, são antigos, conhecidos, remontam à formação das cidades e são resultado do processo de urbanização capitalista no país.

O estopim do movimento estava relacionado à precariedade das condições de transporte e mobilidade¹ instalada nas nossas metrópoles, consequência de um modelo que privilegiou o transporte individual em detrimento do transporte coletivo, resultando numa verdadeira odisseia o deslocamento diário dos milhares de moradores das metrópoles, de qualquer classe social, muito embora, infinitamente pior para a população de menor renda. Mas esta é apenas uma das enormes dificuldades da vida cotidiana nas nossas cidades. Segregação socioespacial, moradias insalubres e em áreas impróprias à ocupação humana, ausência de infraestrutura e de serviços públicos e violência, são outros desafios enfrentados pela camada mais pobre da população, sobretudo nas metrópoles brasileiras.

Como foi chegamos neste estado de coisas? Porque não conseguimos transformá-lo? Haverá uma ordem nesta desordem?

Neste contexto, esta Tese trata da utopia da Reforma Urbana no Brasil. Descreve as mudanças ocorridas na política urbana brasileira recente e seus desdobramentos após a vigência da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, analisando seus avanços e os desafios que ainda permanecem.

A motivação para esta pesquisa advém, em grande parte, de minha trajetória e vivência profissional construída ao longo de muitos anos de trabalho no setor público, sempre lidando com a formulação, implementação e a gestão de políticas para as cidades, em especial, o planejamento urbano².

Tive a oportunidade de trabalhar como urbanista e depois como Secretária de Planejamento em Poços de Caldas, cidade de porte médio e polarizadora de uma rede de pequenos municípios mineiros, onde coordenei a elaboração do Plano Diretor e da legislação urbanística e pude vivenciar as carências, a pouca capacidade institucional e as dificuldades dos municípios menores para gerenciar a política urbana. Também pude conhecer a dinâmica das relações entre o poder público e as oligarquias locais que se consideram *donos* das cidades e soberanos para definir os limites da ação governamental nos territórios de seu interesse.

¹ As reivindicações tiveram início contra o aumento do transporte coletivo em São Paulo, mobilizadas pelo Movimento Passe Livre.

² Como o interesse pelo objeto pesquisado decorreu, em grande parte, de minha trajetória profissional, optei, quando necessário, por escrever na primeira pessoa.

Construí trajetória semelhante na capital de Minas Gerais, Belo Horizonte, onde coordenei as atividades de planejamento urbano em pleno processo de elaboração das Conferências Municipais e do Plano Diretor pós-Estatuto da Cidade, e posteriormente, assumi a Secretaria de Planejamento Urbano. Estas experiências permitiram-me perceber as contradições da dinâmica metropolitana e o caráter pouco colaborativo do modelo federativo instituído no Brasil. Mas não foi apenas isso. O processo de elaboração do Plano Diretor e a posterior regulamentação da legislação urbanística proporcionou-me um verdadeiro laboratório de vivências sobre a dinâmica do Estado capitalista, em especial sobre a relação comprometida que se estabelece entre o Estado e o capital imobiliário. Paradoxalmente, ao mesmo tempo, essas mesmas circunstâncias permitiram-me perceber também a existência de outras forças sociais, situadas tanto no interior do Estado, como fora dele, capazes de desequilibrar essa relação.

Posteriormente, tive oportunidade de aprender sobre a formulação e a operacionalização de políticas urbanas em nível nacional, ao ocupar a Diretoria de Infraestrutura Social e Urbana do PAC, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A experiência proporcionou-me um abrangente panorama das deficiências institucionais, técnicas e financeiras de estados e municípios do país, cujas dificuldades se agravavam em absoluta correspondência às profundas desigualdades regionais historicamente estabelecidas no território brasileiro. Quanto menos desenvolvida a região, mais desestruturados e pobres são os seus estados e municípios.

A experiência de observar, de dentro do governo, por um lado, a maneira como o setor privado se apropria do discurso desenvolvimentista e articula seus interesses e, por outro, a preponderância das questões econômicas sobre as urbanas e a necessidade de buscar resultados eleitorais, inerente à política, deu-me a dimensão do caráter funcional a esses propósitos, atribuído à política urbana, em todos os seus aspectos.

Ao iniciar este trabalho, entretanto, acreditava que existiam indícios inequívocos de que algo de novo se apresentava para a política urbana no país e buscava, com o percurso desta Tese, avaliar as eventuais conquistas sociais que pudessem ter ocorrido.

A luta pela Reforma Urbana havia resultado em mudanças na Constituição Federal de 1988 que visavam impor prioridade à função social da propriedade e estabelecer limites à apropriação do uso da terra e da cidade pelos interesses privados.

Posteriormente, o Estatuto da Cidade, legislação federal que regulamentou os artigos 198 e 199 da Constituição Federal de 1988, depois de anos de tramitação enfrentando resistências no Congresso, introduziu no arcabouço jurídico brasileiro importantes conceitos e

instrumentos para o enfrentamento das graves questões urbanas e para a consolidação da democracia participativa. O Estatuto tornou obrigatória a elaboração de Planos Diretores para municípios de regiões metropolitanas e cidades com mais de vinte mil habitantes, mas, como afirma Fernandes (2008, p. 128), na nova ordem, “o plano urbanístico não é tão somente um instrumento técnico de ordenamento territorial, já que é o plano urbanístico – o plano diretor – que define o que é direito de propriedade imobiliária na ordem jurídica brasileira”.

Além do mais, o planejamento veio conquistando lugar nas agendas das políticas setoriais com a elaboração de novos marcos legais e a exigência de Planos Diretores temáticos, tais como o de saneamento e de habitação.

A criação do Ministério das Cidades também surgiu como uma resposta ao vazio institucional que existia no Governo Federal, representando o reconhecimento da gravidade dos problemas urbanos em todo o país e o compromisso de incluir a questão na agenda federal.

A instituição, em 2003, do Conselho Nacional das Cidades, a realização de Conferências Nacionais das Cidades, precedidas de instâncias municipais e estaduais, abriu espaço para a democracia participativa de forma sistêmica e inovadora no Brasil.

Centenas de documentos foram produzidos, com a participação de acadêmicos e militantes, para contribuir com a formulação de políticas públicas ligadas à questão urbana, e que subsidiaram a proposição de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU e de suas políticas setoriais, que, por sua vez, geraram muitos outros desdobramentos. Tal conjunto de políticas foi sistematizado e publicado em oito volumes denominados Cadernos MCidades com objetivo de orientar a ação governamental no âmbito da “nova política urbana” no país.

Os investimentos estruturantes em infraestrutura urbana e social nas cidades brasileiras também foram fortemente retomados pelo Governo Federal por meio do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Atendendo a critérios e parâmetros definidos pelas Políticas Setoriais propostas, o eixo social e urbano do PAC veio apoiando a execução de planos, projetos e obras apresentados pelos estados e municípios. O grande diferencial, entretanto, é que tais investimentos destinam-se à execução de infraestrutura básica em assentamentos precários, a eliminar áreas de risco, à produção de moradias de interesse social, a ampliação dos equipamentos de saúde, educação e esporte, e a melhorias do transporte coletivo, contribuindo, portanto, para diminuir as diferenças entre a cidade dos ricos e dos pobres.

Assim, ao iniciar esta Tese, esperava que tais circunstâncias tivessem favorecido a implementação de transformações importantes para a política urbana e para as cidades brasileiras.

A hipótese inicial era de que o PAC, especificamente a tipologia de intervenção prevista no eixo social e urbano, tivesse se constituído como um instrumento de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano preconizada pelo Ministério das Cidades, na medida em que suas definições e modelagens fundamentaram-se em princípios e critérios definidos pela própria PNDU e pelas políticas setoriais que a compõem.

Acreditava também que, por suas características operacionais, o Programa teria contribuído para mitigar as fortes diferenças regionais no país, contornando as características desafiadoras do federalismo brasileiro que descentralizou responsabilidades na política urbana sem, no entanto, criar as respectivas competências e condições para os municípios.

Neste contexto, o PAC desempenharia papel relevante na promoção de justiça social e na conquista do direito à cidade pelos pobres, contrariando a prática da política brasileira, que sempre concentrou recursos públicos para o atendimento às necessidades do capital.

Esperava ainda constatar que os avanços propostos pelo conjunto de princípios, premissas e programas que constituíram a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e as Políticas Setoriais anunciados, somados às conquistas efetivas de direitos sociais haviam contribuído para fortalecer a função social da propriedade em detrimento da propriedade privada e da acumulação do capital.

É certo que as políticas públicas relacionadas à cidade no Brasil, especialmente as mudanças normativas e os investimentos em infraestrutura nas áreas periféricas das cidades avançaram em direção à construção de cidades mais justas e menos desiguais.

No entanto, como discutirei ao longo desta Tese, é enorme a distância entre tais avanços e a efetiva transformação do processo de produção das cidades.

A estratégia adotada para se estabelecer a função social da propriedade e da cidade não apresentou resultados concretos e, assim, o país prossegue, quase sempre, sem dar efetividade aos princípios da Política Urbana instituída pela Constituição Federal de 1988. A desigualdade na forma de apropriação da cidade existente ainda continua visível, apesar do grande volume de recursos disponibilizados pelo PAC. A maior parte dos municípios não possui estrutura institucional e financeira capaz de enfrentar os desafios da magnitude do problema urbano, e não se fortaleceram no país as estruturas de relações federativas capazes de prover a necessária cooperação intergovernamental para apoiá-los.

Diante deste quadro, questiona-se: mesmo diante de todos os avanços normativos, das políticas setoriais desenvolvidas, da ampliação da democracia participativa e da retomada de investimentos para obras e infraestrutura urbana e social nas áreas mais pobres da cidade, porque a Reforma Urbana não aconteceu no país? Se foram reunidas as condições políticas, programáticas, financeiras e normativas para a mudança no processo de produção das cidades, por que ainda não foi possível a transformação?

Considerando o conjunto de princípios, ideologia e a linha programática do grupo político que estava no poder no período estudado, comprometido com a justiça social, o direito à cidade e a inclusão dos mais pobres, e os resultados não alcançados na Política Urbana, procura-se, ao longo desta Tese, entender as razões pelas quais não foi possível promover transformações estruturais na Política Urbana.

Para elaborar esta reflexão percorri o seguinte caminho:

No **Capítulo 2** revisei antecedentes da Política Urbana no Brasil, por meio de uma retrospectiva do acelerado processo de urbanização, cujo modelo impôs um padrão de segregação e pobreza urbana que está na raiz dos problemas que enfrentamos até hoje. Revi também o percurso do planejamento urbano neste período, passando pelos sucessivos planos e mudanças institucionais que ocorreram até alcançar o marco imposto pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, que instituíram a proposta de um novo modelo de planejamento politizado.

Detive-me na análise dos grandes marcos da Política Urbana recente no **Capítulo 3**. Busquei compreender os fatos que interferiram na definição de conteúdo e limites impostos ao texto constitucional que trata da Política Urbana, bem como ao Estatuto da Cidade. Analisei os impactos que tais limitações trouxeram à ação governamental resultante destas novas normas legais. Para tanto, discuti a sua repercussão na criação e no formato institucional do Ministério das Cidades, no Conselho Nacional das Cidades e na proposição da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, anunciada pelo Governo Federal em 2004, por meio dos Cadernos MCidades.

No **Capítulo 4**, dediquei-me à análise dos referidos Cadernos MCidades que preconizaram a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e suas políticas setoriais, com objetivo de avaliar sua aderência aos princípios constitucionais e ao Estatuto da Cidade. Elaborei um panorama geral sobre seus objetivos e suas respectivas propostas estruturantes, formuladas sob a coordenação do Ministério das Cidades. Especificamente, procurei detalhar e analisar com profundidade as políticas mais diretamente relacionadas aos aspectos estruturais da PNDU. Assim sendo, debrucei-me sobre as propostas referentes à Política

Nacional de Implementação dos Instrumentos Fundiários que incluíram a Política de Apoio à Elaboração e Revisão de Planos Diretores, a Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, a Política Nacional de Apoio à Reabilitação de Áreas Centrais Urbanas e a Política Nacional de Prevenção de Riscos em Assentamentos Precários. Além destas, aprofundi também a análise sobre a Política Nacional de Habitação, em função de sua estreita vinculação com as questões fundiárias e demais aspectos centrais para a política de desenvolvimento urbano.

As questões decorrentes da natureza do Estado capitalista e as características do federalismo brasileiro foram abordadas no **Capítulo 5**, uma vez que as reflexões sobre estes temas constituíram o fundamento para a compreensão das conclusões encontradas. Discuti o papel do Estado na economia capitalista e os limites para a transformação do processo de produção da cidade em um Estado capitalista. Discorri também neste capítulo sobre as características do federalismo brasileiro e seus impactos na descentralização da política urbana. Busquei, ainda, analisar as características dos municípios do país e entender como a frágil e fragmentada estrutura federativa interfere no resultado da implementação das políticas nacionais de inclusão, tais como as propostas pelo PAC.

No **Capítulo 6**, abordei o Programa de Aceleração de Crescimento com foco no seu Eixo de Infraestrutura Social e Urbana. Procurei identificar os ganhos decorrentes dos objetivos, da sua forma de operacionalização e do processo de monitoramento deste Programa para as cidades, principalmente, para a promoção de justiça social e para a conquista do direito à cidade pelos mais pobres. Neste mesmo capítulo, tento compreender como a relação Estado x Capital, somada às dificuldades institucionais de estados e municípios interferiram na amplitude dos benefícios potenciais proporcionados pelo Programa.

Por fim, nas **Notas Finais**, procuro alinhar o conjunto das reflexões feitas ao longo da tese e apontar para possíveis conclusões.

As ideias desenvolvidas nesse bloco tentam sistematizar as evidências de que os avanços produzidos pela Política Urbana pós-Constituição Federal de 1988 ocorreram e significaram conquistas de direitos sociais. No entanto, apesar de importantes, não transformaram o modo de produção das cidades e as evidências encontradas sugerem que as propostas que subsidiaram a luta pela Reforma Urbana no Brasil continuam, ainda, no campo da utopia urbana.

Capítulo 2

2. ANTECEDENTES DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL

As cidades são produtos da construção e reconstrução das relações sociais e econômicas ao longo da história da civilização. Trata-se de espaço carregado de significados, identidades e lugares que variam de acordo com a cultura, o tempo e a função que ocupam na economia. As cidades capitalistas, de um modo geral, organizaram-se tendo como resultante a desigualdade na forma de apropriação por seus habitantes e na exploração do homem pelo homem.

No Brasil, como em outros países, a modernização conservadora do campo e a industrialização geraram uma urbanização sem precedentes. Com efeito, a população urbana, em relação à população total, saltou de 31,3% em 1940 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Tendências Demográficas 1940/2000) para 84,3% em 2010 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2010). Em termos absolutos, no período, a população urbana brasileira passou de 12,8 milhões para 160,9 milhões de habitantes, aportando mais de 148 milhões de novos moradores nas cidades despreparadas para abrigar tal contingente. Com a maioria absoluta da população vivendo nas cidades, as principais regiões metropolitanas concentrando quase 40% desse contingente, 20 das 27 capitais com população superior a 500 mil habitantes e cidades médias de alguns estados com população superior a algumas capitais, o país é essencialmente urbano.

O Brasil até o final do século XIX apresentava menos de 30% de sua população nas cidades, e cada parte do território reportava-se diretamente a Portugal. Somente nas primeiras décadas do século XX, por volta de 1930, o país inicia o processo de urbanização, quando a burguesia industrial assume a hegemonia política e o Estado passa a investir em infraestrutura para apoiar o desenvolvimento da indústria (MARICATO, 2002). A partir de 1940, todas as regiões brasileiras apresentavam altas taxas de urbanização, mas a população rural ainda não decrescia em termos absolutos.

Segundo Oliveira (2006, p. 40), o ciclo que se seguiu e foi chamado de “substituição de importações” orientou o processo de industrialização, que se concentrou em São Paulo, exatamente porque havia mercado interno resultante da maior divisão de trabalho patrocinada pelo café. Apoiado expressivamente pelas intervenções do Estado na economia tem início o ciclo conhecido como “*desenvolvimentista*”.

Foi o período Kubitschek que deu impulso definitivo ao processo de urbanização brasileira. O Brasil atraiu e apoiou investimentos estrangeiros na indústria, investiu em

infraestrutura, especialmente rodoviária, e construiu Brasília, incentivando o processo de interiorização do país, dentre outras feitos. Em 1960, a urbanização no Brasil, segundo o autor, já avançava do litoral para o interior de seu território, mas os investimentos industriais permaneceram concentrados no eixo Rio - São Paulo, que reunia também a maior parte das condições gerais de produção, incluindo a força de trabalho atraída pelas oportunidades de emprego.

Sob o comando do regime militar e com o crescimento industrial conhecido como “Milagre Brasileiro”, o Brasil sedimentou seu processo de urbanização. As indústrias fordistas centradas nos bens de consumo duráveis substituíram as indústrias de bens intermediários e de capital. Segundo Monte-Mór (2005, p. 434), “o consumo de bens duráveis modernos implicou o fortalecimento das camadas médias e sua concentração nas áreas urbanas, onde os meios de consumo coletivos requeridos para o consumo individual estavam parcialmente disponíveis”. Assim, segundo o autor, reforçou-se a hierarquização do sistema urbano com os investimentos concentrados nas grandes cidades do Sudeste, nas capitais regionais e cidades médias para atender ao novo padrão de consumo coletivo e individual dos bens fordistas pelas camadas ricas e médias da população.

Com o tempo, as condições de produção e consumo foram incorporando os espaços regionais, conurbando cidades e gerando os espaços metropolitanos que hoje concentram cerca de 40% da população brasileira³. Consolidava-se assim um processo de desequilíbrio interno às cidades e entre regiões do país, cujo padrão perdura até hoje.

A instituição do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH) transferiu recursos em proporções inéditas até então para a construção de habitações e infraestrutura, subsidiando a implantação de grandes obras de saneamento atreladas à obras de extensão viária locais e regionais, mudando a configuração das cidades brasileiras. Mas como afirma Maricato (2002, p. 21) “a atividade produtiva imobiliária nas cidades brasileiras não subjugou as atividades especulativas, como ocorreu nos países centrais do capitalismo.” Com a maior parte dos empreendimentos voltados para atender às classes de renda altas e médias, a população pobre continuava sem alternativa a não ser ocupar as áreas desprezadas pelo mercado, ou seja, as encostas, as áreas de inundação e áreas de preservação, sob o olhar conivente do poder público. Este, quando atuou para implantar moradias para

³ Monte-Mór (2005, p. 435) afirma que a extensão das condições gerais de produção urbano-industriais avançou para além dos limites da cidade, incorporando áreas metropolitanas e rurais, estendendo e impondo também o modo de vida urbano para todo o território nacional, fenômeno a que ele denomina de *urbanização extensiva*.

atender a demanda desta faixa de renda, frequentemente construiu conjuntos habitacionais afastados das áreas urbanizadas, verdadeiros guetos, distantes das fontes de emprego e renda, institucionalizando a segregação socioespacial e contribuindo para consolidar a especulação imobiliária ao atribuir mais valia urbana às terras ociosas que separavam as cidades dos pobres das cidades dos ricos.

Os investimentos estavam focados na necessidade de criar as condições gerais de produção (para indústria) e de consumo (para as classes médias e ricas), relegando à marginalidade o atendimento das necessidades das camadas mais pobres da população. Importante ressaltar que o capitalismo no Brasil, diferentemente dos países centrais, não considerou a reprodução da força de trabalho como custo, e a remuneração do trabalhador nunca foi regulada de forma a garantir as condições de sua subsistência nas cidades, criando um paradoxo funcional ao próprio processo.

Portanto, convém observar, como afirma Singer (1982, p. 33) que o uso do solo, na economia capitalista é regulado por mecanismo de mercado, e a “propriedade privada do solo urbano faz com que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do espaço urbano.” A terra é mercadoria, mas as condições de consumo são desiguais na sociedade de classes imposta pela divisão social do trabalho. O funcionamento normal da economia capitalista não assegura um mínimo de renda a todos e, portanto, parte da população não pode pagar pelo espaço. Sem alternativa, acaba ocupando as áreas desprezadas pelo mercado, onde não *vigora* os direitos de propriedade. Nesse sentido, afirma o autor (1982, p. 33), a “cidade capitalista não tem lugar para os pobres”. Assim, a cidade, à mercê do mercado e da especulação imobiliária está a serviço da acumulação do capital, em um processo predatório da força de trabalho e da própria condição de vida urbana.

Nos países da América Latina, em especial no Brasil, nos anos de 1960 e 1970, a exclusão social do meio urbano, concomitante ao enorme fluxo migratório provocado pela industrialização, foi inicialmente interpretada como excedente da força de trabalho ou população marginal. Entretanto, como destaca Costa (1997, p. 1.224), alguns autores⁴ afirmavam que o excedente populacional constituía um exército industrial de reserva, e que sua concentração no terciário era parte do modo de acumulação urbano e resultado normal do processo de desenvolvimento capitalista no Brasil.

⁴ Ver: OLIVEIRA, Francisco. A economia brasileira: Crítica à razão dualista. São Paulo. CEBRAPE, 4ª. Edição. 1981; SINGER, Paul. Economia Política da Urbanização. São Paulo. Brasiliense/CEBRAP. 1973; KOWARICK, Lúcio. Capitalismo, dependência e marginalidade urbana na América Latina: uma contribuição teórica. In: Estudos CEBRAP 8. São Paulo. Editora Brasileira de Ciências, p. 77-96. 1974.

Ressalte-se que, neste período em que a sociedade brasileira passava por transformações econômicas e sociais importantes, com a concentração espacial de um grande volume de trabalho nas cidades em processo de industrialização, naturalmente o debate estava focado em torno dos meios de consumo coletivos necessários à reprodução da força de trabalho, em especial, aqueles relacionados com o processo de morar nas cidades, revelando outro aspecto da pobreza urbana, além da questão dos baixos salários praticados nas relações capitalistas. Na interpretação de Kowarick,

o chamado problema habitacional deve ser equacionado tendo em vista dois processos interligados. O primeiro refere-se às condições de exploração do trabalho propriamente ditas, ou mais precisamente, às condições de *pauperização absoluta* ou *relativa* a que estão sujeitos os diversos segmentos da classe trabalhadora. O segundo processo que decorre do anterior e que só pode ser plenamente entendido quando analisado em razão dos movimentos contraditórios da acumulação do capital, pode ser nomeado *espoliação urbana*: é o somatório de extorsões que se operam através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, apresentados como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência, e que agudizam ainda mais a dilapidação realizada no âmbito das relações de trabalho (1979, p. 59, grifo nosso).

Na apresentação do documento São Paulo 1975, Crescimento e Pobreza (CAMARGO *et al.*, 1976), o Cardeal Paulo Evaristo Arns, Arcebispo Metropolitano, em nome da Pontifícia Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo, questionava:

Haveria uma lógica na desordem estabelecida? Existe um crescimento econômico que se constrói sobre a dilapidação da vida dos trabalhadores obrigados a horas excessivas de trabalho para compensar a queda do poder aquisitivo de seus salários? (CAMARGO *et al.*, 1976, p. 9).

À década de 1970, seguiu-se um longo período de estagnação que coincidiu com a crise da dívida externa e marcou o fim do Estado forte e início do período neoliberal, período que ficou conhecido como “décadas perdidas”.⁵ Mesmo com a queda do crescimento, o enorme contingente populacional não retornou ao campo. Segundo Oliveira:

[...] isto, transformou as cidades brasileiras, suas capitais, suas metrópoles e sua megalópolis, em vastos acampamentos de miseráveis. Quais clones de suas bocas, as cidades são como conjunto de dentes cariados, e, como no clássico do neo-realismo italiano de Ettore Scola, feias, sujas e pobres. Abrigam, as que foram controladas pelo narcotráfico – e são praticamente todas -, também os malvados. (2006, p. 51).

⁵ Maricato (2002, p. 22) classifica as décadas de 1980 e 1990 como “décadas perdidas” baseando-se para os anos oitenta, principalmente no declínio econômico e, para os anos noventa, no impacto social do desemprego e no crescimento econômico errático, dentre outras variáveis.

Foi também na década de 1980 que a violência urbana começou a fazer parte do cotidiano dos brasileiros. Maricato (2002, p. 22) registra que a taxa de homicídio à época tomou proporções nunca vistas no país e hoje representa uma das maiores mazelas a que a sociedade toda está subordinada. Afirma Oliveira (2006, p. 52): “isto vai revelando, pelos extremos, uma espécie de decantação social, um darwinismo social, onde a sobrevivência é uma ‘lei do azar’, pois nem são exatamente os mais aptos que sobrevivem na selva urbana brasileira – quem está na trajetória de uma ‘bala perdida é o mais inepto?’”

Afirma o autor que a metrópole brasileira se transformou em um Estado de Exceção, que é reforçado pelas políticas para os excluídos (bolsa-família, bolsa-moradia), pois são o caminho oposto das políticas de universalização.

Enquanto na história do Estado de Bem-Estar dos países ocidentais, que hoje formam o pequeno pelotão de desenvolvidos, o trabalho foi transformado em custo para o capital, para cujo processamento fez-se um enorme aumento da produtividade, movida esta última pelo próprio bem-estar – os países mais igualitários, os nórdicos são também os mais produtivos - na periferia mundial o trabalho é objeto de políticas assistencialistas que não são custo para capital. Ficam a cargo do Estado que pareceria transformá-lo em custo, mas com políticas econômicas, sobretudo a fiscal, constringidas pela financeirização das economias submundiais, estão sujeitas a cortes que a conjuntura econômica impõe. (OLIVEIRA, 2006, p. 52).

Com o Estado, em decorrência de sua natureza capitalista e de suas limitações institucionais e fiscais, como veremos ao longo desta tese, incapaz de assumir a orientação do processo de crescimento e de ordenamento urbano e responder a complexidade dos novos problemas urbanos, as cidades passaram por um descontrolado processo de expansão.

As cidades brasileiras, em especial as mais industrializadas, foram expandidas consolidando o quadro de exclusão social que configura o capitalismo tardio. Desigualdade na distribuição dos serviços básicos de uso coletivo entre as regiões mais centrais e as periféricas, estas destinadas à população de baixa renda; ocupação das encostas, das áreas de risco e de interesse ambiental (ignoradas pelo mercado imobiliário em função de suas restrições legais à ocupação); precariedade da habitação popular e impossibilidade de acesso ao mercado formal de moradias pelos trabalhadores são algumas das características do nosso modelo de urbanização comandado pelos interesses do mercado imobiliário. Afinal, como afirma Milton Santos (1993, p. 89): “nunca é demais tentar lembrar que mercado e território são sinônimos. Um não se entende sem o outro”.

As condições de vida de uma população urbana estão relacionadas às condições de reprodução e de distribuição da riqueza. O acesso aos bens de consumo e a alguns serviços,

inclusive de uso coletivo, como água, luz, transporte, dependem diretamente da quantidade de dinheiro à disposição do comprador, portanto, da distribuição de renda. Como os serviços são organizados preferencialmente para quem pode pagar por eles, e sua implantação implica na valorização imobiliária, estabelece-se um círculo vicioso de exclusão sócio-territorial.

A análise da estrutura urbana das metrópoles brasileiras retrata a afirmativa de Camargo *et al.* (1975) de que a distribuição espacial da população acompanha a condição social dos habitantes, reforçando as desigualdades. A periferia é sinal de pobreza dos moradores e de pobreza da cidade. É assim admitido o direito à terra, mas não à cidade.

Segundo Maricato (2002, p. 23), no entanto, “as décadas perdidas não são as únicas a registrarem as origens do que podemos chamar de tragédia urbana brasileira”. Para a autora, as raízes dos problemas urbanos, para além da industrialização, remontam à cultura patrimonialista e clientelista que caracterizou a história do Brasil pré-republicano. “A tragédia urbana brasileira não é produto das décadas perdidas, portanto. Tem suas raízes muito firmes em cinco séculos de formação da sociedade brasileira, em especial a partir da privatização da terra (1850) e emergência do trabalho livre (1888)”. Tais características impediram o surgimento de uma esfera pública e contribuíram para solidificar as práticas de fisiologismo, paroquialismo, o clientelismo e privilégios que marcam tão fortemente a cultura política brasileira.

2.1 O planejamento urbano no Brasil

A experiência brasileira com planos urbanos remonta ao final do século XIX, com algumas cidades, como Belo Horizonte, sendo planejadas. Villaça (2010, p. 193) afirma que “foi sob a égide dos planos de embelezamento que nasceu o planejamento urbano (*lato sensu*) no Brasil”. Referiam-se a melhoramentos das cidades, incluindo infraestrutura, principalmente de circulação e saneamento e, até as décadas de 1930 e 1940, muitos deles foram implantados. O Plano Pereira Passos de 1903, para o Rio de Janeiro (único implantado em sua integralidade), o Plano Agache também para o Rio de Janeiro e o Plano Prestes Maia para São Paulo, elaborados na década de 30 e que seriam implantados parcialmente, são exemplos desta fase.

O urbanismo ganha impulso mesmo a partir do processo de industrialização iniciado em 1930. Voltado para a cidade industrial, é influenciado, principalmente, pelos conceitos

modernos progressista/racionalista, cujos princípios foram publicados na Carta de Atenas⁶. As preocupações do urbanismo de então estavam centradas na busca de padrões estéticos e de racionalidade, descolando-se da problemática social do espaço.

O forte traço na segregação das classes sociais e funções urbanas visando “reduzir conflitos” e aumentar a eficiência da cidade marcou as intervenções desta época, que, juntamente com o zoneamento funcional e a ênfase na via de circulação, alcançam seu ápice com o projeto de Brasília.

Monte-Mór (2008, p. 39) registra que o modelo racionalista se enquadrava perfeitamente ao momento histórico que o país atravessava:

No momento em que a racionalidade do planejamento, resultante das influências das missões americanas e dos organismos internacionais atingia o aparelho de Governo, e em que se estruturava uma ‘nova burocracia’ (CARDOSO, 1975) com papel mediador entre sistema político clientelístico tradicional e a mobilização direta das massas, principalmente no nível urbano, os conceitos de ordem e progresso do positivismo, implícitos no racionalismo europeu, casavam perfeitamente com as diretrizes políticas vigentes no país. O Plano de Metas, Kubitscheck estabelecia as bases da ruptura com o planejamento e modernização restritos às ‘ilhas de racionalidade’ (CARDOSO, 1975), coexistindo com a administração rotineira do sistema político tradicional.

No entanto, os crescentes problemas urbanos decorrentes da acelerada urbanização tornavam cada vez mais prementes a necessidade de intervenções governamentais.

A visão compreensiva da cidade começa a se desenvolver no Brasil através dos Planos Diretores,⁷ que nesta abordagem valorizam principalmente o caráter funcional e a técnica urbanística. Os Planos Diretores elaborados tentavam induzir e “ordenar” o crescimento das cidades, e incorporaram ao desenho urbano as preocupações com os serviços e a infraestrutura, consolidando uma visão tecnicista da cidade.

A cidade passa ser vista como um problema técnico, resultante da somatória dos sistemas de produção dos serviços e infraestrutura requeridos e, conseqüentemente, afeitos ao processo de administração municipal. É neste sentido que representa uma ruptura com o modelo anterior, por incorporar, assim, a ideia de processo contínuo de planejamento, inserido no contexto político-administrativo como atividade

⁶ A Carta de Atenas foi elaborada em 1933 e publicada em 1942, mas antes mesmo da sua publicação já influenciava urbanistas brasileiros (MONTE-MÓR, 2008).

⁷ “Os Planos Diretores surgiram nos EUA no início do século XX, diante dos problemas que a urbanização acelerada impunha, mormente no tocante a oferta de serviços de consumo coletivo e à expansão física das cidades.” (MONTE-MÓR, 2008, p. 43).

normativa perene, onde o plano representava uma sistematização a médio prazo dos objetivos a serem atingidos a partir de ações de curto prazo.” (MONTE-MÓR, 2008, p. 43).

Em 1964, tem início o período da ditadura militar, que toma o país em plena crise social e econômica, com o compromisso de reduzir as pressões inflacionárias. Afirma Bolaffi (1975) que, para os militares era necessário formular projetos capazes de conservar o apoio das massas populares, compensando-as psicologicamente pelas pressões às quais vinham sendo submetidas em função da política econômica que instituiu a contenção salarial.

Além do BNH, que ocupava lugar central nessa estratégia, foram instituídos no país o Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado – SNPLI⁸ e o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, para operar com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.⁹ Coube ao SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo o papel de coordenação e gestão do SNPLI, que a partir de janeiro de 1967, juntamente com BNH, foi vinculado ao recém-criado Ministério do Interior¹⁰.

O que se seguiu, no entanto, demonstrou enorme abismo entre o discurso e a prática governamental. Monte-Mór (2008, p. 48) avalia que ocorreu, de fato, o início da construção de uma política urbana nacional, declarada no Plano Decenal, elaborado em 1967 como “instrumento para alterar a estrutura de urbanização do país”. O Plano Decenal - PED abordou questões de desenvolvimento local e regional e conceitos de análise urbana, tais como, densidades, custos de urbanização, dentre outros. Também incluiu a questão territorial na medida em propunha uma estrutura de organização regional e de pólos de desenvolvimento para implantação do SNPLI, além de prever a descentralização para os estados, a formação de recursos humanos, o sistema de avaliação e monitoramento. Constituiu-se enfim, em um completo sistema para dar conta da tarefa de implantar e monitorar o processo dinâmico de urbanização no país. No entanto, o Plano Decenal foi abandonado, prevalecendo a visão centralizadora de incentivo ao “capitalismo selvagem” que caracterizou o “milagre brasileiro”, conduzida pelo Ministro da Fazenda Delfim Neto. O resultado da ação do governo federal implicou no agravamento da concentração populacional nas grandes cidades, pois se pautava pela intensificação e expansão da indústria nos maiores centros, uma vez que estes reuniam as condições gerais de produção, como já vimos antes.

⁸ Decreto n. 59.917, de 30 de dezembro de 1966

⁹ Criado pela Lei n. 5.107 de 13 de dezembro de 1966

¹⁰ Decreto-Lei 200, de janeiro de 1967

Nesse período, a atuação do BNH, desviada de sua finalidade original, contribuiu para acentuar os graves problemas urbanos que as grandes cidades já enfrentavam. Ao concentrar seus investimentos para as camadas de renda média e alta da população brasileira, a produção de moradias e infraestrutura financiadas pelo BNH gerou e alimentou o processo de supervalorização da terra urbana. Por outro lado, a implantação dos conjuntos habitacionais destinados às camadas de menor renda em regiões apartadas da malha urbanizada da cidade, criava, novamente, condições para especulação imobiliária sobre os enormes vazios urbanos gerados, contribuía para onerar o custo de expansão e manutenção de infraestrutura, agravando ainda mais a segregação espacial e o grave problema de acesso à terra.

Segundo Monte-Mór (2008), a atuação do SERFHAU durante este período se restringiu praticamente, ao planejamento urbano de cidades médias e pequenas. Afirma o autor que os trabalhos elaborados pelo SERFHAU contribuíram para sistematizar o conhecimento sobre a natureza dos problemas urbanos brasileiros e avançaram metodologicamente no seu tratamento teórico. Por outro lado, entende que a ação da SERFHAU camuflou os principais problemas urbanos do país e decretou seu próprio fim pelo fato de focar no município, enquanto a decisão sobre recurso estava centralizada no nível federal, por trabalhar com municípios pequenos e médios, quando as metrópoles é que concentravam a migração e o capital, e por dedicar-se à elaboração de planos, quando a urgência estava relacionada a obras.

Em 1970, o Programa de Metas e Bases para Ação do Governo que sucedeu o Plano Decenal, apesar de incluir um capítulo sobre desenvolvimento regional e urbano, ao definir projetos prioritários limitou-se a ao enfoque setorial e pontual.

O Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND - que se seguiu, embora não tenha dedicado capítulo específico à questão urbana, estruturou suas estratégias de desenvolvimento nacional tendo como premissas e elementos fundamentais o desenvolvimento urbano e regional, dando enfoque especial à necessidade de adoção do território metropolitano, em especial, relativo ao “Grande Rio e à Grande São Paulo” como mecanismo coordenador das ações governamentais nas três esferas de Governo.

Na medida em que o Governo Federal chamava para si a tarefa de assumir parte das responsabilidades sobre a solução de problemas metropolitanos (o que suscitava grande debate relativo à autonomia municipal), abriu-se também o espaço para a atuação federal direta e não mais em caráter de cooperação com os Municípios. É fundamental compreender que essa mudança insere-se na ação do Estado enquanto promotor de espaços para a produção industrial. A cidade, vista como “locus privilegiado do capital”, precisa funcionar eficiente e

racionalmente, e o papel do Estado neste contexto é o de ampliar e assegurar as condições gerais de produção e consumo e controlar os conflitos sociais crescentes decorrentes do modo desigual de apropriação social dos bônus do desenvolvimento capitalista. Trata-se de “operar a cidade de forma rentável para o capital”. (MONTE-MÓR 2008, p. 58).

Neste contexto, o II PND, elaborado em 1974, sob o Governo do General Ernesto Geisel, instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, única PNDU efetivamente formalizada no Brasil como tal, apoiando-se em uma visão centralizadora de desenvolvimento nacional, com decisões de investimento que atenderiam a essa lógica. Durante o regime militar, sob o comando autoritário do Estado interventor, o planejamento teve um período de prosperidade no país.

Maricato (2009, p. 139) entende que o Brasil teve um sistema e diretrizes de planejamento e que vigoraram até 1980: “álibi ou convicção positivista, o planejamento foi tomado como solução para o ‘caos urbano’ e o crescimento descontrolado. Essas idéias dissimulavam os conflitos e os reais motores desse ‘caos’”. Segundo Villaça (2010), uma quantidade inédita de Planos Diretores foi elaborada no Brasil na década de 1970, por consultores poucos engajados com a realidade sociocultural local e sem a participação nem mesmo de técnicos municipais.

No entanto, afirma Maricato (2009, p. 140): “[...] foi exatamente durante a implantação do primeiro e único sistema nacional de planejamento urbano e municipal e do crescimento da produção acadêmica sobre o assunto que as cidades brasileiras mais cresceram... fora da lei”. Segundo a autora:

A história do planejamento urbano no Brasil mostra a existência de um pântano entre a retórica e a sua prática, já que estava imerso na base fundante marcada por contradições: direitos universais, normatividade cidadã – no texto e no discurso – *versus* cooptação, favor, discriminação e desigualdade – na prática da gestão urbana. (MARICATO, 2009, p. 135).

Muitos autores analisam e questionam a eficácia dos Planos Diretores na solução de graves problemas urbanos. Villaça (2005, p. 10) afirma que: “a sociedade está encharcada da ideia generalizada de que o Plano Diretor é um poderoso instrumento para a solução de nossos problemas urbanos [...] se tais problemas persistem é porque nossas cidades não tem conseguido ter e aplicar esse miraculoso Plano Diretor”. Argumenta ainda que é um instrumento que existe há tantas décadas, mas não se conhece cidade brasileira que tenha sido pautada minimamente, por um Plano Diretor com escopo que ultrapasse as questões do zoneamento. Por fim, afirma que os Planos Diretores são, na verdade, cortinas de fumaça para

tentar ocultar o fracasso da classe dominante em resolver os problemas urbanos e que nada sobra que seja do interesse público ou da maioria da população.

De fato, a concepção tradicional dos Planos Diretores baseava-se em um ideal de cidade a ser alcançada paulatinamente, por meio da definição de parâmetros adequados de organização do espaço físico da cidade formal, e que seriam atingidos através de investimentos públicos e de legislação de uso e ocupação do solo condizente. Trata-se de uma visão tecnicista, que entendia a cidade como objeto e ignorava qualquer dimensão de conflitos, desigualdades de renda e que se omitia de regular condições que pudessem assegurar o acesso dos pobres à cidade urbanizada. Os Planos eram feitos para a cidade formal e, ao contrário do necessário, agravavam, com o seu arsenal de leis, normas e regulamentos, as condições de regularidade e acesso à terra pela população de menor renda.

Em meados de 1970, juntamente com a crise econômica pela qual atravessava o país, tiveram início as manifestações sociais urbanas que reivindicavam melhores condições de acesso à cidade, lideradas pela fração progressista da Igreja Católica. Os movimentos reivindicatórios retomaram a pauta do direito à cidade de forma crescente, especialmente nos locais privilegiados pela indústria fordista, que juntamente com as greves sindicais, começam a desequilibrar o sistema de forças políticas. Os debates acadêmicos de oposição concentravam-se nos instrumentos urbanísticos, com destaque para o “solo criado”, instrumento pelo qual seria possível captar a mais valia decorrente de investimentos públicos, para revertê-lo em investimentos nas áreas sem infraestrutura ou em moradias populares.

Dentre esses movimentos, destacou-se o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU, entidade constituída por setores da Igreja Católica progressista, setores não governamentais e técnicos de assessoria aos movimentos sociais e urbanos, e pelas próprias lideranças dos movimentos sociais.¹¹ Este movimento, com agenda focada no fortalecimento da gestão pública para a subordinação da propriedade urbana a uma função social, na institucionalização dos meios democráticos para a gestão da cidade e na priorização dos investimentos públicos para diminuir a desigualdade no acesso à cidade pelas camadas menos favorecidas da população, foi responsável pela inserção na Constituição Federal de 1988 de alguns avanços relacionados com as discussões sobre o direito à cidade, como veremos no próximo capítulo.

¹¹ MARICATO (2009, p. 143) afirma que a Articulação Nacional do Solo Urbano [de cuja criação a autora participou, desde a reunião convocada pela Comissão Pastoral da Terra - CNBB, em 1979] deu origem ao Fórum de Reforma Urbana.

Recorro a Maricato (2002, p. 99-100) para sintetizar os acontecimentos que se seguiram: em 1979, o Congresso aprova a lei 6.766, que estabeleceu diretrizes para o parcelamento do solo urbano. Dentre outras medidas, a lei passou a exigir a implantação de parte da infraestrutura e a doação de áreas para o poder público, visando à futura construção de equipamentos comunitários e de serviços. Em 1983, o Governo Militar envia Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano ao Congresso (PL 775/83). Em 1985, é criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano – MDU, que, nos anos seguintes, teve seu nome alterado inúmeras vezes até perder o *status* de Ministério e transformar-se em uma Secretaria, sem qualquer poder sobre a política urbana brasileira. Em 1986, o BNH foi extinto e sua herança transferida para a Caixa Econômica Federal.

Nos anos de 1990, segundo a autora, há um recuo dos movimentos sociais em razão da “nova aliança conservadora, em nível nacional, que agrupou as forças hegemônicas da globalização” (MARICATO, 2002, p. 100). Subordinado às orientações do Fundo Monetário Internacional – FMI, o governo de Fernando Henrique Cardoso, suspendeu ou restringiu os investimentos em infraestrutura social e urbana, dificultando inclusive o endividamento de Estados e Municípios que buscavam obter capital internacional para investimento em seus territórios.

De todos os avanços e lutas travadas pelos movimentos sociais nesse período, uma das maiores conquistas foi o encaminhamento à Constituinte, da Emenda Popular pela Reforma Urbana, com cerca de 160 mil assinaturas, resultando na inclusão dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal que tratam da Política Urbana, além de outras importantes Emendas relacionadas à habitação e ao meio ambiente.

A Constituição Federal promulgada em 1988 constituiu um marco na concretização da democracia e significou um grande avanço na ordem jurídica e política, sobretudo no que se refere às bases para a formulação de uma nova política de desenvolvimento urbano para o país, como veremos no próximo capítulo.

Alguns autores avaliam, no entanto, que, mesmo no período que precedeu a Constituição de 1988, a dimensão espacial estava ausente das propostas de desenvolvimento urbano. Segundo Costa (1997), tais fatos se justificam talvez até por influência das análises marxistas, pois autores como Castells, Harvey, Lojikine e Preteceille não consideravam propriamente a dimensão socioespacial da questão urbana, exceção, segundo o autor, feita a Lefèbvre. As teorias destes autores, afirma Costa, “que introduziram os conceitos de consumo coletivo, condições gerais de produção e ambiente construído, na análise urbana, não significavam de fato a consideração da dimensão socioespacial da questão urbana” (1997, p.

1430). Assim, afirma, esse mesmo enfoque influenciou a proposta de Reforma Urbana encaminhada aos constituintes de 1987.

Apesar de ela [a proposta] identificar questões como a da especulação imobiliária, da expansão de periferias, da manutenção de terras ociosas no tecido urbano como indicadores de uma necessidade de reforma urbana e se acreditar na força dos movimentos sociais urbanos, as propostas de solução encontravam-se exclusivamente na responsabilidade do Estado, em abordagem coerente com a então vigente nas análises teóricas urbanas. Esta era, portanto, a leitura da exclusão das cidades: mais uma análise especializada de seus problemas do que uma abordagem sócio-espacial que procurasse avaliar o potencial de transformação que eventualmente pudesse surgir da práxis urbana. (COSTA, 1997, p. 1430).

A Constituição, ao tratar da função social da propriedade, condicionou a aplicação dos instrumentos à existência de uma legislação federal e à elaboração de plano diretor, o que prorrogou por mais de uma década as novas possibilidades trazidas para a gestão pública e para o planejamento urbano. De fato, somente depois de 13 anos de intensas disputas e mobilização, o Congresso aprovou, em 1º de julho de 2001, a Lei n. 10.257, denominada Estatuto da Cidade.¹²

Como veremos, o Estatuto da Cidade trouxe diversas inovações para o planejamento no Brasil. Fernandes (2008) afirma que seu conteúdo baseia-se em paradigmas fundamentalmente distintos da concepção que embasou a primeira geração de planejamento urbano no Brasil. Refere-se a:

[...] todo um novo rol de direitos coletivos especialmente à preservação ambiental e à moradia nas cidades; a separação entre o direito de construir e o direito à propriedade; o princípio da recuperação das mais valias urbanísticas geradas pelo investimento público, seja por obras e serviços, seja por mudanças nas leis urbanísticas; o princípio da gestão democrática, dentre outros. (FERNANDES, 2008, p. 129).

A luta pela Reforma Urbana no Brasil, institucionalizada pela promulgação da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade trouxe para a ordem do dia as discussões sobre o planejamento urbano politizado, ou seja, aquele que se espelha não nas melhores práticas da técnica racionalista, mas, sim, em um conjunto de estratégias voltadas para o atendimento efetivo do princípio constitucional que determina o cumprimento, pela cidade e pela propriedade urbana, de sua função social.

¹² Pode-se afirmar que a Lei 10.257/2001 teve origem no Projeto de Lei n. 775 de 1983, originário do próprio Poder Executivo, e que inspirou a edição do Projeto de Lei n. 181/89, de autoria do Senador Pompeu de Souza, recebendo, na Câmara de Deputados a classificação de Projeto de Lei n. 5.788/90. (ARAÚJO, 2008, p. 174)

Neste contexto, o Plano Diretor concebido como instrumento de orientação para a aplicação dos preceitos constitucionais assume papel importante. Afirma Ribeiro e Cardoso (2003, p. 108), “a elaboração de planos diretores deve ser encarada como uma forma de defesa do compromisso do poder público em assegurar um determinado nível de bem-estar coletivo”.

No entanto, a ideia do Plano Diretor como instituto jurídico que viabiliza as políticas públicas de inclusão socioespacial precisa ser examinada com cuidado, face à natureza da propriedade imobiliária na ordem jurídica em vigor. De acordo com Fernandes (2008), a primeira geração de planejamento urbano no Brasil tentou fazer planejamento urbano sem enfrentar a questão do direito de propriedade imobiliária, com base na noção de que a função social da propriedade se reduz às “limitações” e/ou “restrições” administrativas impostas ao uso da propriedade e no exercício do poder de polícia da administração pública. Assim, prossegue o autor:

o planejamento urbano nesta tradição promoveu uma ampla e generosa outorga gratuita de usos, taxas de ocupação, direito de construir aos proprietários de imóveis, sem previsão de qualquer forma de recuperação para as comunidades ou para o poder público dos valores fundiários gerados, determinando assim todo um processo de alta valorização imobiliária e especulação. O plano urbanístico acabou por determinar o lugar dos pobres na cidade, que é o lugar não regulado, o lugar onde o mercado não pode agir, correspondendo cada vez mais às áreas de preservação ambiental, às áreas públicas e às áreas totalmente inadequadas à presença humana (FERNANDES, 2008, p. 127).

Afirma Maricato (2009) que os planos e demais instrumentos de regulação sempre foram concebidos para uma parte da cidade, a chamada cidade formal, e atenderam a interesses de regulação manipulados pelas elites, em especial, pelo mercado imobiliário. Enquanto isso, grande parte da população ocupou territórios de forma predatória, desconhecendo os planos urbanísticos. No entanto, afirma a autora, que a ineficácia dessa legislação é apenas aparente: “a ocupação ilegal da terra urbana é não só permitida como parte do modelo de desenvolvimento urbano no Brasil [...] é funcional para a manutenção do baixo custo da reprodução da força de trabalho, como também de um mercado imobiliário especulativo”. (MARICATO, 2009, p. 147).

Contrapondo-se a essa visão, o Plano Diretor instituído pelo Estatuto da Cidade, deixaria de ser um instrumento técnico de ordenamento territorial, pois a ele cabe a definição do direito de propriedade imobiliária na nova ordem jurídica brasileira. Segundo Fernandes (2008, p. 128) o direito de propriedade passou a ser um “direito vazio”, cujo conteúdo será

dado pelo plano urbanístico, portanto, não mais uma questão do Direito Privado, mas no âmbito do Direito Público. Nesta nova concepção, o Plano Diretor abandona a separação entre o planejamento operado pela esfera técnica e a gestão pela esfera política, ambos muitas vezes conduzidos de forma conflituosa, para assumir a proposta de construção de um pacto que atenda ao interesse público.

Outras inovações foram estabelecidas no novo marco regulatório brasileiro como os instrumentos de intervenção na lógica do mercado imobiliário, visando enfrentar os processos de especulativos. Os institutos do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, o IPTU Progressivo, a Desapropriação para fins da Reforma Urbana, o Direito de Preempção, a Transferência do Direito de Construir, a Regularização Fundiária são exemplos da capacidade de intervenção no mercado, legalmente outorgada aos municípios brasileiros pelo Estatuto da Cidade. Da mesma forma, foram instituídos instrumentos para permitir a recuperação de mais valia decorrente da urbanização e outras externalidades positivas, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir e as Operações Urbanas Consorciadas. Há, ainda, medidas que proporcionaram avanços para a gestão democrática das cidades e para a participação e controle social do processo de expansão urbana¹³.

A implicação mais imediata desses instrumentos, nas palavras de Galvão (2005, p. 31) seria a de “aumentar a capacidade de regulação urbanística ao permitir maior poder ao Estado em interferir nos mercados imobiliários, influenciando, em benefício da coletividade, a própria lógica de formação dos preços dos terrenos e dos imóveis nesses mercados”.

A partir de 2003, tem início um período no qual a questão urbana volta a ocupar agenda governamental, sob a forte pressão dos movimentos sociais para a retomada da intervenção do Estado no planejamento e na gestão das cidades.

Foi criado o Ministério das Cidades, cuja estrutura organizou-se em secretarias que dialogam com alguns dos principais problemas que afetam a vida urbana. Com a participação de acadêmicos, militantes e organizações não governamentais foram formuladas importantes políticas setoriais para o enfrentamento dos problemas urbanos.¹⁴ Construiu-se novo arcabouço jurídico para orientar políticas setoriais, como é o caso das políticas de saneamento e de resíduos sólidos e para fomentar a cooperação intergovernamental, como a legislação que regulamentou a formação de consórcios públicos.

¹³ Nos próximos capítulos discutiremos as dificuldades para implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

¹⁴ Analisaremos, nos próximos capítulos, as consequências da estruturação do Ministério das Cidades em secretarias temáticas, assim como a formulação das políticas setoriais e seus resultados.

A elaboração dos Planos Diretores após o Estatuto da Cidade, tornada obrigatória para municípios com mais de 20 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, tomou impulso, e o tema do planejamento urbano ocupou a agenda de municípios com os mais diversos perfis, em todo o país. O Governo Federal, por meio do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, apoiou a elaboração dos planos por meio de uma Campanha Nacional¹⁵ em 2005.

Também foram retomados os investimentos federais em infraestrutura urbana e social, destinados a apoiar estados e municípios na execução de obras estruturantes, priorizando-se as intervenções que deveriam fazer frente aos grandes problemas urbanos de que tratamos aqui. Expressivo montante de recursos financeiros vêm sendo destinados aos estados e municípios no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, como veremos em capítulo específico.

Tratam-se de inovações importantes que apontavam para uma mudança paradigmática para a gestão e o planejamento urbano.

No entanto, veremos nos capítulos seguintes que nem todas foram implementadas ou surtiram efeitos e que, de um modo geral, não resultaram em avanços estruturantes para a política urbana.

¹⁵ O Governo Federal investiu cerca de R\$ 54 milhões no apoio aos municípios para elaboração de planos diretores, além de desenvolver atividades de capacitação e mobilização. Santos Junior (2008, p. 141).

Capítulo 3

3. POLÍTICA URBANA VIGENTE: AVANÇOS E DESAFIOS

O marco legal para a formulação da Política Urbana brasileira vigente tem origem na Constituição Federal (CF) de 1988, em especial, em seus artigos 182 e 183, posteriormente regulamentados pelo Estatuto da Cidade (EC), Lei 10.257, de 2001.

Além desses, no âmbito deste trabalho serão também considerados marcos da atual política urbana a criação do Ministério das Cidades, a instituição da Conferência Nacional das Cidades, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e as Políticas Setoriais que a compõem, preconizadas pelo Ministério das Cidades em 2004 e publicizadas em oito volumes denominados *Cadernos MCidades*, por meio dos foram apresentados seus princípios, diretrizes e propostas estruturantes.

3.1 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Para permitir uma análise das premissas adotadas na formulação da Política Urbana, cabe transcrever as definições constitucionais constantes nos capítulos 182 e 183 da CRFB, assim como, mais adiante, as definições pertinentes do Estatuto da Cidade:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - **O plano diretor**, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, **é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.**

§ 2º - A propriedade urbana cumpre **sua função social** quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no **plano diretor**.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, **mediante lei específica para área incluída no plano diretor**, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, **que promova seu adequado aproveitamento**, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos,

em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. 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.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao acolher as demandas dos movimentos sociais pela Reforma Urbana, incluindo, pela primeira vez, um capítulo sobre Política Urbana, revolucionou a ordem jurídica brasileira, reconhecendo o elevado grau de urbanização e a inadequação dos instrumentos jurídicos vigentes para enfrentar a nova forma de organização socioeconômica e político-territorial do país. O Brasil de base agrícola-exportadora se transformou em um país predominantemente urbano-industrial, com quase 85% da população vivendo nas cidades. (FERNANDES, 2006).

O objetivo finalístico da Política Urbana, segundo a Constituição Federal de 1988, é a garantia do bem-estar dos moradores da cidade. Este, portanto, deve ser entendido como o ponto de partida e a base para o estabelecimento de diretrizes visando o pleno desenvolvimento ordenado das funções sociais da cidade. Trata-se de princípios constitucionais que estabelecem uma nova ordem urbana baseada na justiça social, uma nova ordem jurídica que tem como princípio o direito à cidade, e que confere a todos os cidadãos o direito ao seu usufruto pleno, equilibrado, sustentável, democrático e socialmente igualitário.

Considerando que a característica do crescimento das cidades brasileiras correspondeu a um modelo no qual a maioria da população não teve acesso à moradia e terra urbana regularizadas por meios formais, não por acaso, a propriedade é o foco em ambos os artigos constitucionais que discorrem sobre a Política Urbana. Mais especificamente, entende-se que a garantia do bem estar dos habitantes das cidades está diretamente relacionada às condições de uso, ocupação, preservação, fruição, produção do espaço socialmente construído pelo conjunto da sociedade, diretamente influenciadas pelas condições de apropriação privada do solo urbano.

Ao fortalecer a função social da cidade e dar centralidade à propriedade e ao uso do território urbano a Constituição Federal de 1988 reconhece a necessidade de abordar a dimensão política e econômica que estrutura o processo de urbanização das cidades brasileiras, caracterizado, ainda hoje, como afirma Fernandes (2006, p. 5), “pelas dinâmicas formais e informais do mercado de terras; pela centralização político-institucional; autoritarismo político-social; burocratização político-administrativa; e corrupção endêmica.”.

Não há como atender aos princípios constitucionais sem enfrentar as tradições e práticas consolidadas na cultura brasileira, na política e na dinâmica fundiária e de uso do solo em seu sentido amplo.

Neste contexto, a norma constitucional reconhece o direito de moradores de assentamentos informais em áreas públicas ou privadas permanecerem nessas áreas, instituindo um direito subjetivo à sua regularização. É um enorme avanço, se consideramos que a ocupação irregular do solo não é exceção, mas regra, no modelo de urbanização brasileiro.

De acordo com os dados divulgados pelo IBGE (Censo 2010), 323 municípios brasileiros (5,8%) concentram 6.329 aglomerados subnormais identificados, onde vivem 6,0% da população brasileira (11.425.644 pessoas) em 3.224.529 domicílios particulares ocupados (5,6% do total). A metade destes domicílios está concentrada na Região Sudeste (49,8%) e 88,6% dos domicílios estão localizados em 20 regiões metropolitanas brasileiras, sendo que as RMs de São Paulo, do Rio de Janeiro e de Belém concentram quase a metade (43,7%). (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Além disto, segundo o Ministério das Cidades (2007, p. 13), estimativas feitas pela Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos (SNAPU), mostram que mais de 12 milhões de domicílios urbanos ocupados por população de baixa renda são irregulares. Dados do Banco Mundial de 2002 indicam que a informalidade urbana nas cidades brasileiras alcançava cerca de 80% das moradias (FERNANDES, 2006, p. 16).

O fato é que a escala do problema obriga a tentar sua compreensão no contexto causa-efeito. A informalidade não é apenas consequência do processo de urbanização brasileiro, mas o processo em si mesmo, e decorre do tratamento privilegiado dado à propriedade privada, do mercado de terras especulativo, do planejamento urbano elitista e da absoluta tolerância do Poder Público com a informalidade como resposta à ausência de políticas públicas que possam enfrentar a falta de lugar para os pobres na cidade.

A Constituição Federal de 1988, que no ano 2000 recebeu Emenda para incluir a moradia como direito social, e posteriormente, o Estatuto da Cidade, reconheceram

plenamente o direito de permanência dos moradores em assentamentos precários, eliminando o caráter discricionário do poder público quanto à regularização dessas áreas e abrindo caminho para o reconhecimento judicial de direito de posse e propriedade de terras privadas.

Trata-se de grande avanço no campo dos direitos sociais, mas sua concretização envolve aspectos muito mais complexos. Fernandes (2006, p. 17) afirma que o reconhecimento desse direito precisa ser “traduzido em programas e ações públicas e sociais que compatibilizem três dimensões: a enorme escala do problema; os padrões técnicos, urbanísticos, ambientais e construtivos; e por último, os direitos a serem reconhecidos àquela população residente em assentamentos informais”.

A Constituição Federal de 1988, e posteriormente, o Estatuto da Cidade, ao tratarem da função socioambiental da propriedade e da cidade de forma consistente, enfrentam a noção do direito de propriedade tido como absoluto, definido pelos interesses individuais do proprietário, para subordiná-lo a um conteúdo cuja definição deverá ser fruto de um pacto social, um acordo político que resultará das discussões do Plano Diretor. Não foi a primeira vez que a Constituição brasileira tratou do conceito de função social da propriedade, mas foi a primeira vez que esse princípio foi introduzido de forma consistente, traduzindo-se em novos direitos coletivos na legislação brasileira e em novos instrumentos para que o poder público possa induzir a sua concretização. A possibilidade da aplicação dos institutos do parcelamento ou edificação compulsórios, do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, desapropriação com pagamento da dívida pública em áreas que não atendam ao princípio da função social, representam, sob o aspecto legal, mecanismos estratégicos de intervenção na dinâmica do mercado imobiliário e no livre reinado da propriedade privada sobre os interesses coletivos. Sob a ótica da ordem jurídica, esta determinação reveste-se de grande importância, pois torna efetiva a possibilidade de submissão do direito de propriedade ao cumprimento de sua função social, contrariando a visão civilista de que existe um direito de propriedade absoluto e intocável.

Se por um lado a Constituição Federal de 1988 avançou em politizar a discussão em torno dos direitos individuais e coletivos da propriedade urbana, por outro lado, o texto resultante refletiu também a disputa e a resistência dos grupos conservadores em torno da manutenção das condições vigentes, compreendidas como direito adquirido.

Assim, a nova ordem constitucional, em vez de afirmar que a propriedade é uma função social, definiu que a propriedade deve cumprir uma função social, decorrendo daí, conseqüentemente, que a consolidação da Política Urbana preconizada pelos movimentos

sociais e simbolizada pelos pressupostos da Reforma Urbana no caso brasileiro tenha que percorrer um caminho mais longo e sinuoso. De acordo com Silva

[...] a Constituição não estava simplesmente preordenando fundamentos às limitações, obrigações e ônus relativamente à propriedade privada, mas adotando um princípio de transformação da propriedade capitalista, sem socializá-la, um princípio que condiciona a propriedade como um todo, não apenas seu exercício, possibilitando ao legislador entender com os modos de aquisição em geral ou com certos tipos de propriedade, com seu uso, gozo e disposição. (SILVA, 2005, p. 738)

Almeida (2013, p.31) avalia essa transformação como uma “metamorfose [...] assaz incompleta, dentre outros fatores pelos efeitos inexoravelmente produzidos na sociedade capitalista quando da instituição da sociedade privada, os quais podem mostrar-se não de difícil, mas de impossível ordenação sem o definitivo fim daquilo que os promove”.

O capítulo da Política Urbana instituído pela Constituição Federal de 1988 estabeleceu a necessidade de regulamentação específica para sua vigência (resultando no Estatuto da Cidade, cuja aprovação tramitou por mais e uma década) e a necessidade prévia de elaboração de Plano Diretor municipal para, posteriormente, entrarem em vigor as normas para a prevalência da função social sobre a propriedade. O Estatuto da Cidade, por sua vez, ao regulamentar as penalidades aplicáveis no caso de descumprimento das determinações do Plano Diretor previstas no parágrafo 4º. do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, além de estabelecer rito de aplicação com sucessivos e longos prazos de vigência, também optou por delegar aos municípios definições essenciais de parâmetros que irão basear a sua aplicação, tais como o conceito de solo urbano não utilizado ou subutilizado, ampliando as possibilidades de resistências e disputas conservadoras nas instâncias locais.

Embora represente enorme avanço, o disposto na Constituição Federal de 1988 sobre Política Urbana não contemplou todas as demandas apresentadas pela Emenda Popular de Reforma Urbana. A grande mobilização de atores contrários às mudanças do modelo, especialmente os setores econômicos dominantes com interesse no espaço urbano implicou na construção do acordo possível, não exatamente, o acordo esperado.

Segundo Rolnik (1994, p.357), o artigo 182 da Constituição Federal de 1988 é resultado de uma “solução apresentada por uma espécie de aliança entre tecnocratas do aparelho do Estado e Congressistas que se credenciaram como mediadores diante das resistências que ocorreram às propostas contidas na Emenda Popular de Reforma Urbana.” Afirma a autora que o resultado que emergiu desse acordo “acaba por dizer que a cidade cumprirá sua função social quando seu processo de produção for controlado pelo Estado,

através do planejamento urbano”. Rolnik avalia que o planejamento urbano, no processo constituinte, assumiu o lugar que deveria ser ocupado pela Reforma Urbana, fortalecendo não só os interesses econômicos conservadores, mas também os segmentos técnicos, jurídicos e políticos que permanecem na defesa irrestrita da ordem urbana vigente. (ROLNIK, 1994).

Fernandes (2010, p. 59), afirma que, ao vincular o princípio da função social da propriedade urbana à aprovação de planos diretores municipais, a intenção dos grupos constituintes conservadores era apostar na limitada e ineficiente capacidade dos municípios em gerir e reverter o quadro excludente que caracterizou a expansão das cidades até então.

Essas estratégias visaram não somente adiar a vigência de restrições ao exercício pleno e autônomo da propriedade privada, bem como, conduzir essa disputa para o campo do município, onde, sabidamente, a correlação de forças varia em função da diversidade da condição política e cultural das cidades brasileiras.

De acordo com Cardoso (2003, p. 32), a Constituição Federal de 1988 por um lado remete a utilização dos seus instrumentos a regras a serem definidas em legislação complementar, na órbita federal, mas, por outro lado, “ao atrelar a função social da cidade e da propriedade ao Plano Diretor, o texto constitucional sugere uma certa autonomia municipal na sua definição. Esta ambiguidade que levará os setores ligados à Reforma Urbana a lutarem pela regulamentação destes instrumentos no âmbito das constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais.”

3.2 O Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade, que regulamentou e expandiu os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, demorou mais de dez anos para ser aprovado e introduziu “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como, do equilíbrio ambiental”. (Art. 1º, parágrafo único, Estatuto da Cidade).

O Estatuto da Cidade estabelece, em seu artigo 2º, diretrizes para ordenar o pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana. Para efeito analítico, estas diretrizes serão agrupadas em três princípios aqui considerados, estruturais para a Política Urbana: Justiça Social, Planejamento Urbano e Ambiental, Gestão Urbana Democrática.

Justiça Social para efeito deste trabalho é aquela que busca promover igualdade nas condições materiais e imateriais da vida urbana para o conjunto da sociedade. É verdade que,

num sistema capitalista que divide a sociedade entre os que detêm e os que não detêm os meios de produção e, exatamente por isso, é desigual na essência, melhor seria dizer que a igualdade que se busca é a igualdade possível, ou seja, uma igualdade relativa, considerando-se o contexto em que a própria justiça se insere. Com este princípio, no Estatuto da Cidade identificam-se diretrizes que tratam da necessidade de corrigir a imensa dívida social com a população pobre por meio da regularização fundiária e da urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. Enquadram-se também as diretrizes que tratam da garantia do direito a cidades sustentáveis para presentes e futuras gerações, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao trabalho, ao lazer e à oferta equilibrada de equipamentos, transporte e serviços públicos. Incluem-se ainda as diretrizes que tratam da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, da necessidade de evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, bem como da recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

O princípio do Planejamento Urbano e Ambiental é aqui entendido como um conjunto de competências capazes de orientar o desenvolvimento urbano, visando alcançar maior equilíbrio e respeito social, cultural, ambiental e econômico, assim como equidade, pelo conjunto da sociedade, nas formas de apropriação do espaço socialmente construído. Neste tema agrupam-se no Estatuto da Cidade diretrizes que tratam do uso e da ocupação equilibrada e sustentável do território do município, da necessidade de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, assim como da importância de observar a complementaridade das atividades urbanas e rurais tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência.

O princípio da Gestão Urbana Democrática se fundamenta no princípio constitucional de que “todo poder emana do povo”. Assim, reafirma-se a democracia determinando-se ampla participação popular no planejamento e na gestão das cidades, abrindo espaço para a politização do processo decisório e para a garantia de defesa dos interesses sociais e direitos coletivos, valorizando a solidariedade e a transparência nos processos que interferem nos interesses da coletividade. O Estatuto da Cidade neste tema abre ênfase à democracia participativa na formulação, execução e acompanhamento da ação pública no campo do desenvolvimento urbano. Incluem-se as diretrizes que tratam da desafiadora tarefa de cooperação entre os governos, a iniciativa privada e dos demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social. O Estatuto concede especial

tratamento à gestão democrática das cidades, instituindo a obrigatoriedade dos debates públicos na elaboração do Plano Diretor, incorrendo em improbidade administrativa o agente público que assim não proceder. Da mesma forma, institui a prática de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

De acordo com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Municipal é o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2o desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o **instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.**

§ 1º. O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º. O plano Diretor deverá englobar o território do município como um todo

§ 3º. A lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada 10 anos.

§ 4º. No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os poderes legislativo e executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas, debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – publicidade quanto aos documentos e informações produzidos

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

(BRASIL, 2002/2001, grifo nosso).

Extensa bibliografia questiona a eficácia dos Planos Diretores¹⁶ e já se constatou o aumento da informalidade na ocupação urbana no período caracterizado pela vigência dos

¹⁶ Ver, entre outros: VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do Plano Diretor*. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/posfau/article/viewFile/43479/47101>, edição do autor, agosto 2005. Acesso em 09 de Março de 2015; MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativa para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001; _____ *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias*. Planejamento Urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia, *A Cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.; FERNANDES, Edésio. *Reforma Urbana e Reforma Jurídica no Brasil: duas questões para reflexão*. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira (Org.). *Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Editora: C/Arte Belo Horizonte, 2008. p 128.

planos tecnocráticos que orientavam o crescimento e ordenamento da cidade formal mas não incluíam os pobres no planejamento das cidades.

É verdade que a proposta de Plano Diretor a que o Estatuto da Cidade se refere abandona o campo da tecnocracia para se constituir como instrumento político de inclusão socioespacial para o desenvolvimento urbano sustentável, por meio da efetiva e qualificada participação social no processo de sua elaboração. Afirma Fernandes (2008, p.128) que o Plano Diretor é “elemento constitutivo do próprio direito de propriedade”, pois é o Plano que define o que é o direito de propriedade na ordem jurídica brasileira. No entanto, a concretização desta tarefa na esfera municipal traz ainda muitos desafios, conforme veremos mais detalhadamente neste trabalho.

Além de conceituar a função social da propriedade e da cidade e tratar de outros princípios da política urbana, o Estatuto também define instrumentos que poderão dar materialidade a essa política; institui processos e mecanismos para a gestão urbana, consórcios, parcerias público-privadas; e, por fim, estabelece normas para a regularização de assentamentos precários.

O Estatuto reforça o protagonismo do município na condução da política urbana, seguindo tendência descentralizadora e municipalista que se firmou no país em oposição ao centralismo autoritário da política urbana do governo militar. É nas cidades que as bases para aplicação da função social da propriedade e da cidade serão estabelecidas, assim como é também nas cidades que serão identificados os territórios passíveis das sanções previstas no Estatuto. É ainda nesse campo que as disputas sociais e as correlações de força nos processos participativos deverão ocorrer e onde as parcerias público-privadas poderão ser desenhadas e implementadas.

O protagonismo do município no campo da política urbana e o papel da União constituem ponto central para avaliação dos eventuais avanços ou retrocessos da Política Urbana vigente e serão examinados ao longo deste trabalho. Maricato (2010, p. 6) lembra que as cidades brasileiras têm características muito diferenciadas e a aplicação de uma regra geral definida pelo nível federal, apresentará resultados variáveis dependentes da correlação de forças local. É necessário aprofundar o debate neste ponto. A aplicação do Estatuto pelas diferentes categorias de municípios brasileiros, considerando a diversidade de suas características populacionais, institucionais, sociais, culturais, econômicas e políticas, expõe muitas outras fragilidades do modelo de federalismo e da cultura clientelista consolidadas no

Brasil, interferindo na efetividade da política urbana proposta pelos marcos legais vigentes. Tais fragilidades reforçam a necessidade da presença efetiva da União na construção da política nacional, na elaboração de normas gerais, no processo de indução, nas ações de capacitação e apoio aos municípios.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu a competência legislativa sobre o direito urbanístico de forma concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal (art. 24, I).

Atribuiu à União a competência para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (art. 21, IX), bem como para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento e transporte urbano” (art. 21, XX).

Aos Municípios coube a responsabilidade de “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, II) e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, VIII), ou seja, no âmbito da execução da política urbana.

O Estatuto da Cidade, ao regulamentar a Constituição Federal de 1988, delegou à União:

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, 2002/2001, grifo nosso).

É, portanto, indiscutível a competência expressamente delegada à União para o estabelecimento de normas gerais da Política Urbana, bem como, para a elaboração de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento socioeconômico. Tal delegação deve ser interpretada como o reconhecimento da necessidade de estratégias nacionais que orientem e subsidiem a elaboração de planos municipais, e, indiretamente, a definição da função social da propriedade, posto que a atribuição expressa para sua elaboração ficou a cargo dos Municípios.

O papel da União neste campo é essencial. Não se trata de assumir o protagonismo ou impor parâmetros aos municípios para definição da função social da propriedade. Essa, de fato, é uma tarefa que, corretamente, deve ser produto de um pacto resultante da correlação de forças existente em cada sociedade urbana, nos seus respectivos territórios.

Para a União, cabe assumir a responsabilidade de induzir, efetivamente, a aplicação dos mecanismos previstos no Estatuto da Cidade. Trata-se de normatizar conceitos, trazendo para o campo federal embates que, por sua natureza, sabidamente não avançam nas arenas locais. Trata-se também de assumir os pressupostos da Política Urbana consolidados no Estatuto da Cidade como condicionantes de suas demais políticas, programas e repasses de recursos financeiros, tratando-os como pré-requisito intrínseco e definidor do cumprimento das obrigações legais dos municípios, assim como ocorre, por exemplo, com os requisitos da Política Ambiental que também travou longa luta para prevalecer sobre interesses econômicos e individuais no Brasil. A partir daí, e nesta ordem, é necessário reconhecer a diversidade regional, institucional, cultural dos municípios, estabelecendo políticas para apoiá-los nesta tarefa.

A política de preservação e proteção ao meio ambiente também instituída pela Constituição Federal de 1988 está totalmente assimilada na cultura brasileira. Mesmo que permaneçam reiteradas tentativas de retrocessos e infrações cometidas por diversos segmentos sociais e, ainda que haja limites à aplicação dos seus instrumentos¹⁷, não há discussão de mérito, ao contrário, há aceitação social generalizada quanto à relevância de suas imposições. Nada mais fez a lei ambiental do que impor restrições ao direito de propriedade em função do interesse coletivo. Dentro de um arcabouço institucional adequado e do reconhecimento de tais restrições pelo Poder Judiciário, o Brasil assimilou completamente esta limitação ao direito de propriedade. É evidente que a questão ambiental esteve e está inserida em um contexto político, social e cultural diferenciado, constituindo-se quase em um *dogma* que mobilizou a população mundial, foi incorporada pelas agências de cooperação multilaterais, pelos órgãos financiadores de políticas públicas, construindo todo o arcabouço necessário para sua institucionalização em escala mundial. Não há o mesmo apelo, o mesmo contexto para fortalecer as restrições impostas pela Política Urbana. Diferentemente dos aspectos ambientais, as pessoas não se sentem implicadas no processo perverso de urbanização, e como

¹⁷ A legislação que rege o licenciamento ambiental prevê a implantação de medidas mitigadoras de impacto ambiental decorrentes da implantação dos empreendimentos, e na sua impossibilidade, a adoção de medidas compensatórias, mas não prevê a alternativa de proibir a sua implantação. Claro que indiretamente as medidas mitigadoras e compensatórias estabelecidas podem acabar inviabilizando economicamente o empreendimento, mas, não se trata de via objetiva de direito e acaba sendo objeto de judicialização.

consequência, não percebem a ligação direta que existe entre o modelo excludente e depredador de urbanização com a piora da qualidade de vida nas cidades, mesmo sendo grande parte da sociedade, de uma forma ou de outra, atingida pelo aumento da violência, das enchentes e escorregamentos, dos engarrafamentos e da poluição.

Há ainda outro aspecto importante que precisa ser considerado na construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e na definição do papel da União. Segundo as definições do Estatuto da Cidade, a obrigação de elaborar o plano diretor, cujo conteúdo é a base para as definições sobre a função social não alcançam todos os municípios brasileiros, na medida em que o Estatuto, em seu artigo 41, determina a obrigatoriedade de sua elaboração apenas para determinados municípios.

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I - com mais de vinte mil habitantes

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas

III – onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico

V - inseridas em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. (BRASIL, 2002/2001).

A obrigatoriedade de elaborar o Plano Diretor atinge cerca de 30% dos 5.561 municípios brasileiros. Muito embora esses municípios concentrem cerca de 75% da população urbana do país, os outros quase 4 mil municípios, entes federados com a mesma hierarquia, estão, de certa forma excluídos das premissas, dos marcos normativos e do processo de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano preconizada para o país.

Veremos, ao longo deste trabalho, como foram tratadas essas questões pela União em suas políticas oficiais.

3.3 Ação Governamental frente aos princípios da Política Urbana pós Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

3.3.1 O Ministério das Cidades

Após a aprovação do Estatuto da Cidade, o marco relevante para a Política Urbana seguinte foi a criação do Ministério das Cidades pelo Governo Luiz Inácio Lula da Silva em

2003, como órgão responsável pela condução da Política de Desenvolvimento Urbano¹⁸. “O Ministério das Cidades foi fruto de um amplo movimento social progressista e sua criação parecia confirmar, com os avanços, os novos tempos para as cidades do Brasil”. (MARICATO, 2011, p.24).

Segundo Maricato¹⁹, o Ministério das Cidades

[...] teve sua estrutura baseada nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas e que estão relacionados ao território, são eles: a moradia, saneamento básico (que agrega água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e as questões reunidas sob o tema do transporte da população urbana - mobilidade e trânsito. Considerando **a centralidade da questão fundiária e imobiliária para o desenvolvimento urbano**, foi criada uma quarta secretaria, que se ocupa especialmente do planejamento territorial e da regularização fundiária. **Como estas competências são essencialmente das prefeituras municipais, o governo federal pode ter um importante papel coordenador, fomentador e financiador de estudos e ações.** (MARICATO, 2006, p. 214, grifo nosso).

Cabem aqui algumas reflexões iniciais. Parece haver uma contradição entre o reconhecimento da centralidade do problema urbano e a estratégia institucional criada para lidar com ele.

Se houve consensos em torno das questões que envolvem a Reforma Urbana, entre eles estava o reconhecimento da centralidade da questão fundiária e do planejamento para o desenvolvimento urbano. No entanto, é desafiador tentar compreender porque motivo o tratamento desta questão passou a ser objeto de atuação de uma Secretaria, isoladamente, enquanto deveria constituir uma política de base para todas as demais políticas setoriais.

Da mesma maneira, parece também contraditório que, na visão dos próprios integrantes da equipe que estruturou tal estratégia, mesmo reconhecendo que o enfrentamento deste tema constitui questão fundamental na construção de uma Política Urbana para o Brasil, e é altamente dependente do papel de indutor da União, tenha prevalecido o entendimento de que a competência para o seu enfrentamento é exclusiva dos municípios, cabendo ao governo federal orientar e estabelecer diretrizes. Afirma Maricato:

O papel da quarta Secretaria [Secretaria de Programas Urbanos] seria o de **fornecer diretrizes e orientação** para governos municipais e metropolitanos para por em prática programas urbanísticos integrados **que respondessem a problemas específicos, comuns e frequentes nas cidades de todo o território nacional**, em que pese a grande diversidade regional, ambiental e cultural. São exemplos de programas especiais: a regularização fundiária, a reabilitação das tradicionais áreas

¹⁸ Ministério das Cidades foi instituído pela Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003.

¹⁹ Ermínia Maricato, além de professora titular da USP, participou ativamente do Movimento pela Reforma Urbana, integrou a equipe de transição do Governo FHC para o Governo Lula em 2002 e assumiu a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades entre 2003 e 2005, durante a gestão do Ministro Olívio Dutra.

urbanas centrais, cidades de fronteira, prevenção de riscos de desmoronamento e combate a vazios urbanos com aplicação do Estatuto da Cidade. (MARICATO, 2011, p. 26-27, grifo nosso).

Destaca-se, da leitura acima, que a Secretaria Nacional de Programas Urbanos - SNAPU, foi concebida para fornecer diretrizes e orientação; para por em prática programas que respondessem a problemas *específicos, comuns e frequentes* nas cidades de todo o território nacional.

Essas contradições, talvez motivadas por disputas técnicas e ideológicas, certamente influenciaram a estruturação institucional do Ministério das Cidades, como reconhece Maricato:

[...] mesmo entre as forças de esquerda e reformistas não havia clareza de como conduzir a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) no Governo Lula. Para alguns, estaria resolvida quando se desse a integração entre as políticas setoriais e as instâncias federativas. Estes propunham um projeto de lei – a criação do Sistema Nacional de Cidades – inspirado no SUS – Sistema Único de Saúde. O Sistema Nacional de Cidades resolveria o problema do arranjo federativo e intersetorial. Para outros, a unidade e a centralidade da PNDU era dada pelo Planejamento Urbano – sob a forma do Plano Diretor ou algo equivalente que, fornecendo um cenário holístico orientaria as políticas setoriais. (MARICATO, 2011, p. 46-47).

O Ministério das Cidades e a Secretaria Nacional de Programas Urbanos não foram concebidos, portanto, para pensar o problema urbano de forma holística, para pensar a rede de cidades brasileiras e suas desigualdades, nem as questões de natureza metropolitana, nem mesmo a normatização e os programas que pudessem efetivamente conduzir os Municípios na discussão de uma visão integrada do planejamento, auxiliando-os a construir coletivamente a proposta de ordenamento urbano e de organização espacial inclusiva, fazendo a partir daí, o devido enfrentamento dos problemas fundiários respectivos. Naturalmente, esta tarefa requer muito mais da ação governamental do que foi efetivamente proposto como veremos nesta Tese.

Da mesma forma, diante do discurso hegemônico em torno da Reforma Urbana e do Direito à Cidade em seu sentido mais amplo, pode-se questionar porque estruturar um Ministério criado para promover a Política Urbana em torno de secretarias temáticas que tratam de um tema único, complexo e que deveria estar interrelacionado com os demais? Como não considerar território, espaço e espacialidades? Como desassociar a discussão da produção de moradias da questão fundiária e do planejamento urbano? Como priorizar saneamento sem considerar os assentamentos precários e sua regularização? Porque instituir

uma política de contenção de áreas de risco desassociada da política de intervenção em favelas se elas concentram a maioria absoluta das situações de risco? Qual das pastas deveria conduzir as discussões em torno dos problemas metropolitanos? Não são eles essencialmente moradia, saneamento, transporte agravados em função da lógica fundiária e da ausência de planejamento metropolitano, em especial? Qual a secretaria responsável por promover o debate sobre a rede de cidades, as desigualdades regionais? Qual a área responsável por desenvolvimentos de planos nacionais de desenvolvimento urbano?

Contraditoriamente, ao mesmo tempo que se constituía essa estrutura institucional, os próprios idealizadores e gestores do Ministério das Cidades reconheciam a importância de desenvolver as especificidades dos temas setoriais da Política Urbana, desde que tratados de forma integrada e inseridos em uma Política Nacional de Desenvolvimento, articulada com outras políticas setoriais e com os demais níveis de governo.

Reconhecidas as especificidades de cada um dos setores em que hoje se organiza o Ministério das Cidades – programas urbanos, habitação, mobilidade, transporte e trânsito, saneamento e desenvolvimento institucional – é fundamental não perder de vista uma realidade urbana que é uma, vivenciada cotidianamente pela imensa maioria da população, e na qual são inseparáveis as precárias condições de habitação, saneamento, transporte, educação, atendimento à saúde, lazer, etc. **No reconhecimento de que as políticas setoriais são indispensáveis e podem ser estruturantes do desenvolvimento urbano é fundamental entender que elas tanto mais o serão, na direção hoje pretendida, quanto mais estiverem integradas numa Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**, e que ela também se articule com outras políticas governamentais - horizontalmente, no plano federal, e verticalmente, na direção de estados e municípios. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004a, p. 55, grifo nosso).

A estrutura institucional do Ministério das Cidades não contribuiu para consolidar a mudança necessária na formulação da Política Urbana, muito menos para delegar-lhe o relevante papel que deveria assumir na condição de agente de um intenso processo de transformação cultural na sociedade brasileira, assim como aconteceu com a Política Ambiental. Estruturado para pensar as cidades por partes, o Ministério das Cidades promoveu alguns avanços em políticas setoriais específicas, como veremos neste trabalho, mas não contribuiu para construir uma dinâmica que permitisse pensar a cidade como um todo, incluída em uma rede urbana mais equilibrada no território brasileiro que, por sua vez, correspondesse, a uma proposta urbana construída para o país.

Ao avaliar os avanços da Política Urbana pós Ministério das Cidades e os desafios para uma agenda futura, a titular da Secretaria de Programas Urbanos, Raquel Rolnik, destacava:

Embora a presença de vários setores de desenvolvimento urbano em um mesmo ministério tenha propiciado espaço de diálogo e troca intensa, **a forte cultura setorial e corporativa existente nos meios técnicos – na gestão em todos os níveis e nos setores empresariais ligados aos vários temas – ainda não permitiu a construção de políticas realmente integradas**, por meio de ações e programas multissetoriais. (ROLNIK, 2006, p. 208).

A estrutura institucional adotada foi, certamente, resultado do quadro de forças, interesses e do pensamento predominante à época e obviamente não é causa, mas consequência do processo.

A proposta das três secretarias temáticas, habitação, saneamento e mobilidade urbana pode ter sido influenciada pela necessidade de apresentar respostas concretas às demandas historicamente reprimidas e/ou pelo pensamento orientado pela materialidade e experiência prática a respeito dos conteúdos das temáticas setoriais. Já a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, talvez tenha sido proposta pela necessidade de simbolicamente instituir o lugar do planejamento e da política fundiária no Governo Federal.

De alguma maneira, é necessário também considerar que essa estrutura setorial possa ter sido influenciada pelas forças políticas e sociais que militam em torno das temáticas urbanas e contribuíram decisivamente para a criação do Ministério. Ou, por outro lado, talvez as dificuldades políticas, institucionais, legislativas e até mesmo jurídicas, considerando o “tempo político”, possam ter influenciado a tomada de decisões que se inicia com a estruturação do Ministério das Cidades, a formatação de uma proposição para a PNDU e a seus Programas e Ações, conforme examinaremos na sequência. Por hipótese, a somatória de cada uma dessas razões.

3.3.2 A Conferência Nacional das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades

O Ministério, criado para proporcionar as condições para a formulação e articulação da Política Urbana, deu início ao processo que denominou de pacto para construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU:

A base de uma política urbana com participação popular está no reconhecimento de que a participação nas políticas públicas é um direito do cidadão e que o caminho para o enfrentamento da crise urbana está diretamente vinculado à articulação e a integração de esforços e recursos nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal, com a participação dos diferentes segmentos da sociedade. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004a, p.75).

Assim, em 2003, em consonância com os princípios democráticos do Estatuto da Cidade, teve início um ciclo de conferências, realizadas em 3.547 municípios (62% dos municípios brasileiros) que mobilizaram 320 mil pessoas dos mais diversos segmentos e elegeram 2.510 delegados com representação de todos os 26 Estados e o Distrito Federal para participarem da Conferência Nacional das Cidades. Esta promoveu a eleição do Conselho das Cidades.

De acordo com o decreto presidencial que o instituiu, o Conselho das Cidades²⁰ integra a estrutura do Ministério das Cidades, possui natureza deliberativa e consultiva, tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme disposto no Estatuto da Cidade.

O resultado da 1ª Conferência Nacional foi apresentado na forma de Princípios, Diretrizes e objetivos da PNDU, que podem ser assim sistematizados:

- a) **Princípios** – Direito à Cidade; Moradia Digna; Saneamento Ambiental Público; Transporte Público; Função Social da Cidade e da Propriedade; Gestão Democrática e Controle Social; Inclusão Social e Redução das Desigualdades; Sustentabilidade Financeira e Socioambiental da Política Urbana; Combate à Discriminação de Grupos Sociais e Étnico-raciais; Combate à Segregação Urbana; Diversidade Sócio-espacial.
- b) **Diretrizes:** Formulação, implementação e avaliação de Políticas Nacionais de Desenvolvimento, Fundiária e de Políticas Setoriais; Articulação da Política Urbana, Social e de Desenvolvimento; Estrutura Institucional para efetividade da Política Urbana; Participação Social; Políticas de Desenvolvimento e Capacitação Técnico-Institucional; Respeito à Diversidade Urbana, Regional e Cultural; Políticas

²⁰ Decreto n.º 5.031, de abril de 2004, posteriormente substituído pelo Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006. O Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) é constituído por 86 titulares, e a mesma quantidade de suplentes, dos quais 49 representam a segmentos da sociedade civil (movimentos populares, entidades empresariais, trabalhadores, entidades profissionais, acadêmicas, de pesquisa e organizações não-governamentais); 37 representam os poderes públicos federal, estadual e municipal. Em sua estrutura existem quatro Comitês Técnicos que espelham as funções do Ministério das Cidades e podem constituir Grupos de Trabalho para realização de atividades específicas: Comitê Técnico de Planejamento e Gestão do Uso do Solo; Comitê Técnico de Habitação; Comitê Técnico de Saneamento Ambiental e Comitê Técnico de Transporte e Mobilidade Urbana. Para maior detalhamento das atividades do Conselho Nacional das Cidades, consultar: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: um ano de funcionamento do Conselho das Cidades*. Rio de Janeiro. Fase. 2005. *Mimeo*. Disponível em: www.justicaambiental.org.br Acesso em: 09 de Março de 2015; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de (Org.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos Conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro. Revan, FASE, 2004.

Abrangentes e Massivas; Redes de Cidades mais Equilibradas.

- c) **Objetivos:** Redução do Déficit Habitacional; Acesso Universal ao Saneamento Ambiental; Gestão Integrada e Sustentável de Políticas de Saneamento; Mobilidade Urbana com Segurança; Qualidade Ambiental Urbana; Planejamento e Gestão Territorial; Diversificação dos Agentes Promotores e Financeiros; Regulamentação e Aplicação do Estatuto da Cidade; Democratização do Acesso à Informação; Geração de Emprego, Trabalho e Renda.

A 1ª Conferência²¹ teve como lema *Cidade para Todos* e como tema *Construindo uma política democrática e integrada para as cidades*. Esta Conferência referendou o Estatuto da Cidade e formulou um conjunto de princípios e diretrizes, em consonância com seus objetivos. Pode-se afirmar que esse conjunto tem ênfase nos princípios de Justiça Social, Planejamento Urbano e Ambiental e Gestão Democrática, e que, apesar de defender explicitamente a descentralização da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, reconhece a relevância do papel da União na regulação nacional para orientação da ação dos demais entes federativos.

A 2ª Conferência Nacional das Cidades ocorreu em 2005 e discutiu as formulações da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Os temas levados a debate foram a participação e controle social, a questão federativa, a política urbana regional e metropolitana e o financiamento do desenvolvimento urbano.

A 3ª Conferência Nacional das Cidades com o lema *Desenvolvimento urbano com participação popular e justiça social* e o tema *Avançando na gestão democrática das cidades*, ocorreu em 2007.

Os avanços e dificuldades para a efetiva implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano foram os temas abordados na 4ª Conferência Nacional das Cidades, que ocorreu em 2010, e adotou o lema *Cidade para todos e todas com gestão democrática, participativa e controle social*.

Refletindo o descontentamento social com o andamento do processo de implantação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, doze anos após a homologação do Estatuto das Cidades, a 5ª Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2013, teve como tema *Quem muda a cidade somos nós: Reforma Urbana já*.

²¹ Para informações sobre conteúdo e resoluções das Conferências Nacionais da Cidade, ver: <http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/secretaria-executiva>

A 6ª Conferência Nacional das Cidades está programada para ocorrer em 2017. O tema escolhido, a *Função Social da Cidade e da Propriedade*, e o lema *Cidades Inclusivas, Participativas e Socialmente Justas*, parece indicar que o percurso da implantação da *Reforma urbana no Brasil andou em círculo*.

Como veremos ao longo desta Tese, a temática apresentada pelas Conferências dão a dimensão da luta que é travada na sociedade brasileira para tentar dar materialidade as novas diretrizes da política urbana no Brasil. Quando ocorrer a 6ª Conferência prevista para 2017, terão decorridos 16 anos da aprovação do Estatuto da Cidade, e a função social da propriedade, ao que parece, ainda estará no campo das idéias.

3.3.3. A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

A partir desse evento, o Ministério das Cidades publicou, em 2004, a série intitulada *Cadernos MCidades*, com o propósito de alimentar o debate social sobre a construção da PNDU com vistas à preparação da próxima Conferência, prevista para 2005. Os Cadernos foram organizados em um conjunto de publicações composta por 8 volumes, que se inicia com o título *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*, por meio do qual são apresentados os princípios e diretrizes das políticas setoriais que a compõe, e que são detalhadas nos Cadernos específicos, quais sejam: *Participação e Controle Social (Caderno 2)*; *Planejamento Territorial Urbano e Política Fundiária (Caderno 3)*; *Política Nacional de Habitação (Caderno 4)*; *Saneamento Ambiental (Caderno 5)*, *Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável (Caderno 6)*, *Trânsito, questão de cidadania (Caderno 7)*; *Capacitação e Informação (Caderno 8)*.

Nesses documentos, o desenvolvimento urbano é definido como “a melhoria das condições materiais e subjetivas de vida na cidade, com a diminuição da desigualdade social e garantia de sustentabilidade social e econômica.” Para além da dimensão quantitativa da infraestrutura, dos serviços e equipamentos urbanos, o documento refere-se à “ampliação da expressão social, cultural e política do indivíduo e da coletividade, em contraponto aos preconceitos, à segregação, à discriminação, ao clientelismo e à cooptação.” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004a, p. 8).

Trata-se de uma visão coerente com os marcos legais e inserida no debate contemporâneo do Direito à Cidade que compreende as diversas dimensões da vida urbana em sua plenitude, que pretende devolver a cidade à fruição de seus habitantes, especialmente dos pobres, buscando resgatar o seu valor de uso em detrimento do seu valor de troca, como

afirma Lefebvre:

Em condições difíceis, no seio desta sociedade que não pode opor-se completamente a eles [a classe operária] e que no entanto lhes barra a passagem, certos direitos abrem caminho, direitos que definem a civilização (*na*, e frequentemente *contra* a sociedade – *pela*, porém frequentemente *contra* a “*cultura*”). Esses direitos mal reconhecidos tornam-se pouco a pouco costumeiros antes de se inscreverem nos códigos formalizados. Mudariam a realidade se entrassem para a prática social: direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, aos lazeres, à vida. Entre esses direitos em formação figura o *direito à cidade* (**não à cidade arcaica, mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais** (da troca e do encontro separados do valor de troca) exigem o domínio do econômico (do valor de troca, do mercado e da mercadoria) [...] (2001, p. 138-139, grifo nosso).

É contra a segregação, a impossibilidade de fruição, contra o sentimento de não pertencimento que impede a apropriação do espaço socialmente construído como obra criativa e coletiva que se constrói este ideário sobre o qual Lefebvre reflete:

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à *obra* (à atividade participante) e o direito à *apropriação* (bem distinto do direito de propriedade) estão implicados no direito à cidade. (2001, p. 134, grifo nosso).

A PNDU preconizada identifica como objeto da política de desenvolvimento urbano o espaço socialmente construído. Com foco nas políticas sociais relacionadas ao ambiente urbano, elege como temas estruturadores do espaço urbano de maior impacto na vida da população: habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana e trânsito, política fundiária/imobiliária e a política de capacitação/informações.

É inegável que políticas como habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana, política fundiária/imobiliária sejam estruturantes do ambiente urbano, pois, de um modo geral, são profundamente determinantes das condições de vida no seu sentido mais elementar, interferindo diretamente na saúde, salubridade e segurança dos cidadãos.

No entanto, ao limitar-se a temas setoriais, a PNDU mostra-se contraditória com o seu próprio pressuposto, que reconhece que o direito à cidade extrapola as condições materiais da infraestrutura para incorporar a visão de que o cidadão tem direito a usufruir plenamente de sua condição de cidadania, ampliando sua expressão cultural e exercendo sua expressão política no sentido mais amplo.

Aqui, novamente podemos encontrar reflexos da problemática abordada anteriormente sobre a estrutura institucional do Ministério das Cidades. Provavelmente, os mesmos

pressupostos que influenciaram a formatação do Ministério, influenciaram também o modelo proposto para a PNDU, que, sem enfrentar as questões estruturais que modelaram o crescimento das cidades brasileiras, opta por dialogar com as políticas setoriais cujos problemas são consequências, e não causas, deste modelo. Nas propostas que se seguem não há espaço para encontrar as premissas centrais conceituadas até o presente.

Para tratar da Política Urbana, a PNDU preconizada no Caderno MCidades parte do reconhecimento de que as cidades, a despeito da gigantesca deseconomia gerada pela poluição dos mananciais, pela oferta de serviços públicos em áreas ociosas, pela sobrecarga no sistema de saúde em função de doenças provenientes da falta de saneamento básico, pelos congestionamentos severos, dentre tantos outros dilemas urbanos, frequentemente, são ignoradas pelo pensamento econômico.

O Caderno PNDU aborda a desigualdade urbana, discutindo os enormes déficits quantitativos e qualitativos da habitação de interesse social, saneamento ambiental e mobilidade urbana gerados pela ausência do poder público nas últimas décadas na provisão destes serviços para a população mais pobre, a despeito do constante aumento das taxas de urbanização brasileira.

Reconhece que as políticas de ajuste fiscal adotadas por orientação do Fundo Monetário Internacional (FMI) a partir de 1988, restringiram os investimentos públicos e o crédito para o setor público, reduzindo radicalmente os investimentos nas políticas setoriais urbanas e contribuindo para agravar ainda mais a situação das cidades brasileiras. Reafirma a necessidade de ampliação do financiamento da política urbana, considerando que em nenhum país do mundo houve desenvolvimento urbano num contexto econômico de restrição ao investimento público. As diretrizes para PNDU em construção, para além da ampliação de recursos para investimentos nas cidades, defendem que estes sejam descontados do cálculo do superávit primário²² dos países não desenvolvidos.

De fato, veremos que a PNDU preconizada, em seus cadernos setoriais, proporrá prioridade também para investimentos em infraestrutura urbana, que se transformaram, posteriormente, em programas de grande porte que retomaram, de forma maciça, os investimentos federais nas políticas setoriais prioritárias.

O Caderno PNDU aborda também as contradições do modelo federativo decorrente da Constituição Federal de 1988, provavelmente sem similar no mundo, que transformou os

²² Superávit primário é a diferença entre as receitas primárias e despesas primárias, sendo assim, excetua-se despesas financeiras como pagamento de juros e amortização da dívida e receita financeira (como empréstimos).

municípios brasileiros em entes federados, e instituiu uma complexa trama de competências, reduzindo as de caráter exclusivo e ampliando as competências comuns a todos os entes. Neste contexto, destaca a importância fundamental que assume a coordenação e cooperação intragovernamental. Afirma: “A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, diante das condições descritas acima, não pode fugir à busca de um equilíbrio entre autonomia e interdependência, entre local e nacional, unidade e diversidade, descentralização e cooperação.” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004a, p. 26).

De fato, a Constituição Federal de 1988, acatou, juntamente com o movimento da Reforma Urbana, a pauta municipalista e descentralizadora, em resposta ao centralismo da ditadura militar, na qual as decisões sobre políticas públicas e aplicação dos recursos financeiros eram tomadas pela União. Assim, municípios elevados à categoria de entes federados, ganharam autonomia e responsabilidade sobre a execução da política urbana.

Ocorre que, como afirma Fernandes (2008, p.132), ainda que possa haver um consenso na centralidade que deva ser dada ao Município na formulação de suas políticas urbanas, é preciso encarar o fato de que situações profundamente heterogêneas das características institucionais, financeiras e técnicas dos Municípios brasileiros não deveriam ser tratadas com o mesmo aparato jurídico, ou seja, “o tratamento jurídico igual de situações desiguais continuará a gerar distorções profundas e a limitar o alcance das políticas urbanas”.

Neste contexto agravado pelo modelo federativo, cujas nuances serão abordadas neste trabalho, torna-se mais evidente a importância que assume o papel da União quanto à orientação normativa, o planejamento macro, o estabelecimento das diretrizes gerais, como já foi abordado anteriormente.

O Caderno que preconiza a PNDU estabelece como tese central o reconhecimento da existência de uma crise urbana, cujos elementos estruturantes poderiam ser assim sintetizados: concentração e irregularidade na estrutura fundiária; socialização de custos e a privatização dos benefícios, de modo que os investimentos públicos resultem em valorização privada; estruturas de poder e clientelismo que caracterizam a concentração de propriedade, riqueza e dominação que são expressão da cultura política brasileira.

Destaca ainda um aspecto de extrema relevância para a definição da PNDU que é a territorialidade das políticas públicas – especificamente a necessidade de reduzir as desigualdades regionais e o problema das regiões metropolitanas.

Essencial para a formulação da Política Urbana, a questão da territorialidade, precisa ser abordada com profundidade. O Brasil, por sua dimensão e particularidades culturais e políticas é hoje um país que se caracteriza mais por suas diferenças do que por suas

semelhanças. Diferenças históricas entre as regiões, diferenças expressivas entre estados da mesma região, diferenças entre municípios do mesmo estado, entre zonas do mesmo município. Uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano não pode prescindir de uma estratégia nacional que busque diminuir as desigualdades estruturais, sociais, econômicas, perseguindo o ideário de uma nação brasileira mais equilibrada, papel este de competência exclusiva da União. Como afirma Araújo:

Do ponto de vista espacial o Brasil não é sequer observado pela política governamental. O viés abrangente dos macroeconomistas, não permite trabalhar com um dado essencial da nossa realidade: somos um país desigual. Não apenas socialmente, mas também regionalmente. E a heterogeneidade não é um mal em si, nem uma fatalidade. Pode até ser trabalhada como uma potencialidade. (1993, p. 94).

Abordando a questão regional o Caderno PNDU discorre sobre a necessidade de elaboração de um projeto com alcance de médio e longo prazos, visando reduzir as desigualdades regionais e sociais, buscar um melhor ordenamento do território e o estabelecimento de uma visão geopolítica que inclua nossa integração aos países vizinhos. Afirma que as diretrizes de desenvolvimento urbano e regional no Brasil até os anos noventa caracterizaram-se pela concentração de investimentos em algumas regiões metropolitanas industrializadas, restando aos demais municípios brasileiros um ambiente competitivo, onde vigoram práticas clientelistas. O caráter competitivo entre os municípios, resultante deste tipo de governança, contaminou as políticas territoriais do Governo Fernando Henrique Cardoso, que ignorando as desigualdades regionais, priorizou investimentos em vetores da economia global, como agronegócio voltado à exportação, à exploração de recursos minerais e ao turismo internacional, cujo caráter seletivo aprofundou as desigualdades entre regiões, condenando-as à estagnação e ao esgarçamento das redes de cidades. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004a, p. 36).

O mesmo documento informa que estudos promovidos pelo Ministério das Cidades apontam propostas para reconfiguração da rede urbana brasileira, conforme as seguintes diretrizes:

- a) Criação de novas centralidades urbanas – em regiões de menor densidade populacional, funcionarão como centros de produção industrial, servindo de suporte ao seu crescimento e ao desenvolvimento econômico de sua região, além de reorientar os fluxos migratórios e frear o crescimento das grandes metrópoles, contribuindo para

uma melhor distribuição produtiva e populacional no país;²³

- b) Definição de políticas públicas específicas segundo a diversidade da rede urbana – diferenciando-se a ação do Estado para as grandes metrópoles, para as quais deveriam ser focalizadas a extrema concentração de riqueza e população, o desequilíbrio ambiental e as disparidades sociais; e para as regiões estagnadas, para as quais a política urbana deveria buscar a articulação com outros setores governamentais, visando dinamizar o processo de urbanização necessário à dinamização da agricultura e à expansão das atividades complementares;
- c) Prioridade para as regiões metropolitanas – ao analisar o problema metropolitano, a PNDU preconizada reconhece a dimensão e a diversidade da realidade metropolitana brasileira, sua importância institucional, demográfica e econômica. Admite que as mesmas concentram a questão social cuja face mais dramática é o aumento da violência que, por sua vez, guarda fortes relações com a segregação sócio-territorial. Afirma que é no território das Metrópoles que se aprofundam a desigualdade social, a distribuição desequilibrada das condições de acesso e fruição da cidade e onde os efeitos da especulação imobiliária são sentidos de forma mais extrema. Aprofunda também a reflexão sobre o agravamento das condições sociais nas metrópoles nesta nova fase do capitalismo global, cujas consequências, observadas especialmente nas chamadas *global cities*, favoreceram a fragmentação urbana, tendendo a agravar a desigualdade já existente na sociedade brasileira. Aponta, ainda, outra consequência menos visível relacionada à segregação residencial e à exclusão do acesso às oportunidades de trabalho, renda e escolaridade. Afirma:

²³ As discussões sobre desenvolvimento regional no âmbito do Governo Federal foram publicizadas por meio de documento produzido pelo Ministério da Integração Nacional que, em 2007, foram oficializadas pelo Decreto n. 6.047 que “Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional- PNDR”. No entanto, a partir desse ponto não houve mais qualquer desdobramento, tendo, inclusive, sido extintas algumas funções programáticas que existiam no Plano Plurianual, ficando todas abrigadas sob um único programa. A PNDR herda, em 2007, um conjunto de instrumentos que a antecederam, desde fundos até programas, e não se mostrou capaz de propor qualquer avanço, seja em programa ou ação que, de fato, dialogasse com a política instituída. Para aprofundar o debate neste tema consultar: ALVES, Adriana Melo, ROCHA NETO, João Mendes da. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, julho/dezembro 2014, p. 311 a 338.; ROCHA NETO, João Mendes da. *Cooperação e Competição entre políticas públicas no Brasil: os custos da governabilidade no presidencialismo de coalizão*. Tese submetida à Banca do Programa de Pós-Graduação em Administração, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como pré-requisito à obtenção do grau de Doutor. Natal, 2013.

As metrópoles estão, portanto, no coração dos dilemas da sociedade brasileira. São em seu solo que estão dramatizados e concentrados os efeitos da disjunção entre nação, economia e sociedade, inerentes à nossa condição histórica de periferia da expansão capitalista. **Devemos ser capazes de dar respostas às ameaças de falta de coesão social, sem o quê nenhuma mudança do rumo do transatlântico da economia estabilizada e solvável será possível ou terá sentido [...]** A construção de uma **política para as metrópoles, portanto, é ponto crucial da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.** (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004a, p. 41 - 42, grifo nosso).

O documento refere-se a um estudo elaborado em 2003, com objetivo de priorizar a questão metropolitana no contexto das políticas públicas nacionais, denominado Plano de Ação para Metrópoles em Risco, que definia prioridades para investimento nas regiões metropolitanas. Também destaca outros procedimentos adotados na construção de uma política metropolitana, com destaque para parceria com universidades do Brasil visando à elaboração de um marco legal que oriente a delimitação das metrópoles; o levantamento das ações e políticas existentes no Governo Federal como fomento a um planejamento integrado na Câmara de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, sob coordenação do Ministério das Cidades, além de estudos para realização de planos metropolitanos com estados e municípios.

O diagnóstico que contextualiza a problemática objeto da formulação da Política Urbana, segundo Caderno PNDU, pode, portanto, ser sintetizado na necessidade de enfrentar os temas da concentração e da irregularidade fundiária; da universalização da infraestrutura urbana; do financiamento da Política Urbana, incluindo a apropriação pública de mais valias fundiárias decorrentes de investimentos públicos; da diminuição das desigualdades regionais urbanas e interurbanas, da questão metropolitana e do papel normativo, indutor e coordenador da Política Urbana que cabe à União no contexto federativo brasileiro, em consonância com o Estatuto da Cidade.

O Caderno que traz as diretrizes preconizadas para a PNDU parece construir um diagnóstico preciso, coerente e abrangente dos problemas que precisam ser enfrentados para constituir um arcabouço à altura da dimensão do problema urbano brasileiro.

No entanto, surpreendentemente, não encontraremos o desenvolvimento dos temas centrais nas propostas que serão implementadas pelo Ministério das Cidades. Temas como o estudo para criação de novas centralidades urbanas; o Plano de Ação para Metrópoles em Risco; o tema da concentração fundiária e da apropriação de mais valias decorrentes de investimentos públicos não geraram frutos e não foram incluídos nas propostas estruturantes da PNDU preconizada, por razões que veremos a seguir.

Capítulo 4

4. AS PROPOSTAS ESTRUTURANTES DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

O conjunto de Propostas Estruturantes apresentadas para a PNDU preconizada estão sistematizadas no Quadro 1, de acordo com a leitura dos oito Cadernos MCidades. As políticas propostas abrangem as seguintes temáticas: Implementação dos Instrumentos Fundiários; Política Nacional de Habitação; Mobilidade Sustentável e Cidadania no Trânsito; Novo Marco Legal para o Saneamento Ambiental; e Capacitação e Informação para as Cidades.

Quadro 1 – Síntese das Políticas Estruturantes da PNDU Preconizada – Caderno MCidades

(continua)

Temas	Programas	Objetivo/Ações
Implementação dos Instrumentos Fundiários do Estatuto da Cidade	Política de Apoio à Elaboração e Revisão dos Planos Diretores	Estimular municípios a novas práticas democráticas e participativas de gestão e planejamento territorial, incentivando a aplicação dos instrumentos que visam à realização da função social da cidade e da propriedade, previstos no Estatuto da Cidade, combatendo a apropriação privada dos investimentos públicos na construção da cidade.
	Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável	Enfrentar o tema da irregularidade urbana por meio da construção de marco jurídico para novas práticas cartorárias, utilização do patrimônio federal nas cidades, e apoio à regularização fundiária de assentamentos precários em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.
	Política Nacional de Prevenção de Risco em Assentamentos Precários	Operar política inovadora na prevenção e remoção do risco de escorregamento em encostas em assentamentos precários, em caráter complementar à política de urbanização e regularização integral de assentamentos.
	Política Nacional de Apoio à Reabilitação de Centros Urbanos	Contrapor o modelo de expansão permanente de fronteiras e periferização dos mais pobres e subutilização de áreas consolidadas, por meio de processo de gestão integrada, pública e privada, visando à recuperação e reutilização do acervo já edificado, compreendendo os espaços e edificações ociosas, vazias, abandonadas, subutilizadas e insalubres, a melhoria dos espaços e serviços públicos, da acessibilidade e dos equipamentos comunitários.

Quadro 1 – Síntese das Políticas Estruturantes da PNDU - Caderno MCidades

(continuação)

Temas	Programas	Objetivo/Ações
Política Nacional de Habitação	Política Nacional de Habitação (PNH)	Garantir à população, especialmente a de baixa renda, o acesso à habitação digna. O principal instrumento da PNH será o Sistema Nacional de Habitação (SNH), que inclui dois outros sistemas: o Subsistema de Habitação de Interesse Social, que objetiva promover o acesso à moradia digna para a população de baixa renda; e o Subsistema de Habitação de Mercado que objetiva a reorganização do mercado privado de habitação, ampliando as formas de captação de recursos, estimulando a inclusão de outros agentes e facilitando a promoção imobiliária para que ele possa atender parcela da população que estava sendo atendida com recursos públicos. São também instrumentos do SNH, o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação, e o Plano Nacional de Informação.
	Política Nacional de Habitação	No âmbito do SNH, visa a construção de uma política e de programas com foco na integração urbana dos assentamentos precários, na garantia do acesso ao saneamento básico, à regularização fundiária e à moradia adequada, articulada à outras políticas sociais e de desenvolvimento econômico. As ações devem contemplar: atendimento às necessidades básicas da população por meio da melhoria das condições de habitabilidade, erradicar riscos de escorregamentos e inundações e ampliar a mobilidade; ações de desenvolvimento institucional; definição e competências entre entes federativos, mecanismos de participação e controle social; complementariedade entre as diversas ações, implantação de módulo específico sobre assentamento precário. Para tanto, entendeu-se necessário readequar os programas e ações existentes relacionados à urbanização de assentamentos precários: Pró-Moradia; Melhoria das Condições de Habitabilidade; Programa Habitar Brasil BID (HBB); PAT-Prosanear; Apoio a Projetos Integrados de Saneamento Ambiental, Regularização Fundiária; Apoio à Prevenção e a Erradicação de Áreas de Risco.
	Integração Urbana de Assentamentos Precários	Ampliar o estoque de moradias, gerando uma redução no déficit e atendimento da demanda demográfica, utilizando recursos de todas as fontes do SNH, nas diferentes formas: Aquisição de imóveis novos ou usados, incluindo o financiamento ao beneficiário final, setor público ou privado, o repasse de recursos ao setor público, o arrendamento residencial; Locação social pública ou privada; Reabilitação em áreas urbanas centrais; melhorias habitacionais.
	Provisão da Habitação	

Quadro 1 – Síntese das Políticas Estruturantes da PNDU - Caderno MCidades

(continuação)

Temas	Programas	Objetivo/Ações
	Integração da Política de Habitação à Política de Desenvolvimento Urbano	Estimular os municípios e apoiá-los para desenvolverem ações relativas ao: planejamento urbano, à regulação do uso do solo, e a gestão urbana participativa, conforme Planos Diretores, Estatuto da Cidade e planejamento ambiental; à Regularização Fundiária que assegure a regularização urbanística e jurídica da área; a utilização de terrenos e imóveis públicos para habitação. Promover a revisão da legislação de parcelamento e uso do solo para fins de regularização fundiária de áreas urbanas consolidadas. Monitorar o impacto da política de financiamento de habitação no preço da terra, priorizando onde exista instrumentos de controle dos preços. Estimular a implantação de novas moradias em áreas onde já exista condições básicas de mobilidade e garantia de infraestrutura básica de saneamento.
Promoção da Mobilidade Urbana Sustentável e Cidadania no Trânsito	Política Nacional de Mobilidade Urbana	Promover a mobilidade urbana sustentável, de forma universal à população urbana brasileira, promovendo ações articuladas entre a União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com a participação da sociedade. Como estratégia para sua implementação, optou-se por concentrar recursos técnicos, políticos e financeiros nos quatro pilares da política: Planejamento Integrado de Transporte e Uso do Solo Urbano; Melhoria do Transporte Coletivo Urbano; Promoção da Circulação não-motorizada; Uso Racional do Automóvel.
	Lei de Diretrizes para Transportes Urbanos	Estabelecer diretrizes de transporte para os serviços públicos de transporte coletivo e para mobilidade urbana em geral, no limite da competência federal, resgatando o papel da União na integração das políticas de transporte com o desenvolvimento urbano e socioeconômico.
	Reforma Regulatória no Transporte Público Urbano	Estabelecer novos paradigmas regulatórios, organizacionais e institucionais para a gestão eficaz e eficiente dos sistemas de transporte, com adoção de regras transparentes e estáveis, que atribuam riscos e responsabilidades aos agentes públicos e privados.
	Financiamento de Infraestrutura para a Mobilidade e Transporte	<u>Programa de Mobilidade Urbana</u> - Apoio à elaboração de projetos: 1) de sistemas integrados de transporte coletivo urbano; 2) de corredores de transporte coletivo urbano; 3) de projetos de sistemas de circulação não-motorizados; 4) de acessibilidade para pessoas com restrição de mobilidade e deficiência; 5) de urbanização de áreas lindeiras à corredores ferroviários; 6) de revitalização de ramais ferroviários ociosos para o transporte de passageiros; 7) de apoio à aplicação de tecnologias adequadas para a melhoria da qualidade e da produtividade da circulação urbana.

Quadro 1 – Síntese das Políticas Estruturantes da PNDU - Caderno MCidades

(continuação)

Temas	Programas	Objetivo/Ações
Promoção da Mobilidade Urbana Sustentável e Cidadania no Trânsito	Financiamento de Infraestrutura para a Mobilidade e Transporte	<u>Financiamento para Projetos e Obras de Transporte</u> - feito de maneira integrada, com foco em projeto para transporte coletivo (pneus, trilhos e barcas), transporte não motorizado (ciclovias, ciclo-faixas, calçadas e passeios) e obras que garantam a acessibilidade das pessoas com restrição de mobilidade e deficiência
		<u>Programa Pró-Transporte</u> - Financiamento de infraestrutura para o transporte coletivo urbano, objetivando a sua melhoria qualitativa, por meio do aumento da velocidade operacional, melhoria de conforto e segurança, inclusive nos terminais e pontos e parada, melhoria da acessibilidade ao sistema, além da integração dos diversos modos, principalmente os não motorizados.
		<u>Redes Integradas nas Regiões Metropolitanas</u> - Fomentar a execução de Plano de Transporte nas Regiões Metropolitanas para integrar sistemas municipais e metropolitanos, integrando os diversos modos de transportes existentes, com prioridade para transportes coletivos e não motorizados, buscando a inclusão destes à rede e focalizando as populações mais carentes.
		<u>Programa Brasil Acessível</u> - Estimular e apoiar governos estaduais e municipais a desenvolverem ações que garantam acessibilidade para pessoas com restrição de mobilidade aos sistemas de transportes, equipamentos urbanos e à circulação em áreas públicas.
		<u>Programa Brasileiro de Mobilidade por Bicicleta</u> - Favorecer a integração do modo bicicleta aos demais modos de transportes
		<u>Programa de Desenvolvimento e Modernização Institucional</u> - Dotar os Governos locais de capacidades técnicas e institucionais necessárias para desenvolver os sistemas de mobilidade urbana de maneira eficaz e eficiente do ponto de vista socioeconômico. Visa reforçar recursos humanos, infraestruturas de gestão e sistemas de informação de municípios e estados.
	Grupo de Trabalho para barateamento de Tarifas de Transporte Público	Propor medidas com vistas à redução dos insumos que compõem a tarifa do transporte coletivo
	Reestruturação do Sistema Nacional de Trânsito	Criação da Câmara Interministerial de Trânsito, do Fórum Consultivo do Sistema Nacional de Trânsito e atribuição ao Ministério das Cidades para coordenação do Sistema Nacional de Trânsito.

Quadro 1 – Síntese das Políticas Estruturantes da PNDU - Caderno MCidades

(continuação)

Temas	Programas	Objetivo/Ações
	Política Nacional de Saneamento Ambiental	Instituir, por lei, Política Nacional de Saneamento Ambiental visando disciplinar a atuação e a inter-relação entre os entes federativos, definir, direitos, deveres e obrigações do poder concedente, dos prestadores e dos usuários na promoção e na gestão dos serviços de saneamento ambiental; orientar o processo de ordenamento legal e as regras normativas complementares que definem a competência dos entes federados, no que se refere à disciplina do planejamento, da organização, da regulação e dos aspectos econômicos financeiros relacionados à prestação dos serviços.
Novo Marco Legal para Saneamento Ambiental		<u>Programa PASS-BID</u> - Melhorar e expandir os serviços de abastecimento de água e esgoto para moradores de baixa renda nas cidades que têm entre 15 mil e 75 mil habitantes, <u>Programa PASS-BIRD</u> - Implantar sistemas integrados de saneamento em sedes municipais e distritais, vilas e povoados em municípios com até 20 mil habitantes, localizados no semiárido brasileiro, cujo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) seja inferior a média nacional e provê-los com sistema de gestão que garanta a perpetuidade e qualidade.
	Programas de Financiamento para Implantação do Saneamento Ambiental	<u>Saneamento Ambiental Urbano</u> - Ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento ambiental no território brasileiro. <u>PAT-PROSANEAR</u> - Financiar Planos e Projetos para recuperação ambiental de áreas degradadas ocupadas de forma precária por moradores urbanos de baixa renda, nos municípios com até 75 mil habitantes ou em Regiões Metropolitanas <u>Programa de capacitação e Treinamento em Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos</u> - EAD - Treinamento e capacitação de profissionais com a parceria do IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal <u>Programa- Pró-Municípios</u> - Apoiar ações de infraestrutura urbana em municípios de portes diferenciados
	Apoio aos Entes Federados para estudos, projetos, planos e infraestrutura	<u>Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos Urbanos</u> - Conjugação de ações estruturantes de gestão integrada de resíduos sólidos, incluindo a redução de geração e maximização de reciclagem; ampliação da cobertura e eficiência da prestação de serviço; inclusão social de catadores; erradicação do trabalho infantil nos lixões; encerramento e recuperação de áreas degradadas por disposição inadequada de lixo. <u>Drenagem Urbana Sustentável</u> - Promover, em articulação com as demais políticas de desenvolvimento urbano, de uso e ocupação do solo e de recursos hídricos, uma gestão sustentável de drenagem urbana, com ações estruturais e não estruturais dirigidas à recuperação de áreas úmidas, à prevenção, ao controle e a minimização dos impactos negativos provocados por enchentes urbanas e ribeirinhas.

Quadro 1 – Síntese das Políticas Estruturantes da PNDU - Caderno MCidades

(conclusão)

Temas	Programas	Objetivo/Ações
Novo Marco Legal para Saneamento Ambiental	Apoio aos Entes Federados para estudos, projetos, planos e infraestrutura	<u>Combate ao Desperdício de Água</u> - PNCDA -Promover o uso racional e a conservação da água de abastecimento público nos municípios brasileiros. Integra ações de desenvolvimento, transferência, disseminação de tecnologias apropriadas, implementação e avaliação de experiências piloto e realização de cursos de capacitação.
		<u>Combate ao Desperdício de Energia e Água em Saneamento Ambiental</u> - Fomento à racionalização do uso da água e energia elétrica em saneamento. Desenvolve ações de capacitação dos gestores. <u>Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento</u> - Aprimoramento do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS, que contempla informações sobre a prestação de serviços de água e esgoto, de caráter operacional, institucional, financeiro, de balanço contábil e de qualidade de serviços.
Capacitar e Informar as cidades	Apoio aos Entes Federados	<u>Programa Nacional de Capacitação de Cidades</u> - Promover, coordenar a apoiar programas e ações voltados para a capacitação de agentes públicos e sociais visando apoiar o desenvolvimento institucional do setor público municipal e estadual. <u>Sistema Nacional de Informações das Cidades</u> - Garantir acesso a informações organizadas e confiáveis referentes às áreas de atuação do Ministério das Cidades para o público interno e externo: obtenção e qualificação de informações e indicadores; sistematização, organização e armazenagem, digitalização e georreferenciamento de informações e indicadores; disponibilização de informações.

Fonte: Elaborado pela autora com base em MINISTÉRIO DAS CIDADES, *Cadernos Mcidades n. 1-8*, 2004a

Observa-se que a natureza das propostas estruturantes, da mesma maneira que ocorreu com a estrutura do Ministério das Cidades, acompanha a priorização das políticas setoriais. Apesar do reconhecimento da relevância dos temas relacionados ao papel da União, considerado o contexto federativo, não há menção ou proposição de ações, marcos legais ou políticas estruturantes no sentido da criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, cujo desenho poderia permitir à União exercer o relevante papel de orientar a efetiva construção e a consolidação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Da mesma forma, não há referências a propostas estruturantes para enfrentar as disparidades regionais, nem à questão metropolitana, reconhecidas, pelo mesmo documento, como questões centrais para fundamentação de qualquer política urbana. É fato que, no âmbito de algumas das políticas setoriais estes temas foram tratados de alguma forma, mas

assim sendo, são restritos à temática setorial específica e não tem efeito estruturador, nem se constituem como uma Política para o enfrentamento dessas questões centrais.

Quando comparadas entre si, como se observa no Quadro 1, as grandes diferenças de abordagem no tratamento dos temas setoriais espelham o nível de desenvolvimento das propostas, decorrentes do grau de mobilização e do nível de amadurecimento da luta social em torno do tema. Assim, a Política de Habitação é apresentada de forma consistente, estruturada em torno da criação de um Sistema Nacional de Habitação, com previsão de competências, diretrizes, instrumentos, programas, fundos, parceiros, gestores, etc. Outros temas, como é o caso da Mobilidade Urbana ou da Implementação dos Instrumentos Fundiários do Estatuto da Cidade, já se apresentam menos estruturados e mais fragmentados, com foco em torno de programas de apoio aos Municípios que, por si só, não são capazes de gerar transformação estrutural.

Essas questões são reconhecidas pela própria Secretaria Nacional de Programas Urbanos que, como se viu anteriormente, foi a pasta responsável por conduzir as discussões relacionadas à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Sua titular na primeira gestão, Raquel Rolnik, ao avaliar os avanços da política urbana pós-criação do Ministério das Cidades conclui que o tema estava entre os que mereciam maior desenvolvimento, precisão e elaboração:

A falta de um marco de planejamento territorial em escala nacional no país dificulta a inserção do planejamento territorial municipal, que foi amplamente ativado nos últimos três anos, **a um planejamento regional articulado** - em várias escalas - ao projeto de desenvolvimento econômico nos vários setores (agricultura/indústria/turismo etc.). Ainda corremos atrás das externalidades negativas provocadas pelo desenvolvimento desigual e revelamos o enorme papel que as cidades podem representar como base de apoio para o desenvolvimento do país. Por outro lado, a inexistência da dimensão territorial no planejamento do governo como um todo dificultou o estabelecimento de sinergias entre as diferentes escalas e os diferentes setores de planejamento governamental. [...] **O tema metropolitano**, tanto do ponto de vista de uma equação sustentável e realista da gestão como do ponto de vista do enfrentamento dos déficits acumulados, **ainda requer maior equacionamento**, inclusive financeiro, considerando o enorme montante requerido para investimentos em transporte e mobilidade, saneamento e habitação e a baixíssima capacidade de retorno financeiro da maior parte da população das metrópoles. [...] **Os espaços de construção de cooperação federativa**, não apenas nas metrópoles e aglomerados urbanos, necessitam ser aperfeiçoados. A cultura e o conceito de agenda compartilhada entre União, estados e municípios **é incipiente no país**²⁴. (ROLNIK, 2006, p. 208, grifo nosso).

²⁴ A avaliação de Rolnik foi feita em de 2006, portanto, anterior ao lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, em 2007 e do Programa Minha Casa, Minha Vida - MCMV, lançado em 2009. Do ponto de vista da disponibilização de recursos federais para investimentos em infraestrutura urbana, esses programas irão constituir-se como marcos históricos e serão abordados em capítulos específicos neste trabalho.

Há um aspecto ainda muito relevante: não se encontra nesse conjunto propostas de ações consistentes e estruturadas para o enfrentamento da questão considerada como um dos “nós” do problema urbano - a propriedade privada.

Assim como ocorreu com a Constituição Federal e com o Estatuto da Cidade, as propostas estruturantes da PNDU preconizada não formularam política para terra urbana e não encararam os problemas decorrentes da propriedade privada, ao contrário, no seu conjunto, reforçam a ideia da propriedade privada como princípio, consolidando a equivocada associação entre o direito à cidade e à moradia e o direito à propriedade.

Avaliando os avanços ocorridos após oito anos da criação do Ministério, Maricato (2011, p. 28) afirma: “a evidência insofismável é que as cidades continuam piorando e a questão fundiária, que ocupa a centralidade das propostas de Reforma Urbana e do Direito à Cidade há mais de meio século, não avançou de forma significativa”.

Por qual razão? Caberia explorar algumas motivações.

Um dos motivos parte da mesma análise acerca dos elementos que influenciaram a modelagem do Ministério das Cidades e da própria concepção de PNDU: a fragmentação das lutas sociais que se organizaram em torno das temáticas setoriais e o seu rebatimento na estrutura e na equipe que assumiu o Ministério das Cidades; a enorme demanda social por respostas urgentes às políticas setoriais e a correlação de forças sociais e políticas vigentes dentro do próprio governo federal, no Conselho das Cidades e nos movimentos sociais, definindo a pauta e estabelecendo suas prioridades.

Outra razão, não excludente, também remete às análises já abordadas neste trabalho. A criação de um sistema de desenvolvimento urbano e os temas do desenvolvimento regional e metropolitano são assuntos que, por sua natureza, necessariamente, resvalam na discussão da autonomia dos entes federados e exigem a construção de um novo pacto de governança colaborativa. É necessário considerar, neste caso, o momento político no qual se contextualizou o desenvolvimento dessas propostas estruturantes, na esteira de um processo de redemocratização do país caracterizado pela autonomia municipal em detrimento do centralismo federal do período militar, conforme abordado anteriormente. Não se pode também desconsiderar que esse tema, pelo que representa e pelos interesses econômicos e políticos que atinge, provoca disputas entre as forças que cercam os poderes executivos e legislativos em todas as esferas de governo, com as consequentes batalhas jurídicas.

Cabe ainda pensar, também, que a falta de ousadia na formulação de propostas para fazer vigorar a função social da cidade e da propriedade, possa talvez ser atribuída à opção feita por aqueles que, institucionalmente, conduziram a Política Urbana neste período

acreditando poder alcançar tais objetivos em aliança com o capital e com o mercado imobiliário (estes, devidamente regulados), como avalia Arantes:

Assim, adubavam-se as sementes que promoveriam a inversão de sentido da nossa Reforma Urbana: a naturalização da propriedade privada e a aliança com o capital para ampliar o mercado e “incluir” a classe trabalhadora na sua máquina de (des)fazer cidade. Os pobres deveriam parar de autoconstruir a moradia ou fazer mutirão, meios arcaicos de se produzir habitação no mundo da mercadoria, para tornarem-se compradores, a prazo e com certo subsídio, da mercadoria-moradia. As bases estavam lançadas: o projeto democrático-popular propunha uma aliança de classes por uma Reforma Urbana sem conflitos e com “mercado para todos”. (2013).

Para finalizar, é necessário compreender que todos esses enfrentamentos precisam ser feitos dentro do “tempo político”, ou seja, dentro do mandato de governo, e de um governo e coalizão, o que influencia, decisivamente, o processo de tomada de decisão no âmbito governamental, assunto este que será tratado em capítulo específico neste trabalho.

Feitas essas considerações, dada a sua centralidade, analisamos, a seguir, os avanços e desafios das Propostas Estruturantes apresentadas para a preconizada Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, no Caderno MCidades (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004a), examinando, detalhadamente, as políticas que interagem mais diretamente com a lógica de produção da cidade.

Portanto, para efeito das discussões que interessam a este trabalho, o foco da análise estará em dois eixos: (i) os avanços no campo da determinação da função social da propriedade e da cidade e as possibilidades do planejamento, por meio da análise das propostas contidas na *Política de Implementação dos Instrumentos Fundiários do Estatuto da Cidade*; (ii) os avanços da Política Nacional de Habitação, dadas as evidências de acontecimentos importantes foram implementadas no país neste período.

4.1 Implementação dos Instrumentos Fundiários do Estatuto da Cidade

De forma coerente com uma das questões centrais identificadas na problemática urbana, o tema do combate à apropriação privada dos investimentos públicos e do enfrentamento às práticas especulativas do mercado imobiliário, a PNDU preconizada declara como objetivo estruturante a meta de implementar os Instrumentos Fundiários do Estatuto da Cidade. Afirma que:

[...] a reforma urbana, através de decidida aplicação do Estatuto da Cidade e **de uma política fundiária voltada para a inclusão social, constitui o núcleo da PNDU**. O desenvolvimento urbano, entendido como afirmação do direito à cidade para todos e como uma das molas mestres de um novo modelo de desenvolvimento, **não será viável enquanto a propriedade fundiária e imobiliária continuar capturando, via preços de mercado altamente especulativo, os ganhos resultantes do investimento público e do processo de urbanização**. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004a, p. 55).

Reconhecendo que há mais de vinte anos o governo federal não atuava no campo do planejamento territorial urbano, e quando o fez, no período da ditadura militar, promoveu um modelo tecnocrático e antidemocrático, o documento avalia que, embora a democratização do país tenha avançado no tema da gestão urbana, em especial no reconhecimento do direito à cidade, não havia se retomado, até então, a agenda de um novo ordenamento territorial como componente fundamental de um projeto de desenvolvimento, nem no nível nacional, nem municipal. Assim sendo, o crescimento urbano continuava caracterizado pelo modelo excludente e segregador, baseado “na expansão horizontal das cidades e no crescimento com ampliação de fronteiras, na subutilização das infraestruturas e urbanidade já instalada e no deslocamento por automóvel.” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004a, p.56).

Tomando como premissa a necessidade de questionar esse modelo de crescimento em todas as escalas territoriais e propor alternativas para “inserção no centro da agenda do planejamento, da questão do ‘lugar’ dos mais pobres na cidade”, elege a gestão fundiária urbana como eixo central da política e conseqüentemente dos planos e programas propostos: “um projeto de ‘inclusão territorial’ das maiorias, que garanta não apenas a melhoria imediata das condições de vida dos mais pobres, como também a construção de um modelo democrático para o futuro.” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004a, p.56).

Nesta lógica, as alternativas apresentadas incluem dois movimentos:

(A) um movimento de incorporação e requalificação da cidade real, uma ação regenerativa tanto pela regularização dos assentamentos de baixa renda consolidados como de gerenciamento e remoção de risco nos assentamentos precários, reconhecendo plenamente direitos à moradia que já se constituíram nas cidades; (B) um movimento preventivo, no sentido de evitar a formação de novos assentamentos precários no País, ocupações e uso do solo predatórios do patrimônio cultural e ambiental e apropriações indevidas dos investimentos coletivos; (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004a, p.56).

Reafirmando como pressupostos o respeito à autonomia municipal, a construção de parcerias locais e a participação da cidadania na concepção, execução e fiscalização das ações, a PNDU apresenta as seguintes políticas:

- a) Política de Apoio à Elaboração e Revisão de Planos Diretores
- b) Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária
- c) Política Nacional de Apoio à Reabilitação de Centros Urbanos
- d) Política Nacional de Prevenção de Risco em Assentamentos Precários

A proposta de apoio à elaboração e revisão de Planos Diretores responde ao segundo movimento, o preventivo, e é a única proposta apresentada visando interagir com o planejamento do crescimento futuro das cidades tendo, portanto, o sentido de “evitar a formação de novos assentamentos precários no país, ocupações e uso do solo predatórios do patrimônio cultural e ambiental e apropriações indevidas dos investimentos coletivos.”. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004a, p.56).

As demais Políticas propostas dialogam com a cidade real, a cidade construída, com o objetivo de sanar efeitos perversos resultantes do modelo e dinâmica do processo de urbanização dirigida pelo mercado.

4.1.1 Movimento Preventivo - Política de Apoio à Elaboração e Revisão de Planos Diretores

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, por definição do Estatuto da Cidade. É no Plano Diretor que devem estar expressas as exigências fundamentais de ordenamento da cidade, que assegurem o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. Por definição do Estatuto, também a utilização dos instrumentos fundiários dependem da prévia identificação das áreas passíveis de sua aplicação no Plano Diretor. É, portanto, durante seu processo de elaboração que devem se aprofundar as discussões sobre a cidade atual e a cidade desejada, estabelecendo-se os pactos urbanos possíveis.

Para tanto, são pressupostos: a disponibilidade de informações que subsidiem a discussão sobre o território, um adequado nível de conhecimento do problema urbano, das dinâmicas do mercado imobiliário, das restrições ambientais, dentre outras abordagens técnicas, além dos aspectos que assegurem as condições adequadas para a efetiva participação social no processo de pactuação das diretrizes do Plano.

Quanto aos aspectos técnicos, é necessário lembrar que para atender ao Estatuto da Cidade o Plano Diretor busca conteúdo inovador no campo do planejamento urbano. Não se

trata da elaboração de exaustivos diagnósticos compreensivos nos moldes dos planos da geração da tecnocracia. Trata-se sim, de diagnósticos necessários à compreensão do padrão de expansão urbana, da identificação de processos especulativos da terra urbanizada, das áreas ociosas, dos vazios urbanos, das áreas irregulares, dos assentamentos precários, enfim, do conhecimento necessário sobre o território que garanta a pertinência para utilização dos instrumentos urbanísticos e fundiários do Estatuto da Cidade.

Por outro lado, o pressuposto da participação popular também requer que se construa um processo no qual seja assegurada a participação social com representação dos diversos segmentos que são agentes, que interferem ou são afetados pela dinâmica urbana. Trata-se de um processo muito mais complexo do que a discussão ou apresentação de diretrizes. Trata-se da pactuação social sobre os destinos da cidade no campo da política urbana e é evidente que tal processo requer a ampla participação da sociedade, e exige modelagem que assegure a capacitação, a qualificação e o nivelamento de todos os agentes e atores, o equilíbrio de forças na representação dos segmentos sociais, transparência e compromisso com a democracia por parte do agente público coordenador do processo.

Nos ensinam Ribeiro e Cardoso:

O planejamento politizado pressupõe uma nova concepção de plano e gestão, uma nova metodologia de elaboração e novos instrumentos. Para tanto é fundamental partir-se de um quadro de referências que coloque a cidade como palco de conflitos no centro do “diagnóstico dos problemas urbanos” e da formulação das ‘diretrizes de desenvolvimento urbano’. O plano constituir-se-á no mapeamento de interesses e do pacto territorial e servirá de base para a gestão democrática da cidade. Não se pretende eliminar os conflitos, mas torná-los transparentes e adotar normas e padrões para sua administração, fundados em regras de regulação e objetivos gerais a serem preservados. Trata-se de tornar a cena política da cidade um jogo explicitado, à semelhança do xadrez, no qual as forças sociais se reconhecem mutuamente: no direito de todos jogarem; na diversidade de objetivos e de pesos de cada participante na determinação de seu desenrolar; e, sobretudo, na adesão de todos aos compromissos coletivos a serem buscados pela ação de cada um. (RIBEIRO; CARDOSO 2003, p. 111).

Tais pressupostos requerem dos municípios uma estrutura e cultura institucional democrática capaz de conduzir o processo de elaboração não só da leitura técnica do ambiente urbano, mas também do processo de pactuação social. Da mesma forma, para utilizarem os instrumentos do Estatuto da Cidade, os municípios deverão aperfeiçoar os sistemas de informações cadastrais, planta de valores venais e a estrutura gerencial, condições estas, sabidamente, não disponíveis para grande parte dos municípios brasileiros.

Como reconhecem Santos Junior, Silva e Sant’Ana:

O objetivo principal do Plano Diretor, de definir a função social da cidade e da propriedade urbana [...] pode ser atingido a partir da utilização de instrumentos definidos no Estatuto da Cidade, que dependem, por sua vez, de processos inovadores de gestão nos Municípios. É sabido, no entanto, que os municípios apresentam muitas dificuldades para implementar seus Planos Diretores. A maioria não apresenta estrutura administrativa adequada para o exercício do planejamento urbano, no que se refere aos recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais, sem contar ainda a baixa difusão dos conselhos de participação e controle social voltados para uma cultura participativa de construção e implantação de políticas de desenvolvimento urbano. (2011, p. 14-15).

Diante desta realidade, o governo federal, por meio do Ministério das Cidades optou por iniciar o diálogo federativo sobre o tema através de um conjunto de ações inter-relacionadas e complementares, com objetivo de auxiliar os municípios nas discussões afetas ao planejamento urbano dentro dos novos paradigmas do desenvolvimento urbano.

Para apoiar os municípios que tinham obrigatoriedade de elaborar os planos diretores até outubro de 2006, o Ministério das Cidades, com participação do Conselho Nacional das Cidades, mobilizou uma rede de parceiros para capacitar e divulgar o Estatuto da Cidade, promovendo um conjunto de ações reproduzidas a seguir. (BRASIL, 2005a).

- a) Apoio Técnico e Financeiro para Municípios – Disponibilização de recursos no âmbito do Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana para apoiar Municípios na elaboração de Planos Diretores, por meio de chamadas públicas denominadas “sistemáticas”, que estabeleçam prioridades para a seleção de municípios;
- b) Formação e Divulgação de Cadastro de Profissionais de cada região do país com experiência na capacitação ou elaboração de Plano Diretor e de implementação do Estatuto da Cidade;
- c) Criação da Rede do Plano Diretor, um espaço de informação, reflexão e crítica e de troca de experiências, acessível no site do Ministério das Cidades;
- d) Criação do Banco de Experiências do Plano Diretor Participativo disponível no site do Ministério das Cidades;
- e) Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização visando à elaboração e implementação de Planos Diretores Participativos – proposta aprovada pela Resolução n. 15 do Conselho Nacional das Cidades²⁵.

²⁵ O ConCidades, por meio de suas Resoluções tem, entre outras, competência para orientar o Ministério das Cidades no que se refere à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. (Decreto n. 5790, de 25 de maio de 2003). Especificamente relacionadas ao Plano Diretor, o ConCidades emitiu as seguintes Resoluções e

Coordenada nacionalmente por membros de diversas entidades do Conselho, a campanha implementou uma divulgação em massa sobre a importância do Plano Diretor, por meio de comerciais de televisão e rádio e da distribuição de “kits campanha” contendo vídeos, livros e folhetos e curso em cd. Além dessa divulgação em massa, a campanha foi inovadora ao dirigir uma ação específica para público-alvo - gestores e técnicos municipais, vereadores e lideranças sociais - estruturada por meio de núcleos disseminadores formados em todo o país, graças também à capilaridade das entidades representativas que integram o Conselho das Cidades. Técnicos do Ministério das Cidades percorreram o país para participar de oficinas de capacitação, tendo sido realizadas 45 oficinas com os temas do Plano Diretor Participativo e Regularização Fundiária, que formaram 3.150 multiplicadores responsáveis por difundir essa experiência em todos os estados e setores sociais. Posteriormente, cada Núcleo Estadual apresentou ao Ministério das Cidades e à Coordenação Nacional da Campanha, seu planejamento de atividades de capacitação e sensibilização no estado e a demanda de recursos financeiros a serem apoiados pelo Governo Federal, que, por sua vez, estabeleceu as cotas considerando a especificidade de cada Núcleo. A Campanha resultou em uma forte divulgação e em grande mobilização social em torno do tema do Plano Diretor Participativo, e constituiu-se, sem dúvida, em importante marco metodológico, superando as expectativas governamentais. O movimento conseguiu trazer as temáticas do planejamento urbano, do direito à cidade, dos instrumentos do Estatuto da Cidade para a agenda cotidiana de grande parte da sociedade e em todos os segmentos, uma vez que a centralidade dada pela Campanha à inclusão territorial, à justiça social e à gestão democrática mobilizou não só as camadas populares, mas também o setor empresarial com interesses no tema do desenvolvimento urbano. Outro aspecto relevante que merece ser destacado é que a Campanha também sensibilizou os agentes públicos responsáveis pela realização dos Planos Diretores,

Resoluções Recomendadas (resoluções relativas aos atos de outras unidades administrativas das esferas do Poder Público e entidades da sociedade civil)..

- a) Resolução n. 15, de 03 de setembro de 2004 – Dispõe sobre a realização de uma Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização visando a elaboração e implementação de Planos Diretores Participativos, com o objetivo de construir cidades incluídas, democráticas e sustentáveis;
- b) Resolução n. 25, de 18 de março de 2005 – Dispõe sobre o processo participativo na elaboração do Plano Diretor, o envolvimento do Conselho das Cidades ou similar neste processo, a devida publicidade e a realização de audiências públicas;
- c) Resolução n. 34, de 1 de julho de 2005 – Emite recomendações quanto ao conteúdo mínimo dos Planos Diretores;
- d) Resolução Recomendada n. 22 de 6 de dezembro de 2006: Emite recomendações quanto à regulamentação dos procedimentos para aplicação dos recursos técnicos e financeiros na elaboração do Plano Diretor dos municípios inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental;
- e) Resolução Recomendada n. 83, de 08 de dezembro de 2009: Dispõe sobre orientações sobre revisão ou alteração dos Planos Diretores. (Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/resolucao-concidades.html>. Acesso em 01 de Março de 2015)

influenciados pela ampla divulgação do papel e das responsabilidades que lhes foram atribuídas nesse processo, bem como, das possíveis sanções aplicáveis no caso de seu descumprimento. Pudemos observar²⁶ que o receio quanto às futuras condenações por improbidade administrativa às quais estariam sujeitos os prefeitos e vereadores que se omitissem em relação à obrigação de elaborar e aprovar o Plano Diretor, bem como possíveis impedimentos para acessar recursos federais, mobilizou grande parte dos agentes públicos em torno desta tarefa, e sem dúvida, contribuiu decisivamente para que os municípios atingidos pela determinação legal elaborassem seus planos diretores.

Com objetivo de conhecer quantitativamente o que vinha sendo produzido pelos municípios, o Ministério das Cidades, em parceria com o sistema CONFEA/CREA, realizou uma pesquisa que conferiu informações em relação ao alcance da política de elaboração dos planos.

Posteriormente, a partir da demanda do Comitê Técnico de Planejamento e Gestão do ConCidades interessado em investigar o resultado qualitativo dos Planos Diretores, em 2007, deu-se início à concepção do projeto Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos. De acordo com Santos Júnior, Silva e Sant'Ana (2011, p. 20), além de avaliar qualitativamente os resultados dos Planos Diretores Municipais e a incorporação do Estatuto da Cidade, a Rede foi criada visando, também promover a capacitação de agentes públicos e da sociedade civil e fortalecer a gestão democrática.

A estratégia adotada para realizar a pesquisa, considerando a sua complexidade e universo, foi a descentralização por meio de parcerias com universidades, governos estaduais, movimentos sociais e entidades de classe, nos moldes do que já havia sido feito com a constituições dos Núcleos Estaduais na Campanha Nacional dos Planos Diretores retratada anteriormente. As diretrizes gerais do projeto foram definidas pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, com participação do ConCidades, e a execução e coordenação executiva da pesquisa ficou a cargo do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).²⁷

²⁶ A observação pessoal é fruto de minha experiência profissional como coordenadora do Plano Diretor de Belo Horizonte, como Consultora Técnica na elaboração de Planos Diretores de municípios mineiros, como Diretora de Infraestrutura Social e Urbana do PAC no Ministério do Planejamento e como do membro do Conselho Nacional das Cidades.

²⁷ Para acesso às informações detalhadas sobre o processo e resultados da pesquisa, consultar SANTOS JUNIOR, Orlando Alves J, MONTANDON, Daniel Todmann (orgs). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades. IPPUR/UFRJ. 2011. e/ou site Ministério das Cidades. Disponível em

Com base em um roteiro definido pela instância de coordenação do projeto, foram pesquisados os resultados de cerca de 1/3 dos municípios que estavam entre os enquadrados nas exigências do Estatuto da Cidade. Somaram-se 526 relatórios municipais de Planos Diretores; 26 relatórios de estudo de casos; 27 relatórios estaduais e um relatório nacional. As conclusões da pesquisa, que passamos a reproduzir, estão fundamentadas no relato de Santos Júnior e Montandon (2011, p. 27 - 56).

De um modo geral, segundo os autores, o balanço revela ampla resposta entre os municípios que legalmente estavam obrigados a fazer o Plano Diretor, comprovando a eficácia da campanha realizada pelo Ministério das Cidades. Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (MUNIC), em 2009, dos 1.644 municípios com mais de 20 mil habitantes, 1.433 declararam ter Plano Diretor (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2009).

Os Planos Diretores deram centralidade às questões ambientais, de zoneamento, gestão do uso do solo, do sistema viário, da habitação e patrimônio histórico. Em menor grau foram tratadas as questões de saneamento e mobilidade.

A pesquisa demonstrou ampla incorporação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, mas concluiu que, do ponto de vista qualitativo, nem todos são “efetivamente resultado de um pacto social para a gestão do território municipal e também não são todos os planos que dialogam com os preceitos sociais do Estatuto da Cidade, principalmente quanto à instituição de instrumentos de gestão do solo urbano.” (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 29).

Os autores informam que, do ponto de vista quantitativo, a maioria dos Planos Diretores dos municípios pesquisados incorporaram os instrumentos de acesso à terra previstos no Estatuto da Cidade, porém quantos aos aspectos qualitativos, avaliam que em grande parte, não responderam adequadamente à perspectiva de estabelecer a função social da propriedade.

Muitos Planos apenas transcreveram trechos do Estatuto, outros incorporaram os instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e à capacidade de gestão do município, outros, ainda, incorporam fragmentos de conceitos e idéias do Estatuto, sem qualquer articulação com o próprio plano urbanístico. (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 33).

A pesquisa, segundo os autores, apontou uma insuficiência de parâmetros: “há uma generalizada inadequação da regulamentação dos instrumentos nos Planos Diretores no que se refere à autoaplicabilidade ou efetividade dos mesmos, principalmente no caso dos instrumentos relacionados à indução do desenvolvimento urbano” (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 34). A situação é agravada com a conclusão de que “**aquilo que cabe ao Plano Diretor definir**, especialmente a incidência dos instrumentos no território, de um modo geral, está **precaricamente** disposto nos Planos Diretores.” (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 34, grifo nosso).

As razões que levaram a essas conclusões, de um modo geral, relacionam-se com a capacidade institucional dos municípios para coordenar essa tarefa:

Podem ser diversas razões que justificam a insuficiente e inadequada demarcação territorial de diretrizes e instrumentos nos Planos Diretores: leitura técnica e comunitárias mal elaborada, poucos recursos técnicos e humanos para elaboração de mapas e demais peças técnicas, inexistência e precariedade cadastros e informações básicas sobre território, reduzido tempo para o processo de elaboração do Plano Diretor, descaso ou desinteresse dos gestores e do legislativo com o processo de elaboração e aprovação do Plano Diretor, entre outros motivos. (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 36).

Analisando a questão habitacional os autores informam que “percebe-se que os Planos Diretores estabelecem definições, diretrizes e objetivos relacionados à política de habitação, porém sem incorporar os elementos necessários à efetividade dos instrumentos adotados.” (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 37). Afirmam também que não são desprezíveis os avanços identificados em torno da questão da moradia, mas concluem que, em quase todos os Planos Diretores, inexistem “estratégias socioterritoriais no enfrentamento da questão habitacional.” (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 39).

Quanto à política de saneamento ambiental, afirmam que a análise dada ao tema revela que os planos são extremamente frágeis na viabilização de mecanismos que ampliem o acesso da população aos serviços de saneamento: “poucos conseguem formular uma estratégia de política de saneamento ambiental que seja um componente da política de desenvolvimento urbano municipal.” (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 39).

Na temática de mobilidade e transporte urbano, a pesquisa indica que houve um avanço no sentido do tema ter sido incorporado como “instrumento de universalização do direito à cidade”, mas que “não se traduziu na incorporação de instrumentos autoaplicáveis, nem na definição de metas e diretrizes para a alocação de recursos, limitando profundamente

a efetividade dessas ações presentes nos Planos Diretores.” (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 41).

No âmbito da política ambiental os autores afirmam que, de um modo geral, os Planos Diretores “não expressam uma abordagem integrada da questão ambiental com as demais políticas setoriais urbanas, as quais continuam sendo tratadas de maneira segmentada e muitas vezes conflitante, sem mecanismos específicos de articulação.” (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p.42).

Quanto à questão metropolitana, como já era de se esperar considerando as insuficiências e inadequação do modelo de governança atual, apesar de ter sido referenciada em diversos temas, constituiu-se em definições genéricas sem autoaplicabilidade. Não houve avanços em propostas de planejamento e gestão cooperativa, segundo os autores.

Finalizando, quanto à efetivação do planejamento urbano na perspectiva da gestão democrática das cidades, os autores concluem que os Planos Diretores foram elaborados com a participação social. No entanto, “esses processos nem sempre se perpetuaram nas mudanças de gestão municipal, nem tampouco resultaram necessariamente, em Planos Diretores que expressam um pacto social para o desenvolvimento urbano ou em Planos que estejam em harmonia com o Estatuto da Cidade.” (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p.45).

Fernandes (2013, p. 229) reconhece como avanços dos Planos Diretores Municipais, a ampliação do debate sobre a Reforma Urbana, as políticas ambientais e de patrimônio, e a criação generalizada de ZEIS – Zonas de Especial Interesse Social nos assentamentos precários existentes. Ressalta também o caráter participativo dos planos, mesmo reconhecendo as deficiências decorrentes da diversidade dos municípios brasileiros, e aponta a produção recorde de informações sobre os municípios como o avanço mais consistente do processo. No entanto, entende que existem inúmeros problemas de eficácia jurídica que caracterizam os Planos Diretores Municipais. Aponta o excesso de “formalismo jurídico e burocracia” que impedem a autoaplicação dos Planos; a sua modificação por leis posteriores sem o respectivo processo de discussão popular; a “linguagem jurídica excludente e técnica legislativa imprecisa” (FERNANDES, 2013, p. 229). Aponta também muitos problemas de “eficácia social”. (FERNANDES, 2013, p. 229).

Os novos planos são ainda essencialmente planos urbanísticos tradicionais, meramente técnicos e regulatórios, e de modo geral não houve uma territorialização adequada e firme de suas boas propostas e intenções. Poucos promoveram alguma intervenção significativa na estrutura fundiária e nas dinâmicas dos mercados imobiliários. Os novos instrumentos de gestão urbana foram usados sem que existissem “projetos de cidade” claramente definidos e acordados. São pouquíssimos

os casos de PDMs nos quais se propôs a captura das mais-valias urbanísticas, mas, quando há tal previsão, não há uma política clara de redistribuição socioespacial desses novos e generosos recursos financeiros decorrentes do planejamento territorial. E mais... poucos PDMs propuseram opções de moradia social nas áreas centrais; a enorme maioria não reservou terras para produção habitacional de interesse social (as ZEIS “vazias”); de modo geral não houve uma distinção clara entre “zona urbana” e “zona de expansão urbana” (especialmente no que toca à obrigação de implementação de infraestrutura pelos promotores imobiliários); não houve determinação de função social da propriedade pública; e tampouco uma proposta socioambiental articulada. Os grandes projetos que têm sido aprovados em muitos municípios – dos quais tantos despejos coletivos têm decorrido – com frequência têm atropelado frontalmente os objetivos declarados dos PDMs. De modo geral, falta integração entre políticas fundiárias, urbanas, habitacionais, ambientais, fiscais e orçamentárias. A regularização fundiária continua sendo vista como política setorial isolada, e têm sido enormes as dificuldades técnicas colocadas pelos PDMs à legalização de assentamentos informais. (FERNANDES, 2013, p. 229).

O autor aponta ainda que existem problemas generalizados de gestão na esfera municipal, assim como nas esferas federal e estadual, ressentindo-se da integração das políticas urbanas dentro e fora do Ministério das Cidades, da ausência de uma Política Nacional Urbana e Metropolitana, da Política Nacional de Ordenamento Territorial, de Políticas Urbanas Estaduais. “Sobretudo, em todos os níveis governamentais, falta entre os gestores públicos uma compreensão de que a cidade é essencialmente economia, requerendo políticas próprias e não apenas ‘políticas sociais’ e/ou ‘políticas de infraestrutura’ para o crescimento econômico”. (FERNANDES, 2013, p. 231)

As conclusões da pesquisa, inevitavelmente, nos levam a elaborar algumas reflexões sobre a estratégia de construção da Política Urbana pós-Estatuto da Cidade.

A opção feita pela Constituição Federal, e posteriormente, reforçada pelo Estatuto da Cidade para a construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano adotou como estratégia, como já foi discutido neste trabalho, o caminho da pactuação política através da elaboração do Plano Diretor. O Governo Federal, por meio do Ministério das Cidades, ao implementá-la, fez opção pelo caminho de auxiliar e incentivar os Municípios neste processo, assumindo o discurso do respeito à competência municipal para conduzi-lo, apesar da reconhecida incapacidade institucional desses entes federados para enfrentar a complexidade da tarefa imposta no prazo estabelecido pela lei. As ações de capacitação oferecidas aos Municípios foram, sem dúvida, importantes e cumpriram um papel de orientação básica e introdução ao tema do planejamento urbano e do direito à cidade. No entanto, não é inconsistente supor que, na maioria dos casos, tratavam-se de equipes e representantes da

sociedade civil que tinham pouca ou nenhuma intimidade com a temática do desenvolvimento urbano, ou dos problemas do seu próprio território, assim como, na grande maioria dos casos, sequer dispunham de informações sistematizadas sobre seus municípios.

Deve-se reconhecer que a retomada da discussão, em um processo de forte mobilização social, de temas como planejamento urbano, habitação de interesse social, segregação socioespacial, direito à cidade, já é um avanço em si mesmo, considerando o contexto político e cultural brasileiro. A sociedade que se mobilizou para fazer estas discussões, em sua grande maioria, viveu sua maturidade durante ou pós o período de ditadura militar no Brasil. O governo militar soube bem utilizar, de forma centralizadora e autoritária, os temas do desenvolvimento urbano para ampliar a legitimação da ordem política imposta e se contrapor à insatisfação social sobre as condições de vida nas cidades. Foi assim com os Planos de Desenvolvimento Integrado, com a política de habitação e de saneamento urbano, como nos ensina Azevedo:

A principal motivação para a criação do Banco Nacional da Habitação foi de ordem política. Segundo os mentores do BNH, o desempenho marcante na produção de casas populares deveria permitir ao regime militar emergente obter a simpatia de largos setores das massas que constituíram o principal apoio social do governo populista derrubado em 1964. Nesse projeto, igualmente encontrava-se implícita a idéia de que a casa própria poderia desempenhar um papel ideológico importante, transformando o trabalhador de contestador em “aliado da ordem.” (1988, p. 109).

A geração pós-ditadura, fora dos centros urbanos onde se fortaleceram os movimentos sociais que conduziram a luta pela democracia no país, foi formada em ambiente de extrema alienação política e cultural que em nada favoreceu a consciência cívica, a condição de cidadania, a noção adequada do direito à cidade e dos demais direitos sociais e políticos da maior parte da população brasileira, que continuou submissa e vítima das práticas clientelistas e manipuladoras das elites dominantes.

O processo de mobilização, capacitação, informação e discussão sobre a problemática urbana traz inegáveis ganhos, principalmente para os movimentos sociais, que de alguma maneira, se beneficiam do próprio processo, ampliando a sua capacidade crítica e de organização, mesmo que as disputas específicas não sejam vitoriosas, em um primeiro momento. Refiro-me aos ganhos do processo democrático em si, e em especial, ao seu potencial para permitir a aproximação da sociedade com a reflexão sobre a cidade, a cidadania, o direito e a democracia. Nos ensina Arnstein:

Participação se resume à constatação de que participação cidadã constitui um sinônimo para poder cidadão. Participação é a redistribuição de poder que permite aos cidadãos sem-nada, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, a serem ativamente incluídos no futuro. Ela é a estratégia pela qual os sem-nada se integram ao processo de decisão acerca de quais as informações a serem divulgadas, quais os objetivos e quais as políticas públicas que serão aprovadas, de que modo os recursos públicos serão alocados, quais programas serão executados e quais benefícios, tais como terceirização e contratação de serviços, estarão disponíveis. Resumindo, a participação constitui o meio pelo qual os sem-nada podem promover reformas sociais significativas que lhes permitam compartilhar dos benefícios da sociedade envolvente. (2002, p.1).

Por outro lado, com vistas a alcançar um resultado efetivamente democrático, há que se considerar alguns outros pressupostos que permeiam este debate. É preciso muito esforço e muita determinação política para que se realize um efetivo processo de tomada de decisão democrática. A clássica “Escada de Participação” classificada por Arnstein (2003) nos ajuda a refletir sobre o tema. A autora afirma que “existe uma diferença fundamental entre passar pelo ritual vazio da participação e dispor de poder real para influenciar os resultados do processo.” (ARNSTEIN, 2002, p. 2). Para efeito ilustrativo, classificou as formas de participação em oito níveis dispostos como degraus de uma escada, na seguinte ordem ascendente: (1) Manipulação; (2) Terapia; (3) Informação; (4) Consulta; (5) Pacificação; (6) Parceria (7) Delegação de Poder e (8) Controle Cidadão.

Os dois primeiros estágios, Manipulação e Terapia, segundo a autora, na verdade, não constituem realmente uma possibilidade de participação, mas um meio para que os tomadores de decisão “possam ‘educar’ ou ‘curar’ os participantes” (ARNSTEIN, 2002, p. 2). Souza (2003) reavalia estes dois degraus, propondo a substituição do primeiro termo por Coerção. Argumenta que a “Terapia refere-se a algo relativamente específico [...] e pode ser incluída como uma variante da Manipulação”, que, por outro lado, “não abarca as situações mais duras, melhor classificáveis como sendo de coerção pura e simples.” Refere-se a situações de Coerção como as encontradas em regimes de exceção onde sequer existe a democracia representativa. Já a Manipulação inclui as situações onde a população é “induzida a aceitar uma intervenção, mediante, por exemplo, o uso maciço de propaganda ou de outros mecanismos. O Estado não tem intenção de estabelecer um verdadeiro diálogo.” (SOUZA, 2003, p. 202-203).

Os degraus (3) Informação; (4) Consulta, segundo Arnstein (2002) representam “níveis de concessão limitada de poder que permitem aos sem-nada ouvir e serem ouvidos [...] Mas, nestes níveis, eles não têm o poder para assegurar que suas opiniões serão aceitas por aqueles que detêm o poder.” Souza (2003, p. 203) acrescenta que no estágio Informação, o

Estado disponibiliza informações mais ou menos completas ou ideologizadas dependendo da cultura política, e no caso da Consulta, além de permitir o acesso às informações, a própria população é consultada, mas sem qualquer garantia de que as opiniões serão, de fato, incorporadas. O degrau (5) Pacificação “permite aos “sem-nada aconselhar os poderosos, mas retém na mão destes o direito de tomar a decisão final.” (ARNSTEIN, 2002, p. 3). Souza (2003) acrescenta que, mais especificamente, faz-se referência à cooptação de indivíduos, pessoas-chave ou dos segmentos mais ativos que assumem lugares na Administração ou em instâncias participativas, que se “institucionalizadas sem o real poder decisório”, correm o risco da “domesticação e desmobilização social ainda maior da sociedade civil”. (SOUZA, 2003, p. 204)

Para ambos os autores, somente os três últimos degraus, correspondem a categorias em que existe, de fato, poder cidadão com graus crescentes de poder de decisão. Segundo Souza (2003, p.205) nestes níveis, pode-se, efetivamente, “ter a esperança de que as soluções de planejamento e gestão possam ser encontradas de modo democrático e sobre os alicerces do emprego da racionalidade e do agir comunicativos.”. Trata-se do degrau (6) Parceria, que “permite negociar de igual para igual com aqueles que tradicionalmente detêm o poder” (ARNSTEIN, 2002, p. 3); nos degraus superiores, (7) Delegação de Poder e (8) Controle Cidadão, o “cidadão sem-nada detém a maioria nos fóruns de tomada de decisão, ou mesmo o completo poder gerencial”. (ARNSTEIN, 2002, p. 3). Souza (2003, p. 2015), acrescenta que, no caso da Delegação de Poder, “o Estado abdica de toda uma gama de poder antes tida como sua prerrogativa exclusiva, em favor da sociedade”. E o último degrau, que prefere denominar como Autogestão, entende que a “delegação de poder é o nível mais elevado que se pode alcançar do binômio “capitalismo + democracia representativa.” (SOUZA, 2003, p.2015).

Ao analisarmos os processos das conferências para discussão do Plano Diretor, poderíamos afirmar que se enquadram melhor nos níveis intermediários, nos quais, as propostas construídas participativamente serão recebidas, mas não há garantia de que as mesmas serão acatadas, tanto pelo executivo, quanto pelo legislativo, inclusive, podendo não ser implantadas, mesmo quando aprovadas.

Evidentemente, o modelo é uma “simplificação” reconhecida inclusive pela autora, mas que ajuda a compreender e a “simplificar os exageros retóricos” acerca dos processos participativos. Ajuda a refletir sobre a complexidade e as variáveis que interferem em um processo participativo. Independentemente dos processos de capacitação, dos manuais e da ação do Ministério das Cidades, a construção de um pacto social em torno dos Planos Diretores, considerada a estrutura federativa brasileira, se constituirá de diferentes maneiras, e

a efetiva participação social se dará em diferentes degraus, a depender de aspectos que variam em função da capacidade técnica e institucional de cada município, da correlação de forças sociais e econômicas, do alinhamento político-ideológico dos poderes constituídos e do nível de amadurecimento, conscientização e capacidade de mobilização dos movimentos sociais organizados. Assim, dependendo das condições, mesmo o mais amplo processo de participação popular pode implicar em praticamente nenhum controle social sobre o tema em debate. Ressalto que não nos referimos, em momento algum, à capacidade indiscutível do cidadão em participar de decisões de interesse coletivo, mas sim à influência das externalidades mencionadas que darão ou não efetividade ao processo decisório participativo.

Não se trata também, em absoluto, de invalidar o processo de pactuação adotado para estabelecer a função social da propriedade urbana, até porque, reitero, ele foi capaz de produzir inúmeros ganhos já mencionados. Acreditamos também que, a prática da cidadania e o poder exercido com controle social constituem a única via possível para a transformação da vida urbana. Ensina Santos Júnior:

Se olharmos as experiências de planejamento urbano em curso, incluindo aí os processos de elaboração dos Planos Diretores, podemos concluir que estamos diante de grandes desafios na perspectiva da construção de novos paradigmas de planejamento. No entanto, diríamos, mais uma vez inspirados em Lefebvre, que é preciso ver nestas experiências de participação e na diversidade de práticas urbanas empreendidas pelos diferentes agentes sociais aprendizados que conformam a práxis que poderá gerar uma nova utopia do direito à cidade, capaz de desenvolver novos processos de reapropriação, pelos seres humanos, do espaço e da sua temporalidade. (2008, p. 153).

Trata-se de refletir sobre o fato de que, para avançar no debate que ocupa a centralidade da questão urbana - o enfrentamento do modelo fundiário, que está na raiz dos maiores problemas urbanos - apostou-se tudo em uma única estratégia que, sabidamente, no estágio em que se encontra o país, não seria capaz de superar as barreiras e as forças interessadas na manutenção do modelo segregador e funcional ao capital que assistimos destruir nossas cidades.

Se a principal estratégia governamental para o reconhecimento do direito à cidade anunciada pela União era incluir, por meio do Plano Diretor, o “ordenamento territorial como componente fundamental de um projeto de desenvolvimento, a nível nacional e municipal”, bem como a “inserção, no centro da agenda do planejamento, da questão do ‘lugar’ dos mais pobres na cidade”, (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004a, p. 56) é inevitável concluir que avançamos pouco.

Sem a clara delimitação territorial no Plano Diretor os instrumentos do Estatuto da

Cidade não podem ser aplicados, tornando inócua a sua finalidade, e conseqüentemente, a definição da função social da propriedade. Sem estratégias territoriais que ampliem o acesso à terra urbanizada, à reserva de áreas para habitação de interesse social, ao saneamento ambiental, sem estratégias integradas de preservação ambiental e expansão urbana, certamente avançaremos pouco no objetivo de alcançar a inclusão territorial das maiorias, assegurando a melhoria imediata das condições de vida dos mais pobres, e um modelo de expansão urbana menos predatório e excludente para o futuro.

A pesquisa, ao concluir, que os Planos Diretores, em sua maioria, não construíram referências territoriais a respeito dos Instrumentos do Estatuto da Cidade, nos obriga a admitir que não há o que discutir com relação ao avanços relevantes quanto às definições sobre a função social da propriedade e da cidade.

Na verdade, seria mesmo surpreendente se os resultados fossem outros, posto que, o Plano Diretor, de um modo geral, vem sendo mero instrumento para a manutenção da dinâmica urbana vigente, e não seria apenas a mudança de seus paradigmas capaz de reverter, por si, as questões estruturais do modo de produção das cidades. Portanto, há pouco o que se comemorar sobre a implementação dos instrumentos fundiários do Estatuto da Cidade e a subordinação do mercado aos interesses da garantia do direito à cidade para todos.

Ao entender que a competência municipal relegava à União papel auxiliar, parece-nos que o governo federal não foi capaz de superar a dificuldade imposta pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade que, ao incorporarem a versão que subordinou a vigência do princípio da função social da propriedade à elaboração de plano diretor municipal, na prática, adiou por tempo indeterminado o início de uma nova era na relação entre propriedade privada e o interesse público na cultura política e jurídica brasileira.

Assim, entendemos que o governo central omitiu-se de suas responsabilidades com o processo normativo e orientador na construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Relembramos que, de fato, é competência dos municípios conduzir a política de desenvolvimento urbano municipal e o plano diretor, mas que é competência concorrente da União legislar sobre normas gerais de direito urbanístico; é competência da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano; assim como elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, mas poucos avanços foram feitos nesta direção.²⁸

²⁸ Excetuando-se os temas da regularização fundiária e os avanços significativos nas políticas setoriais, temas que se remetem ao segundo eixo proposto pelo Ministério – a cidade existente - e que serão analisadas a seguir.

Tais ações poderiam induzir e servir de referências para a ação governamental em todos os níveis, em especial e de forma essencial, para orientar as decisões de sobre o volume de recursos financeiros que o Governo Federal destinou aos temas setoriais urbanos, como habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana, que poderiam estar condicionadas ao enfrentamento dessas políticas pelos Municípios, como veremos em capítulo específico.

Esta avaliação é coincidente com o que afirma Rolnik (2012) ao refletir sobre a ineficácia dos instrumentos do Estatuto da Cidade nos Planos Diretores, muito embora, contraditoriamente, não tenha sido a conduta assumida pela Secretaria Nacional responsável, da qual a autora foi titular, provavelmente, dada à correlação de forças instituída no Ministério das Cidades, já referida anteriormente.

Finalmente, também neste caso, mesmo imaginando que a simples incorporação de instrumentos nos planos diretores poderia abrir caminho para uma utilização futura, é evidente que diante das pressões e embates locais para que estes não sejam utilizados, uma política fundiária e de planejamento como componente para obtenção de recursos para investimentos em desenvolvimento urbano, hoje ainda bastante dependentes de transferências federais e estaduais, poderia ter um importante papel indutor. (ROLNIK, 2012, p. 98)

Por outro lado, é necessário reconhecer muitos outros avanços importantes decorrentes do Estatuto da Cidade, que, de fato ocorreram, mas que, de um modo geral, são relacionados às ações corretivas, à intervenção na cidade real, mas aqui, estamos tratando de planejamento, portanto, da cidade futura, ou do futuro das cidades.

Fernandes (2013, p. 216) nos lembra que antes deste processo, a maior parte dos municípios não tinha qualquer marco jurídico adequado para disciplinar os processos urbanos, assim como não dispunha de quaisquer dados e informações técnicas sobre seus próprios processos territoriais e considera um feito admirável que quase todos os municípios que estavam obrigados a fazer o plano, o tenham elaborado. Também ressalta que o Estatuto vem sendo complementado por um conjunto de leis e normas federais, que considera uma nova ordem jurídica e urbanística avançada.²⁹

Aqui estamos tratando da ação governamental voltada para o futuro, baseada no prevalência da função social da cidade sobre o direito de propriedade.

²⁹ O autor destaca as seguintes leis federais: Medida Provisória 2.220/2001 (Concessão de Uso especial para fins de moradia; Leis Federais n. 11.079/2004 (Parcerias público-privadas); n. 10.931/2004 (Crédito e registro imobiliário); n. 11.107/2005 (Consórcios públicos); n. 11.124/2005 (lei de iniciativa popular que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS); n. 11.445/2007 (Política de Saneamento); n. 11.481/2007 (Terras da União); n. 11.888/2008 (assistência técnica para comunidades); n. 11.977/2009 (criou o Programa “Minha Casa, Minha Vida” – PMCMV e dispôs sobre regularização fundiária); no 11.952/2009 (Amazônia Legal); n. 12.305/2010 (Política de Resíduos Sólidos), a mais recente sendo a Lei Federal no 12.608/2012

Relembra também que muitos avanços no campo institucional foram feitos no país em nível federal, com a criação do Ministério das Cidades, do sistema de Conferências em todas as esferas de poder que se realizam a cada dois anos, com a instituição do Conselho Nacional das Cidades, com a atuação da Caixa Econômica Federal, segundo o autor, o “maior banco público em ação no mundo”. Destaca também a retomada dos investimentos públicos nas cidades, “especialmente o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e o mencionado PMCMV, que, considerados juntos, constituem o maior investimento jamais feito na história das políticas públicas da América Latina”. (FERNANDES, 2013, p. 221).

Tendemos a reconhecer que se tratam de avanços indiscutíveis, mas não incluem estratégias de ordenamento do solo e estabelecimento da função social da propriedade. Avançamos consideravelmente em resgatar direitos de cidadãos historicamente excluídos, com as políticas setoriais implementadas, como habitação e saneamento, com o reconhecimento do direito à moradia, com a legislação e instrumentos para regularização fundiária dentre tantos outros citados acima por Fernandes (2013). No entanto, muitas críticas tem sido feitas aos próprios programas de investimento mencionados, como o PMCMV, entre outras razões, por aqueles que avaliam que os investimentos federais ampliaram ainda mais a segregação socioespacial e especulação imobiliária, pela forma com que foram implementados³⁰.

Em artigo publicado em 2013 denominado “É a questão urbana, estúpido!”, em que analisa as manifestações que paralisaram o país naquele ano, Maricato (2013) acrescenta que, por mais paradoxal que possa parecer, os programas de investimentos em infraestrutura urbana e social lançados pelo Governo Federal – PAC e PMCMV, provocaram um boom imobiliário que impactou ainda mais o problema urbano.

O coração da agenda da reforma urbana, a reforma fundiária/imobiliária, foi esquecido. Os movimentos sociais ligados à causa se acomodaram no espaço institucional em que muitas das lideranças foram alocadas. Sem tradição de controle sobre o uso do solo, as prefeituras viram a multiplicação de torres e veículos privados como progresso e desenvolvimento [...] Em São Paulo, o preço dos imóveis

(Política Nacional de Defesa e Proteção Civil). Menciona as diversas convenções e tratados internacionais que o Brasil tem assinado e ratificado; as incontáveis leis ambientais e sobre patrimônio cultural, desapropriação e registro imobiliário aprovadas também na esfera federal; os projetos de leis em discussão (especialmente o PL no 3.057/2000, que trata do parcelamento do solo urbano e dos condomínios urbanísticos, e o chamado Estatuto da Metrópole); nos anteprojetos (especialmente o que dispõe sobre resolução de conflitos fundiários); e ainda os inúmeros Decretos, Resoluções do Conselho Nacional das Cidades, Resoluções do CONAMA e Instruções Normativas da Caixa Econômica Federal. (FERNANDES, 2013, p. 220)

³⁰ Este tema será desenvolvido ao longo deste texto, mas a crítica, de um modo geral, refere-se aos modelos desenvolvidos pelos mencionados programas, mais especificamente pelo PMCMV, que não reforçaram e atropelaram as políticas e o planejamento setorial em desenvolvimento, conforme veremos.

aumentou 153% entre 2009 e 2012. No Rio de Janeiro, o aumento foi de 184%. A terra urbana permaneceu refém dos interesses do capital imobiliário e, para tanto, as leis foram flexibilizadas ou modificadas, diante de urbanistas perplexos. A disputa por terras entre o capital imobiliário e a força de trabalho na semiperiferia levou a fronteira da expansão urbana para ainda mais longe: os pobres foram para a periferia da periferia. Novas áreas de proteção ambiental acabam sendo invadidas pelos sem alternativas, pois a política habitacional está longe do núcleo central do déficit. Os despejos violentos foram retomados, mesmo contra qualquer leitura da nova legislação conquistada por um Judiciário extremamente conservador. Favelas bem localizadas na malha urbana sofrem incêndios, sobre os quais pesam suspeitas alimentadas por evidências constrangedoras. Os megaeventos – como a Copa e as Olimpíadas – acrescentam ainda mais lenha nessa fogueira. (MARICATO, 2013, p. 23-24).

Trataremos deste tema mais adiante, mas neste contexto é necessário destacar que tal constatação é decorrência direta da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, não aquela preconizada nos Cadernos MCidades, mas a efetivamente praticada e de sua desconexão com todas as demais políticas setoriais; do fato de não haver enfrentamento da dinâmica imobiliária de mercado, assim como da inexistência de política urbana consistente nos municípios; da ineficácia dos Planos Diretores e de suas orientações territoriais que não foram capazes de induzir a adequada destinação da propriedade urbana e operacionalizar, com competência, a distribuição do ônus e bônus do processo de urbanização e de expansão urbana; enfim do insucesso do modelo que não logrou instituir no país, efetivamente, a subordinação da propriedade à sua função social.

Para pensar sobre estas questões Fernandes questiona:

Nesse contexto, o que aconteceu então com o Estatuto da Cidade e sua agenda de reforma urbana? A lei federal teria fracassado, como um grupo crescente de céticos parece acreditar? Ao invés de contribuir para a promoção de inclusão socioespacial, a lei teria perversamente contribuído para o processo crescente de mercantilização das cidades brasileiras – e para a maior periferização dos pobres – como muitos têm argumentado? (2013, p. 218).

O autor apresenta tais questionamentos ao avaliar eventuais avanços, decorridos mais de 10 anos do Estatuto da Cidade. Há, segundo o autor, um sentimento crescente de descrença no Estatuto, que “na melhor das hipóteses não teria pegado, ou que, na pior das hipóteses, teria contribuído para agravar mais ainda o processo histórico de segregação socioespacial das cidades brasileiras.” (FERNANDES, 2013 p. 214).

Apesar de reconhecer avanços já comentados neste texto, Fernandes (2013), baseado em sua experiência pessoal, em uma série de estudos de casos, levantamentos e estudos

comparativos disponíveis, reflete sobre as mudanças profundas pelas quais vem passando as cidades brasileiras nesta última década, com a consolidação de um novo sistema de regiões metropolitanas, a formação da “nova classe média” / “classe trabalhadora precária”, o agravamento dos problemas ambientais, de mobilidade, da violência, infraestrutura urbana, acrescida da crise fiscal generalizada, especialmente nos municípios. Destaca que, apesar do esforço impressionante na produção de moradias, o déficit habitacional continua alto e agravado pela valorização recorde de terras, construções e aluguéis, que também são influenciados por um processo globalizado. O estoque de imóveis subutilizados ou não utilizados continua enorme, assim como a informalidade, inclusive entre os grupos sociais mais privilegiados. Afirma que um gigantesco volume de recursos públicos em programas como renovação urbana, grandes projetos urbanos, grandes eventos, tem contribuído para agravar a especulação e a gentrificação.

Neste mesmo contexto, avaliando os impactos do Estatuto da Cidade, decorridos mais de 10 anos de sua vigência, Rolnik (2012, p. 99) afirma que pelo menos dois elementos tem impactado as cidades, interferindo na constituição de um novo cenário urbano: “a integração dos trabalhadores no mercado de consumo e a inserção da acumulação urbana nos circuitos do capital financeiros globalizados”. A autora registra que a partir dos anos 90, o “empreendedorismo urbano”³¹, enquanto resposta neoliberal à crise do estado-provedor, com seus planos estratégicos visando tornar as cidades competitivas para atrair capital internacional, também se constituiu como resistência às propostas da Reforma Urbana.

Do ponto de vista político, Rolnik (2012) avalia que há uma coalizão federal de partidos que apoiaram a reforma urbana nas décadas de 1980 e 1990, de onde emergiram lideranças com origem nos movimentos sindicais e que influenciam fortemente a agenda do desenvolvimento.

O modelo de ‘integração pelo consumo’, o crescimento com geração de empregos e melhoria das condições salariais - tipicamente identificada com as reivindicações sindicais - definiu a priorização do uso de recursos públicos para promover desenvolvimento urbano via promoção de grandes projetos de infraestrutura que redesenham a rede urbana do país, sem fortalecer espaços de planejamento e ordenamento territorial e nem construir um sistema de gestão do território

³¹ Para aprofundar esse tema consultar: HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Revista Espaço e Debates*, ano XVI, n. 39, p. 48-64, 1996; VAINER, C.B. Pátria empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.B.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis. Vozes, 2.009; SÁNCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades na virada do século: agentes, estratégias e escala de ação política. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n.16, p.31-49, junho de 2001.

federativo, levando em consideração as fragilidades e potências dos processos locais. (ROLNIK, 2012, p. 99).

A autora afirma ainda que esse modelo é agravado pela entrada dos fundos de pensão dos trabalhadores nas parcerias público-privadas que, em sociedade com os grandes grupos econômicos brasileiros, financiam os “mega-empreendimentos público-privados” em curso no país³². Tais empreendimentos não estão previstos nos Planos Diretores, e não seguem nenhuma sistemática de aprovação e planejamento participativo imposta pela Lei. No mesmo contexto, Rolnik (2012) entende que os programas de investimento do Governo Federal, em especial o PAC e o PMCMV³³ impõem-se nas cidades de forma desarticulada e independentemente do planejamento elaborado, impactando e agravando a questão fundiária e a especulação imobiliária.

Rolnik (2012) critica a utilização dos instrumentos do Estatuto que estão sendo aplicados, como a Operação Urbana Consorciada e a Concessão Urbanística, por entender que eles não cumprem sua finalidade e agravam as condições de vida na cidade, gerando mais segregação, especulação e remoções urbanas, embora reconheça que o Estatuto venha, por outro lado, possibilitando a judicialização para muitos processos, sendo uma forma de impor limite aos avanços do capital. A autora pondera que os elementos redistributivos contidos nas Operações Urbanas Consorciadas não são implementados e na prática tem promovido processos de valorização imobiliária concentradores e excludentes.

Cita o exemplo do Plano Diretor de São Paulo que,

A presença simultânea e contraditória dos dois ideários no interior do mesmo plano é ilustrada no Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo, que incorporou diversos instrumentos do Estatuto para regularização fundiária, reconhecimento da posse, ampliação do acesso à terra urbanizada, mas demarcou uma parte significativa do território municipal como área sujeita a “Operações Urbanas Consorciadas”, aonde parcerias público-privadas podem promover um projeto não sujeito às regras gerais de regulação da cidade, desenhado para poder atrair capitais e investimentos privados. (ROLNIK, 2012, p. 97).

³² São exemplos de grandes empreendimentos que contam com recursos de fundos públicos como FUNCEF e FI-FGTS: Porto Maravilha (requalificação urbana); SETEBRASIL (sondas); Usina Monte Belo; Usina Santo Antônio, Metro Rio; EMBRAPORT (porto); ODEBRECHT AMBIENTAL (operações de saneamento); a participação pode se dar por meio da aquisição de quotas dos fundos ou por meio da participação societária em diversos grupos empresariais que participam em grandes projetos. (CAIXA, 2015, informações fornecidas pela Vice-Presidência de Habitação à autora).

³³ Análises mais detalhadas sobre este tema podem ser encontradas em CARDOSO, Adauto Lucio (org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro : Letra Capital , 2013; MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura. (ORGs). *Estado e Capital Imobiliário - Convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte. C/Arte, 2011.

Na verdade, já se acumulou literatura a respeito da apropriação inadequada dos instrumentos do Estatuto³⁴ (pelos poucos municípios que já o utilizaram, mais especificamente, nos grandes centros urbanos) apontando para a distorção de seus objetivos e pela apropriação injusta de seus benefícios. Assim, as Operações Urbanas Consorciadas, a utilização dos Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPACs, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, vem sendo também utilizados como mecanismos que agravam a desigualdade, ampliam a segregação urbana e geram, como afirma Fernandes (2013, p. 224), “novas formas de velhos processos de ‘socialização dos custos e privatização dos ganhos’ e de reconcentração de serviços e equipamentos públicos.”

Arantes (2013, p. 2), afirma que a “Reforma Urbana não só não realizou o que prometeu, mas deu no seu contrário, numa anti-reforma, ou numa privatização/mercantilização crescente das cidades, tratadas como mais um dos ramos de negócio.” Atribuindo o fracasso da Reforma Urbana à aceitação da propriedade privada como regra inviolável, à falta de ousadia e ao pragmatismo na gestão da pobreza, o autor avalia:

Os inúmeros instrumentos, programas, conselhos e fundos e o próprio Estatuto da Cidade não resultaram em uma nova visão da cidade e dos sentidos da vida urbana, das relações entre a sociedade, território e ambiente construído. [...] A Reforma Urbana democrático-popular, focada nos meios, nos instrumentos, pouco avançou no pensamento substantivo sobre a cidade, nos fins. Não há imagem, não há forma, não há narrativa para essa cidade almejada – não há projeto e utopia (ARANTES, 2013, p. 5).

“*Plus ça change...plus c’est la même chose?*”³⁵, questiona Fernandes (2013, p. 231). Examinemos melhor onde houve avanço e onde não foi possível superar o atraso.

O Estatuto da Cidade é um marco legal de vanguarda, progressista e, cuja avaliação deve sempre ser cercada de muita cautela, pois representa um enorme avanço sobre as forças conservadoras do país e o movimento contínuo do capital em busca de sobrevalorização,

³⁴ Para aprofundar o debate sobre as temas dos Instrumentos do Estatuto da Cidade ver: FLIX, Mariana. *Parceiros da exclusão*. Duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001; _____ *A “fórmula mágica” da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo*. Disponível em http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_formulamagicaparceria.pdf. Acesso em: 09 de Março de 2015; SALES, P.M.R. Operações Urbanas Consorciadas, In: IPPUR – Observatório das Cidades. Cadernos Técnicos de Orientação para Implementação dos Instrumentos do Estatuto das Cidades – CD anexo de *Os planos Diretores Municipais pós Estatuto da Cidade. Balanço Crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro. Letra Capital, 2011; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. *A Concessão Onerosa do Direito de Construir: Instrumento da reforma urbana?* Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

³⁵ Quanto mais as coisas mudam ... mais elas continuam as mesmas (tradução nossa)

como acabamos de tratar. Reconhecido internacionalmente, motivou, em 2006, a inclusão do Brasil no Rol de Honra da ONU (UN-HABITAT) (FERNANDES, 2013). É tão avançado que, às vezes, cabe questionar se o Brasil, culturalmente, estava preparado para ele. Referimo-nos aqui a toda a sociedade, em especial, às instituições jurídicas brasileiras que até hoje parecem desconhecer que estamos diante de um nova ordem, que subordinou a propriedade, antes um direito “natural”, a uma função social; que determina que haja justiça social na apropriação dos ganhos e na distribuição dos custos da expansão urbana; que enfim, considera a cidade um direito de todos. Para muitos, o Direito Urbanístico ainda não existe.

Há uma enorme distância entre constatar a prática inadequada no uso dos instrumentos do Estatuto e atribuir o dano à natureza e ao conteúdo da Lei. É preciso ser muito cuidadoso nesta crítica porque desqualificar generalizadamente o Estatuto da Cidade parece um discurso que se aproxima mais com os interesses do capital. Os instrumentos introduzidos pelo Estatuto da Cidade na política urbana, como quase tudo que envolve o exercício do poder podem ser utilizados a favor ou contra os interesses sociais, mas isto se constitui em um falso problema, como nos ensina Sales:

Regulado como operação urbana consorciada pelo Estatuto da Cidade, o instrumento operação urbana não constitui instrumento novo na política urbana municipal brasileira. Em tese, o instrumento permitiria as mais variadas utilizações das mais progressistas às mais conservadoras, senão claramente regressivas e perversas: podem ser operações imobiliárias altamente lucrativas, fonte de recursos para o poder público, formas de privatização da esfera pública ou elitização e segregação funcional de partes da cidade, ou, por outro lado, ferramenta de melhorias sociais e ambientais, supondo diretrizes redistributivas, acesso democratizado aos serviços e equipamentos mediante transformação urbana localizada necessariamente em consonância com projeto maior de cidade. (2011, p. 17).

Por outro lado, o Estatuto da Cidade, mesmo tendo se constituído como um avanço histórico e memorável, não pode, somente por existir, reformar todas as forças sociais, econômicas e culturais de um país. Afinal, o Estatuto da Cidade é uma lei, e, se tudo dependesse apenas de leis o desenvolvimento urbano no Brasil já estaria nos mais elevados patamares. Trata-se, na verdade, de um processo, um caminho difícil a ser construído por “campos minados”, nos quais as forças conservadoras estarão sempre tentando construir desvios. Foi assim com a Constituição Federal, com o próprio Estatuto, com a imposição dos Planos Diretores, com as incontáveis leis específicas que ainda deverão regulamentar os instrumentos dos Planos Diretores, com os infinitos prazos para fazer vigorar as penalidades previstas na Constituição; enfim, com todo tipo de desvio para que se possa adiar ou inviabilizar os obstáculos para a livre e predatória fruição da propriedades privada, ignorando

a sua função social. Como afirma Lefebvre:

Das questões da propriedade da terra aos problemas de segregação, cada projeto de *reforma urbana* põe em questão as estruturas, as da sociedade existente, as das relações imediatas (individuais) e cotidianas, mas também as que se pretende impor, através da via coatora e institucional, àquilo que resta da realidade urbana. Em si mesma *reformista*, a estratégia de renovação urbana se torna, ‘necessariamente’, revolucionária, não pela força das coisas, mas contra as coisas estabelecidas. A estratégia urbana baseada na ciência da cidade tem necessidade de um suporte social e de forças políticas para se tornar atuante.(p. 113) [...] Apenas a força social capaz de se investir a si mesmo no urbano, no decorrer de uma longa experiência política, pode se encarregar da realização do programa referente à sociedade urbana. (2001, p. 115).

Inegavelmente, as mudanças que caracterizaram a vida urbana nesta última década, tem contribuído para piorar as cidades. O *glamour* das cidades competitivas, a financerização do capital imobiliário, a inserção da acumulação urbana nos circuitos do capital financeiro globalizados, os grandes eventos, os megaempreendimentos, têm agravado sistematicamente o problema urbano que, há muito, já atingia contornos dramáticos. Na literatura aqui mencionada, há relatos da ampliação da segregação urbana decorrente do aumento exponencial da valorização imobiliária, de gentrificação de áreas, de remoções de famílias em massa, dentre outros males tão conhecidos nas cidades brasileiras.

Se examinarmos cautelosamente, há, sem dúvida, aceleração e agravamento dos processos de fragmentação e expropriação urbana nos tempos atuais, mas, como disse Fernandes (2013), trata-se de novas formas dos velhos processos. Não há nada de novo neste campo. Olhando pela lógica do capital, esses movimentos são o contínuo processo de inovação nas formas de acumulação, articuladas agora em nível global, forçando exponencialmente a curva da socialização dos prejuízos e apropriação privada de lucros do processo de urbanização. É o capital se reinventando como sempre fez, e, cujo movimento, sempre continuará fazendo.

Foi contra esse movimento que se fortaleceu a luta pela Reforma Urbana. Vive-se, portanto, mais uma fase de seu enfrentamento, pois, como registrou Maricato (2011, p. 87), “o ‘direito à cidade’ ou a inconformidade para com a injustiça urbana não são criações absolutas e a-históricas, porém, tudo leva a crer que são fontes perenes de conflitos, ainda que estes apresentem mudanças com a dinâmica social”.

Nossas cidades continuam piorando, a despeito dos importantes avanços nos marcos legais que tornaram disponíveis instrumentos adequados para promoção de justiça social no processo de urbanização. Não há novidades, apenas o contínuo movimento de criação e

aprimoramento dos velhos processos de acumulação que, sem enfrentamento, tornarão as cidades cada vez mais inviáveis.

Assim, é necessário situar o problema, examinar cuidadosamente o papel do Estado e as implicações, impedimentos e alianças que vão sendo construídas e que acabam por determinar o comprometimento público com a anti-reforma urbana e contra o direito à cidade para todos.

Do ponto de vista político/ideológico, Rolnik, levanta a hipótese de que sempre existiram propostas distintas para a Reforma Urbana no país.

[...] todo o processo, incluindo a formulação, aprovação, aplicação e interpretação do Estatuto da Cidade tem sido um projeto de disputa entre projetos distintos de Reforma Urbana no país. Se por um lado, ao longo dos anos 80 e 90 os movimentos sociais e populares conseguiram pautar o processo de redemocratização com questões pertinentes à construção de um Estado de direitos - onde o acesso à terra e sua função social tem um papel central -, por outro lado o projeto neoliberal de política urbana e a integração do país aos circuitos globalizados do capital e das finanças, assim como a forma através da qual o jogo político eleitoral no país foi sendo estruturado no período, pautaram igualmente os rumos da política urbana no país, marcando este processo de forma ambígua e contraditória. (ROLNIK, 2012, p. 87).

Maricato (2011) lembra que o Brasil, a partir do final do século XX, passou a ocupar um lugar de oportunidades no cenário internacional na fase de expansão internacional do capitalismo. O modelo do Estado neoliberal fortalecido no período FHC abriu setores estratégicos privatizados para o capital internacional. A autora afirma que o primeiro governo de Lula, manteve a mesma orientação e, somente em seu segundo mandato, o governo assumiu uma orientação mais desenvolvimentista. “Sob a liderança de Lula, esse Estado engoliu “um amplo arco de forças”, e aparentemente, também as forças da Reforma Urbana”. (MARICATO, 2011, p. 31).

A autora defende que a Política Urbana foi sacrificada em troca de apoio político no Congresso Nacional. A Casa Civil da Presidência da República, por esse motivo, concentrou as decisões sobre os programas de investimento em habitação e infraestrutura urbana, o PMCMV e o PAC. Afirma Maricato:

Perdeu-se a possibilidade da mudança que deveria instituir um novo paradigma sobre o universo urbano na sociedade brasileira. Perdeu-se a possibilidade de uma proposta original (sinônimo de peculiar, singular, diferente, incomum, extraordinária) que dialogasse com a experiência vivida pela grande maioria dos moradores das cidades. (2011, p. 43).

Além deste fato, Maricato atribui a estagnação do processo de Reforma Urbana

também às características do pacto federativo descentralizador, às características da governança metropolitana e à falta de clareza do papel dos entes em temáticas setoriais como a ambiental.

Acredita ser necessária uma “mudança cultural e uma costura federativa”, para “combater o analfabetismo urbanístico” que significa “elucidar a estratégia das forças selvagens que fazem do solo urbano e dos orçamentos públicos pasto para seus interesses” (MARICATO, 2011, p. 45).

Assumindo claramente as divergências técnicas e setoriais e os conflitos internos de poder no Ministério das Cidades, e no âmbito do governo federal, a autora, que à época ocupava o cargo de Vice-Ministra ou Secretária Executiva do Ministério das Cidades, assim como fez Rolnik, atribui “às forças neoliberais combinadas ao velho patrimonialismo de reduzirem muito o espaço da mudança pretendida.” (MARICATO, 2011, p. 51). Mesmo quando, segundo a autora, no segundo mandato de Lula, parte da agenda neoliberal foi abandonada e o Estado brasileiro retomou a agenda de investimentos visando o crescimento econômico, as cidades pioraram, uma vez que “fundos públicos continuaram a subsidiar a produção de novas localizações para a expansão do mercado imobiliário”. (MARICATO, 2011, p. 80).

Consideramos importante dialogar com a avaliação desses autores, uma vez que, respeitadas as respectivas particularidades, exerceram papéis importantes no movimento pela Reforma Urbana, no protagonismo das propostas que fundamentaram a criação e a ação do Ministério das Cidades e exerceram cargos estratégicos na condução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.³⁶ São leituras privilegiadas, e muitas vezes, contraditórias com a prática, e ajudam a compreender a “*via crucis*” da Política Urbana e o destino da Reforma Urbana no país.

O fato é que o enfrentamento da questão fundiária avançou muito lentamente no país.

Parece haver consenso de que a centralidade do problema urbano brasileiro reside na dinâmica de apropriação e concentração fundiária. No entanto, submeter a função econômica da propriedade à sua função social exige Estado forte e comprometido com os princípios da Reforma Urbana, pois é preciso vencer a contradição que existe entre a terra mercadoria e a terra como espaço social. Almeida nos lembra:

A função econômica conferida à terra através da instituição da propriedade privada

³⁶ Ermínia Maricato foi Secretária Executiva do Ministério das Cidades, entre 2002 e 2005; Raquel Rolnik exerceu o cargo de Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades entre 2003 e 2007; Edésio Fernandes foi Diretor do Departamento de Regularização Fundiária do Ministério das Cidades em 2003.

cria entraves à aspiração de que a mesma assuma simultaneamente uma função integralmente social através dos imperativos sociais do modo de produção capitalista – que transcendem a relação homem-terra – e dos movimentos excludentes promovidos pelo mercado imobiliário. (2003, p. 15).

Na medida em que esta questão central não é enfrentada, continuaremos longe de exercer, minimamente, o direito à cidade. Novos modelos de negócios urbanos, inovações constantes do mercado para acumulação do capital, novos investimentos governamentais reproduzirão, cada vez mais intensamente, a expansão e uso da cidade pelo seu valor de troca.

Assim, neste modelo, a globalização, os megaeventos, os efeitos dos grandes programas governamentais no mercado imobiliário só agravam e intensificam os problemas. O que antes era provocado pela industrialização, contemporaneamente, atribuímos a essas novas dinâmicas do capital. Não são causas, mas são apenas novas oportunidades para o capital. Na verdade, o impacto urbano de tais fenômenos é consequência de um modelo que ainda não logrou submeter o direito de propriedade ao cumprimento de sua função social; que, mesmo entre as forças progressistas que atuam no governo desde então, ainda não foi capaz de assumir e radicalizar a utilização dos instrumentos para fazer prevalecer, efetivamente, a supremacia da função social da propriedade, a diferenciação entre o direito de propriedade e o direito de uso da propriedade, o valor de uso sobre o valor de troca. Uma sociedade que ainda não superou sua cultura patrimonialista e que, no fundo, não estava interessada na transformação do processo de produção das cidades.

Atribuímos em grande parte esta limitação à natureza e à organização do Estado brasileiro. Após a Constituição Federal de 1988, de fato o país mudou, mas não transformou as estratégias de manutenção de poder; modificou, mas não rompeu com a supremacia do poder econômico no modelo de urbanização; criticou, mas não enfrentou as deficiências do modelo federativo; acreditou e lutou, mas não implementou mecanismos para assegurar o direito à cidade. Trataremos das motivações que mantém esse *status quo* em capítulo específico.

4.1.2 Movimento de Incorporação e Requalificação da Cidade Real – As Políticas Nacionais de Apoio à Regularização Fundiária, Apoio à Reabilitação de Centros Urbanos e de Prevenção de Risco em Assentamentos Precários

Denominada pelo Ministério das Cidades como ação regenerativa, esse conjunto de políticas detalhadas no Caderno MCidades, n. 3 – Planejamento Territorial Urbano e Política

Fundiária (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004b, p. 45), tem como pressuposto a tentativa de promover justiça social por meio do reconhecimento de direitos dos habitantes, particularmente os moradores das áreas mais precárias da cidade.

Antes de examinarmos as especificidades das políticas propostas, uma reflexão inicial sobre sua natureza merece ser registrada. Vimos na seção anterior que, visando atuar no planejamento e na construção de cidades mais justas, a única ação governamental proposta baseou-se na campanha dos Planos Diretores, que, embora importante para a retomada da pauta do “novo” planejamento e da divulgação do Estatuto da Cidade, implicou em ineficientes resultados para enfrentamento da dinâmica imobiliária excludente que caracteriza o crescimento das cidades brasileiras.

Este outro movimento, o conjunto de ações apresentadas para a *incorporação e requalificação da cidade real* no âmbito de uma Política de Implementação dos Instrumentos Fundiários do Estatuto da Cidade, carece de unidade e do caráter normatizador que deve assumir uma política nacional, incorrendo novamente nos vícios das políticas setoriais, provavelmente, em função das mesmas motivações que influenciaram a própria estrutura geral da PNDU preconizada, como já foi visto anteriormente neste trabalho. As propostas, na prática, se apresentam mais como ações setoriais do que propriamente políticas públicas de caráter nacional. Exceção feita à Política Nacional de Regularização Fundiária que, constituída por princípios, diretrizes, estratégias e programas de ação com alcance nacional, se constituem em novo marco jurídico, social e econômico ao reconhecer um direito social no país, contribuindo culturalmente para transformação de uma realidade urbana nacional. Discorreremos a seguir brevemente sobre seus resultados.

4.1.2.1 Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável

Com objetivo de ampliar do acesso a terra urbanizada e de reduzir a pobreza urbana, a Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável tem como pressuposto o papel central dos municípios neste tema. Assim, a política proposta tem como característica apoiar a ação dos governos municipais e estaduais, e estabelecer parceria com esses entes no caso em que o terreno objeto de regularização for de domínio da União ou de órgãos do governo federal.

Os programas e projetos decorrentes, segundo o Caderno MCidades deveriam ter

[...] natureza intrinsecamente curativa, remedial, devendo sempre, para terem sentido e serem *sustentáveis*, ser implementado em um contexto amplo de políticas públicas urbanas e habitacionais, em todas as esferas governamentais, para intervenção no mercado imobiliário e controle efetivo dos processos de acesso ao solo urbano, visando assim quebrar o ciclo perverso que tem historicamente produzido a informalidade urbana e prevenir a continuada produção ilegal das cidades. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004b, p. 45, grifo nosso).

Os objetivos específicos da Política foram: promover o reconhecimento de maneira integrada dos “novos” direitos impostos pela ordem jurídico-urbanística em vigor, priorizando sua utilização coletiva; remover os obstáculos de natureza legislativa que interferem no processo de regularização sejam eles, fundiário, cartorário, urbanístico, ambiental, processual, administrativo, tributário e penal vigentes; criar condições para o pleno reconhecimento e validação dos títulos representativos desses “novos direitos” (usucapião especial urbano, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia e direito de superfície) pelo sistema financeiro e pela opinião pública; e incentivar toda forma de parceria com a sociedade civil em todas as etapas do processo. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004b, p. 47).

Para tanto, foi criado o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária com o objetivo de oferecer aos Municípios e Estados apoio jurídico, financeiro, urbanístico, administrativo/institucional, além de uma estratégia de ação para terrenos ocupados de propriedade do governo federal. O programa foi estruturado nas modalidades de apoio à elaboração de planos de regularização fundiária; e em atividades específicas de regularização fundiária, inclusive na Amazônia Legal, todas com objetivo de fomentar a ação dos governos locais, potencializando as condições de acesso à terra.

Avanços importantes devem ser reconhecidos na formação de ampla rede de articulação montada com outros entes federados e entidades envolvidas no processo de regularização, como a Associação de Magistrados do Brasil e o Ministério Público, que acabaram por incluir o tema na pauta política do país. A ação governamental que apoiou a regularização fundiária no país, o Programa Papel Passado³⁷ instituído em 2003 no Ministério

³⁷ O primeiro programa federal de apoio à regularização fundiária de assentamentos urbanos – o Programa Papel Passado foi instituído sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU). Os objetivos gerais do Programa foram assim definidos: apoiar os municípios e Estados na implementação do Estatuto da Cidade com ênfase na ampliação do acesso à terra urbanizada e bem localizada para população de baixa renda; promover a integração com todos os níveis de governo de programas de regularização com políticas de planejamento urbano; promover o reconhecimento de direitos sociais de moradia, de segurança da posse e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010 c.)

das Cidades, foi importante, principalmente no enfrentamento de entraves jurídicos³⁸ que obstaculizavam o reconhecimento deste direito. Segundo a SNPU, entre 2004 e 2014, 115 municípios³⁹ foram apoiados com recursos do Orçamento Geral da União – OGU, com atividades de regularização fundiária já concluídas ou em andamento, cujos recursos somaram R\$ 64,3 milhões. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015).

A partir de 2007, o início do Programa de Aceleração do Crescimento, que investiu maciçamente na urbanização de assentamentos precários, prevendo a obrigatoriedade de promover, ao final das obras, a sua regularização, estabelece uma nova escala e um novo eixo indutor de regularização fundiária nas cidades, especialmente, nas grandes metrópoles. Entre 2007 e 2015, de acordo com dados da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento – SEPAC (2015), foram selecionadas intervenções em assentamentos precários em 1.107 municípios, em todos os estados e no Distrito Federal, que irão beneficiar 1,9 milhões de famílias, com investimentos de R\$ 27,4 bilhões. Todas as intervenções, na medida em que as obras de urbanização vão sendo concluídas, promovem a regularização fundiária, cujo investimento está estimado em R\$ 977 milhões⁴⁰.

No entanto, como reconhecem Gouvêa e Ribeiro (2013, p. 329), apesar de todas as mudanças legais e processuais, o processo de regularização fundiária dominial ainda é muito moroso, pois existe forte resistência no âmbito dos cartórios que continuam trabalhando contra a gratuidade atribuída aos processos de regularização de interesse social.

Segundo as autoras, “decorridos quase oito anos da existência do Programa Papel Passado apenas 7,0% das famílias tiveram seus títulos registrados em cartório”. (GOUVÊA; RIBEIRO, 2013, p. 329). Segundo dados da SEPAC⁴¹, 5% das ações de regularização previstas foram concluídas, mas, neste caso, é necessário considerar que o cronograma de regularização é viabilizado, via de regra, depois do processo de urbanização.

³⁸Destacam-se: a aprovação da legislação federal: Lei nº 10.931/2004, que estabelece a gratuidade no primeiro registro para imóveis de interesse social; Lei nº 11.481/2007, que dispõe sobre a regularização fundiária de interesse social nos imóveis da União; Lei nº 11.952/2009, que trata da regularização fundiária de terras federais na Amazônia Legal; Lei nº 11.977/ 2009, que trata da regularização fundiária de assentamentos urbanos e se constitui como marco legal para o tema; Lei nº 12.424/2012, que alterou a lei nº 6.015 de 1973, lei dos registros públicos, para dispor sobre o registro imobiliário na regularização fundiária urbana; e o código florestal brasileiro - Lei nº 12.651/2012, que incorporou a regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente.

³⁹ O total das operações do Programa Papel Passado contabilizam 387 municípios (incluindo termos de descentralização e convênios, concluídas ou não). Os 115 municípios referidos acima são apenas os beneficiados por recursos por meio de contratos de repasse. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015, informações fornecidas à autora pela Gerência de Regularização Fundiária da SNAPU).

⁴⁰ Informações fornecidas à autora pela Diretoria de Infraestrutura Social e Urbana do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2015, com base no sistema de monitoramento dos empreendimentos.

⁴¹ Informações fornecidas à autora pela Diretoria de Infraestrutura Social e Urbana do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2015, com base no sistema de monitoramento dos empreendimentos.

Sem dúvida, o enfrentamento das práticas cartorárias e a necessária mudança procedimental e cultural tem se constituído em um dos desafios mais difíceis de serem superados no âmbito das práticas que favorecem o capital. Apesar das alterações legais que tentam “enquadrar” os procedimentos cartorários para adequá-los à realidade da população de baixo poder aquisitivo, os cartórios vêm se mostrando altamente resistentes às mudanças, contornando as exigências da legislação com manobras, como o atraso em procedimentos ou exigências documentais e burocráticas descomedidas, que acabam prolongando excessivamente ou mesmo inviabilizando a conclusão dos processos que gozam de gratuidade ou de condições especiais. Para tentar destravar os processos no âmbito dos cartórios, segundo a SNPU, existe em andamento um trabalho coordenado pelo Conselho Nacional de Justiça com objetivo de elaborar um provimento nacional de regularização fundiária, visando garantir que os avanços obtidos com a legislação federal estejam contemplados nos normativos. O provimento tentará regulamentar e unificar procedimentos e prazos para tentar melhorar a fiscalização do efetivo cumprimento das exigências legais. Não é, sem dúvida, uma situação a ser menosprezada, e sua força pode ser medida inclusive pela contradição que cria para o próprio capitalismo, uma vez que outros setores empresariais, especialmente os incorporadores imobiliários e as empresas de construção civil, se mobilizam fortemente para tentar promover mudanças nos processos de registros imobiliários, mas até agora, não lograram êxito.⁴²

No caso das obras do PAC, a morosidade é devida ao longo ciclo demandado para a elaboração de projetos, licenciamentos e execução das obras, frequentemente, complexas em função das dificuldades relativas às eventuais necessidades de remoções e reassentamentos, desapropriações e licitações. Este ciclo é altamente dependente do perfil institucional e técnico dos municípios responsáveis pelas obras que, como já se viu, é bastante deficiente na sua imensa maioria, constituindo-se, portanto, em mais um obstáculo a ser enfrentado no processo de regularização fundiária. Estes temas serão desenvolvidos mais detalhadamente em capítulo específico deste trabalho.

⁴² Durante minha gestão na Diretoria de Infraestrutura Social e Urbana do PAC, coordenei fórum permanente de monitoramento do Programa MCMV, do qual, participavam, entre outras, representações do segmento empresarial da construção civil atuante no Programa. A longa demora nos processos de registro das unidades habitacionais foi identificada como o motivo de maior atraso na entrega de imóveis concluídos às famílias beneficiadas. Além de protelar o acesso das famílias às unidades, o atraso implica, também para as empresas, custos expressivos e não previstos de manutenção e guarda dos mesmos. Apesar de cobrarem do governo medidas e fiscalização, as entidades recusavam-se a identificar os cartórios onde tais problemas eram rotineiros, temendo represálias nos futuros processos de matrícula, averbação e registro a serem demandados pelas empresas.

Destaca-se também como desafiador o difícil processo de tramitação do Projeto de Lei n. 3.057, que altera a legislação federal de parcelamento do solo urbano, Lei n. 6.766/79, atribuindo novos parâmetros, conceitos e procedimentos simplificados para esta temática. A proposta que, dentre outras medidas, introduz mecanismos para produção de lotes mais acessíveis para famílias de menor renda, tramita no Congresso desde o ano 2.000, contribuindo para a manutenção do modelo atual de produção da cidade que, como se viu, fortalece a irregularidade.

Ao analisarmos os avanços no campo da Política Nacional de Regularização Fundiária Sustentável, apesar da pouca efetividade dos processos de regularização, é necessário reconhecer que o fortalecimento do tema e da prática da regularização fundiária por meio de programas de apoio e das alterações legislativas são, em si mesmo, um progresso, pois significam o reconhecimento de um direito social importantíssimo, que resgata uma dívida da sociedade com essas famílias excluídas da vida urbana digna.

No campo da sustentabilidade, no entanto, considerando que o pressuposto para a Política Nacional de Regularização Fundiária Sustentável, era “ser implementada em um contexto amplo de políticas públicas urbanas e habitacionais [...] para intervenção no mercado imobiliário e controle efetivo dos processos de acesso ao solo urbano” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004b, p. 45) temos que reconhecer que pouco se avançou nos municípios. Como vimos ao longo deste trabalho, foram bastantes conservadores os movimentos concretos no sentido de controlar o mercado imobiliário e fazer valer a função social da propriedade. Da mesma maneira, forte e “poderosa” mobilização de proprietários de terra defende seus interesses e impedem a modificação da lei de parcelamento do solo no Congresso. É importante refletir que, assim como já examinado em outros momentos neste trabalho, quando se tratam de ações voltadas para o crescimento futuro da cidade, que impliquem no controle do perverso processo de produção do atual modelo de cidade, os avanços sempre são tímidos, quando não inexistentes.

4.1.2.2 Políticas de Reabilitação de Áreas Centrais Urbanas

A proposta coordenada pelo Ministério das Cidades tem por objetivo consolidar uma política de reabilitação das áreas centrais urbanas capaz de reverter o processo de seu esvaziamento, “rompendo com a cultura da periferação e da segregação urbana e melhorando a possibilidade de integração de vastos setores à economia urbana.” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004b, p. 75).

Com múltiplas e diversas causas em diferentes cidades brasileiras, o esvaziamento das áreas centrais, entre outros motivos, é decorrente da prática e expansão urbana que privilegia novos mercados de provisão habitacional, seja na direção de novas fronteiras para os setores de alta renda, ou na direção das periferias desestruturadas que abrigam as famílias de baixo poder aquisitivo. Este modelo, característico do ciclo de expansão das cidades brasileiras e segregador por natureza, tem outra face perversa, uma vez que o mecanismo de valorização de uma nova área urbana se impõe por meio da desvalorização da anterior.

Conceituando a reabilitação como “processo de gestão de ações integradas, públicas e privadas de recuperação e reutilização do acervo edificado em áreas já consolidadas da cidade” (BRASIL, 2005b, p. 12), instituiu-se o Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, para apoiar, fomentar e mobilizar ações coordenadas pelos Municípios, com objetivo de reabilitar os centros, segundo estratégia de ampliar o espaço de urbanidade para todos.

Ao menos em sua concepção, o Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais é explícito em registrar que sua agenda é radicalmente diferente dos processos de revitalização implementados por países do norte. Refere-se, mais especificamente, aos processos de enobrecimento que sofreram esse tipo de áreas e que acabaram por gerar uma valorização imobiliária que ampliou a segregação.

Lá [nos países do norte], a reconquista do centro para ampliação dos espaços públicos de qualidade, a implantação de projetos turísticos através do trinômio equipamentos culturais/entretenimento/gastronomia e atração dos escritórios inteligentes para a gestão de negócios globalizados constituíram programas que reposicionaram essas áreas no ranking da competição global entre cidades. O efeito imediato destas medidas – enobrecimento ou gentrificação - superou, via valorização imobiliária, investimentos públicos feitos no processo de requalificação urbanística. (BRASIL, 2005b, p. 15).

De acordo com o Caderno MCidades (2004b), no caso brasileiro, o Programa visa, através de apoio técnico, financeiro e da divulgação de experiências, fomentar a realização de planos participativos locais de reabilitação de centros, em consonância com os Planos Diretores a serem implementados de forma cooperativa e intersetorial. Diretamente, o Programa apoia financeiramente a elaboração dos Planos, as reformas habitacionais para adaptação de imóveis não utilizados ou subutilizados, incluindo os imóveis de propriedade da União nesta mesma condição, que passam então a ser alienados para ações dos projetos de Reabilitação das Áreas Centrais.

Segundo Rolnik (2006) a proposta do programa exige o rompimento da cultura corporativista dos vários entes públicos tradicionalmente envolvidos na área central e do paradigma de que “requalificar é excluir qualquer traço da presença dos mais pobres, a não ser como garçons, porteiros e artistas envolvidos em espetáculos que compõem o cenário – pessoas que viverão bem longe dali, em alguma favela ou periferia precária.” (ROLNIK, 2006, p. 205).

Segundo a SNAPU (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015)⁴³, o balanço do Programa apresentava em 2014, os resultados⁴⁴ apresentados na Tabela 1. Os Planos de Reabilitação concluídos ou em andamento com recursos federais somavam R\$ 2,5 milhões e as Obras de Reabilitação representavam R\$ 204,5 milhões. Além deste valor, no entanto, cerca de R\$ 12,8 milhões para elaboração de Planos e R\$ 24,15 milhões destinados à realização de obras já haviam sido cancelados.

Tabela 1 - Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais

Temas	em andamento	concluído	cancelado
Planos de Reabilitação (unidade)	1	14	32
Obras (número de intervenções)	279	143	54

Fonte: Organização da autora com base em MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015.⁴⁵

O Ministério das Cidades apoiou os Planos de Reabilitação até 2006⁴⁶, data da última seleção feita com Municípios. Depois, os recursos do Programa foram sendo paulatinamente reduzidos até chegar à situação atual, na qual a ação orçamentária relativa ao Programa é mantida simbolicamente. A partir de 2007⁴⁷, o apoio aos ações de reabilitação passaram a acontecer de forma pontual, por meio de convênios firmados com os municípios com recursos

⁴³ Informações repassadas à autora pela Diretoria de Apoio à Gestão Municipal da SNAPU, 2015.

⁴⁴ Mais informações podem ser encontradas em: AMARAL, Viviane Silveira; CAVALCANTI, Carolina Baima; TEIXEIRA, Letícia Miguel. *O Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais*. XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro. 2011.

⁴⁵ Informações repassadas à autora pela Diretoria de Apoio à Gestão Municipal da SNAPU, 2015

⁴⁶ As experiências mais significativas entre os Planos elaborados até 2006 constam de levantamento "banco de experiências" acessível no site do MCidades (<http://www.cidades.gov.br/index.php/reabilitacao-de-areas-urbanas-centrais/908-banco-de-experiencias.html>).

⁴⁷ Em 2007, convênios celebrados entre o Ministério das Cidades e os governos estaduais do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia, foram concluídos com êxito e geraram o Plano de Habitação para o centro do Rio; os Planos de Reabilitação para municípios do vetor norte da RMBH; e o Plano de Reabilitação Integrada e Participativa do Centro Antigo de Salvador. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015. Informações repassadas à autora pela Diretoria de Apoio à Gestão Municipal da SNAPU, 2015)

de emendas. As obras apoiadas, de modo geral, consistiram em intervenções pontuais - uma praça, um calçadão, um mercado.

Embora importante e, sem dúvida, inserido nos debates da política fundiária, o Programa de Reabilitação de Áreas Centrais configura-se mais como uma ação setorial do que propriamente uma Política Fundiária de caráter nacional. É certo também que o Programa logrou resultados pontuais, mas assim como as propostas analisadas anteriormente, teve pouco sucesso no enfrentamento da questão fundiária. Analisando seu objetivo de transformar o estoque imobiliário ocioso em habitação de interesse social, conclui-se que os poucos resultados foram gerados, em sua maioria, pelos imóveis de propriedade da União cedidos para serem adaptados para o uso habitacional de interesse social.

Não houve ações incisivas do governo no sentido de submeter o mercado privado por meio de iniciativas que condicionassem o apoio federal somente aos municípios que implementassem os instrumentos do Estatuto da Cidade, impondo, por exemplo, a exigência de aplicação do instrumento do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios - PEUC aos imóveis privados não utilizados ou subutilizados existentes nas áreas objeto dos investimentos. Apesar do programa estimular o uso de imóveis vagos como estratégia central da reabilitação, visando especialmente sua adaptação para a habitação de interesse social (HIS), nunca houve vinculação da aplicação de PEUC a nenhum repasse federal e, de um modo geral, não se aplicou o instrumento⁴⁸.

Quanto aos imóveis públicos, segundo a SNPU (2015), no âmbito dos Planos de Reabilitação, houve proposta de utilização de edifícios públicos vazios para HIS em Fortaleza, Rio de Janeiro (prédios da RIOPREV), Salvador (prédios do Estado) e São Luís. Em São Luís, diversos casarões no centro histórico foram desapropriados pela Prefeitura a partir do Plano de Reabilitação e vêm sendo restaurados com recursos do PAC Cidades Históricas, mas a maior parte deles se destinará ao uso institucional.

No âmbito das ações apoiadas pelos convênios, em Salvador foram identificados no centro antigo 40 imóveis de propriedade do governo estadual para serem transformados em HIS. Desses, apenas para 10 deles foram elaborados projetos de adaptação. Os outros 30 estão na fase de estudos preliminares. No Rio de Janeiro foram mapeados 186 imóveis, para os quais foram elaborados apenas 10 projetos de adaptação ou de reforma.

⁴⁸ A exceção foi o município de Santo André/SP que chegou a notificar alguns imóveis, mas interromperam o processo após a mudança na gestão municipal, não chegando sequer a aplicar o IPTU progressivo. (Informações repassadas à autora pela Diretoria de Apoio à Gestão Municipal da SNAPU, 2015).

Para além dos Planos, a SNPU coordenou um trabalho conjunto com representantes do INSS, dos Ministérios da Previdência e do Planejamento, da Caixa Econômica Federal e de Entidades de movimentos sociais de luta por moradia com assento no Conselho Nacional das Cidades, com o objetivo de identificar e analisar a viabilidade da destinação dos imóveis que integram o Plano Nacional de Desmobilização do INSS. Ao longo de 2008 e 2009 foram realizadas vistorias conjuntas *in loco* em cerca de 570 imóveis, que identificaram 190 imóveis aptos para inclusão nos programas de habitação de interesse social ou outros fins de interesse público. Desta listagem, 27 imóveis foram adquiridos pelo Ministério das Cidades⁴⁹ e incorporados ao Patrimônio da União. Em 2010, esses imóveis foram doados ao FAR e destinados ao PMCMV para atender à população com renda de até R\$ 1,600,00 com exceção do imóvel de Curitiba, onde não foi possível viabilizar o projeto. No entanto, segundo a SNPU (2015), o trabalho de identificação e aquisição de imóveis do INSS foi interrompido em 2010/2011 por não existir mais destinação de recursos do orçamento para esta finalidade.

Alguns outros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade foram implementados, mas ficaram mais restritos às Zonas de Especial Interesse Social - ZEIS e às Operações Urbanas Consorciadas – OUCs, estas quase sempre de interesse do capital, desenhadas como operações imobiliárias espetaculares que elevam ao máximo a lucratividade dos investimentos privados e não solucionam o problema de moradia e inserção urbana da população usuária mais pobre. Ao contrário, geram gentrificação contribuindo para ampliar a exclusão socioespacial.

Exemplos desta distorção são objetos da literatura, como é o caso da proposta de reabilitação das áreas centrais da cidade do Rio de Janeiro e da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, que intervém na área portuária da cidade do Rio⁵⁰. Há indícios que se

⁴⁹ Os imóveis localizam-se em São Paulo/SP, Suzano/SP, João Pessoa/PB, Ipatinga/MG, Vila Velha/ES, Florianópolis/PI, Rio Grande/RS, Curitiba/PR e Mossoró/RN)

⁵⁰ Porto Maravilha é o nome da Operação Urbana Consorciada da Área de Especial Interesse Urbanístico da Região Portuária do Rio de Janeiro. Segundo a Lei Municipal 101/2009, sua finalidade é promover a reestruturação local por meio da ampliação, articulação e requalificação dos espaços públicos da região, visando à melhoria da qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores e à sustentabilidade ambiental e socioeconômica da área. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/web/sup/OperUrbanaApresent.aspx>> Acesso em 27 de Março de 2015.

Embora a proposta de reabilitação da área portuária do Rio remeta-se à década de 90, em 2009, a Prefeitura do Rio aprovou a Lei da OUC do Porto e elaborou o "projeto urbanístico" para a área. Para gerir a OUC a Prefeitura criou uma empresa municipal de economia mista, a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro - CEDURP, que originalmente foi concebida para ser de propriedade da Prefeitura, Estado e União. Os imóveis da União, que eram o lastro imobiliário do projeto, foram vendidos à Prefeitura, amortizados em várias prestações. A CEDURP instituiu um fundo imobiliário com os imóveis e Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPACs emitidos no âmbito da OUC. Administrado pela Caixa, esse fundo que é o contratante da PPP que implementa as obras da Operação, realizou o leilão dos CEPACs que foram, então, adquiridos em lote único por um segundo fundo, privado, instituído pela Caixa, que tem FGTS, o recurso do

constrói a cidade espetáculo, a requalificação urbana voltada para revalorizar o capital mobilizado, expulsando, inevitavelmente, os usos e os pobres que habitam, trabalham e vivem no local.

Especificamente, no projeto do “Porto Maravilha” o *local color* segue as orientações do receituário global sobre os espaços públicos re-inventados como arenas de consumo. Daí que, à despeito das variações topográficas e estilos arquitetônicos, estes espaços todos contam com um circuito de museus onde despontam, geralmente, um edifício emblemático assinado por um arquiteto de *griffe*, galerias, restaurantes, lojas e edifícios redesenhados para novos usos do consumo. (JAQUARIBE, 2011, p. 343)

Assim sendo, podemos pensar que alguns avanços pontuais e importantes foram feitos, mas, também não se constituíram em políticas capazes de transformar a dinâmica e a produção das cidades, nem mesmo da reapropriação das áreas centrais para a população expulsa para as periferias urbanas.

4.1.2.3 Políticas de Prevenção de Riscos em Assentamentos Precários

O processo de urbanização brasileira, como já ressaltado ao longo deste trabalho, propiciou a apropriação das melhores áreas urbanas pelo capital imobiliário e caracterizou-se

trabalhador, como investidor. O desenho da Operação deu, portanto, ao privado, as mais valias que serão geradas na Operação Urbana.

Em uma tentativa de corrigir futuras disfunções, em dezembro de 2014, por meio da Instrução Normativa 33, foram definidas as regras para aquisição, pelo FGTS, de cotas de Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs) e de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDCs), de Debêntures e de Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs) com lastro em Operações Urbanas Consorciadas (OUC). Com a publicação da IN, o FGTS fica autorizado a adquirir cotas de Fundos de Investimento Imobiliário com lastro em imóveis e em CEPACs vinculados à uma Operação Urbana Consorciada. Essa operação permite a obtenção antecipada dos recursos necessários para execução de obras de habitação de interesse social (inclusive com uso misto), urbanização de favelas, requalificação de imóveis para uso habitacional, saneamento básico, transporte, mobilidade urbana, acessibilidade, mobiliário urbano, paisagismo, reabilitação urbana e iluminação pública na área da OUC.

A realização desse tipo de investimento pelo FGTS foi autorizada pela Resolução nº 681, de 10 de janeiro de 2012, do Conselho Curador do FGTS. Com a IN 33/2014, novas operações podem ser contratadas pela Caixa a partir de 2015. (Informações repassadas à autora pela Diretoria de Apoio à Gestão Municipal da SNAPU, 2015).

Análises sobre a Operação Porto Maravilha podem ser encontradas em: FERREIRA, Alves. O Projeto “Porto Maravilha” no Rio de Janeiro: inspiração em Barcelona e produção a serviço do capital? In: *Revista Bibliográfica de Geografia y Ciências Sociales*. Universidad de Barcelona. 2010. Disponível em <<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-895/b3w-895-21.htm>>; Acesso em 27 de Março de 2015. JAQUARIBE, Beatriz. Imaginando a “cidade maravilhosa”: modernidade, espetáculo e espaços urbanos. *Revista Famecos Mídia, Cultura e Tecnologia*. Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 327-347, maio/agosto 2011. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/9054/6557>>; Acesso em: 27 de Março de 2015.

pela ausência, quase que completa, de áreas urbanizadas destinadas à população de menor renda, impondo, como alternativa de moradia para os mais pobres, as áreas desprezadas pelo mercado exatamente por serem ambientalmente frágeis e com severas restrições à ocupação. Justamente nestas áreas, concentram-se, evidentemente, os recorrentes acidentes de escorregamentos de massas (encostas), que deixam, na maioria absoluta das vezes, um rastro de vítimas fatais e grandes perdas materiais.

De acordo com o Caderno MCidades (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004b), os escorregamentos de massa e as inundações constituem-se como os principais processos decorrentes de desastres naturais no país e, embora possam acontecer em qualquer área de declividade acentuada, são recorrentes em um número relativamente pequeno de municípios brasileiros, atingindo, com gravidade e em sua maior parte, as favelas e os assentamentos precários.

Para enfrentar esta situação, o documento propõe consolidar uma política de remoção do risco, ao contrário dos que defendem a remoção extensiva dos moradores, respeitando o seu direito de permanecer em seu local de moradia, mas buscando eliminar a ocorrência de acidentes fatais e perdas materiais. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004b, p. 63).

Para fazer frente aos recorrentes escorregamentos de encostas foi proposta a Política de Prevenção e Erradicação dos Riscos. Considerando que se trata de ação de competência dos municípios, a Política prevê o “apoio à ação dos municípios, por meio do desenvolvimento da capacitação de equipes locais; do fomento à troca de experiências; do apoio técnico e financeiro ao planejamento para a redução de riscos; e da articulação dos vários níveis de governo no sentido de levantar os recursos financeiros necessários para a implantação das intervenções de segurança.” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004b, p. 65).

As estratégias incluem a elaboração do diagnóstico técnico com mapeamento, identificação, caracterização e avaliação das áreas de risco; implantação de planos de defesa civil de caráter preventivo; informação pública e mobilização das comunidades em risco; planejamento das intervenções de redução de risco, devidamente compatibilizada com as intervenções gerais de regularização fundiária dos assentamentos precários e gestão do território urbano; levantamento de fontes de recurso para as intervenções; e implantação de políticas de controle urbano visando à redução das áreas de risco.

Lançado em 2003, inspirado em experiências exitosas de algumas cidades brasileiras, o Programa apoiou 15 municípios para execução de obras de contenção. Importante ressaltar que os mesmos parâmetros para intervenção em áreas de encostas foram integralmente adotados pelos Programas de Urbanização de Assentamentos Precários gerenciados pela

Secretaria Nacional de Habitação (antes e após o PAC). A partir de 2010, o Programa ganhou dimensão no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Entre 2010 e 2015, foram firmados 137 contratos de repasse com mais 82 municípios, em nove estados brasileiros, visando financiar a execução de planos de eliminação de risco, projetos e diversas obras de contenção de encostas que irão beneficiar 266.479 famílias. Essas intervenções, cuja execução está a cargo dos municípios, demandaram até o momento o reassentamento de famílias em 5.379 unidades habitacionais construídas por meio do Programa MCMV. Desde então, 28 contratos foram concluídos, dos quais, apenas 5 são relativos à execução de obras⁵¹, sendo os demais relativos à elaboração de planos ou projetos⁵².

É necessário ressaltar que grande parte destes contratos foram firmados no âmbito do Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais, lançado em 2012 pelo Governo Federal, muitos deles para áreas que não dispunham de projetos de engenharia, demandando um longo ciclo para sua execução. Neste caso, ao contrário das demais áreas do PAC que consideram, como um dos critérios para seleção de empreendimentos a existência prévia de projeto de engenharia, considera-se prioritário selecionar obras em função da recorrências dos desastres e da existência de vítimas fatais apresentadas pelos municípios.

Os modestos resultados decorrem da enorme dificuldade técnica institucional dos municípios, responsáveis pela execução dos projetos, licenciamentos, obras e atividades correlatas, como cadastro das famílias e execução de trabalho técnico social, como veremos mais adiante neste trabalho.

Não há dúvida sobre a relevância do Programa de Prevenção e Erradicação de Riscos. Intervenções de engenharia de baixa complexidade associadas ao reassentamento definitivo de famílias em moradias seguras são ações imediatas que, pontualmente, salvam vidas humanas e, portanto, inquestionavelmente, são merecedoras de reconhecimento como política pública.

No entanto, a despeito de sua importância, para efeito da análise que vem sendo conduzida ao longo deste trabalho, questiona-se a sua classificação como política estruturante para Implementação da Política Fundiária, destoando, assim isoladamente, dos demais investimentos em infraestrutura urbana que serão implementados no âmbito das diversas políticas setoriais.

⁵¹ Os contratos de execução de obras com os municípios preveem intervenções em diversos setores de risco. Neste sentido, até abril de 2015, existem 80 intervenções concluídas. (Informações fornecidas pelo Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos e Prevenção de Riscos à autora).

⁵² Informações fornecidas pelo Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos e Prevenção de Riscos à autora.

Na verdade, entendemos que a inclusão desta ação como proposta estruturante da Política de Implementação dos Instrumentos Fundiários, resulta, como já vimos antes, muito mais da composição e perfil dos atores públicos envolvidos no processo de criação do Ministério das Cidades e da formulação da PNDU, do que propriamente de uma convicção de que este tipo de intervenção tem características mais relevantes que as inúmeras outras modalidades de obras que serão apoiadas. O fato de caracterizar-se como uma ação que enfrenta riscos que ameaçam a vida humana poderia ser uma das razões, mas, nesse caso, cabe questionar porque esta ação não incluiu então, também o enfrentamento aos desastres provocados pelas enchentes e enxurradas⁵³, pois como afirma o próprio texto introdutório do Caderno MCidades que apresenta a Política de Prevenção e Erradicação de Riscos – “se as inundações causam elevadas perdas materiais, são os movimentos de massas, escorregamentos, erosões, enxurradas e processos correlatos – que tem causado o maior número de vítimas fatais.” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004b, p. 63).

4.1.3 Propostas de Implementação dos Instrumentos Fundiários – Algumas Conclusões

Vimos que, dentre as Propostas Estruturantes da PNDU preconizada, destaca-se a Política de Implementação dos Instrumentos Fundiários, considerada central para a problemática urbana. Para o seu desenvolvimento, foi anunciado, de um lado, um conjunto de políticas que dialogam com o planejamento, com o futuro da cidade – cuja principal ação foi a elaboração dos Planos Diretores Municipais; e, de outro, um grupo de políticas curativas, visando corrigir os malfeitos do modelo atual de expansão urbana na cidade real – regularização fundiária, requalificação de áreas centrais e prevenção e erradicação de risco.

⁵³ No conjunto de políticas de Saneamento Ambiental apresentadas pelo Caderno MCidades n.5, a Drenagem urbana sustentável aparece, sem qualquer destaque como deveria ser, entre os programas e ações em andamento no Ministério das Cidades. Somente em 2012, a partir do lançamento de Plano Nacional de Gestão de Riscos e Desastres Naturais é que se pode considerar que tal temática toma a dimensão de política pública. Abrangendo não apenas a contenção de encostas, mas todas as dimensões do risco de desastres naturais recorrentes no país, o Plano congrega ações coordenadas de prevenção, mapeamento das áreas de risco, monitoramento e alerta e resposta à desastres. No eixo Prevenção, até 2014, haviam sido selecionados R\$ 9,6 bilhões em obras de controle de cheias e contenção de encostas em 176 municípios priorizados entre os que apresentaram maior número de mortos ou desalojados em função de desastres naturais. Nos demais eixos também ocorreram importantes ações como o mapeamento de áreas de risco de municípios críticos, a criação do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta a Desastres Naturais (CEMADEN), o fortalecimento do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD) que, juntos, monitoram os municípios maior risco potencial de desastres. Além disso, cabe ressaltar também a criação da Força Nacional do SUS, da Força Nacional de Emergência e o fortalecimento das Forças Armadas e das Defesas Cíveis locais com a finalidade melhor apoiar a população em casos de desastres. Dados fornecidos à autora pela Diretoria de Infraestrutura Urbana e Social do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2015.

Vimos que, embora todas as políticas propostas representem algum nível de avanço e de conquista social, seus resultados foram pontuais e setoriais e não conseguiram transformar, nem influenciar o processo de produção e apropriação das cidades. Assim, temos que concluir que, no campo do planejamento, não se construiu sustentabilidade para o processo de transformação das práticas urbanas em nosso país.

4.2 A Política Setorial de Habitação

Além da Política de Implementação dos Instrumentos Fundiários, integrante do conjunto de Propostas Estruturantes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, analisada no item anterior, compõem ainda esse conjunto as políticas setoriais de Habitação, Saneamento Ambiental, Mobilidade Sustentável e Cidadania no Trânsito e Capacitação e Informação para as Cidades. Veremos que estas sim apresentaram, potencialmente, um grande avanço, qualificando-se como promotoras de justiça social, do exercício de direito à cidade e da consolidação da função social da cidade, características que foram potencializadas com a instituição do Programa de Aceleração do Crescimento.

Pretende-se neste bloco examinar os avanços que foram feitos referentes à implementação da função social da propriedade e da cidade e às conquistas do direito à cidade no campo das políticas setoriais. Estas foram objeto de relevantes mudanças conceituais, especialmente na leitura, conceituação e modelagem dos programas, além de terem sido fortemente impactadas pelo processo e pelo volume de recursos investidos no âmbito do PAC, cuja abrangência incluiu 100% dos municípios brasileiros⁵⁴.

Para avaliar os avanços nas políticas setoriais optamos por examinar mais detalhadamente a Política de Habitação, motivada por razões que passamos a expor. Primeiramente, consideramos que se trata de um tema que tem tradição e alcançou maturidade como política pública no país, adquirindo uma grande dimensão institucional após a criação do Ministério das Cidades. Consideramos também que a Política Habitacional é abrangente, e apresenta a peculiaridade de incluir e incorporar, em sua própria formatação, os aspectos específicos das demais políticas setoriais como saneamento, prevenção de risco e mobilidade.

⁵⁴ O PAC alcançou 100% dos municípios brasileiros. Se considerarmos apenas as intervenções referentes à projetos e obras, 5.438 municípios, ou seja, 98% de todos municípios brasileiros foram beneficiados por, pelo menos, uma obra financiada pelo PAC. Considerando apenas as intervenções urbanas de abastecimento de água, drenagem esgotamento sanitário e urbanização de favelas, o número de municípios brasileiros beneficiados com obra do PAC alcança 75%. Dados fornecidos à autora pela Diretoria de Infraestrutura Urbana e Social do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2015.

Avaliamos ainda que, dentre todas as políticas setoriais, sem dúvida, foi a Política de Habitação a que reuniu, no período estudado, as condições mais impactantes, as que fizeram maior diferença, gerando expressivos impactos nas cidades, seja em referência à urbanização de áreas precárias existentes, seja relativamente à indução da expansão urbana gerada por suas intervenções. É também a Política Habitacional, entre todas as demais políticas setoriais, a que mais se destaca nas possibilidades/interferências/oportunidades de interagir com os instrumentos fundiários e de planejamento das cidades. Principalmente por este motivo, a Política Habitacional se apresenta como um importante campo exploratório para avaliação de eventuais avanços no campo da justiça social e da função social da cidade e da propriedade.

Por outro lado, é verdade que as áreas de saneamento e mobilidade urbana receberam também um grande volume de recursos no PAC. No entanto, os investimentos de saneamento no PAC, como não poderia deixar de ser, foram direcionados para enfrentar o déficit existente nas áreas precárias, não se relacionando diretamente com a cidade futura, com o seu crescimento. Já, a área de mobilidade urbana, embora fortemente indutora de expansão urbana e de alteração de uso e ocupação do solo, foi inicialmente incluída no PAC de forma bastante restrita. Os empreendimentos apoiados foram apenas aqueles relacionados à mobilidade de sistemas de deslocamentos urbanos voltados para a Copa do Mundo. Somente depois das manifestações de 2013⁵⁵ é que a agenda da mobilidade urbana ocupou a necessária centralidade, passando a ser fortemente implementada no Programa. Desta forma, por tratar-se de carteira de projetos muito recente, ainda não possui distanciamento histórico suficiente para permitir conclusões no âmbito deste trabalho.

Por essa condição tão específica, entendemos que seria imprescindível determo-nos na análise da Política de Habitação, para complementar o ciclo de avaliação dos possíveis avanços e obstáculos a PNDU preconizada.

Considerando a relação intrínseca que existe entre habitação e política fundiária, nosso objetivo aqui é, então, avaliar os aspectos finalísticos e metodológicos da Política de Habitação que eventualmente possam ter contribuído para consolidar avanços ou retrocessos no campo da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano praticada, considerando seus princípios e estratégias, promovendo ou não justiça social e a função social da cidade e da propriedade.

Assim, é necessário registrar que não é objeto do presente trabalho elaborar análises

⁵⁵ Refiro-me às manifestações populares que paralisaram o Brasil em 2013, cujo estopim estava relacionado à mobilidade nas grandes cidades. Posteriormente, o movimento ampliou sua pauta de reivindicações, que consistiu, basicamente, de demandas por soluções dos graves problemas urbanos brasileiros.

exaustivas sobre essa temática, nem há pretensão de aprofundar o estudo de seu percurso histórico ou do desenvolvimento específico dessa política, mesmo porque esse esforço já vem sendo produzido por diversos pesquisadores que, avançaram muito no tema, dada a qualidade, profundidade e relevância do trabalhos elaborados. Extensa bibliografia sobre a Política Nacional de Habitação já foi disponibilizada, cujas referências serão feitas ao longo do texto.⁵⁶

4.2.1 História recente

Após a incorporação, em 1986, do BNH pela Caixa Econômica Federal (vinculada ao Ministério da Fazenda), o então Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) continuou a responder pelas áreas de habitação, saneamento, desenvolvimento urbano e meio ambiente. Em março de 1987, o MDU foi transformado no Ministério de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU) acrescentando a gestão de transportes urbanos e a vinculação da Caixa Econômica Federal às atividades de sua competência. Em setembro de 1988, criou-se o Ministério de Bem-Estar Social (MBES), que assumiu a política e habitação até março de 1989, quando foi extinto. Instituiu-se a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC) vinculada ao Ministério do Interior, mas as atividades do SFH e a Caixa Econômica ficam vinculadas ao Ministério da Fazenda. Em 1995, criou-se a Secretaria de Política Urbana (SEPURB) ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), que passou a gerir a política nacional de habitação. Em julho de 1999, a SEPURB foi transformada em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), ligada à Presidência da República e assim seguiu até o ano de 2003, com a Criação do Ministério das Cidades. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004c, p. 10).

⁵⁶ Para aprofundar o debate sobre os antecedentes da política habitacional no Brasil consultar: BONDUKI, Nabil. *As origens da Habitação Social no Brasil*. Editora: Estação Liberdade. 4ª. Edição. São Paulo. 2004; AZEVEDO, Sérgio de. *Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1982; _____ *Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH*. Revista de Administração Pública, v. 22, n. 4, out./dez. 1988; _____ *O desempenho do poder público na área habitacional: um breve retrospecto*. In: Déficit Habitacional no Brasil. Belo Horizonte. Fundação João Pinheiro, 1995; BOLAFFI, Gabriel. *Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema*. In: Comunicação apresentada no Simpósio de Habitação da XXVII Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. Belo Horizonte. 1975. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/cerusp/article/view/83167/86202>. Acesso em: 03 de Junho de 2015; SANTOS, Cláudio Hamilton M.. *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998*. Texto para Discussão n. 654. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília. 1999; SACHS, Céline. *São Paulo: políticas públicas e habitação popular*. São Paulo: Edusp, 1999; ARRETICHE, Marta. *Intervenção do Estado e o setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional*. Espaços e Debates, ano X, n. 31, p. 21-36, 1990.

Nesse período imediatamente anterior ao Ministério das Cidades, a Caixa Econômica Federal assumiu papel mais relevante na política habitacional, na qualidade de agente financeiro, mas o crédito habitacional passou a ser controlado pelo Conselho Monetário Nacional, consolidando-o como instrumento de política monetária, o que acabou por restringir os financiamentos, ao mesmo tempo em que as condições para acesso a moradia mais se agravaram, ao coincidir com as *décadas perdidas de 80 e 90*, segundo Bonduki (2008).

A partir da extinção do BNH, durante o longo caminho percorrido institucionalmente pela política urbana, algumas iniciativas foram retomadas, e incluíram, especialmente, estados e municípios, fortalecendo-se programas alternativos com diferentes pressupostos. No entanto, como afirma Santos, a crise aprofundou-se entre 1985/1989:

Mesmo os pesados investimentos realizados nos programas alternativos, se por um lado tiveram o mérito de focalizar uma faixa de renda que vinha sendo negligenciada, por outro foram objeto de todo tipo de má utilização de recursos, o que contribuiu para enfraquecer as COHAB e, portanto, aumentar a centralização da política habitacional. Não é surpreendente, pois, que a atuação do governo da época na área habitacional tenha sido classificada pelo IPEA (1989, p.34)⁵⁷ como “um conjunto de ações segmentadas, sem articulação adequada a uma política consistente e coerente com os objetivos expressos nos planos de governo, que determinam tratamento prioritário à população de baixa renda”. (1999, p. 22).

Sem uma política nacional de habitação que orientasse o país, com poucos recursos concentrados no governo federal e com total desarticulação institucional, o sistema de habitação que, apesar de deficiente, existia no país, de certa maneira foi desmantelado, e as ações para socorrer a gravidade dos problemas habitacionais foram ficando cada vez mais distantes do porte que os mesmos alcançaram.

A fase referenciada por Bonduki (2008) como pós-BNH, caracterizou-se pela falta de uma estratégia nacional, mas também por um período onde experiências criativas, quando municípios e estados criaram novos parâmetros para a fundamentar a política habitacional.

Principalmente sob a influência da descentralização proposta pela Constituição Federal de 1988, foram se estabelecendo as divisões de competência que incluem os demais entes federados na execução da política de habitação, que passaram a disputar os poucos recursos de financiamento disponibilizados pelo Governo Federal.

⁵⁷ O autor se refere à publicação *As Políticas Federais de Desenvolvimento Urbano em 1988*. Brasília: IPEA. Agosto de 1999.

Na verdade, o que ocorreu neste período pós-Constituição é que, na prática, os municípios e estados viram-se com a responsabilidade de responder pelos problemas urbanos, sem, no entanto, dispor de recursos financeiros compatíveis com o porte do desafio.

Como avalia o próprio governo, o que ocorreu na política habitacional neste período pode ser considerado uma “descentralização por ausência” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004c).

De fato, o que ocorreu no setor habitacional foi mais fruto de uma descentralização por ausência, sem uma repartição clara e institucionalizada de competências e responsabilidades, sem que o governo federal definisse incentivos e alocasse recursos significativos para que os governos de estados e municípios pudessem oferecer programas habitacionais de fôlego para enfrentar o problema. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004c, p. 12).

Algumas experiências municipais importantes implementaram mudanças estruturais na forma de intervir e pensar a política habitacional. Segundo Bonduki (2008), nesta fase surgem as experiências que se tornarão referências para outros municípios e para o próprio governo federal que, a partir de 1995, estava sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso.

[...] ao lado de intervenções tradicionais, programas que adotam pressupostos inovadores como desenvolvimento sustentável, diversidade de tipologias, estímulo a processos participativos e autogestionários, parceria com a sociedade organizada, reconhecimento da cidade real, projetos integrados e a articulação com a política urbana. Esta postura diferenciava-se claramente do modelo que orientou a ação do BNH e com estes pressupostos emergem programas alternativos, como urbanização de favelas e assentamentos precários, construção de moradias novas por mutirão e autogestão, apoio à autoconstrução e intervenções em cortiços e em habitações nas áreas centrais. (BONDUKI, 2008. p. 78).

Embora não se possa afirmar que este período tenha constituído uma política habitacional estruturada, é correto afirmar que as bases da política de habitação, influenciadas pelas experiências habitacionais de administrações municipais de esquerda, incorporaram princípios bastante diversos dos praticados até então, que se caracterizavam pelos grandes conjuntos habitacionais longe da malha urbana, incorporando um debate internacional sobre a necessidade de reconhecimento dos aglomerados existentes na cidade.

Segundo Shimbo (2011, p. 42) foi no primeiro mandato de FHC (1995-1998) que se introduziram, também, os princípios de mercado na política habitacional, cujos parâmetros buscavam aumentar a participação privada, descentralizar a alocação de recursos federais e introduzir política de crédito para o mutuário final, para o que foram sendo elaborados

aparatos jurídicos e regulatórios visando ampliar a segurança e credibilidade à atuação do mercado imobiliário no segmento privado.

Alguns programas passaram a oferecer crédito ao beneficiário final, tais como a Carta de Crédito individual e associativa, com recursos do FGTS. De acordo com o Ministério das Cidades (2010, p. 42), a Carta de Crédito foi referência para financiar material de construção e a aquisição de imóvel usado, enquanto que a Carta de Crédito Associativo tornou-se a saída para o setor privado atuar na produção de moradias com recursos do FGTS. Além destes, o Programa Pró-Moradia, ofereceu recursos do FGTS ao poder público para intervenções de melhorias em assentamentos precários, mas teve pouca repercussão em função do contingenciamento de crédito ou restrição ao endividamento público por questões da política macroeconômica, que naquele momento impôs restrições de crédito como condição para a rolagem de dívidas de estados e municípios. A produção de novas unidades habitacionais puderam ainda ser construídas por meio de programas como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) um inovador programa de produção de unidades para arrendamento, mas que também atuou em pequena escala.

As ações implementadas durante este período, no entanto, não lograram avançar no atendimento ao enorme déficit habitacional qualitativo e quantitativo concentrado na população de baixa renda que só se avolumava no país. Na avaliação de Bonduki (2008), o que se produziu no período entre 1995 e 2003 não alterou a prática tradicional das políticas de habitação no país.

De uma maneira geral, pode-se dizer que se manteve ou mesmo se acentuou uma característica tradicional das políticas habitacionais no Brasil, ou seja, um atendimento privilegiado para as camadas de renda média. Entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 SM, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM) onde se concentram 83,2% do déficit quantitativo. (p. 80).

Assim, o quadro de restrições macroeconômicas, aliado à preponderância de acesso ao crédito em modalidades que não contribuíram para estruturar a política, agravaram imensamente o problema habitacional, evidenciando o fracasso das políticas públicas e sua falta de estratégia para atender a população mais pobre.

Dentro do contexto político e econômico que caracterizou os anos 90, o setor imobiliário, buscando alternativas para ampliar o financiamento e o crédito imobiliário, propôs ao governo federal a criação do Sistema Financeiro Imobiliário – SFI, aprovado em 1977, que, de acordo com Maricato (2011, p. 62) “buscava fazer uma ponte entre o mercado

de capitais e o mercado imobiliário.” Considerada por Azevedo (2007) como a inovação mais importante na área habitacional na década de 90, o SFI, segundo Shimbo:

justificava-se pela necessidade de buscar padrões alternativos para o financiamento das políticas públicas, dentro de um contexto internacional de redefinição de fluxos de riqueza e das reformas institucionais pautadas pelos discursos das restrições da política fiscal e pelos limites do endividamento externo. (2011, p. 43).

Inspirado na experiência norte americana e bastante diferenciado dos moldes do SFH brasileiro, a legislação⁵⁸ que criou o SFI instituiu marcos importantes. Como avaliam Cardoso e Aragão:

A nova legislação instituiu a alienação fiduciária, que facilitou a retomada dos imóveis pelos credores em caso de inadimplência dos mutuários, além de vários mecanismos de financeirização das dívidas hipotecárias, criando as bases legais para o desenvolvimento do mercado secundário de títulos hipotecários [...] Os principais instrumentos financeiros criados na nova legislação foram os Fundos Imobiliários e os Certificados de Recebíveis Imobiliários. (2011, p. 85).

Cabe ressaltar que o SFI destinava-se à captação de recursos para suprir a produção de mercado, sem qualquer tipo de subsídio, excluindo, portanto, soluções para as famílias de menor renda. Segundo publicação da Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário - ABECIP:

Os recursos captados no âmbito do SFI são destinados a financiar as operações de mercado, ou seja, as operações resultantes da livre negociação entre as partes, tendo em conta as condições praticadas no mercado, sem qualquer subsídio, incentivo ou interferência governamental. O financiamento para a aquisição de habitações, pelas famílias de baixa renda, continuará a ser atendido pelo SFH, com recursos da poupança, FGTS, dotações dos Governos federal, estaduais e municipais e linhas concedidas por organismos internacionais. No segmento social, estão incluídas as famílias com renda mensal equivalente ou inferior a doze salários-mínimos. (1997, p. 5).

No entanto, o SFI não produziu impactos no setor de moradias, mas acabou se consolidando como instrumento para viabilizar grandes empreendimentos comerciais. (CARDOSO; ARAGÃO, 2011). O Sistema Financeiro da Habitação permitiu a aproximação entre o mercado imobiliário e capital financeiro, por meio da abertura de capitais de grandes empresas do setor que, a partir de 2005, passaram a ofertar a distribuição primária de ações na BOVESPA, em processo conhecido como IPO (Initial Public Offering). Maricato (2011, p.

⁵⁸ Lei n. 9.514, de 20 de novembro de 1997.

62) relata que, até 2008, 25 empresas do setor imobiliário já haviam captado U\$ 20 bilhões com abertura de capital.

Segundo Shimbo (2011), os novos instrumentos de aproximação do capital financeiro, em especial a abertura de capital, propiciou um crescimento mais acelerado das grandes empresas, e conseqüentemente, no aumento da suas respectivas base de capital, capacidade de endividamento e capital de giro, além dos investimentos na incorporação de terrenos. No entanto, Maricato (2011, p. 62) afirma que essa euforia não será sustentada por muito tempo, pois, a partir de 2008, várias empresas já se mostravam incapazes de cumprir os compromissos e metas firmados com os acionistas. As causas variaram, segundo a autora, desde a crise hipotecária americana, passando pela inexperiência das empresas em trabalhar em novo padrão de resultados, até os sinais de esgotamento do mercado de luxo para o qual estava voltada a maior parte da produção.

A partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades e a instituição da nova Política Nacional de Habitação e do novo Sistema Nacional de Habitação, cujo conteúdo será examinado mais detalhadamente adiante, tem início um processo de mudança que visa retomar a ação direta do governo federal e dos demais entes federados na área habitacional, em especial colocar no centro da agenda a habitação de interesse social, cujo déficit havia continuado se agravando ao longo da errática política habitacional implementada no país.

Linhas gerais, a nova política proposta prevê a instituição de um Sistema Nacional de Habitação, que tem por objetivo organizar a ação de todos os segmentos que atuam na área, e orientar o planejamento e a aplicação de recursos federais visando enfrentar as carências habitacionais do país. Integram o SNH, o Fundo Nacional de Habitação e o Plano Nacional de Habitação.

O SNH é composto por dois subsistemas modelados para atender aos diversos segmentos sociais: o Sistema Nacional de Habitação de Mercado e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Ambos os subsistemas foram concebidos com condições, formas e fontes de recursos segregados.

Dentre as virtudes do novo SNH, na sua concepção original, destacava-se a maturidade demonstrada pela compreensão das nuances da questão habitacional e a decisão de enfrentar, para além dos déficits habitacionais, as causas da perversa dinâmica de expansão que acabam por gerar a própria necessidade da política pública. Assim, a proposta inicial incluía uma forte articulação com a política de desenvolvimento urbano, incorporando como uma de suas metas estratégicas instrumentos para combater a especulação imobiliária e para alterar a lógica de inserção da habitação social garantindo lugar para os pobres na cidade.

O percurso de implementação da nova Política, no entanto, não foi linear. Nos primeiros anos, até 2005, o governo optou pela continuidade da gestão praticada no período FHC, estabelecendo parâmetros elevados para o *superávit* primário, restringindo a utilização de recursos do Tesouro e mantendo altas de taxas de juros no país. Com isso, a política habitacional sofreu com a consequente retração de investimentos. Afirma Maricato (2011, p. 52), à época titular da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, que durante esses primeiros anos buscou-se contornar as enormes restrições orçamentárias por meio de outras fontes, na tentativa de suprir as necessidades de investimento em moradias. Assim, foram feitas ampliações dos orçamentos do FGTS e do SBPE, que desde o início da década apresentavam crescimento.

Nos anos seguintes o Brasil foi alcançando estabilidade econômica e retomando o crescimento, promovendo a diminuição das taxas de juros e proporcionando ambiente favorável à expansão dos investimentos, com aumento do emprego e, consequentemente, da poupança interna e dos depósitos do FGTS.

Importantes mudanças institucionais foram implementadas neste período. Maricato (2011) destaca a aprovação de três importantes leis⁵⁹ que objetivaram, ampliando a segurança

⁵⁹ Lei 10.931/2004 - Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei no 911, de 1o de outubro de 1969, as Leis no 4.591, de 16 de dezembro de 1964, no 4.728, de 14 de julho de 1965, e no 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências; Lei 11.033/2004 - Altera a tributação do mercado financeiro e de capitais; institui o Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária – REPORTO; altera as Leis nos 10.865, de 30 de abril de 2004, 8.850, de 28 de janeiro de 1994, 8.383, de 30 de dezembro de 1991, 10.522, de 19 de julho de 2002, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, e 10.925, de 23 de julho de 2004; e dá outras providências; Lei 11.196/2005 - Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; altera o Decreto-Lei no 288, de 28 de fevereiro de 1967, o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972, o Decreto-Lei no 2.287, de 23 de julho de 1986, as Leis nos 4.502, de 30 de novembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.245, de 18 de outubro de 1991, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.311, de 24 de outubro de 1996, 9.317, de 5 de dezembro de 1996, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.336, de 19 de dezembro de 2001, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.485, de 3 de julho de 2002, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, 11.053, de 29 de dezembro de 2004, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 11.128, de 28 de junho de 2005, e a Medida Provisória no 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei no 8.661, de 2 de junho de 1993, e dispositivos das Leis nos 8.668, de 25 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, e da Medida Provisória no 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

jurídica para o investidor privado, aumentar a produção de moradias para a classe média, Explica a autora:

Com esses instrumentos legais, entre outras medidas, os investidores tiveram garantida a alienação fiduciária – que é o direito de retomada do imóvel diante do não pagamento (um processo que era muito lento e passou a ter uma tramitação mais rápida) e ainda o pagamento compulsório do montante que é incontroverso numa prestação de imóvel cujo reajuste é questionado pelo mutuário (anteriormente a essa lei, os mutuários discordantes dos reajustes pagavam a parcela em juízo, aguardando o final de longo processo). Os compradores, por seu lado, tiveram garantido o patrimônio de afetação que desvincula cada empreendimento de uma mesma empresa dos demais. (MARICATO, 2011, p. 59).

Conhecida como a “*MP do bem*”⁶⁰ a Medida Provisória 252/05 propôs, entre outros benefícios, mecanismos de dispensa fiscal que beneficiaram o setor imobiliário. Cardoso e Aragão (2011) ressaltam a medida que isentou o Imposto de Renda na alienação de imóveis residenciais quando do emprego dos recursos na aquisição de outros imóveis residenciais, além da aplicação do “fator de redução” ao ganho de capital apurado na alienação de imóveis, contribuindo para ativar o mercado de imóveis novos e usados.

Maricato (2011, p.56) avalia que, a partir de 2007, no segundo mandato do Presidente Lula, se intensifica um movimento que podia já ser percebido no final do mandato anterior: “abandono de parte da agenda neoliberal e lançamento dos planos e programas que apostavam no crescimento do país.”

Neste mesmo ano, o Governo anuncia o PAC - Programa de Aceleração do Crescimento, como um programa de desenvolvimento, suportado por um conjunto de medidas para incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infraestrutura e remover obstáculos institucionais ao crescimento do país. Para a área de habitação foram previstos cerca R\$ 106,3 bilhões, dos quais R\$ 11,6 seriam destinados à urbanização de favelas e R\$ 94,7 bilhões na produção de novas moradias (incluindo contrapartidas), no período de 2007 a 2010.

O PAC elevou os investimentos em habitação no período para patamares inéditos no Brasil, constituindo-se, neste aspecto, em um marco na conquista do direito à cidade, ao implementar de forma maciça os desafios de sanar os efeitos perversos do modelo de expansão e urbana e de promover justiça social. Em função do seu impacto na política de

⁶⁰ Medida Provisória 252/05, convertida na Lei 11.196/2005 batizada assim por reduzir tributos de diversos setores da economia.

habitação e nas demais políticas setoriais o detalhamento do Programa será tratado em capítulo específico deste trabalho.

Contudo, a partir de 2008, a crise imobiliária gerada nos Estados Unidos afetou em cadeia economias mundiais, com impacto direto nas empresas que tinham financeirizado suas atividades. A resposta imediata do governo brasileiro, além de manter os investimentos previstos no PAC, foi a adoção de medidas de expansão do crédito pelo sistema financeiro público (Caixa, BNDES, Banco do Brasil) e de medidas de apoio a setores diretamente afetados pela crise, como abordaremos adiante.

Dentre as medidas tomadas para o enfrentamento da crise econômica, na lógica de ampliar os investimentos públicos, em março de 2009, o governo federal lança o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), com a meta de contratar 1 milhão de unidades habitacionais até 2010. A medida visava, acima de tudo, instituir mecanismos de indução ao crescimento econômico, graças à capacidade de geração de renda, empregos e movimentação de toda a cadeia da construção civil afeta à construção de moradias em larga escala.

O Programa irá impactar profundamente a produção de moradias no país, alcançando, no período de 2009 a 2015, a contratação de 3,75 milhões de unidades habitacionais, e alterando severamente a sistemática proposta pelo recém-lançado Sistema Nacional de Habitação, como veremos a seguir.

4.2.2. A Política Nacional de Habitação anunciada em 2004

Ao longo dos anos 90, o Instituto Cidadania, organização não governamental coordenada a época por Luiz Inácio Lula da Silva, candidato à presidência do país, discutia com especialistas multidisciplinares alternativas de projetos de desenvolvimento urbano, apostando no crescimento econômico como saída para a crise social. Para enfrentar a questão da moradia, o grupo de especialistas que coordenou os trabalhos⁶¹, promoveu amplo debate

⁶¹ Com a coordenação geral de Lula, a coordenação executiva de Clara Ant e gerência executiva de Tomás Moreira a equipe foi constituída por André de Souza, Ermínia Maricato, Evaniza Rodrigues, Iara Bernardi, Lúcio Kowarick, Nabil Bonduki e Pedro Paulo Martoni Branco. O Projeto Moradia está disponível em http://www.pt-pr.org.br/pt_pag/PAG%202004/URBANISMO/Projeto%20Moradia.PDF. Acesso em 30 de Março de 2015. Este grupo representava bem o movimento pela Reforma Urbana que surgiu como resistência ao período militar. Segundo Maricato (2006, p. 214) “um forte movimento social que, sob a bandeira da reforma urbana, reuniu profissionais, lideranças sociais, sindicalistas, ONGs, integrantes da Igreja Católica, parlamentares e servidores públicos. [...] Nos anos 1980 esse movimento cresceu, acompanhando a exigência generalizada na sociedade por liberdades políticas. Uma de suas vitórias mais expressivas foi a apresentação de uma emenda de iniciativa popular à Constituição Federal de 1988 e a conquista de inclusão na Carta Magna da função social da propriedade e da função social da cidade. Outra vitória expressiva veio 13 anos depois, com a Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. Este forneceu uma nova base jurídica para a política urbana no Brasil,

com a sociedade organizada a respeito do tema e elaborou uma estratégia para equacionar o problema em um horizonte de 15 anos. Denominado Projeto Moradia, e apresentado à sociedade em 2.000, esta proposta tornou-se a base da política para a área da habitação e desenvolvimento urbano no governo do então eleito Presidente Lula, a partir de 2003.

A partir de sua posse e com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, tem início a reconstrução da Política e do Sistema Nacional de Habitação, idealizada em um modelo participativo e democrático nos moldes do Projeto Moradia. Assim, para convalidá-la, o Ministério das Cidades convocou um sistema de conferências que incluíram a 1ª Conferência Nacional das Cidades, articulada às conferências municipais e estaduais, que como já vimos, elegeram o Conselho Nacional das Cidades e mobilizaram a sociedade em grande parte dos municípios brasileiros. Deste processo, resultaram as diretrizes finais para a nova Política Nacional de Habitação, cujo conteúdo foi sistematizado para possibilitar a ampliação dos debates e apresentado no Caderno MCidades n. 4, (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004c), conforme detalhado a seguir. Ressalte-se que a proposta original não previa atuação governamental nos moldes do Programa MCMV, lançado a partir de 2009 e que trará profundas mudanças nos objetivos e estratégias originalmente propostas para a PNH, conforme examinaremos na sequência.

A Política Nacional de Habitação adotou a concepção de habitação associada à idéia de desenvolvimento urbano integrado, na qual, para além da moradia, incorpora-se o “direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte público, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade.” A proposta da Política tem como objetivo “promover condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente, o de baixa renda, contribuindo assim para a inclusão social.” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004c, p. 29).

Os objetivos gerais anunciados foram: universalizar o acesso à moradia digna; promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade; fortalecer o papel do Estado na gestão da política e na regulação dos agentes privados; tornar a questão habitacional uma prioridade nacional, integrando, articulando e mobilizando os diferentes níveis de governo e fontes; democratizar o acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis; ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção

habitacional; e incentivar a geração de empregos e renda. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004c, p. 31).

O conjunto de instrumentos previstos para dar viabilidade à implementação da política foram assim definidos: o Desenvolvimento Institucional; o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação, o Plano Nacional de Habitação e o Sistema Nacional de Habitação (SNH).

O Desenvolvimento Institucional foi o instrumento escolhido para viabilizar a implementação da Política de forma descentralizada, proporcionando a capacitação de agentes públicos e de organizações sociais e orientando a estruturação institucional dos demais entes federativos.

O Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação objetivava o desenvolvimento de uma base de informações que permitisse o monitoramento e a avaliação permanente dos projetos e programas.

O Plano Nacional de Habitação – PLANHAB, posteriormente previsto na Lei 11.124/2005, foi o instrumento eleito para orientar a ação da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) estabelecendo metas, fontes de financiamento e programas de ação de longo prazo. O Plano Nacional de Habitação “pretende abranger todo o ciclo de produção do bem imóvel, desde o planejamento urbano até a viabilização da demanda, identificando os gargalos apresentados em cada etapa e propondo alternativas para seu enfrentamento” (BRASIL, 2010a, p. 25). O Plano, elaborado de forma participativa no país foi concluído em 2009, elegeu os seguintes eixos de ação: subsídios e alavancagem de financiamentos para população de baixa renda; arranjos institucionais; estratégias urbanas e fundiárias; e mecanismos de fomento para a cadeia produtiva da construção civil, cujas estratégias estão sintetizadas no Quadro 2. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p. 83).

Quadro 2 - Plano Nacional de Habitação - Eixos, Objetivos e Estratégias

(continua)

Eixo	Objetivo	Estratégia
Financiamento e Subsídio	Criar um novo modelo de financiamento e subsídios, capaz de garantir recursos para a urbanização de assentamentos precários e para uma produção massiva de unidades novas, com foco nas faixas de baixa renda	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ampliar os recursos não-onerosos destinados à habitação de interesse social, garantindo estabilidade e previsibilidade; 2. Destinar recursos do FNHIS para a urbanização e regularização de assentamentos precários e a produção de unidades novas a serem destinadas às famílias sem capacidade de tomar financiamento(G1); 3. Reduzir os custos e ampliar o orçamento do FGTS para aumentar o volume de financiamento às famílias que necessitam de subsídio parcial (G2 e G3); 4. Criar Carta Subsídio para operacionalizar com agilidade a política de subsídios, com recursos do FGTS e do SNHIS; 5. Criar Fundo Garantidor para reduzir o risco de crédito do agente financeiro e garantir o atendimento às faixas de baixa renda com alto risco de crédito (G2); 6. Estimular, por meio de direcionamento, a utilização de recursos do SBPE para financiar imóveis destinados ao G4.
Arranjos institucionais	Implementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e consolidar um modelo de política habitacional baseada na descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer o setor público e explicitar os papéis e competências de cada nível de governo no SNHIS; 2. Fortalecer os agentes não estatais para exercerem seu papel no SNHIS; 3. Garantir o controle social e participação da sociedade na implementação da política e dos planos nas três esferas federativas; 4. Criar o Índice de Capacidade Institucional Habitacional e de Gestão Urbana para bonificar com maior acesso aos recursos federais os entes federativos que se qualificarem para gerir adequadamente o setor habitacional; 5. Capacitar os vários agentes do SNHIS para garantir repertório comum, agilidade e qualidade na implementação do PlanHab; 6. Instituir o Sistema de Informações da Habitação a partir do cadastro nacional CadÚnico, completado com informações para a gestão e avaliação da política habitacional; 7. Criar um sistema de monitoramento e avaliação que permita o controle dos resultados e a revisão periódica do PlanHab.

Quadro 2 - Plano Nacional de Habitação - Eixos, Objetivos e Estratégias

(conclusão)

Eixo	Objetivo	Estratégia
Urbano Fundiárias	<p>Garantir acesso a terra urbanizada, legalizada e bem localizada para a provisão de HIS (unidades prontas ou lotes) na escala exigida pelas metas do PlanHab. Regularizar os assentamentos informais, garantindo a permanência dos moradores de baixa renda</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incorporar instrumentos de manejo do solo urbano e de regularização fundiária de assentamentos precários e informais no PL 3.057/2000; 2. Estimular os municípios a adotarem instrumentos para facilitar o acesso à terra urbanizada, utilizando o Índice de Capacidade Institucional Habitacional e Gestão Urbana; 3. Dimensionar a terra necessária para a produção de HIS e integrar a regularização fundiária nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social; 4. Produzir e regularizar a habitação de interesse social nos imóveis da União; 5. Criar o Subsídio Localização para viabilizar a produção e a reabilitação de HIS em áreas históricas, centrais e consolidadas; 6. Aplicar os instrumentos de regularização fundiária previstos no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória 2.220/2001;
Cadeia Produtiva da Construção	<p>Ampliar a produção e estimular a modernização da cadeia produtiva da construção civil voltada à produção de HIS e à habitação do mercado popular, buscando obter qualidade, menor custo, ganho de escala e agilidade.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desonerar o processo de produção da habitação de interesse social, garantindo que os incentivos gerem efetivamente uma redução no custo e aumente a oferta da moradia; 2. Dar agilidade aos procedimentos de aprovação de empreendimentos habitacionais, buscando simplificar o processo de licenciamento no âmbito local e criando ambiente favorável à agilização dos registros cartoriais; 3. Modernizar processos de produção a partir do incentivo à utilização de materiais, componentes, sistemas e tecnologias adaptadas às características regionais e adequadas às especificidades da HIS; 4. Estabelecer normas gerais aplicáveis em todo o território que deem homogeneidade às exigências para a habitação de interesse social; 5. Capacitação de mão-de-obra e de profissionais que trabalham no setor habitacional voltado à HIS, buscando alcançar maior qualidade nos projetos e no processo de construção; 6. Apoio ao autoempreendimento da casa própria e aos processos com autogestão e cooperativados.

O Sistema Nacional de Habitação, considerado o principal instrumento da política de habitação, foi estruturado para estabelecer as bases da relação institucional, democrática e participativa, entre os três níveis de governo e com os agentes públicos e privados, e para definir as regras relativas aos recursos financeiros e fundos que financiam a Política. Coordenado pelo Ministério das Cidades e pelo Conselho Nacional das Cidades, o Sistema inclui dois subsistemas - de Habitação de Interesse Social, que tem como “principal objetivo garantir que os recursos públicos sejam destinados a subsidiar a população de mais baixa renda, na qual se concentra a maior parte do déficit brasileiro” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004c, p. 53), e o Subsistema de Habitação de Mercado, que objetiva rever a organização do mercado privado, “tanto nas formas de captação de recursos, quanto no estímulo à inclusão de novos agentes [...] de modo que possa contribuir para atender a parcela da população que hoje está sendo atendida por recursos subsidiados” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004c, p. 53).

Aspecto relevante da criação destes dois Subsistemas é segmentação das fontes de recursos, assegurando a destinação de fundos públicos para a população de menor poder aquisitivo. A proposta previa a utilização de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, e do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS para financiar o Subsistema de Habitação de Interesse Social. Já o Subsistema de Mercado contaria com recursos provenientes da caderneta de poupança e da ampliação da presença no mercado de capitais.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social foi instituído posteriormente pela Lei Federal n. 11.124/2005, que criou também o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS. Importante ressaltar que a adesão ao Sistema pelos demais entes da Federação sempre foi voluntária, mas, no entanto, definida como condição indispensável para acessar recursos do FNHIS. Para aderir ao Sistema, os entes federados estão obrigados a tomar medidas de caráter institucional, quais sejam, criar o equivalente local do Fundo de Habitação de Interesse Social e respectivo Conselho Gestor, e elaborar o seu Plano Municipal de Habitação.

Os eixos de atuação da Política Nacional de Habitação anunciados também trataram com amplitude o problema da habitação por meio de três pilares: qualidade, quantidade e sustentabilidade. Propostas para sanar o déficit qualitativo, resultante de décadas de exclusão e ocupação precária, foram formuladas por meio da ação de Integração Urbana de Assentamentos Precários; o déficit quantitativo, resultante da omissão do poder público na

provisão de meios de acesso à moradia pela população de baixa renda, foi equacionado com um conjunto de programas que visavam à produção de habitação, e a sustentabilidade desse modelo, que pretendia, ao final, garantir aos pobres o direito de usufruir da vida urbana com qualidade, foi estabelecida com base na integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano.

Partindo do pressuposto que o direito à moradia extrapola a edificação para incluir a necessidade de sua adequada inserção na cidade urbanizada, originalmente a Política Nacional de Habitação, com o objetivo de orientar e ampliar a oferta de moradia para a população de baixa renda estabeleceu diretrizes que visavam à sua articulação com as demais políticas que interferem no planejamento, na legislação, na produção e na apropriação de lotes urbanizados. Para tanto, previu um conjunto de premissas para as ações que afetam a oferta de terra urbanizada, dentre elas: as políticas fundiária e imobiliária, o monitoramento da política de financiamento habitacional sobre o valor do solo urbano, a regularização fundiária, o uso de terrenos e imóveis públicos para habitação, a revisão da legislação federal para parcelamento do solo e habitação, a mobilidade e o transporte urbano e a infraestrutura urbana e saneamento ambiental.

Desta forma determinava que, para ter acesso aos recursos federais os municípios deveriam tratar de diretrizes relativas ao planejamento urbano e à regulação do uso do solo ao elaborar os seus instrumentos previstos pela Política Nacional de Habitação.

Destaca-se, especialmente, a diretriz que exigiu que os Planos Municipais de Habitação estabelecessem a definição do “critério de inserção urbana” para aprovação de projetos habitacionais, visando evitar a implantação de conjuntos em áreas distantes da malha urbana ou sem a adequada infraestrutura, inclusive social. Tal medida busca combater também o conhecido processo de especulação imobiliária que se dá ao longo das áreas vazias não urbanizadas que aguardam os investimentos públicos para se apropriarem de mais valias geradas em seus imóveis.

A Política Nacional de Habitação proposta originalmente, ao tratar da cidade existente, reconheceu o direito de posse dos moradores de assentamentos precários. Assim, são premissas da política, garantir recursos necessários à regularização urbanística e jurídica plena destas áreas de forma integrada, exceto se oferecerem riscos ou restrições ambientais que impeçam sua consolidação. Na mesma perspectiva, propôs o direcionamento prioritário de investimentos em infraestrutura urbana, em especial, saneamento, mobilidade e transporte, resgatando condições adequadas de vida nestas localidades, ao mesmo que tempo que estimulou a ocupação de áreas existentes dotadas de infraestrutura e subutilizadas na cidade.

Por fim, propôs a construção de mecanismos de controle social e de gestão participativa da política fundiária.

A Política Nacional de Habitação, anteriormente ao PMCMV, ao contrário do que analisamos até o momento, apresentou-se completa, estruturada em sistema dotado de princípios, estratégias de médio e longo prazos, linhas programáticas compatíveis e coerente com os objetivos, valorizando a retomada do planejamento e das ações capazes de intervir e transformar o modelo vigente, especialmente ao relacionar a política habitacional à política de desenvolvimento urbano.

Ao partir do pressuposto de que é parte integrante e dependente de uma Política de Desenvolvimento Urbano e das demais políticas sociais que interferem nas condições da vida na cidade, demonstrou profunda compreensão dos processos de produção da expansão urbana, de forma absolutamente coerente com os princípios do direito à cidade e do próprio Estatuto da Cidade. Assim sendo, estabeleceu estratégias e ações coerentes com o objetivo de ampliar o acesso dos mais pobres à cidade, prevendo adequadamente o papel de coordenar e orientar os municípios no enfrentamento da questão fundiária e do mercado imobiliário. Da mesma forma, pretendeu contribuir para o fortalecimento da política urbana e do planejamento urbano como seus instrumentos, ao propor mecanismos para induzir os municípios a elaborar e implementar o Plano Diretor e os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, em articulação com a lógica do Plano de Habitação.

Ao estabelecer a obrigatoriedade de elaboração de Plano Municipal de Habitação e demais instrumentos do Sistema Nacional de Habitação como pré-requisito para os municípios receberem recursos federais, ao contrário do que ocorreu com as ações voltadas à implementação dos instrumentos fundiários, a União, na qualidade de grande financiador do desenvolvimento urbano, exerceu adequadamente o papel de induzir a consolidação da política pública anunciada para o país. A exigência do enquadramento dos municípios à modelagem proposta pela política de habitação como condição básica para acesso aos recursos federais resultou em grande adesão⁶² comprovando que, mesmo se tratando de política pública cuja competência é concorrente com Estados e Municípios, é grande a capacidade que tem a União de influenciar a sua implementação.

Merecem também serem destacadas a abrangência e a profundidade com que foram tratados o conjunto de problemas e as diversas nuances que envolvem a questão da habitação.

⁶² Mais de 90% dos municípios brasileiros de todos os estados da federação registraram manifestação de interesse na adesão ao Sistema Nacional de Habitação (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p. 47)

O novo olhar sobre a intervenção nos assentamentos precários simbolizou, acima de tudo, o reconhecimento do direito dos moradores a permanecerem nos locais onde construíram laços sociais e econômicos. Sem dúvida, a decisão de dotar essas áreas de condições adequadas e salubres para moradia, assegurando o direito real sobre o imóvel, eliminando as situações de risco, permitindo o acesso de serviços públicos elementares como a coleta de lixo, representou, no mínimo, o início de um processo que objetivava também a mitigação de uma dívida histórica com a população mais pobre do país, cuja condição de moradia, como vimos, é consequência do modelo de urbanização predatória sob o comando do capital.

A proposta original da Política Habitacional para a Produção de Moradias, da mesma forma, é ampla, estratificada e considera a diversidade e a realidade do perfil da demanda existente. Elaborado para atendimento a todas as faixas de renda, o desenho proposto tem o mérito de tratar especialmente da realidade das famílias mais pobres, pois sem o reconhecimento de suas necessidades específicas, especialmente, de pesado volume de subsídios, ficariam, como ficaram nos tempos do BNH, novamente de fora do alcance da política pública.

Interessa destacar, de modo particular, o aspecto holístico da Política Nacional de Habitação anunciada originalmente, apresentada no âmbito de uma visão integrada de desenvolvimento urbano. O Plano ocupou-se, em tese, tanto da justa apropriação da cidade existente pelos mais pobres, como da necessidade de garantir e ampliar este acesso na expansão futura da cidade.

Neste contexto se inserem as propostas que visam à reocupação da cidade, especialmente de seus imóveis vazios ou subutilizados que, dotados de serviços e infraestrutura urbana, contribuem para encarecer o custo de expansão e manutenção da cidade, enquanto aguardam valorização para gerar mais valia, no velho e conhecido processo de especulação imobiliária. Da mesma forma, o Plano Nacional de Habitação é inovador ao estabelecer entre suas estratégias propostas como as defendidas no âmbito do Projeto de Lei 3.057/2000, que altera a legislação de parcelamento do solo. A proposta, entre muitos outros dispositivos, obriga a destinação de percentual de unidades para habitação de interesse social (HIS) nos novos loteamentos, associados ou não a edificações, e a existência de Plano Urbanístico de Expansão Urbana, subordinado ao Plano Diretor, como condição para a extensão do perímetro urbano, visando ordenar e racionalizar a localização de equipamentos públicos e infraestrutura, estabelecer as áreas definidas para HIS, além de dimensionar o repartição de custos e benefícios da urbanização. Ainda no sentido de ampliar a oferta de

áreas para moradia o Plano prevê classificar os municípios por meio de Índice de Capacidade Institucional Habitacional e Gestão Urbana que dará condições privilegiadas para os municípios que utilizarem os adequadamente os mecanismos para combater a especulação imobiliária, gerar reservas fundiárias para HIS, adotar os Planos de Expansão Urbana, dentre outros.

Por fim, é necessário reconhecer a forma incomum na área governamental com que foi anunciada a Política de Habitação, demandando ações que implicariam médios e longos prazos para sua concretização, como a exigência da elaboração de planos de habitação em todas as instâncias de governo que, mesmo não respondendo ao tempo político de mandatos eleitorais, são necessárias e essenciais no processo de estruturação de um verdadeiro sistema capaz de mudar a realidade da política pública. Ao mesmo tempo, reconhecendo a emergência de respostas às questões inadiáveis de infraestrutura urbana, a PNH propôs apoiar ações e intervenções nos municípios, mas de forma coerente com os princípios da política em construção.

4.2.3 A implementação da Política Nacional de Habitação vigente

A Política Nacional de Habitação, como vimos anteriormente, foi estruturada em três pilares: a integração de assentamentos precários; a produção de moradias e a integração da Política Habitacional à Política de Desenvolvimento Urbano.

Analisando sua implementação, verificamos a consolidação de avanços no campo das conquistas do direito à cidade real, proporcionados pelo grande aporte de recursos do PAC, para obras selecionadas por critérios que buscaram priorizar a melhoria das condições de habitabilidade e de segurança às famílias mais pobres e com maior grau de exposição a risco, especialmente as moradoras de assentamentos precários. Verificamos também quantidade importante de unidades habitacionais financiadas para enfrentar o enorme déficit qualitativo e quantitativo de moradias.

No entanto, a lógica de operacionalização do PAC e de seu modelo de gestão, bem como, a modelagem do PMCMV, irão provocar uma mudança nos rumos da Política de Habitação que vinha sendo construída, com profundas implicações na construção de um Sistema Nacional de Habitação.

Antes do lançamento do PAC, a Política de Habitação era implementada sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, com

acompanhamento do Conselho Nacional das Cidades, especialmente, por meio do Comitê Técnico de Habitação.

A partir do PAC e do PMCMV, a implementação da Política Habitacional no governo federal passou a ser também fortemente orientada pelas instâncias responsáveis por ambos os Programas, quais sejam Comitê Gestor do PAC - CGPAC e seu grupo executivo – GEPAC, e pelo Comitê de Acompanhamento do Programa Minha Casa, Minha Vida – CAPMCMV.⁶³ É importante ressaltar que este aspecto tem relevante influência nas decisões e rumos da política, bastando para tanto, analisar as prerrogativas que detêm tais instâncias quanto à sua regulamentação e orientação.

O Decreto nº 6.025/2007, que institui o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC delega ao seu Comitê Gestor - CGPAC amplos poderes para “discriminar as medidas integrantes do PAC”, assim como, para o Grupo Executivo de Acompanhamento - GEPAC, a competência de consolidar as ações, estabelecer as metas e acompanhar os resultados de implementação e execução do programa. Da mesma forma, o Comitê de Acompanhamento do PMCMV detém a finalidade de acompanhar e avaliar as atividades do Programa. Para dimensionar o nível da interferência dessas instâncias de gestão na Política Habitacional bastaria analisar o conteúdo que demanda regulamentação por meio de Portarias Interministeriais,⁶⁴ especialmente no PMCMV.

Por um lado, a gestão colegiada desses programas trouxe benefícios na medida em possibilitou a articulação das instâncias decisórias no governo federal e o monitoramento da ação de agentes políticos nem sempre perfeitamente alinhados com a política governamental em implementação. Por outro lado, entretanto, as expectativas e resultados buscados nestes programas pelos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Casa Civil considerados como o “núcleo duro do governo”, associados ao “peso” de suas orientações, impôs derrotas às necessidades específicas da política de habitação, fazendo prevalecer decisões que

⁶³ O Comitê Gestor do PAC - CGPAC é composto pelos Ministros da Casa Civil, Fazenda e Planejamento. O Grupo Executivo do PAC - GEPAC é composto por representantes da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento, Secretaria de Orçamento Federal, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, todas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; pela Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil; e pela Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Acompanhamento Econômico, ambas do Ministério da Fazenda (Decreto nº 6.025/2007, modificado pelo Decreto nº 7.470/2011). O Comitê de Acompanhamento do Programa MCMV - CAPMCMV é coordenado pelo Ministério do Planejamento, e composto por representantes da Casa Civil, Ministério da Fazenda e Ministério das Cidades, assessorados pelas Instituições Financeiras Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil. (Decreto nº 7.499/ 2011; MPOG -Portaria nº 450/ 2011).

⁶⁴ De modo geral, as questões que envolvem custos, condições de desembolso, renda, subsídios são tratadas por portarias interministeriais e aquelas que envolvem questões mais específicas da política habitacional e urbanísticas e em relação a definição de demanda, são tratadas por portarias exclusivas do Ministério das Cidades.

privilegiavam os aspectos macroeconômicos, orçamentários e, até mesmo políticos, envolvidos nas questões mais estratégicas dos programas.

Tanto o PAC como o PMCMV, foram concebidos como instrumentos anticíclicos à crise econômica mundial e concebidos como programas de governo, portanto, com forte ressonância política, o que contribuiu para relativizar as decisões governamentais, dados os compromissos assumidos publicamente.

A evolução dos programas propostos para a Política de Habitação, seus objetivos e as linhas programáticas foram muito impactados, por um lado, pelo fato de ambos os Programas terem sido anunciados com metas e prazos a cumprir, e por outro, pela lógica operacional do MCMV, que, ao concentrar praticamente todo o recurso disponível para a produção de moradia e se articular de forma direta com o setor empresarial, construiu percurso independente do Sistema Nacional de Habitação em curso, descaracterizando a política construída até então neste campo⁶⁵. Neste contexto, não havia espaço para o planejamento.

Do ponto de vista institucional para dar andamento ao PAC e ao PMCMV o Governo Federal reestruturou quadros técnicos, criou carreiras específicas e promoveu concursos públicos, que triplicaram os quadros de servidores da Secretaria Nacional de Habitação, incluindo engenheiros, arquitetos, assistentes sociais, especialistas ambientais. (BRASIL, 2010a).

A homologação do Sistema Nacional de Habitação, juntamente com o Plano Nacional de Habitação representou um momento histórico na trajetória da política habitacional no Brasil. Trata-se de importantes instrumentos de gestão e planejamento, incomuns nas políticas públicas brasileiras que, além de orientar a ação do governo federal tiveram o mérito de pretender orientar a ação dos estados e municípios.

O Ministério das Cidades avalia que esses instrumentos, somados à decisão de promover investimentos financeiros, contribuíram para criar estruturas institucionais de gestão da política de habitação nos entes federativos. Baseia-se, para tanto, em indicadores do IBGE que, em 2004, apontavam que apenas 42% dos municípios brasileiros possuíam órgão específico na área de habitação e, em 2008, 70% dos municípios possuíam secretaria municipal exclusiva ou em conjunto com outras políticas ou setor subordinado a outra secretaria ao chefe do executivo.

⁶⁵ Detalhadas avaliações sobre os impactos do PMCMV na Política Nacional de Desenvolvimento pode ser consultada em: CARDOSO, Adauto Lúcio (org). *O Programa MCMV e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. CARDOSO, Adauto Lúcio; LAGO, Luciana Correa. *Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: impactos urbanos e sociais*. Relatório final da pesquisa referente à chamada pública MCTI/CNPq/MCIDADES nº11/2012, Linha Temática 1 - Aspectos de desenho, implementação e avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida. Rio de Janeiro. Observatório das Metrôpoles.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS também provocou importante movimento no sentido de criar as condições para avançar na estruturação institucional da política de habitação no país. O Ministério das Cidades promoveu campanha de adesão ao SNHIS, buscando sensibilizar e apoiar com material didático e capacitação os governos locais a implementarem seus respectivos Conselhos, Plano e Fundo de Habitação. Desde seu lançamento fizeram adesão ao SNHIS, 5.436 municípios⁶⁶, ou seja, 98% dos municípios brasileiros em todos os estados da Federação (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015)⁶⁷ criando condições de pactuação federativa, provavelmente, inédita no campo das políticas urbanas.

A elaboração do Plano Nacional de Habitação representou um grande avanço metodológico, permitindo esboçar o que seria o exercício de planejar, de forma pactuada e coletiva, a ação pública e privada no setor. Entre outros avanços, a elaboração do Plano demandou também o desenvolvimento de uma série de estudos para dar suporte à tomada de decisões, como os estudos sobre o déficit habitacional urbano e rural, incluindo sua demanda futura e sobre os assentamentos precários no país, dentre outros, que foram fundamentais para permitir um aprimoramento da política, garantindo que sua modelagem permitisse o melhor atendimento possível à demanda, em especial, da parcela de mais baixa renda.

Considerando o período de 2003 a 2014, a retomada dos investimentos em habitação, um dos eixos da Política, implicou também na destinação de um montante de recursos que estabeleceu um marco histórico no país (muito embora, a formatação do MCMV tenha gerado sérias distorções, como veremos ao longo deste texto). Nesse período, foram mobilizados para a urbanização de assentamentos precários e para a produção de moradias cerca R\$ 766,44 bilhões⁶⁸ por meio dos diversos programas e fundos que compõem a política de habitação.

Para além do valor investido, uma das mais importantes mudanças com relação às políticas anteriores encontra-se no seu direcionamento para atendimento às famílias de mais baixa renda, que concentram o déficit habitacional brasileiro.

Houve também no período importantes mudanças na aplicação dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS e no Sistema Brasileiro de Poupança e

⁶⁶ Como já vimos, para a adesão se tornar regular é necessário que o Município elabore o Plano Municipal de habitação, institua o Fundo de Habitação. Até abril de 2015, apenas 1.173 municípios concluíram o processo. O funcionamento do Programa MCMV está, certamente, entre os motivos que interferiram na motivação das prefeituras.

⁶⁷ Informações fornecidas à autora pelo Departamento de Produção Habitacional, 2015.

⁶⁸ Esses investimentos foram assim distribuídos: PMCMV - (provisão de 3.755.128 Unidades habitacionais - 2009 e 2014) R\$ 243,34 bilhões; Urbanização de Assentamentos Precários (2,16 milhões de famílias beneficiadas - 2007 e 2014) - R\$ 29,08 bilhões; SPBE (3.101.831 unidades residenciais contratadas - 2007 e 2014) - R\$ 494,02 bilhões

Empréstimo - SBPE. A política de aplicação de recursos do FGTS, além de vir ampliando o seu orçamento para habitação, passou a priorizar o atendimento às famílias de baixa renda direcionando seus subsídios às faixas de renda familiar limitadas a 3 salários mínimos.⁶⁹

O SBPE, formado por recursos privados, também aumentou vigorosamente o número de financiamentos no período, impactado pelo bom momento que atravessou a economia brasileira.

Portanto, com todas essas condições não seria exagero afirmar que, pela primeira vez, o Brasil organizou um Sistema Nacional de Habitação que priorizava o planejamento, promovia a interação entre entes federativos, instituíva condições democráticas e republicanas para acesso a recursos federais, comprometia a ação do governo federal com a coordenação e a indução da política pública e criava as condições para apoiar financeiramente os municípios. O Sistema Nacional de Habitação proposto, e não o praticado, estruturou, potencialmente, a Política Habitacional para ser instrumento de transformação urbana e não, como no passado, de política eleitoral. No entanto, o PMCMV desviará esta trajetória, como discutiremos a seguir.

4.2.4 As mudanças de rumo da Política de Habitação – O PMCMV e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: os problemas da parceria com o setor empresarial

No mesmo ano em que foi concluído o Plano Nacional de Habitação, em março de 2009, o governo federal, lançou o Programa Minha Casa, Minha Vida, desenhado para dar ênfase à participação do setor privado. Entender a sua atuação nas modalidades do Programa demanda entender a forma pela qual ele opera, uma vez que será a partir deste ponto que discutiremos a sua interface com a questão urbana.

A contratação de unidades residenciais destinadas à famílias com renda até R\$ 1.600,00 (Faixa 1) e executadas por empresas atende aos procedimentos descritos a seguir. O Ministério das Cidades distribui entre os municípios a chamada “diretriz de contratação”, tendo como referência o déficit habitacional, ou seja, o número máximo de unidades que as Instituições Financeiras (IFs), Caixa e Banco do Brasil, estão autorizadas a contratar com as empresas em cada localidade. É também de sua competência a definição do padrão mínimo da habitação, seus materiais, características técnicas e dimensionamento, bem como as demais regras referentes à implantação, inserção urbana e infraestrutura mínima necessária.

⁶⁹ Resolução CC/FGTS nº 460 de 14/12/2004

É ainda o governo federal, neste caso, o Comitê de Acompanhamento do Programa Minha Casa Minha Vida (CAPMCMV), que determina, baseado em estudos elaborados pelas IFs, o valor máximo que será pago pelas unidades, considerando as especificações definidas para os diferentes estados da Federação, nas diversas regiões metropolitanas, capitais e demais municípios.

Com essas diretrizes definidas, as empresas elaboram e licenciam os projetos que são apresentados às IFs que, constatando o atendimento às normas do programa, adquirem as unidades habitacionais, acompanham a execução das obras e liberam recursos do FAR, conforme cronograma de execução das moradias aprovado.

Paralelamente, os estados e prefeituras fazem cadastro das famílias com renda até R\$ 1.600,00 e, por meio de critérios de prioridade estabelecidos em parte pela legislação federal e, em parte pelo município, indicam as famílias que serão as futuras beneficiárias quando concluídas as obras e legalizada a documentação do imóvel.

As famílias com renda até R\$ 3.275,00 (faixas 2) são financiadas com recursos do FGTS e subsídio do FGTS e do Orçamento Geral da União (OGU), e acima deste valor até a renda máxima de R\$ 5.000,00 o financiamento também é do FGTS, mas não existe subsídio, apenas o barateamento de seguro. Apesar dos altos subsídios da Faixa 2, trata-se aqui de operação de mercado. As empresas elaboram e licenciam os projetos e apresentam às IFs que autorizam sua comercialização. A comercialização das unidades é responsabilidade das empresas, cabendo às IFs a análise do enquadramento do mutuário nas exigências de renda do Programa. Não há neste caso, qualquer definição de padrão mínimo da edificação ou localização das unidades.

Como se pode constatar, a implantação destes empreendimentos na cidade passa a ser uma decisão motivada pela conveniência do capital, cujos interesses, nem sempre coincidem com os da Política Nacional de Habitação e são, via de regra, contrários aos interesses da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Bonduki (2009) avaliou que o PMCMV desconsiderou as estratégias do PLANHAB para a articulação entre política habitacional as políticas urbanas, antecipando as implicações decorrentes que observamos hoje:

A localização dos empreendimentos poderá ser inadequada, em áreas carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos, correndo o risco, ainda, de gerar impactos negativos como a elevação do preço da terra, que representaria a transferência do subsídio para a especulação imobiliária, desvirtuando os propósitos do programa. Várias estratégias do PlanHab, se incorporadas ao Minha Casa, Minha Vida, poderiam ser positivas, como o “subsídio localização”, valor adicional a ser concedido aos empreendimentos de áreas mais centrais e consolidadas. É importante

ressaltar que são limitadas as possibilidades do governo federal quanto a garantir uma localização adequada dos projetos se os municípios não estiverem dispostos a isso. Cabe a eles, por meio de seus planos diretores e habitacionais, definir os locais onde é permitida e deve ser estimulada a implantação de novos empreendimentos. O PlanHab propôs incentivar, com prioridade no acesso aos recursos, os municípios que adotassem políticas fundiárias e urbanas corretas, como instituição do imposto progressivo para combater os imóveis ociosos e subutilizados, lembrando que quase 2 mil municípios formularam planos diretores e, na sua grande maioria, não puseram em prática instrumentos para combater a especulação imobiliária. (p. 13).

Da mesma forma, Fioro e Fix (2009) também anteviam:

Na ânsia de poder viabilizar o máximo de empreendimentos, o poder local ficará refém de uma forma predatória e fragmentada de expansão da cidade. O "nó da terra", na expressão de Ermínia Maricato, permanece intocado (uma vez que os instrumentos do Estatuto da Cidade – como o IPTU progressivo, a dação em pagamento e a urbanização compulsória não foram implementados em 99% dos municípios brasileiros) e seu acesso se dará pela compra de terrenos por valores de mercado (ou ainda acima destes) para felicidade dos proprietários de terra. O modelo de provisão mercantil e desregulada da moradia irá sempre procurar, no caso brasileiro, a maximização dos ganhos por meio de operações especulativas com a terra. [...] O que quer dizer que grande parte do subsídio público para a provisão habitacional será capturada pelo capital enquanto propriedade, cujos ganhos são especulativos [...] Não há nada no pacote que estimule a ocupação de imóveis construídos vagos (que totalizam mais de 6 milhões de unidades, ou 83% do déficit, segundo dados da Fundação João Pinheiro para o ano 2000), colaborando para o cumprimento da função social da propriedade. [...]. A constituição de fundos públicos para fomentar aquisição, desapropriação e aluguel subsidiado de imóveis isolados é uma política existente em diversos países como forma de minimizar o déficit, combater a ociosidade imobiliária e o espraiamento urbano, ao mesmo tempo em que permite o atendimento imediato de famílias em situação de risco e colabora com certa mistura social, inserindo-as em áreas já urbanizadas. [...] não há incentivo às construtoras para que promovam a produção adensada em áreas mais centrais, em lotes menores inseridos na malha urbana ou para reforma de edifícios (isso seria simples, por meio de um escalonamento de valores inversamente proporcional ao número de unidades habitacionais, de modo a privilegiar conjuntos e terrenos menores ao invés de grandes conjuntos periféricos, o que também favoreceria as empresas menores e locais). [...] O pacote, tal como proposto, irá estimular o crescimento do preço da terra como um todo favorecendo ainda mais a especulação imobiliária articulada à segregação espacial e à captura privada de investimentos públicos. (p. 11).

O processo que se seguiu foi o previsto. Muito crédito foi liberado para beneficiários finais e para as empresas para a produção habitacional, aquecendo vertiginosamente o mercado de imóveis; cidades sem planos diretores regulamentados e nenhum instrumento fundiário para tentar conter a especulação imobiliária sofrendo o conseqüente aumento vertiginoso do preço da terra; empresas focadas em obter o lucro máximo, buscando ganhos com a escala por meio da implantação de empreendimentos padronizados, de grande porte, em terrenos longe da malha urbana, desprovidos de infraestrutura; gestores municipais como sujeitos passivos do processo de expansão urbana da parte pobre das cidades; ou, governos municipais aliados ao setor privado, atuando como agentes operadores de mudanças de leis e

regulamentos, viabilizando terrenos antes considerados inadequados para habitação e custeando, ou prometendo custear, a implantação de acessos e demais serviços públicos na área. Estes agentes políticos atuam muitas vezes de forma irresponsável, apostando no ganho de popularidade decorrente da associação de sua imagem à realização do sonho da casa própria que alimenta muitas gerações de brasileiros. São fortes os impactos territoriais do Programa e suas implicações com a segregação social.

A participação do setor privado sempre esteve presente nas premissas da Política Nacional de Habitação⁷⁰. Shimbo (2010) entende que a Política de Habitação formulada em 2004 vinha sofrendo ajustes que privilegiavam a atuação privada, tanto no Subsistema de Habitação de Mercado, quanto no Subsistema Habitação de Interesse Social. Segundo a autora, “esse pacote formalizou o ‘espírito’ já corrente, desde meados dos anos 1990, de incentivo à provisão privada de habitação por meio das medidas regulatórias e do aumento de recursos destinados ao financiamento habitacional empreendidas recentemente” (SHIMBO, 2010, p. 92).

A proposta foi reafirmada pelo Ministério das Cidades ao lançar o PMCMV: “o objetivo principal do Programa MCMV é criar um ambiente econômico confiável que estimule o desenvolvimento do mercado formal de habitação com subsídios governamentais para famílias de baixa renda e de classe média” (BRASIL, 2010a, p. 50).

Analisando esta questão, Shimbo (2010) afirma que as circunstâncias que levaram a formatação do PMCMV estão relacionadas à financeirização do setor imobiliário que ocorreu com a abertura do capital de grandes empresas em um ambiente regulatório favorável que gerou segurança ao investimento imobiliário no Brasil.

Com a crise financeira internacional de 2008, pressionados pelos acionistas nacionais e estrangeiros que investiram nas empresas brasileiras, o setor da construção buscou construir as condições para gerar um novo mercado, que a autora irá denominar de “habitação social de mercado”. (SHIMBO, 2011).

Os esforços do mercado imobiliário para as produções de unidades residenciais mais acessíveis para as faixas de renda mais baixas surtiram efeito e o segmento econômico contemplou uma demanda que não era anteriormente absorvida pelo mercado, mas que tão pouco se referia, em sua maioria, ao déficit habitacional brasileiro. Desta forma, uma demanda que não era solvável, passou a sê-la, diante do investimento - e do discurso público e privado. (SHIMBO, 2011, p. 46).

⁷⁰ Diversos pesquisadores escreveram sobre esta questão, mas dialogo aqui, particularmente com Lúcia Zanim Chimbo, Adauto Lucio Cardoso e Thêmis Amorim Aragão, conforme citações ao longo do texto, pela proximidade e afinidade com os aspectos explorados nesta tese.

Ao analisar as razões que justificam a constituição deste mercado, a autora aponta três principais aspectos. O primeiro é de ordem estrutural: “para se construir o ‘pretenso mercado autorregulado, que dispensaria tudo mais a não ser os critérios da lucratividade’ é necessário muito Estado, muitos recursos públicos” (OLIVEIRA *apud* SHIMBO, 2011, p. 58).

De fato, o enorme crescimento das empresas do setor no período dependeu muito dos fundos públicos e semi-públicos, como indicam os números apresentados. Além dos benefícios diretos como os incentivos fiscais e a desoneração do setor de construção, o PMCMV movimentou diretamente R\$ 243,3 bilhões na produção de moradias dos quais, R\$ 112,8 bilhões em subsídios, ou seja, quase a metade do investimento que contribuíram para viabilizar a aquisição de imóveis produzidos pelo segmento empresarial. Dados do Ministério das Cidades (2014) indicam a forte presença do recurso público na produção habitacional do país, em especial para a faixa de renda até R\$ 1.600,00, como se pode observar na tabela 2.

Tabela 2 - Impactos do PMCMV na produção de novas moradias no Brasil

Ano	Parcela anual de moradias produzidas pelo PMCMV	
	Em relação ao total de moradias produzidas no país	Em relação ao total de moradias produzidas para o público-alvo no país
2009	5,0%	7,5%
2010	17,9%	26,7%
2011	18,4%	27,5%
2012	27,0%	40,3%
*2013	32,1%	48,0%

Fonte: Elaborado pela autora com base em MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014.

* Estimativa

O segundo elemento é o papel do “discurso, tanto dos empresários como do setor público, que legitima a atuação do setor privado no atendimento ao déficit habitacional brasileiro” ancorada na idéia de eficiência do mercado privado e da importância econômica do setor da construção civil. (SHIMBO, 2011, p. 59).

A importância do setor da construção civil para economia em sua rápida capacidade de gerar emprego e renda não pode ser desprezada.

Levantamento da Fundação Getúlio Vargas – FGV (2014) mostra que somente os investimentos do MCMV concluídos até outubro de 2014 abriram, diretamente, um total de 1,2 milhão de novos postos de trabalho, uma média de 244 mil por ano, que representaram:

23% do total de admitidos no segmento de edificações entre outubro de 2009 e junho de 2014 ou 9% de todos os postos abertos no setor da construção no mesmo período. Esses empreendimentos geraram R\$ 17,8 bilhões em tributos arrecadados diretamente da construção e outros R\$ 15,7 bilhões da produção das demais atividades econômicas. Assim, estima-se que retornaram aos cofres públicos, na forma de tributos, 49% do total dos subsídios desembolsados no PMCMV. Para os investimentos já contratados e em execução à época, estimou-se que seriam responsáveis por mais 1,7 milhão de postos de trabalhos diretos e indiretos e pela geração de R\$ 20,3 bilhões de impostos.

Isto não significa, no entanto, que investir na cadeia da construção civil necessariamente, tenha como pressuposto deixar de fora o poder público como o contratante das obras e serviços. Ao invés de combater a burocracia e investir na qualidade de projetos e processos buscando aumentar a eficiência do setor público (o que consumiria tempo maior do que o tempo político estabelecido para os resultados), adotou-se o discurso da eficiência privada, perpetuando-se assim, a relação perversa e funcional de dependência.

É fato que se consolidou no país, a ideia de que o poder público não tem e não consegue apresentar os padrões de eficiência do setor empresarial. Não deixa de ser verdade, pois é necessário reconhecer, como veremos adiante, que existem graves deficiências institucionais, técnicas e gerenciais nas despreparadas prefeituras municipais da maioria dos municípios brasileiros. São estas frágeis estruturas municipais (e mesmo estaduais em alguns casos) que precisam, com as suas limitações, enfrentar todo um conjunto de procedimentos instituídos para manter o controle social do gasto público, como os processos licitatórios, assim como tantos outros ritos e exigências legais e burocráticas que, embora necessários, em muito contribuem para dificultar os processos de contratação pelo governo, e que decorrem da relação perversa que existe entre a política, o Estado e o capital, como discutiremos no capítulo seguinte.

Todo este aparato legal de controle público vem sendo cada vez mais ampliado e burocratizado no Brasil em função dos recorrentes episódios envolvendo corrupção e desvios de recursos públicos em processos de aquisições feitos por entidades públicas dos mais diversificados portes em todo o país. Mas é fundamental reconhecer que tais desmandos existem no poder público porque existem também na iniciativa privada. Não se concretiza a corrupção sem corruptores.

Por outro lado, é também necessário refletir sobre quais parâmetros nos referimos para avaliar a eficiência empresarial, pois a eficiência medida apenas pelos prazos de entrega das unidades habitacionais e pelo resultado financeiro que geram não leva em consideração,

muitas vezes neste caso, a qualidade produto que a empresa entrega, especialmente, se os beneficiários finais forem as famílias pobres brasileiras. São frequentes as críticas feitas à falta de qualidade da moradia popular e sua inserção incompleta e inadequada na cidade. É necessário refletir: mercado privado é eficiente para o quê e para quem? Provavelmente, nesta dinâmica, não o será para a Política de Desenvolvimento Urbano.

O terceiro aspecto relacionado por SHIMBO (2010) é uma reflexão sobre a natureza dos interesses que a “habitação social de mercado” desperta nos empreendedores e na Política de Habitação. Para o capital, o interesse neste segmento está relacionado à lucratividade assegurada pelos ganhos de escala e produção, decorrentes da padronização das unidades (o que explica a demanda por grandes terrenos de baixo custo, normalmente localizados afastados das áreas urbanizadas), e desde que assegurada as condições gerais de produção, o ambiente econômico e a necessária regulação, ou seja, desde que o Estado cumpra com “o seu papel” nesta intrincada relação. Como não há para a empresa privada os procedimentos afetos à administração pública, (desapropriação, licitação, dentre outros) é evidente que a sua capacidade de produção e entrega aumenta muito, relativamente. Assim, afirma a autora, quando o “paradigma da política habitacional passa a ser regida pela lógica privada [...] esse modelo de gestão cabe perfeitamente na operacionalização da própria política. Ambos, Estado e empresa, procuram rápidos resultados e a solvabilidade do sistema (ou dos negócios)” (SHIMBO, 2011, p. 59).

Afirmam Cardoso e Lago:

O que essa análise mostra é que existem limites estruturais para a produção capitalista de moradias, dados pelas características específicas desse bem: seu longo ciclo produtivo, seu alto valor agregado, e a necessidade de terra urbanizada como um insumo fundamental. Essas características estabelecem limites à penetração da lógica da produção capitalista no setor, mantendo um baixo nível de desenvolvimento tecnológico (caráter quase manufatureiro) e um alto grau de utilização de trabalho manual de baixa qualificação. Para “resolver” esses problemas, a produção de moradias para o mercado passa a ser hegemônica por um capital de natureza mercantil (o capital de incorporação) (RIBEIRO, 1987; CANO, 2010), que se responsabiliza por organizar o processo de produção, conferindo centralidade ao lucro imobiliário como motor do processo de acumulação, e não ao lucro da construção. As estratégias de maximização do lucro imobiliário, fundado na transformação do uso do solo, passam a orientar a atuação empresarial, o que reitera o baixo nível de desenvolvimento tecnológico do setor (2013, p. 7-8).

É assim, que a aliança estado e capital segue construindo as cidades fragmentadas. Sob o discurso da “eficiência”, o setor privado demonstra sua *expertise*, elevando ao máximo a rentabilidade dos investimentos, não por meio da inovação tecnológica de métodos e materiais

produtivos, mas por meio da padronização de projetos, da escala dos empreendimentos, da aquisição de terrenos sem infraestrutura fora da área urbana. Economia que assegura o sobrelucro, e espalham pelo Brasil um triste “*dejá vu*” de segregação urbana.

Para o governo, essa parceira com o setor privado na produção das cidades, como afirma Shimbo (2010) proporciona previsibilidade às ações e aos planos governamentais. Há aqui também fortes componentes da política econômica e interesses eleitorais. Ao estabelecer metas de alto conteúdo simbólico e, portanto, de grande potencial eleitoral (1 milhão de unidades habitacionais, por exemplo) para serem executadas em determinado período (no prazo de mandato) é necessário que se busque também implantar métodos empresariais para consecução de resultados, o que, inevitavelmente, implica em lidar também com os ônus desse modelo.

Poderia ser diferente se o programa fosse concebido como uma Política de Estado, ao invés de um Programa de Governo, com metas apenas referenciais para efeito de orientar orçamentos e os parceiros públicos e privados. Sem os compromissos políticos, seria possível fortalecer as restrições à contratação de projetos que não atendessem as premissas do SNHS, que, por sinal, ficou esquecido desde então (assim como o FNHIS, que, de poderoso fundo financiador da política habitacional passou a custear apenas os pequenos empreendimentos habitacionais de pouco impacto no déficit habitacional, e melhorias habitacionais em assentamentos precários em cidades de menor porte.)

4.2.5 Algumas conclusões

Assim, sacrificaram-se os conceitos e as estratégias tão bem fundamentadas da Política Nacional de Habitação. Pelo lado do capital, o PMCMV potencializou os lucros privados decorrentes da liberdade de ação, da autonomia para expandir a cidade, da desregulamentação inerente ao modelo adotado. Do lado do poder público, os prejuízos da Política Urbana decorreram da opção por priorizar o alcance das metas anunciadas com a parceria com o setor privado. Neste modelo, não cabia esperar pela elaboração de planos municipais de habitação, muito menos, pela operacionalização dos instrumentos de política fundiária que buscassem promover o efetivo controle da valorização da terra, impedindo que a especulação imobiliária, atrelada à obsessão pela lucratividade máxima tornasse cada vez mais inviável a inversão ou a transformação do perverso processo de produção das cidades.

Ao subordinar a política de habitação à política econômica, a oportunidade que teve o Brasil de financiar a construção de cidades mais justas, de fazer prevalecer a função social da

propriedade se foi, incapaz de modificar as velhas práticas que perpetuam o modelo injusto de expansão das nossas cidades.

A análise das consequências da relação entre o Estado e o capital, particularmente no contexto do federalismo brasileiro, auxilia a compreensão do atual estágio em que se encontram as propostas elaboradas pela Reforma Urbana no Brasil. Vamos examinar este tema mais detidamente no próximo capítulo.

Capítulo 5

5. ESTADO, FEDERALISMO E POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Nos capítulos anteriores vimos que, a partir da Constituição de 1988, o processo de construção da política urbana construiu uma trajetória que, em alguns aspectos apresentou virtuosos avanços, mas em outros mostrou-se estagnado, incapaz de enfrentar e derrotar as forças tradicionalmente dominantes no processo de produção do espaço urbano.

Considerando que o Estado é responsável pela condução deste processo, é inevitável refletir sobre os contextos em que as lutas e resistências se dão, sobre o seu papel e dos diversos agentes, suas formas de organização, e sobre suas questões estruturais. Passamos a explorar estes temas a seguir.

5.1 O papel do Estado na economia capitalista

Para fazer uma revisão do pensamento teórico sobre o papel do Estado na economia capitalista assumo aqui, em especial, a literatura que expressa o pensamento marxista de alguns dos autores que se destacaram nesta análise.

Consolidou-se entre os estudiosos marxistas, o princípio de que as ações do Estado na sociedade capitalista são definidas principalmente em função dos interesses da burguesia. O Estado estaria sempre subordinado ao capital e seria diretamente um órgão de classe.

Marx, em sua obra *A Ideologia Alemã*, afirma:

O Estado não é nada mais do que a forma de organização que os burgueses constituem pela necessidade de garantirem mutuamente a sua propriedade e seus interesses [...]. O Estado é a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época. (1845, p.124).

Marx não formulou exatamente uma teoria do Estado, mas elaborou muitos aspectos importantes. Partindo, no entanto, de uma visão instrumentalista do aparelho de Estado – o Estado seria uma entidade neutra manipulada pela classe dominante - Marx não percebeu o caráter relacional de classes que permeia a ação estatal.

Com Gramsci, a teoria do Estado avançou ao fixar dois importantes aspectos: “no primeiro, amplia-se o conceito de Estado através do prisma da hegemonia e, no segundo, reinterpreta-se a problemática do poder político à luz da noção de aliança de classes.” (ASSIS, 1987, p. 12). A autora avalia que a grande contribuição gramsciana é o tratamento dado de forma ampla ao aparato estatal, que passa a ser visto para além de aparelho de administração e

coerção, mas também como superestrutura ideológica para exercício de hegemonia de um grupo social. Assim, se para Marx a classe que possui a primazia econômica detém, direta ou indiretamente, os meios de violência e, por via de consequência, a liderança do processo social, Gramsci, no entanto, estabelece diferenças entre dominação e hegemonia, estabelecendo diferenças importantes entre os conceitos de direção e de domínio. (ASSIS, 1987).

Podemos dizer que é a partir de Gramsci que se redefine o conceito de Estado estabelecido por Marx. Para ele, a instituição estatal é o aparato político das classes dominantes, admitindo, portanto, seu caráter de classe. No entanto, acrescenta a esse aparato político, o caráter ideológico e a dimensão de *lócus* onde se estabelece uma correlação de forças contraditórias, nas palavras do autor de “um equilíbrio instável de compromissos”. Afinal, como ensina Assis (1987, p. 14): “a aliança entre classes hegemônicas e grupos afins, se supõe uma identidade momentânea de interesses a ponto e uni-los em torno de uma estratégia política comum, não elimina, por outro lado, divergências estruturais importantes.”

Caberá, entretanto, a Poulantzas⁷¹ aprofundar a conceituação sobre o caráter relacional do Estado. Em sua primeira formulação o autor rejeita o Estado como uma entidade de direito próprio, afirmando tratar-se, na verdade, de uma relação social. Assim sendo, no terreno da dominação política, o Estado não se encontra ocupado por uma só classe, mas por várias classes e frações de classes dominantes, que funcionam, em regra, sob a direção da classe ou fração hegemônica que constitui o *bloco no poder*.

O Estado não é uma entidade instrumental intrínseca, não é uma coisa, mas a condensação de uma relação de forças. Esta correspondência se estabelece em termos de organização e de representação: a classe ou fração hegemônica, além de seus interesses econômicos imediatos, de momento e a curto prazo deve assumir o interesses político do conjunto da classes e frações que compõe o bloco no poder, portanto, seus próprios interesses políticos a longo prazo: ela deve unificar e unificar o bloco no poder sob sua direção. (POULANTZAS, 1978, p. 104).

Essa característica de inter-relação de diferentes classes e frações de classe que compõem o bloco no poder leva o autor a afirmar que no capitalismo a entidade estatal

⁷¹ Segundo o autor as classes sociais são “conjuntos de agentes sociais determinados principalmente, mas não exclusivamente, por seu lugar no processo de produção, isto é, na esfera econômica”. (POULANTZAS 1978, p. 14). Para o marxismo, segundo o autor, as classes sociais só existem na luta de classes, uma vez que as mesmas definem-se pelo *seu lugar* no conjunto da divisão social do trabalho. Este *lugar de classe* se distingue da *posição de classe* em determinadas circunstâncias, referindo-se a situações onde determinada classe social, ou uma fração ou camada de classe pode não ter posição de classe correspondentes a seus interesses (por exemplo, a aristocracia operária que tem posições de classe burguesa).

representa o interesse no longo prazo da classe dominante, e por isso deve manter a *autonomia relativa* junto a cada segmento de classe [...] uma espécie de razão ou consciência da classe dominante (ASSIS, 1987, p. 16). Assim, existiria uma “margem de manobra para realizações de ações legitimadoras da ordem e do Estado burgueses que não entrassem em choque com as políticas de interesse estrito do capital”. (MARQUES, 1997, p. 70).

Em face do terreno de dominação política ocupado por diversas classes e frações de classes e atravessado por contradições internas, o Estado capitalista, embora representando de forma predominante os interesses da classe ou fração hegemônica - ela própria variável -, assume uma *autonomia relativa* em relação a essa classe ou fração e com respeito à outras classes e frações no boco do poder. É, de um lado, porque ele assegura o *interesse político geral do conjunto do bloco no poder*, “organizando o equilíbrio instável de compromisso” (Gramsci) entre seus componentes sob a direção da classe ou fração hegemônica; de outro lado, porque ele organiza essa hegemonia com respeito ao conjunto da formação social, e então, igualmente, com respeito às classes dominadas, segundo as formas específicas que suas lutas assumem sob o capitalismo. (POULANTZAS, 1978, p. 104, grifo nosso).

O Estado, portanto, além de concentrar a relação de forças entre os componentes no bloco do poder, concentra também as relações de forças com as classes dominadas, trazendo as lutas populares constitutivamente para o Estado, neste caso, não por meio do exercício de poder, mas sob a forma de focos de oposição ou resistência ao poder das classes dominantes. (ARAÚJO; TAPIA, 2011 p. 17). Assim, Poulantzas afirma que a autonomia relativa deve ser entendida como resultante das:

diversas medidas contraditórias que cada uma dessas classes e frações consegue introduzir na política estatal, mesmo que sob a forma de medidas negativas: a saber por meio de oposições e resistências à tomada ou execução efetiva de medidas em favor de outras frações no bloco do poder. (POULANTZAS, 1980, p. 156).

Posteriormente, reformulando sua teoria, Poulantzas passa a definir o Estado não mais a partir de suas funções, mas de sua natureza, na qual o Estado seria um *campo de poder*, onde se condensariam as lutas e conflitos entre as classes e frações de classe.

Este campo organizaria as classes dominantes em torno dos interesses de curto prazo das frações hegemônicas no bloco do poder, e da classe burguesa no longo prazo. Isto seria possível pela autonomia relativa do Estado no que tange aos interesses particulares dos grupos e frações de classes. Da mesma forma, o Estado desorganizaria as classes dominadas por concentrar em si, a relação de força entre os dominados e dominadores. (MARQUES, 1997, p.70).

Assim, não sendo o Estado a fonte de poder, mas sim, um campo de lutas, admite-se que no seu interior existirá o contraditório, posições divergentes com relação às classes e ao bloco no poder.

Poulantzas argumentou em sua obra como o Estado do tipo capitalista atua e modifica o equilíbrio de forças nas lutas políticas, servindo para organizar as classes dominantes e desorganizar as classes dominadas, mas também problematizou como a natureza fragmentada e desunificada do aparato de Estado dificulta a imposição de linha estratégica para atuação do Estado, reconhecendo, com isso, a existência das classes dominadas e suas lutas no interior do próprio Estado, assim como, à distancia deles. (JESSOP, 2009, p. 131 - 144).

Em toda sua obra Poulantzas afirma a preponderância dos interesses burgueses na ação Estatal, o que se mostra, de certa maneira, conflitante com essa sua segunda teoria na medida em que assume a contingência dos efeitos da luta de classes.

Jessop (1983), discutindo os problemas decorrentes da garantia dos interesses das classes dominantes no Estado em um contexto contingente de luta de classes, aprofunda a discussão sobre os conceitos de estratégia e hegemonia. Para o autor, o grupo ou fração de classe que conquistar a hegemonia irá impor sua estratégia de acumulação influenciando o modelo econômico.

Para Jessop, a forma do Estado é a materialização dos projetos, estratégias e lutas ocorridas no passado. A seletividade das estruturas estatais, não apenas influi de forma central nos padrões de acumulação e nos projetos de desenvolvimento, como é ela própria, produto de lutas travadas anteriormente e das diversas estratégias dos atores. (MARQUES, 1997, p. 75).

Sob o aspecto destas estratégias, Offe (1975) entende que, para garantir os interesses capitalistas, “as estruturas estatais seriam dotadas de seletividade, que filtraria as questões apresentadas ao Estado, implementando as ações associadas diretamente à criação e recriação das condições de acumulação e ao processo de legitimação da dominação de classe”. (OFFE *apud* MARQUES, 1997, p. 74).

Santos (1982) lembra que a principal função política do Estado não é resolver ou superar as contradições sociais, mas antes, mantê-las em estado de relativa latência por meio da eliminação de tensões pontuais. O autor denomina este movimento como *mecanismo de dispersão* distinguindo: mecanismos de socialização/integração; mecanismos de trivialização/neutralização; mecanismos de repressão/exclusão. Tais mecanismos estão presentes em todas as políticas setoriais do Estado e são acionados, via de regra, por meio do Direito. “Esta atomização social, que permite ao Estado impor uma ordem universal e

igualitária é condição lógica e razão eficaz do acionamento dos mecanismos de dispersão das contradições.” (SANTOS, 1982, p. 26).

Para explicar o caráter de classe do Estado, Marques (1997) destaca três abordagens presentes na literatura marxista: a existência das elites econômicas e estatais; a articulação dos capitalistas e a reprodução dos valores burgueses.

Segundo o autor, os marxistas que revisitaram a obra de Mills⁷² associam o caráter de classe do Estado à existência de uma elite no poder. Essa elite dominante, que Domnhoff (1979, p.12) vai descrever como “o braço operacional da classe dirigente” seria composta pelos capitalistas ou por membros do alto escalão de suas empresas, e atuariam para exercer sua dominação por vários processos, dentre eles influenciando a formatação de políticas públicas nas grandes questões de interesse do capital. Já para Miliband (1972), a elite estatal seria composta por pessoas no comando das diversas instituições que compõem o Estado (governo, judiciário, legislativo, etc.), mas entende que a classe capitalista não integra diretamente o Estado, mas se faz representar em função da socialização política e cultural, ou seja, dos conjuntos de valores compartilhados com os capitalistas.

A articulação entre os capitalistas, segundo Dumnhoff, é decorrente da origem de classe comum (que implica em frequentar mesmos ambientes sociais, clubes, escolas, etc., compartilhando o mesmo sistema de valores). Outra forma importante de articulação apontada pelo autor são as entidades representativas de classe, que em função do poder de que dispõem junto ao Estado, influenciam fortemente as políticas públicas.

Para Santos (1982), o Estado não é capitalista por suas características institucionais, nem pela composição das classes das elites que comandam seus aparelhos, mas sim, porque seu papel é constitutivo no processo de acumulação. Como é este um processo contraditório e instável, o Estado precisa assegurar as condições de acumulação e ao mesmo tempo permanecer exterior a elas, implicando em um processo de dominação fragmentado, consoante com as lutas de classe.

Finalmente, para Miliband o “compartilhamento do universo de valores e representações é a explicação de fundo para o caráter de classe do Estado na sociedade capitalista. (MILIBAND *apud* MARQUES, 1997, p.73). O controle do Estado estaria entregue a pessoas imersas no mesmo conjunto de valores da classe dominante, que, por isso, compreenderiam e transformariam os interesses dos capitalistas em interesses nacionais.

⁷² Ver MILLS, C. (1961). *A Elite do Poder*. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1981, Cap. 1 e 2, pg. 11 a 59.

Há, segundo Marques (1997), um outro aspecto importante estudado por Offe e Volker que envolve a forma institucional do Estado capitalista e refere-se à dependência estrutural que tem o Estado da acumulação para sua sobrevivência financeira. Offe (1984) destaca que o poder público está estruturalmente impedido de organizar a produção material segundo seus critérios; depende indiretamente, via tributação, do volume da acumulação privada; tal condição faz com que o Estado crie as condições políticas favoráveis a acumulação de capitais; e ainda, como a base do poder do Estado não é própria, mas origina-se de processo eleitoral, o poder é determinado pelo volume de recursos de que dispõe. Portanto, os únicos recursos que garantem a efetividade do poder de Estado vem da acumulação capitalista. (ARAÚJO; TAPIA, 2011, p. 26). Tais circunstâncias colocariam o Estado em dependência do capital, dificultando a implementação e medidas em desacordo com os seus interesses.

Marques (1997) acrescenta ao debate mais dois outros aspectos importantes. Para este autor, os marxistas acertam ao privilegiar os capitalistas como atores decisivos na ação do Estado, mas entende que não são os únicos, destacando a relevância dos agentes estatais e das corporações profissionais setoriais. Observa que, a classe capitalista, para implantar as suas políticas, depende de agentes estatais, funcionários de Estado que se disponham e que consigam fazê-lo.

Se a classe capitalista ou alguma de suas frações defendem uma determinada política dependerão dos funcionários do Estado para implementá-la. Estes, apesar de constrangidos pelas conjunturas concretas de que se cercam, podem agir por conta própria. Além disso, mesmo que tenham interesse em implementar determinada política de interesse do capital, ainda devem conseguir fazê-lo, tarefa às vezes bastante árdua. Da mesma forma, mesmo que o capital em determinado momento tenha interesse em extinguir ou substituir instituições e funcionários rebeldes ou ineptos, também terá que conseguir fazê-lo. Esta será outra tarefa extremamente difícil, visto que a consolidação das agências estatais em estruturas burocráticas modernas lhes empresta uma grande inércia. (MARQUES, 1997, p. 90).

Além disso, não se pode ignorar que a luta política é contingente e que as classes no interior do Estado são compostas por frações passíveis de se transformarem em atores políticos, segundo seus próprios interesses, podendo até se associar a frações que, apesar de ocuparem posição decisiva de poder, defendem ações danosas aos interesses do capital como um todo.

Quanto às corporações profissionais setoriais, Marques (1997, p. 93) lembra que os “setores da sociedade que circunscrevem políticas estatais não são naturais, mas produzidos socialmente, sendo na maior parte das vezes resultado complexo de lutas e alianças entre

diversos atores, dentro e fora do Estado.” Considera essencial, para análise política, compreender as estratégias que utilizam os diversos atores,

As corporações e os demais mediadores realmente obtêm hegemonia dos setores e cumprem funções intelectuais gramsciana. Assim, a forma como as posições potenciais de poder da burguesia, ressaltadas anteriormente, se transformam em vantagens concretas na implementação de políticas depende da ação de mediadores. Não quero afirmar que os mediadores cumprem uma função ideológica em proveito do capital, muito pelo contrário. O que gostaria de destacar é que a transformação das posições potenciais de poder da burguesia em resultados depende da existência de determinados padrões de articulação com mediadores globais e setoriais (pois aqui também as fronteiras são flutuantes). (MARQUES, 1997, p. 93).

5.2 A questão urbana e o Estado capitalista

A referência geral a respeito da questão urbana remete ao conjunto de problemas causados em decorrência do rápido processo de urbanização das cidades nas sociedades capitalistas, e incluem demandas por habitação, transporte, saneamento, dentre outras carências sociais. Visto assim, parece constituir-se em um problema social, portanto, da alçada de resolução do Estado que atua para enfrentá-lo por meio de um conjunto de políticas denominadas Políticas Urbanas. (SANTOS, 1982).

Esta versão, segundo Santos (1982) apresenta uma imagem superficializada e amputada do modo de produção da cidade sob a lógica capitalista. Em sua visão, a “questão urbana é um dos afloramentos, ao nível da estrutura de superfície, das contradições que se produzem ao nível da estrutura profunda das sociedades capitalistas”. (SANTOS, 1982, p. 67). A essência destas contradições, prossegue, encontra-se nas relações de produção dominantes, cujo modelo converte a “força de trabalho numa mercadoria, transacionada no mercado entre agentes juridicamente livres e iguais” em ambiente regulado pelo Estado (SANTOS, 1982, p. 67). O salário, a remuneração dessa mercadoria, deveria ser capaz de permitir a reprodução da força de trabalho que é consumida no processo de produção, mas na verdade, passa a ser encargo do trabalhador. Afirma o autor, utilizando a teoria marxista:

Em realidade, a força de trabalho produz um valor superior ao que é necessário à sua reprodução e lhe é pago a título de salário. Essa mais valia é apropriada pelo detentor dos meios de produção e converte-se no motor do processo de acumulação capitalista. O incremento desta mais-valia obtém-se quer pela exploração dos trabalhadores, quer pelo aumento da produtividade do trabalho e, em qualquer dos casos, pela redução dos custos de reprodução da força de trabalho. (SANTOS 1982 p. 68).

Nos tempos recentes, tais circunstâncias são cada vez mais agudizadas, uma vez que a rentabilidade apresentada pelo mercado imobiliário vem acelerando, assustadoramente, as grandes mudanças no uso do solo urbano das cidades de interesse do capital globalizado, e a subida vertiginosa nos preços seus terrenos.

Como as despesas com os meios de consumo coletivos são supérfluas e improdutivas para o capital este procura socializar seus custos, transferindo-os para o Estado. Por sua vez, o Estado capitalista não tem realmente interesse em resolver essa contradição, mas atua, acima de tudo, para dispersá-la, desfazendo tensões e ou tornando-as “administráveis”. É conhecido o fracasso (generalizado mas de intensidade variável) dos Estados capitalistas na solução dos problemas habitacionais das classes trabalhadoras. A distinção entre o conceito social de necessidade de habitação e o conceito de procura solvente de habitação ilustra o processo por que extensas camadas das classes trabalhadoras são lançadas em ‘habitações subnormais’, os ghettos, bairros de lata, favelas, etc., das cidades capitalistas [...] Este fracasso está inscrito nos limites estruturais que o processo de acumulação tem vindo a pôr à ação do Estado capitalista no domínio da política habitacional e da política fundiária. Estes limites [...] **decorrem conjuntamente da defesa da propriedade privada, do funcionamento da renda fundiária e dos recursos financeiros tornados disponíveis no processo de acumulação** (SANTOS, 1982, p. 69, grifo nosso).

Conclui-se que o Estado capitalista, não objetivando resolver esta questão, se utiliza da política urbana, na prática, como um conjunto de mecanismos de dispersão, segundo fatores variáveis conforme a conjuntura, visando atender a algumas das exigências das classes trabalhadoras.

Neste sentido é que se pode compreender o porquê, mesmo sob a força dos movimentos que levaram à redemocratização do país, à descentralização política e à Reforma Urbana (em tese, o ideário do Estado brasileiro que emergiu da Constituição de 1988), não foi possível construir, de verdade, um projeto nacional que privilegiasse efetivamente as classes sociais menos favorecidas.

Assim os avanços que foram conquistados no campo dos direitos sociais e do reconhecimento de necessidades sociais básicas, tais como as políticas de transferência de renda por meio do Programa Bolsa Família, ou da melhoria da qualidade de vida em intervenções urbanas do PAC, devem ser compreendidos dentro desta perspectiva.

Tratam-se de avanços decorrentes da condição relacional do Estado capitalista, campo de disputa de poder, no qual, materialmente, acontecem as lutas entre as classes e frações de classe. Mas como vimos, são avanços que não contrariaram os interesses gerais do capital, e que não introduziram nem geraram transformações estruturais no modo de produção das

idades.⁷³ Assim, devem ser entendidos no âmbito das estratégias de dispersão e controle no longo prazo, que caracterizam o Estado capitalista.

O projeto político que vigorou neste período pós-Constituição no país sobreviveu e adaptou-se às dinâmicas e causalidades políticas e econômicas problematizadas nas análises apresentadas nesta Tese. A fração hegemônica dentro do Estado, mesmo mobilizada por forças políticas de esquerda, nunca rompeu ou propôs romper com a dinâmica do Estado capitalista. A defesa da propriedade privada foi assegurada ao capital e, por consequência, a função social da propriedade continua subjugada.

5.3. O Federalismo Brasileiro e seu impacto na descentralização da Política Urbana

Se a análise que desenvolvemos até aqui teve como principal interesse as proposições e ações do governo central na Política de Desenvolvimento Urbano contextualizadas no âmbito da natureza do Estado capitalista, é necessário refletir sobre os desdobramentos desta conjuntura considerando o papel e a ação dos governos subnacionais, posto que o Brasil é uma República Federativa.

A Constituição Federal de 1988 transformou o Brasil em um modelo de federação ímpar, sem precedentes, equiparando União, Estados, Distrito Federal e Municípios como entes federados, com a mesma hierarquia⁷⁴. Esse modelo, influenciado especialmente pelas circunstâncias que conduziram à redemocratização do país, foi caracterizado também por um processo de descentralização inédito na história brasileira, implementado, no entanto, de forma desestruturada e caótica, cujas repercussões estão profundamente imbricadas com a problemática da gestão governamental e das relações intragovernamentais no país. Para a política urbana, o modelo de descentralização adotado, ou seja, a organização espacial do

⁷³ Para explicar o processo que aconteceu com a Reforma Urbana e o Estatuto da Cidade no Brasil, recorro a Santos (1982, p. 75-76): “Quando, por exemplo, uma reforma urbana é anunciada ou um diploma legal é promulgado, e depois, nem uma nem outro tem qualquer seguimento e aplicação, tanto o anúncio e a publicação, por um lado, e o não seguimento e a inaplicação, por outro, devem ser concebidos como mecanismos de dispersão. A contradição entre eles pode estar, por exemplo, no fato de que, enquanto o anúncio/promulgação constitui, por sua eficácia de propaganda ideológica, um mecanismo de socialização /integração, o não seguimento e inaplicação constitui, pela omissão administrativa e pelo vazio jurídico que cria um mecanismo de trivialização /neutralização. Esta situação é mais frequente do que possa parecer, tanto mais que o domínio da política fundiária e da política habitacional é um dos domínios em que mais se evidencia a discrepância entre a *law-in-books* e a *law-in-action* - conceito de Lojkin (1981, p. 176) para “a constante distorção entre planos e práticas que caracteriza o urbanismo nos países capitalistas. Esta discrepância, que é estruturada, aumenta quando se passa do centro para a periferia do mundo capitalista. Collier (1976, p. 53) salienta que o direito de propriedade nos países latino-americanos é caracterizado por uma retórica agressiva do uso da propriedade no interesse da sociedade e por uma prática estatal de grande insucesso em atingir tal objetivo.”

⁷⁴ Constituição Federal: Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...].

poder, contribuiu para o que pode ser denominado *desgovernança urbana*. Para uma melhor compreensão desta situação torna-se necessário contextualizar o tema do federalismo, em especial, da construção do modelo vigente no Brasil.

5.3.1 Federalismo e descentralização

O termo Federal é derivado do latim *foedus* e significa pacto. O pacto federativo resulta, no mínimo, na “criação de duas esferas de governo: uma nacional, que ligará as partes antes separadas, e a outra subnacional, preservando-se a autonomia original dos participantes” (ABRUCIO; SOARES, 2001, p. 34). Neste modelo, ambas as esferas de governo devem ser soberanas e autônomas, com divisão de poder pactuada por meio da Constituição, necessitando, para tanto, que entre elas se estabeleça uma relação de equilíbrio entre a autonomia e interdependência.

A viabilidade de uma federação está relacionada à existência de diferenças importantes entre os entes, sejam elas culturais, territoriais, econômicas, aliadas ao propósito ou necessidade de manter a unificação, a defesa da unidade apesar das diferenças, resguardando-se a autonomia dos entes.

Em meio a uma profusão de conceitos⁷⁵, acompanhamos aqui a opção de Souza (1998) que toma como referência a visão de Burgess (1993a), na qual o federalismo é tratado como um conceito de valor, ou seja, o federalismo como uma ideologia política que articula valores, atitudes e interesses estruturando as ações para apoiá-las sob a forma de compromissos. (SOUZA, 1998, p. 5). Neste sentido é possível compreender que existem motivações diversas para instituição do federalismo e que estas, em muito, extrapolam conceitos exclusivamente formalistas. Como ensina Celina Souza:

Cada federalismo, e também cada federação, incorpora um número variado de atributos econômicos, políticos e sócio-culturais que se interrelacionam para produzirem padrões complexos de interesses e identidades. [...] O federalismo norte-americano foi, e continua sendo, dominado pela busca de mecanismos de “pesos e contrapesos” (“*checks-and-balances*”). No Canadá, Índia, Paquistão, Malásia, Nigéria e Suíça, a razão de ser do federalismo tem sido a preservação de minorias linguísticas, étnicas e religiosas, conforme discutido por Gagnon (1993). Na Alemanha, o impulso federativo voltou-se, primeiro, para a construção e depois para a consolidação de instituições capazes de evitar as duas derrotas da democracia naquele país, a primeira em 1933 e a segunda pela ditadura nazista (Sontheimer, 1988). O federalismo da Austrália tem sido creditado às vantagens comerciais

⁷⁵ “Stewart (1984) mapeou a existência de 497 representações tanto literais quanto figurativas do federalismo. No território da ciência política os trabalhos mais divulgados são os desenvolvidos nos EUA, tais como os de Elazar (1984) e Duchacek (1987)”. (SOUZA, 1998, p. 5).

advindas de um mercado unificado (Else-Mitchell, 1983) e/ou à necessidade de contrabalançar, via os estados, as tendências centralistas do governo federal (Rydon, 1993). Para os argentinos, como sugerido por Shapira (1992), o federalismo legitima a luta das províncias contra o excessivo poder da capital. (1998, p. 6).

Segundo Abrucio e Soares (2001), cinco características gerais definem o federalismo: o modelo intrinsecamente contratual; a soberania compartilhada; a compatibilização entre autonomia e interdependência; a existência de instituições que procuram equilibrar as regras da maioria com os direitos da minoria; e as relações intragovernamentais.

O aspecto contratualista da federação nos sistemas democráticos é regulado por pactos e contratos, sendo a Constituição a sua maior referência e garantia de direitos. No entanto, a necessidade de manter equilíbrio entre autonomia e interdependência demanda constantes revisões e renegociações que vão sendo repactuadas por meio das relações intragovernamentais que se estabelecem em diversos níveis, de diversas formas e entre vários atores.

A manutenção do equilíbrio de um acordo federativo “depende da combinação ótima de três fatores: a garantia dos direitos das minorias - *demos constraining*⁷⁶; a existência de *checks and balances* federativos e a constituição de mecanismos de coordenação entre os níveis de governo.” (ABRUCIO; SOARES, 2001, p. 35).

De acordo com os autores, entendeu-se, a partir dos fundamentos da democracia americana, que são necessárias condições que assegurem a participação dos entes minoritários na definição de regras baseadas na vontade da maioria nacional (como exemplo, o Congresso e sua forma de representação nacional). O segundo fator, existência *checks and balances*, refere-se à existência de formas de controle mútuo entre os níveis de governo para assegurar autonomia e evitar abuso de poder (cita-se, como exemplo, o Senado e o Judiciário). Por fim, o terceiro fator envolve a necessidade de constituir processos de negociação para compartilhamento de decisões e responsabilidades (*shared decision making*), demandando uma intensa coordenação dos diversos entes, muitas vezes, com interesses concorrentes entre si.

Não existe modelo único ou ideal de relação intragovernamental no federalismo, especialmente porque as práticas são bastante influenciadas pelo contexto cultural, social e

⁷⁶ Concepção denominada *demos constraining* por Alfred Stepan. (ABRUCIO; SOARES, 2001, p. 35).

econômico e pelo ambiente político das diversas nações, mas a literatura identifica dois padrões gerais que se caracterizam por relações competitivas ou cooperativas.⁷⁷

O modelo competitivo promove uma clara distribuição de competências e responsabilidades entre os entes, estimulando a competição política como forma de controle mútuo entre eles. Essa formatação, em tese, tende a propiciar maior inovação e eficiência na gestão pública, além de assegurar mais autonomia e melhores condições para que os cidadãos acompanhem a execução das políticas (*accountability*). Neste modelo, o poder de tributação é dividido, e as unidades federadas podem fixar diferentes valores, competindo mutuamente.

O padrão competitivo caracteriza-se por uma distribuição de competências entre os níveis de governo, baseada na divisão de responsabilidades por área de política pública. Com essa divisão, pretende-se separar o espaço de atuação das esferas de governo, de maneira a preservar a autonomia das unidades federativas na produção de políticas, favorecendo a competição entre elas. (FRANZESE; ABRUCIO, 2009, p. 5).

Por outro lado, o modelo de federalismo competitivo e a busca da eficiência podem conduzir os entes a um processo de relações predatórias, como analisam Franzese e Abrucio:

Um dos pontos fracos do modelo competitivo é a possibilidade da competição entre os estados levar a um problema de ação coletiva, tradicionalmente denominado na literatura como *race to the bottom* na provisão de políticas sociais. Isto se traduz em uma estratégia governamental dos estados de realização de menos investimento nas áreas sociais, para que não sejam atraídos novos beneficiários provenientes de outras unidades federativas. Nesse caso, os governos com maior atenção para o *Welfare* seriam vítimas do fenômeno do *free rider*, gerando mais custos para as políticas públicas com a possível (e paradoxal) perda de legitimidade perante seus eleitores. (2009, p. 5).

O federalismo cooperativo, também denominado intra-estatal (em contraposição ao federalismo interestatal competitivo), apresenta maior entrelaçamento e compartilhamento entre as competências e funções e os entes são incentivados a atuar de forma colaborativa, executando tarefas conjuntamente. Não há competição tributária, mas um sistema de taxaação conjunta e equalização fiscal vertical e horizontal.

Dentre os pontos positivos deste modelo Abrucio e Soares destacam:

⁷⁷ Para aprofundar as discussões sobre este tópico consultar: Franzese e Abrucio (2009); Abrucio (2001); Abrucio e Ferreira Costa (1998); Amaral Filho (1999).

[...] o estímulo à maior integração entre as políticas, a prioridade dada às medidas que distribuem melhor os ganhos e as perdas na ‘tragédia dos comuns’, o incentivo ao associativismo federativo e à distribuição de informação sobre as metas econômicas e fiscais que evitem o rapasse de custos de uma unidade para as demais e a ação contra tendências centrifugas que o excesso de competição pode trazer. (2001, p. 47).

As críticas ao modelo cooperativo referem-se ao fato de que, de um modo geral, a cooperação tem resultado em relações verticalizadas, mais relacionadas à subordinação do que à parceria. Também remetem às dificuldades que o modelo gera para o acompanhamento e controle social das políticas e ações governamentais (*accountability*), uma vez que torna mais difusa a responsabilidade entre os entes (ABRUCIO; SOARES, 2001, p. 46). Argumenta-se, ainda, que a interdependência presente neste sistema levaria a uma maior rigidez nas políticas públicas, dificultando mudanças e prejudicando a responsabilização, além do que, a necessidade de constante cooperação implica em muitos atores e em grandes dificuldades ao processo de tomada de decisão.

A discussão sobre federalismo reflete na verdade o interesse sobre a organização social e territorial do poder em determinada nação, com reflexos sobre sua inserção no mundo globalizado.

O Estado-Nação, centralizador do poder e mote da soberania única e indivisível, foi necessário para assegurar a existência política e territorial dos países frente às ameaças externas, bem como para garantir a ordem interna e autoridade, inclusive sobre povos dominados de diferentes culturas e raças. Segundo Abrucio e Soares (2001), seu fortalecimento extremo ocorreu após a Segunda Guerra Mundial, especialmente, no aspecto socioeconômico (*Welfare State* e *Keynesianismo*). A partir da década de 1970, o Estado-Nação começa a perder importância relativa em função do surgimento de novos agentes com atuação globalizada, e da ascensão de lideranças subnacionais, implicando em um processo de descentralização de poder até então inédito no mundo. Por trás deste movimento, alimentados pelo discurso da descentralização, estavam as seguintes motivações:

A internacionalização da economia, o ‘casamento’ dos interesses das empresas transnacionais com a atuação dos governos subnacionais por investimentos, a crise fiscal dos governos centrais, a expansão do Welfare e o seu crescente provimento pelo plano local, a urbanização e as demandas da sociedade por ela trazidas, o ressurgimento de movimentos pela autonomia de etnias ou regiões, a democratização do pós guerra no mundo desenvolvido e a redemocratização de Terceira Onda. (ABRUCIO; SOARES, 2011, p. 25).

A descentralização, na prática, é uma conquista de autonomia e de poder decisório pelos entes subnacionais. Suas maiores vantagens estariam relacionadas à possibilidade de maximizar eficiência, eficácia e a fiscalização das políticas públicas, dada a proximidade decisória com os cidadãos interessados, com repercussões positivas para a democratização da gestão pública, bem como para a inovação e racionalização de processos e custos. No entanto, a descentralização pode também resultar em fortalecimento de elites ou oligarquias regionais e em processos de competição predatória entre os entes federados. A ocorrência de qualquer um destes atributos não é automática, mas varia conforme o contexto político, histórico, cultural, econômico em que estiverem inseridos (ABRUCIO; SOARES, 2001).

De acordo com Melo (1996) muitos trabalhos recentes têm adotado mais cautela para enfatizar as virtudes da descentralização, procurando identificar os processos que poderiam explicar as experiências exitosas. Entre eles, sem dúvida, está a descentralização implantada após processos de estabilização econômica. Segundo o autor, a ausência de certos pré-requisitos provocam consequências perversas no processo de descentralização, que a nosso ver, quase sempre aplicam-se bem ao caso brasileiro. Destacam-se:

- a) “burocracia de baixa qualificação”, reconhecendo a diferença real na capacidade institucional de prover adequadamente bens e serviços sociais que existe entre o nível central e local;
- b) “transferência de receitas públicas sem responsabilidades de geração de receitas, o que rompe o vínculo entre o benefício (representado pela disponibilidade de recursos para gasto) e o custo (o ônus político e administrativo de gerar receita)”. Assim as transferências não contribuem para o fortalecimento da capacidade fiscal dos entes locais, que, por sua vez já encontram grande dificuldade de enfrentar o ônus político de implantar e operacionalizar adequadamente a tributação municipal⁷⁸;
- c) indefinição e ambiguidade devido à generalização de competências concorrentes. “Tal indefinição tenderia a gerar inércia e paralisia institucional, uma vez que os mecanismos de responsabilização tornar-se-iam inoperantes”;
- d) “perda de capacidade regulatória e de formulação de políticas por parte do governo central pelo desmonte de estruturas setoriais centralizadas e relativamente insuladas da competição política”;
- e) “descentralização fiscal com transferência de impostos importantes para o nível dos estados e províncias, o que minou a capacidade do Governo central de levar a cabo políticas de estabilização e reformas fiscais”;
- f) “porosidade do governo local em relação a elites locais e provinciais, acarretando maior corrupção e clientelismo. O risco de captura do Estado por elites locais também é muito grande”;
- g) fragmentação institucional - proliferação de municipalidades ou entes administrativos no âmbito local. (MELO, 1996, p.14).

⁷⁸ Este não é exatamente o que mostrou a experiência brasileira. Afonso (1998, p.4) demonstra que “após a Constituição de 1998, houve um forte incremento da arrecadação própria municipal e muito já se investiu na melhoria de sua máquina fazendária, com soluções criativas e localizadas.

Esses aspectos ocorreram no processo de descentralização no Brasil, como veremos seguir.

5.3.2. Os municípios no pacto federativo brasileiro

O federalismo brasileiro tem início com a proclamação da República, em 1889, e caracterizou-se pelo princípio do individualismo, no qual os direitos fundamentais tem origem nos indivíduos e não nas instituições coletivas, ou no Estado. “Todo poder emana do povo”, sempre declararam as Constituições brasileiras (SOUZA, 2005). Afirma a autora que as motivações para a instituição do modelo federativo no Brasil não tiveram relação com a manutenção da unidade, uma vez que esta nunca foi questionada e tornou-se cláusula pétrea⁷⁹ na Constituição Federal. No seu entender, a “razão de ser do federalismo brasileiro sempre foi, e continua sendo, uma forma de acomodação das demandas de elites com objetivos conflitantes, bem como um meio para amortecer as enormes disparidades regionais”. (SOUZA, 1998, p.6).

Souza (2005) faz uma interessante abordagem histórica da federação brasileira a partir da análise das sete Constituições que se sucederam desde então, proporcionando-nos um panorama sobre a sucessão de cenários que trouxeram a federação brasileira ao estágio em que se encontra. Vale a pena analisá-la por este ângulo.

A primeira Constituição Brasileira, promulgada em 1824, após a independência, iniciou o caminho da estruturação federativa, delegando poderes administrativos às 16 províncias existentes, embora, ainda, sem propiciar autonomia. Após a proclamação da República, a Constituição de 1891 iniciou a descentralização e canalizou recursos para poucos estados, caracterizando, desde então, o que viria ser o perfil da federação brasileira: concentração de recursos em algumas regiões e padrão insuficiente de relações intergovernamentais. Com o golpe de Vargas em 1930, o isolamento da União é rompido e, em 1932, a nova Constituição autoriza a transferência de recursos e a prestação de assistência técnica aos entes subnacionais. Essas medidas, de certa forma, já foram reflexos de outras iniciativas do Governo Vargas para pacificar o descontentamento de elites regionais, como o perdão das dívidas dos Estados com a União e a aprovação da reforma eleitoral que ampliou a

⁷⁹ Dispositivo constitucional que não pode ser alterado nem mesmo por Proposta de Emenda à Constituição (PEC). A forma federativa de Estado está inserida como cláusula pétrea na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em seu artigo 60, § 4º.

representação de estados menores na Câmara de Deputados. Com o golpe militar liderado por Vargas, nova Constituição é publicada em 1937. O Congresso foi fechado e os governadores eleitos substituídos por interventores. Neste período agravaram-se os desequilíbrios financeiros entre os estados e ampliou-se a concentração de recursos no nível central. Já sob o regime democrático, a Constituição de 1946 introduziu, pela primeira vez, mecanismos de repasses de recursos para municípios, cuja distribuição era calculada de forma homogênea, ainda sem introduzir qualquer ponderação que buscasse uma equalização fiscal ou que priorizasse as transferências federais para as regiões mais pobres do país. Essa Constituição foi a que mais tempo perdurou, vigorando inclusive por um período durante a ditadura militar. Os militares somente promulgaram nova Constituição em 1967 (alterada por longa emenda em 1969). Esta Constituição centralizava no governo federal poder político e tributário. Entretanto, foi a reforma tributária realizada pelos militares que promoveu a criação do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), com critérios não mais uniformes, mas que consideravam diferenças socioeconômicas regionais, levando em conta parâmetros como população e renda *per capita*. (SOUZA, 1998, p. 107-108).

No final da década de 1970, o Brasil enfrentava a crise de financiamento de seu modelo nacional desenvolvimentista em função de sua incapacidade de reconstituir internamente as finanças públicas e de sanear o endividamento público externo e interno. Os governos militares não foram capazes de responder às crescentes reivindicações sociais e de participação política, rompendo com a sociedade o seu papel aglutinador de demandas desempenhado até então. Em 1982, o resultado da eleição de governadores implicou o agravamento da estabilidade do governo militar. Entre os 22 governadores eleitos, 10 eram de oposição e representavam a maioria da população e dois terços do PIB, e tornaram-se uma espécie de nova estrutura de poder que influenciou todo o processo federativo daí em diante. Esta frente de governadores de oposição atuou de forma decisiva na campanha das Diretas, na eleição indireta de Tancredo Neves à Presidência da República e na escolha dos integrantes da Assembléia Constituinte responsável por elaborar Constituição de 1988. (ABRUCIO; SOARES, 2001).

Com o fim do regime militar e a abertura política, em um ambiente caracterizado pela forte atuação das elites e da ansiedade da sociedade brasileira por liberdade, o conceito de democracia, tornou-se sinônimo de descentralização, autonomia e municipalismo. Este contexto influenciou profunda e decisivamente a nova Constituição de 1988, e explica o

modelo de pacto federativo ímpar resultante, com a União, Estados e Municípios considerados entes federados, em uma federação fragilmente descentralizada.

A Constituição de 1988, a mais detalhada de todas as constituições brasileiras, resultou em uma Carta que, “além de princípios, regras e direitos, regula também um amplo leque de políticas públicas” (SOUZA, 2005, p. 109). Segundo a autora, esta característica, entre outros motivos, pode ser explicada principalmente pelo processo de sua elaboração que, diferentemente das demais Constituições anteriores, foi construída coletivamente, por meio de um processo *bottom-up*,⁸⁰ já que precisou conciliar interesses de novos atores com os atores tradicionais do cenário político brasileiro, especialmente, com as fortes as lideranças regionais.

O modelo de federalismo resultante é bastante complexo e contraditório, como resume Celina Souza:

A federação tem sido marcada por políticas públicas federais que se impõem às instâncias subnacionais, mas que são aprovadas pelo Congresso Nacional e por limitações na capacidade de legislar sobre políticas próprias – esta última também constringida por decisões do poder Judiciário. Além do mais, poucas competências constitucionais exclusivas são alocadas aos estados e municípios [...] Por outro lado, estados e municípios possuem autonomia administrativa considerável, responsabilidades pela implementação de políticas aprovadas na esfera federal, inclusive muitas por emendas constitucionais, e uma parcela dos recursos públicos poucas vezes concedida pelas constituições anteriores, em particular para os municípios, superior a outros países em desenvolvimento. (2005, p. 111).

A complexidade do modelo federativo, que atribui poderes iguais e competências descentralizadas, alto grau de autonomia, mas ao mesmo tempo, dependência do nível central em diversos aspectos, cabe bem na afirmação de que o Brasil acabou por instituir um modelo de federalismo “simétrico em uma federação assimétrica” (SOUZA, 2005, p. 111).

Com relação à distribuição de competências, a União detém a maioria de competências exclusivas, mas, em compensação, no âmbito das competências concorrentes, a Constituição atribuiu para os três níveis responsabilidades comuns, especialmente na prestação dos serviços públicos, caracterizando a federação como modelo cooperativo, mas que na prática, dificilmente pode operar assim, considerando as características socioeconômicas, regionais e a cultura política do país (AFONSO, 1994).

⁸⁰ Para conhecer com mais detalhes o processo de elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ver: SOUZA, C. *Federalismo e Descentralização na Constituição de 1998: processo decisório, conflitos e alianças*. Dados, Rio de Janeiro, v. 44, n.3, p. 513-560. 2011

Neste ponto reside uma das maiores críticas ao atual modelo federativo brasileiro, pois, como vimos, para haver cooperação, é preciso garantir autonomia e igualdade de condições para que seja mantido o equilíbrio de interesses entre os entes participantes, assim como são necessários mecanismos que estimulem a cooperação entre os entes. Como se sabe, nada caracteriza mais fortemente o Brasil do que a enorme desigualdade entre municípios, estados e regiões. Agravado pela ausência de mecanismos de coordenação e de cooperação, ao contrário de práticas colaborativas, o que se fortaleceu no país foram as estratégias de competição entre entes federados.

Para autores como Abrucio (1988), o federalismo brasileiro é fortemente influenciado pelo fortalecimento dos Governadores de Estado, que impõem competição ao modelo cooperativo, agravado pela ausência de instâncias e instrumentos de coordenação intragovernamental.

A dupla crise, do Estado varguista e do regime militar, e a ascensão dos governadores e elites regionais e locais no plano político, resultaram na conformação de um novo federalismo [...] dois fenômenos se destacaram [...]: a descentralização e a criação de um modelo predatório e não cooperativo de relações intergovernamentais, com predomínio para o componente estadualista. (ABRUCIO; SOARES, 2001, p. 58).

Para essa corrente, a engenharia que resultou no atual modelo institucional submete e, de certa forma, imobiliza o presidente da nação em relação ao Congresso, e por, consequência, aos interesses dos Governadores, dada a estreita vinculação entre os parlamentares e suas bases de apoio eleitoral. Como afirma Abrucio:

[...] padrões hegemônicos da carreira política brasileira, cuja reprodução dá-se pela lealdade às bases locais e pela obtenção de cargos executivos no plano subnacional ou então aqueles no nível nacional que possam trazer recursos aos "distritos" dos políticos. Em ambos os casos, o Executivo estadual é peça fundamental, seja no monitoramento das bases para os deputados, seja para ajudá-los na conquista de fatias estratégicas da administração pública federal (2005, p. 47).

Assim, na tramitação de assuntos de interesse específico dos Governadores que dependam de aprovação legal, há o risco de ocorrer sempre a paralisação decisória ou a subordinação das preferências do governo federal àquelas dos governos estaduais e/ou municipais para sua tramitação.

Esses autores ressaltam o caráter predatório decorrente de um padrão de competição predominante nas relações dos estados entre si e deles com a União. Exemplos importantes podem ser observados no comportamento dos estados que repassavam à União suas dívidas e

não se responsabilizavam pelos contratos firmados para o respectivo ressarcimento,⁸¹ e na guerra fiscal travada por estados e municípios visando atrair investimentos privados para seus territórios que se consolidou no Brasil pós-Constituição⁸².

Outros autores, como Souza (2001) no entanto, defendem a tese de que a divisão de poder foi, na verdade, fragmentada no país e é exercida de forma desigual e competitiva entre governo federal e governos estaduais. Ambos não são atores passivos e atuam por meio de estratégias que tentam desequilibrar constantemente o jogo de forças, em permanente e conflituoso processo de negociação em torno de interesses específicos.

Nesta corrente, Marta Arretche (2002), analisando as estratégias adotadas na elaboração de importantes políticas sociais, afirma tais circunstâncias,⁸³ concluindo que “não existe relação necessária entre a radicalidade das reformas pretendidas pelo Executivo Federal e a arena decisória onde são aprovadas as medidas indispensáveis à sua implementação” (p. 450). A autora analisou as estratégias adotadas pelo Executivo para a aprovação de reformas nas áreas de saúde, educação, saneamento e habitação e demonstrou como foi possível superar o poder de veto do Congresso à implementação das reformas pretendidas pela União, por meio da adoção de estratégias para “cada política em particular, condicionada pelos objetivos da reforma e pelo modo como estavam estruturadas as relações intergovernamentais, que, por sua vez, são condicionadas por regras constitucionais, legado de políticas anteriores e o ciclo da política” (ARRETCHE, 2002, p. 451).

De fato, o modelo de federação que se consolidou no país é bastante controverso, não havendo consenso na literatura sobre quem se favorece com a divisão do poder.

Tendemos a entender o federalismo no país como um modelo particular, que reflete, como não poderia deixar de ser, a cultura sociopolítica brasileira. De fato, sua motivação não foi e nem está relacionada à necessidade de manter a unidade da nação, uma vez que esta nunca esteve ameaçada (a despeito de alguns movimentos separatistas). É, na verdade, o pacto resultante da disputa de poder entre as oligarquias regionais, característica que sempre fez e

⁸¹ Caso mais clássico é o dos bancos estaduais que, utilizados como instrumento de ação política pelos governadores elevaram o endividamento do estado ao extremo com grave impacto na inflação e nas contas públicas. Ver: ABRUCIO, Fenando Luiz, SOARES, Márcia Miranda. *Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Serie Pesquisas, n. 24. 2001.

⁸² Para conhecer com mais detalhes as análises sobre guerra fiscal no Brasil consultar: DULCI, Otávio Soares. *Guerra Fiscal, Desenvolvimento Desigual e Relações Federativas no Brasil*. Universidade Federal de Minas Gerais. *Revista de Sociologia e Política* nº 18: 95-107, 2002; PRADO, Sergio. *Guerra Fiscal e Políticas de Desenvolvimento Estadual no Brasil*. Economia e Sociedade, Campinas, (13): 1-40, dez. 1999.

⁸³ Para informações mais detalhadas ver: ARRETCHE, Marta. *Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais*. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, no 3, 2002, pp. 431 a 458

que continua fazendo parte da cultura e das estratégias políticas da nação, com seu *modus operandi* peculiar, que confunde e mistura interesses públicos com interesses particulares e eleitorais, especialmente com projetos de poder, por meio de uma intensa trama e movimentação, às vezes institucional, outras, nem tão republicanas.

Mas entendemos também que, de fato, o Executivo Federal se mantém forte e, a despeito da importância dos entes subnacionais, detém um grande poder de veto e de mobilização e os mecanismos para imposição de suas diretrizes, em especial relacionados ao financiamento das políticas públicas e à política tributária, cujo potencial, por sua vez, apresenta enorme capacidade de mobilizar a classe capitalista - outro conjunto de forças capaz de desequilibrar a equação política.

Outro aspecto importante decorre de que os tempos recentes trouxeram ao Brasil a consolidação da democracia e junto o fortalecimento de novos atores - os movimentos sociais, que, embora ainda não tenham consolidado definitivamente seu lugar como força social capaz de movimentar a cena institucional da federação, vem cada vez mais intensamente, mostrando capacidade de articulação e pressão sobre os entes federados na disputa de seus interesses políticos. Empoderados por uma capacidade de mobilização inédita proporcionada pela revolução das redes sociais da atualidade (cujas potencialidades já deram mostras do que são capazes durante as manifestações que ocorreram no Brasil, em 2013) acreditamos que se consolidarão como novos *players* no federalismo contemporâneo, com forte capacidade para influenciar e desequilibrar o jogo no tradicional tabuleiro onde só disputavam os interesses das tradicionais elites regionais brasileiras.

Endossamos aqui a avaliação de Celina Souza (1998) que afirma que o “federalismo como mecanismo de divisão territorial de poder é uma forma de acomodar conflitos em vez de promover harmonia [...] é mais uma ideologia, que se baseia em valores e interesses, do que apenas um compromisso baseado em arranjos jurídicos e territoriais”. O Brasil optou por fazer a descentralização incompleta antes de enfrentar os problemas que dão origem aos imensos conflitos nacionais e que exigem reformas estruturantes, como é o caso da reforma política, da reforma tributária e fiscal, ou da reforma urbana, consolidando, portanto, um federalismo de conflitos por excelência.

Assim, vivemos em um modelo híbrido e paradoxal de federação, cooperativa em alguns aspectos, competitiva em outros, onde os entes têm, por direito, competência para exercer suas atribuições de forma descentralizada, mas, de fato, para boa parte, o fazem segundo políticas e processos essencialmente centralizados, em função do nível de dependência financeira ou das próprias estratégias criadas pelo nível central. Tal prática não

se confunde com uma coordenação da relação intergovernamental, uma vez que não é universal ou instituída como política de governo, mas sim oportunista, no sentido de ser utilizada somente para os temas nos quais sua adoção gera algum tipo de favorecimento para o nível central.

Assim, esse modelo de federalismo também agrava a dependência dos acordos e amplia a necessidade de coordenação das ações entre os governos.

[...] a descentralização depende agora, diversamente do que ocorria no regime centralizador e autoritário, da adesão dos níveis de governo estadual e municipal. Por isso, o jogo federativo depende hoje de barganhas, negociações, coalizões e induções das esferas superiores de poder, como é natural em uma federação democrática. Em suma, seu sucesso associa-se a processos de coordenação intergovernamental (ABRUCIO, 2005, p. 49).

Do ponto de vista tributário, a Constituição de 1988 ampliou as receitas dos estados e, principalmente, dos municípios, e a União procurou compensar suas perdas por meio da imposição de contribuições sociais de receitas, cuja competência é exclusiva do poder central. (SILVEIRA, 2012).

A participação dos municípios na receita total disponível aumentou de 9,5% em 1980 para 16,9% em 1992, enquanto que para os estados elevou-se de 24,3% para 31,0%, no mesmo período. A receita tributária disponível (inclusive transferências) dos municípios passou de 2,5% em 1980 para 4,1% do PIB já em 1992. (MELO, 1996, p. 15).

A descentralização de recursos feita pela Constituição Federal de 1988 representou sim um processo de municipalização da receita, mas que foi acompanhada por um “processo desordenado de descentralização de encargos” (AFONSO *et al.*, 1998, p. 5).

Na realidade, o Brasil é o país com o maior grau de descentralização tributária⁸⁴, segundo Souza (1998, p. 8), mas a importância relativa dos municípios na geração da carga tributária nacional é bastante inferior a outros países, dos mais variados níveis de renda, organização e extensão territorial.

De todo modo, a partir da Constituição de 1988, os municípios aumentaram expressivamente a receita tributária própria. Nas grandes cidades esse resultado deu-se pela

⁸⁴ Para aprofundar a discussão sobre assunto ver: SOUZA, Celina. *Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização*. Dados, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p.,1998. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581998000300003>. Acesso em 13 de Junho de 2015; AFONSO *et al.* *Municípios, Arrecadação e Administração tributária: Quebrando tabus*. BNDES. 1998. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1001.pdf> Acesso em 13 de Junho de 2015.

modernização fazendária e pelo crescimento dos serviços no período pós estabilização, e nas cidades menores pela simples regulamentação e cobrança de impostos e taxas antes não operacionalizadas (AFONSO *et al.*, 1998).

No entanto, apesar desse aumento expressivo, que elevou a participação dos municípios na partilha da receita tributária nacional, estes ainda arrecadam parcela pequena de todos os tributos cobrados no país, incluindo as contribuições sociais. Esta arrecadação apresenta-se fortemente concentrada nas maiores cidades, ou seja, os municípios, principalmente os menores continuam dependendo fortemente das transferências federais e estaduais.

Segundo Bremaeker (2015, p.2), a receita orçamentária do conjunto dos municípios brasileiros, em média, é constituída por 68,72% de transferências, por 17,19% de receitas tributárias e por 14,09% de outras receitas. O alto grau de dependência dos Municípios às transferências⁸⁵ pode ser observado na Tabela 3. Apenas o grupo de 141 municípios com mais de 200 mil habitantes apresenta receita tributária acima da média nacional. Mais preocupante ainda é constatar que os municípios com até 10 mil habitantes dependem quase exclusivamente das transferências federais e estaduais, principalmente considerando que este universo representa 45% do total de municípios brasileiros. Se o recorte incluir os municípios até 50 mil habitantes, ou seja 89% dos municípios brasileiros, a dependência de transferência ainda alcança 84,12%.

⁸⁵ Para conhecer dados relativos aos 444 municípios que compõem as Aglomerações Urbanas brasileiras e concentram 59% da população ver: BREMAEKER, François E. J. De. *Recursos Financeiros dos Municípios que compõem as principais Aglomerações Urbanas em 2013*. Observatório de Informações Municipais. Rio de Janeiro, março de 2015. Disponível em http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo= repositorio/ oim/ documentos/5F96F8F3-F007-18A7-52734E3DA695120D06032015014018.pdf&i=2698. Acesso em: 20 de Maio de 2015.

Tabela 3 - Participação relativa das receitas municipais segundo os grupos de habitantes em 2013*

Grupos de Habitantes (por mil)	Receita Orçamentária Total (%)	Receitas Tributárias (%)	Receitas de Transferência (%)	Outras Receitas (%)
Total	100	17,19	68,72	14,09
até 2	100	1,98	93,85	4,17
2 a 5	100	3,21	92,09	4,70
5 a 10	100	4,44	90,21	4,35
10 a 20	100	5,30	89,02	5,68
20 a 50	100	7,64	84,12	8,24
50 a 100	100	11,54	76,90	11,56
100 a 200	100	14,38	71,39	13,23
200 a 500	100	18,95	64,41	16,64
500 a 1000	100	20,41	60,81	18,78
1000 a 5000	100	24,85	53,72	21,43
5000 e mais	100	39,91	38,63	21,46

Fonte: BREMAEKER, 2013.

A diferença tão expressiva na composição de receita dos municípios explica-se pela natureza urbana dos impostos de sua competência, que privilegiam os mais populosos e menor índice de pobreza, uma vez que a parcela da população mais pobre tem capacidade contributiva (BREMAEKER, 2015, p. 2).

Tais constatações já haviam sido feitas por Afonso *et al.* (1998, p. 12), que analisando o perfil da distribuição da receita *per capita* a partir da base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional de 1996 para uma amostra de 4.630 municípios divididos por faixa de população, concluiu que: “a receita tributária per capita tende a ser mais elevada nas regiões de maior renda e, dentro destas, nas cidades de maior porte.

Portanto, o padrão da arrecadação é bastante concentrado nas maiores cidades e nas regiões mais ricas do Brasil, sendo importante reconhecer que há uma grande diferenciação no padrão de financiamento, que pode ser entendida pelas enormes disparidades regionais, de renda e de características institucionais dos municípios.

Neste contexto, como se pode concluir, a descentralização de recursos não é uma panacéia para os problemas da federação *per si*. Ao contrário, diante da heterogeneidade dos

municípios brasileiros e da condição de enorme desigualdade econômica e institucional entre as unidades federativas, a descentralização com a ausência de políticas redistributivas e de um determinado padrão cooperativo de relações intergovernamentais, em certos aspectos, agravam as desigualdades.

A disparidade econômica e institucional entre os Estados brasileiros é gritante e agravada pelo crescente número de municípios, cuja instituição foi incentivada pela garantia de transferências de recursos via FPM e pelas facilidades advindas das regras bastante flexíveis que regulamentaram a criação de novos municípios durante um período após a Constituição. O FPM representa a principal fonte de financiamento para a grande maioria dos municípios, e sua importância relativa é inversamente proporcional ao tamanho do município.

De fato, como ensina Lorenzetti (2003) a Constituição de 1988⁸⁶, fundamentada pelo ideal de descentralização, alterou a legislação excluindo a interferência do Poder Central e delegando inteiramente a cargo dos respectivos Estados a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios. A consequência foi uma profusão de municípios emancipados sem qualquer critério de base técnica, quase sempre atendendo a interesses eleitorais, a maioria não dispendo de receita própria compatível com as necessidades de sua própria sustentabilidade, portanto, de origem, dependentes dos repasses de receitas estaduais e federais.

Em 1980, existiam no país 3.974 municípios. Após a Constituição, o IBGE indicava, em 1996, a existência de 4.974 municípios e de outros 533 aguardando instalação, significando um crescimento de 39%. Em 2000, o Censo Populacional do IBGE, computou 5.561 municípios, dos quais 5.507 instalados e 54 aguardando instalação.

Em 2010, segundo IBGE, o Brasil tinha 5.567 municípios, dos quais, 1.450, ou seja, 27%, criados a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Destes novos Municípios, 96% tem população inferior a 30 mil habitantes. A distribuição do total da população por regiões e por grupo de população é apresentada na Tabela 4. A Tabela 5 refere-se exclusivamente aos municípios criados à partir da Constituição Federal de 1988 e à sua participação no total dos municípios brasileiros.

⁸⁶ § 4o do art. 18 da CF de 1988: A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

Tabela 4 - Número total municípios por grupo de população e região - Brasil 2010

REGIÃO	Até 10 mil hab.		10 mil a 30 mil hab.		30 mil a 50 mil hab.	
	Municípios	%	Municípios	%	Municípios	%
Centro-Oeste	247	9,8%	147	7,4%	37	8,0%
Nordeste	604	24,0%	843	42,5%	176	38,3%
Norte	168	6,7%	169	8,5%	50	10,9%
Sudeste	796	31,6%	511	25,8%	128	27,8%
Sul	701	27,9%	312	15,7%	69	15,0%
Total	2.516	100,0%	1.982	100,0%	460	100,0%
REGIÃO	50 mil a 70 mil hab.		70 mil a 100 mil hab.		Acima 100 mil hab.	
	Municípios	%	Municípios	%	Municípios	%
Centro-Oeste	7	3,8%	10	7,2%	17	6,0%
Nordeste	77	41,4%	36	25,9%	58	20,4%
Norte	26	14,0%	17	12,2%	20	7,0%
Sudeste	44	23,7%	55	39,6%	140	49,3%
Sul	32	17,2%	21	15,1%	49	17,3%
Total	186	100,0%	139	100,0%	284	100,0%
REGIÃO	Total					
	Municípios	%				
Centro-Oeste	465	8,4%				
Nordeste	1.794	32,2%				
Norte	450	8,1%				
Sudeste	1.674	30,1%				
Sul	1.184	21,3%				
Total	5.567	100,0%				

Fonte: Adaptado pela autora com base em INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010.

Tabela 5 – Municípios criados após a Constituição de 1988 – Número total de municípios por grupo de população e região – Brasil 2010

(continua)

REGIÃO	Até 10 mil hab.		10 mil a 30 mil hab.		30 mil a 50 mil hab.	
	Municípios	%	Municípios	%	Municípios	%
Centro-Oeste	106	4,2%	23	1,2%	3	0,7%
Nordeste	226	9,0%	133	6,7%	5	1,1%
Norte	146	5,8%	85	4,3%	14	3,0%
Sudeste	188	7,5%	55	2,8%	6	1,3%
Sul	401	15,9%	28	1,4%	1	0,2%
Total	1.067	42,0%	324	16,0%	29	6,0%

Tabela 5 – Municípios criados após a Constituição de 1988 – Número total de municípios por grupo de população e região – Brasil 2010

(continuação)

REGIÃO	50 mil a 70 mil hab.		70 mil a 100 mil hab.		Acima 100 mil hab.	
	Municípios	%	Municípios	%	Municípios	%
Centro-Oeste	1	0,5%	2	1,4%	2	0,7%
Nordeste	4	2,2%	0	0,0%	1	0,4%
Norte	4	2,2%	1	0,7%	5	1,8%
Sudeste	1	0,5%	2	1,4%	5	1,8%
Sul	0	0,0%	1	0,7%	1	0,4%
Total	10	5,4%	6	4,2%	14	5,1%

REGIÃO	Total	
	Municípios	%
Centro-Oeste	137	2,5%
Nordeste	369	6,6%
Norte	255	4,6%
Sudeste	257	4,6%
Sul	432	7,8%
Total	1.450	26,1%

Fonte: Adaptado pela autora com base em INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010⁸⁷

Afirma Lorenzetti:

Desnecessário mencionar que o PIB nacional (assim como a arrecadação de receitas públicas) não cresceu na mesma proporção nesse período, o que significa dizer que as fatias de receita de cada município ficaram menores. Em outras palavras, a federação brasileira tornava-se mais pobre a cada novo município criado. (2003, p. 4).

Como vimos anteriormente, a maior parte desses municípios, dependem quase que exclusivamente das transferências para custear as despesas relacionadas à sua própria manutenção, assim como para execução de programas e investimentos. Para muitos deles, esta receita não é sequer suficiente para suprir as necessidades com o próprio custeio.

Ao aumentar a base de repartição de receitas, esse crescente número de município repartiu o bolo em mais partes, agravando a situação financeira dos municípios mais pobres e criando uma fragmentada teia de instituições governamentais incompletas, incapazes,

⁸⁷Informações fornecidas à autora pela Subchefia de Relações Federativas da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, 2015.

despreparadas, desqualificadas, sem recursos humanos, financeiros e técnicos para enfrentar os problemas urbanos.

Esta dependência extrema de recursos externos alimenta a competição predatória e propicia a influência dos *lobbies* de todas as naturezas, além de contribuir para consolidar, especialmente, o clientelismo parlamentar, com a velha troca de favores e promessas de políticos interessados na troca de apoio eleitoral.

Tal dependência é, ainda, agravada pelas contingências macroeconômicas, como foi o que ocorreu com a restrição para endividamento público imposta aos entes durante o período no qual se fortaleceram as políticas neoliberais. É bem verdade que a grande maioria dos municípios não conseguiria mesmo obter empréstimos externos em função da complexidade técnica, jurídica e fiscal exigida, mas este modelo afeta também os municípios maiores, que, se por um lado dispõem de mais estrutura para resolver as questões urbanas, por outro lado, dadas as características no modelo de urbanização brasileira, concentram exponencialmente os graves problemas urbanos, seus conflitos e os mais fortes, atuantes e antagônicos atores.

Para obter receitas para investimento restava aos municípios a possibilidade de obter recursos via emendas ao orçamento da União, atribuição esta que, por sua vez, demanda intensa movimentação política junto ao legislativo e posteriormente, junto ao Executivo para sua aprovação e liberação de recursos. Afirma Rolnik:

Com possibilidades restritas de acesso a crédito e limitadas receitas próprias, restaram aos municípios as chamadas transferências voluntárias, que ocorrem por meio de convênios dos municípios com os governos estaduais e federal originando-se em processos de seleção conduzidos pelo Executivo[...] ou pelo Legislativo (as emendas parlamentares). Emendas parlamentares são rubricas orçamentárias “carimbadas”, ou seja, com definição prévia não apenas do programa ou ação, mas do local preciso de sua destinação. (2010, p. 42)

Segundo a autora, “não por acaso, a área de desenvolvimento urbano – hoje gerida pelo Ministério das Cidades – tem sido, juntamente com a área da saúde, a que mais recebe emendas por parte dos Congressistas.” (ROLNIK, 2010, p. 43).

Essa dinâmica de negociação de emendas, tanto entre os prefeitos e parlamentares, mas depois também entre os parlamentares e o Executivo é na verdade onde se dá, na prática, boa parte de um tipo específico de “relações intragovernamentais e intergovernamentais” exercidas na base de troca de influências e favores, onde participam também muitos outros *lobbies*, e onde vão se imbricando e agravando as condições decorrentes do encontro do

Estado capitalista e de uma federação fragmentada e em permanente disputa e competição por recursos, votos e poder.

Importa dizer que tais circunstâncias, são, de alguma forma, estruturais e condicionantes do federalismo no Brasil e têm expressivo impacto na Política Urbana, na governabilidade, e na qualidade de vida das cidades brasileiras.

É preciso reconhecer que existiram tentativas de intervir ou aprimorar o pacto federativo ou de minorar os efeitos da descoordenada descentralização. Abrucio (2005) ressalta algumas das medidas que considera importantes neste sentido. Destacamos as mudanças feitas no governo FHC nas contribuições sociais, que permitiram a União aumentar suas receitas sem dividi-las com os demais entes; a aprovação das Emendas Constitucionais que tornaram mais difícil a criação de municípios e instituíram novos limites de gastos dos legislativos locais⁸⁸; a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEP e do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza⁸⁹; a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal que, sem dúvida, “[...] reordenou os parâmetros de ação dos entes subnacionais, criando as condições para que as relações intergovernamentais ganhem um sentido diferente do constituído na redemocratização[...]”.(ABRUCIO, 2005, p. 54).

Em resumo, o governo FHC usou principalmente sete mecanismos de ação na ordem federativa: 1) o combate à inflação e a respectiva regularização dos repasses, permitindo uma negociação mais estável e planejada com os outros entes; 2) a associação dos objetivos da reforma do Estado, como o ajuste fiscal e a modernização administrativa, com a descentralização; 3) condicionou a transferência de recursos à participação da sociedade na gestão local; 4) criou formas de coordenação nacional das políticas sociais, baseadas na indução dos governos subnacionais a assumirem encargos, mediante distribuição de verbas, cumprimento de metas e medidas de punição, também normalmente vinculadas à questão financeira, além de utilizar instrumentos de redistribuição horizontal no Fundef; 5) adoção de políticas de distribuição de renda direta à população, partindo do pressuposto de que o problema redistributivo não se resolveria apenas com ações dos governos locais, dependendo do aporte da União; 6) aprovou um conjunto enorme de leis e emendas constitucionais, institucionalizando as mudanças feitas na federação, dando-lhes, assim, maior força em relação às pressões conjunturais e 7) estabeleceu instrumentos de avaliação das políticas realizadas no nível descentralizado, especialmente na área educacional. (ABRUCIO, 2005, p. 54).

Também são relevantes as medidas tomadas no governo Lula, elencadas por Abrucio (2005), destacando-se: o empoderamento da Secretaria de Assuntos Federativos; a criação do Ministério das Cidades, com a unificação de algumas das políticas urbanas em um só local; a

⁸⁸ Respectivamente Emenda Constitucional n. 15 – conhecida como "Emenda Jobim" e Emenda Constitucional n. 25.

⁸⁹ Respectivamente Emenda Constitucional n. 14 e n. 31.

forma cooperativa pela qual Lula atuou junto aos governadores; a aprovação da lei que regulamenta os consórcios públicos, com forte caráter de coordenação das relações intergovernamentais. Podemos também destacar a criação de programas como Territórios da Cidadania⁹⁰ que atuam de forma coordenada, integrando ações de diversos Ministérios em territórios selecionados.

É inegável, também que a experiência do PAC nas cidades, como veremos no capítulo seguinte, inovou na instituição de um novo modelo de distribuição de recursos federativos que poderia romper com a dinâmica perversa da troca e favores políticos, especialmente em função de dois aspectos. O primeiro decorre da decisão de alocar, de forma sistêmica, recursos vultuosos para apoiar Estados e Municípios no enfrentamento das graves questões urbanas, instituindo um processo que permite democratizar o acesso sem demandar as “negociações de corredores”. O segundo aspecto decorre da opção por adotar parâmetros técnicos para priorizar sua distribuição, baseados no atendimento a critérios estabelecidos pelas políticas públicas construídas coletivamente e que tem, ainda, o mérito de dedicar-se à inversão da lógica de destinação de recursos públicos, cuja prioridade deixou de se voltar ao interesse do capital, mas a se dedicar à inclusão dos mais pobres na cidade.

Mas muitos desafios permanecem e impactam, em especial, as políticas urbanas. É necessário e urgente instituir uma nova ordem regulatória e a construção de um sistema cooperativo de gestão urbana, com destaque para o saneamento, a segurança pública, a habitação e o transporte e para o papel e o funcionamento das regiões metropolitanas.

Afirma Fernandes (2008, p. 132) “a ordem jurídico-institucional não ‘cai como uma luva’ na ordem da realidade construída no território brasileiro”.

O autor defende uma ampla revisão da isonomia formal dos municípios que permite que realidades completamente distintas e situações completamente heterogêneas sejam tratadas com o mesmo aparato jurídico. Refere-se à proposta que está no projeto de Lei de revisão da Lei Federal n. 6.766, que propõe a adoção de conceitos de municípios com gestão plena e sem gestão plena, estabelecendo poderes e competência de acordo com o estágio

⁹⁰ O Programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008 pelo Governo Federal, tem como objetivo promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Governo Federal, 2015; disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm

institucional do mesmo. O autor avalia que a Constituição Federal de 1988 desequilibrou o pêndulo para o lado dos municípios e que o ideal seria apostar mais na criação de mecanismos efetivos de trocas e nas relações intergovernamentais, ao invés de rígidas divisões de competências entre os entes federativos.

Para a Política Urbana, assim como para outras diversas políticas, a Constituição estabeleceu competências concorrentes para os entes, mas, refletindo a disputa entre diversos atores e a forma conciliadora de conflitos do nosso federalismo, ao invés de orientar a criação de mecanismos de cooperação, nem sempre foi suficientemente explícita e postergou temas conflituosos para o futuro, entre eles, questões estratégicas para a Política de Desenvolvimento Urbano. Exemplo significativo dos problemas gerados pelo modelo de descentralização federativa brasileira, inclusive tributária, foi o tratamento dado às Regiões Metropolitanas, que apesar de concentrar 39% da população urbana brasileira⁹¹, não mereceram nenhum tratamento especial, que, minimamente contribuísse para instituir formas cooperativas de gestão visando à sua governança, ou seu adequado equilíbrio fiscal, ou sob qualquer outro tema, e hoje condensam todos os tipos de disputas predatórias das quais se tratou ao longo deste texto.

A revisão do pacto federativo tem que enfrentar a necessidade premente de uma nova ordem metropolitana para o país. A definição de regiões metropolitanas pelo Governo Federal vigorou até a promulgação da Constituição Federal de 1988, que delegou a tarefa aos Estados, com poderes de defini-las para fins de planejamento e execução de função pública comum, não estabelecendo critérios para sua delimitação. Assim, o resultado que as caracteriza é um conjunto bastante heterogêneo. Se considerarmos apenas as mais populosas, 11 Regiões Metropolitanas⁹² e a Região de Desenvolvimento Integrado do Distrito Federal - RIDE/ DF, sozinhas concentram 39% do total da população urbana do país, ou seja, em termos absolutos, 62,3 milhões de habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2010). Também são elas que concentram boa parte da riqueza produzida no país e dos problemas urbanos tratados neste texto.

Nestes locais estão as periferias segregadas, as imensas favelas e ocupações irregulares que também ostentam os maiores déficits de saneamento básico, enfrentam enchentes e escorregamentos de encostas e sofrem com a ausência de serviços públicos básicos essenciais

⁹¹ Referência às onze maiores RMs, além da RIDE-DF: M Baixada Santista, RM Belém, RM Belo Horizonte, RM Campinas, RM Curitiba, RM Fortaleza, RM Porto Alegre, RM Recife, RM Rio de Janeiro, RM Salvador, RM São Paulo.

⁹² RM Baixada Santista, RM Belém, RM Belo Horizonte, RM Campinas, RM Curitiba, RM Fortaleza, RM Porto Alegre, RM Recife, RM Rio de Janeiro, RM Salvador, RM São Paulo.

à condição de vida urbana. A concentração populacional aliada à segregação espacial ainda submete a população aos enormes desafios de deslocar-se diariamente na cidade em sistemas de transporte subdimensionados e obsoletos. Tudo isso, em um contexto de violência e marginalidade crescentes, aliadas ao tráfico de drogas que se apoderou de territórios das metrópoles abandonados pelo Poder Público. Se os problemas urbanos são uma realidade brasileira, nas metrópoles assumem condições de tragédia urbana.

No entanto, paradoxalmente, apesar de concentrar os extremos da riqueza e da pobreza urbana, existe um vazio institucional na definição da responsabilidade sobre o planejamento e a gestão dessas regiões. Klink (2013) assinala que após o esvaziamento do regime militar e com a descentralização relativa e autonomia municipal na ordem do dia, não havia ambiente para a agenda metropolitana. “No pacto federativo instituído pela Constituição de 1988, a governança metropolitana ficou órfã, uma vez que o tema foi apenas tangenciado, cabendo aos Estados sua instituição, mas assegurada a autonomia municipal” (KLINK, 2013, p. 83).

Assim, as condições institucionais para o enfrentamento dos maiores problemas urbanos continuaram sem perspectiva.

Outro grave problema decorrente do modelo federativo, ao contrário do que aconteceu na saúde e na educação, é a total ausência de hierarquização de competências de gestão entre os níveis de governo na área de desenvolvimento urbano. Raquel Rolnik conclui:

Descentralizar a gestão do uso do solo sem estabelecer uma organização do Estado que permita a coordenação de políticas entre níveis de governo e setores e uma capacidade local instalada para viabilizar a implementação de uma estratégia urbanística de longo prazo é condenar a prática de planejamento urbano local [eu incluíria a gestão urbana] a um exercício retórico que, assim como em outros vários *corpus* normativos, funciona no mesmo registro da “ambiguidade constitutiva”: trata-se de uma lei que pode ou não ser implementada, a depender da vontade e capacidade do poder político local de inseri-la no vasto campo das intermediações do sistema político (2009, p. 45).

Neste contexto, deve-se também refletir de modo particular sobre o papel dos estados na federação brasileira. Com a elevação dos municípios à condição de entes federados com a mesma hierarquia dos demais, e ainda, com a perda relativa de receita, os estados passaram a se eximir de exercer papel estruturante de coordenação e desenvolvimento de seus municípios, incentivando, muitas vezes, disputas predatórias e atuando em outras como verdadeiros concorrentes, como é o caso da participação do Estado nas chamadas públicas para recursos do PAC, cujas demandas apresentadas nem sempre representavam as

prioridades de seus municípios, mas frequentemente refletiam os interesses políticos ou econômicos de suas lideranças regionais⁹³. Mesmo com toda a fragilidade dos municípios não se viu no país iniciativas estaduais importantes de projetos que visassem suprir as deficiências destes com apoio do Estado. Praticamente não se tem notícias de ações estruturantes de governos estaduais sequer para promover apoio à capacitação ou estruturação institucional dos municípios mais pobres, ou mesmo, visando a instituição de redes de cooperação ou consórcios para otimizar os recursos existentes, nem sequer propostas de desenvolvimento regional das áreas mais reprimidas.

Se por um lado os “barões da federação” (ABRUCIO, 1998) são importantes agentes na divisão territorial do poder no sistema federalista brasileiro, são, contudo, e de um modo geral, ausentes e omissos na tarefa de induzir e apoiar estruturalmente o desenvolvimento urbano, humano e da qualidade de vida dos municípios sob sua jurisdição.

Finalmente, cabe ainda avaliar como as características do federalismo brasileiro prejudicam resultados de um Programa de inclusão como o PAC, o que veremos mais detalhadamente no capítulo seguinte. A democratização no processo de seleção de propostas de infraestrutura permitiu o acesso à disputa pelos recursos federais de municípios que não dispõem das necessárias condições para a execução dos empreendimentos sem que haja no sistema federativo uma rede estruturada de cooperação para apoiá-los. Estas circunstâncias, que implicam insuficientes resultados, obras que não se iniciam, obras paralisadas, desvios de recursos públicos, erros de projetos, entre outros problemas, enfraquecem a Política Pública, contribuindo para que mudanças de processo não se consolidem, e, ao contrário, fortaleçam as velhas práticas de clientelismo e da dependência dos entes subnacionais.

5.4 Algumas conclusões

Em síntese, podemos afirmar que a federação brasileira, apesar de assumir um federalismo com características cooperativas, tem, na verdade, convivido com um modelo confuso de federalismo, onde as práticas de competição são incentivadas e funcionais ao modelo, pois nela baseiam-se e sustentam-se as disputas pelo poder no país.

⁹³ Para exemplificar: foi necessário que a União formatasse uma modalidade específica destinada a receber dos governadores, exclusivamente, propostas de intervenções de combate à seca no semi-árido brasileiro no âmbito do PAC, pois, apesar dos vultuosos recursos disponibilizados para seleções de projeto de abastecimento de água, tais municípios nem sempre constavam entre as prioridades apresentadas pelos Estados, como pode ser avaliado nas respectivas carteiras de projetos selecionados pelo PAC nas modalidades mencionadas, disponíveis em <http://www.pac.gov.br/>

Neste modelo, há enorme fragilidade dos instrumentos de coordenação e de cooperação intergovernamental que, quando existem, estão mais próximos de relações de subordinação do que de parceria, contribuindo para consolidar os conceitos e as práticas individualistas, que levam cada um dos entes a agir por si próprio, em um ambiente de “salve-se quem puder”. Estas circunstâncias são extremamente agravadas pela imensa maioria de atores que não têm a menor condição de estar em cena, pois não dispõem dos recursos necessários para desempenhar as tarefas sob sua responsabilidade, gerando enorme vínculo de dependência a recursos externos, o que os expõem aos *lobbies* de políticos, empresários e consultores de natureza distintas, que oferecem milagres em troca de vantagens nem sempre éticas e consoantes com o interesse público. Grande parte deste ciclo gira em torno de disputas com implicações espaciais e territoriais diretas e profundas consequências para a Política de Desenvolvimento Urbano, uma vez que a Constituição delegou ao ente municipal competência para promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e da ocupação do solo urbano.

As próprias políticas públicas parecem conviver com essa realidade sem pretender mudá-la, e tentam operar a partir dela, em um esforço hercúleo e sem perspectiva de avanços estruturais para as cidades. Foi o que ocorreu com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano praticada, que, sem enfrentar o problema estrutural de capacidade dos municípios, partindo dos pressupostos da Reforma Urbana, apostou na descentralização como o caminho para a cura de todos os males das cidades brasileiras acreditando que a proximidade com a população traria à gestão da política maior eficiência, inovação e transparência, ampliando a democratização na construção das políticas urbanas e o controle social. Além do mais, apostou-se que, com a descentralização haveria maior aderência das propostas às verdadeiras demandas de seus usuários. A frase que ouvimos de um prefeito representa bem esse espírito: “A única realidade é o município, pois é nele que vive, mora, trabalha o cidadão. Tudo o mais não passa de ficção jurídica”.

Ocorre, como insistentemente registrado neste texto, que a descentralização incompleta como a que ocorreu no Brasil, por si só não opera milagres e todas as vantagens decorrentes de sua implantação dependem, inevitavelmente, das adequadas condições para que possam ocorrer. Neste aspecto, como vimos, pouco se avançou. A Política de Desenvolvimento Urbano ressentiu-se muito da ausência dos instrumentos de coordenação e colaboração intergovernamental, que, respeitando a autonomia dos entes federados, se constitua em um Sistema Nacional dedicado a estruturar uma política para as cidades brasileiras capaz de libertá-las do domínio desta amarga relação - estado, política e capital. Ao

avaliar o papel dos Estados, e sua omissão e descompromisso com o desenvolvimento urbano de seus municípios, também somos obrigados a concluir que não há avanço possível e, até mesmo, a compreender melhor a citação do Prefeito mencionada acima.

E é desta fragilidade, deste encontro entre a extrema dependência e fragilidade dos entes subnacionais, da proporção dos problemas dos municípios de maior porte, do interesse político eleitoral de candidatos e das oligarquias regionais com os interesses do capital privado que se constrói a dinâmica perversa que determina os destinos da cidade e dos pobres na cidade, e que não permite o avanço da Política de Desenvolvimento Urbano no Brasil.

Assim, são questões estruturais profundamente imbricadas na cultura política, nas lógicas do Poder, na relação Estado e Capital, na correlação de forças políticas, no primado do direito de propriedade e de sua defesa incondicional que se constrói a dinâmica que obstaculiza uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano na perspectiva da Reforma Urbana no Brasil e que a coloca na condição epistêmica de utopia.

Capítulo 6

6. O PAC E SEU PAPEL NA PROMOÇÃO DE JUSTIÇA SOCIAL E DE PROMOÇÃO DO DIREITO À CIDADE

Examinaremos neste Capítulo o Programa de Aceleração do Crescimento com objetivo de avaliar em que sentido essa política de investimentos pôde contribuir com as premissas de promover justiça social e a ampliação do direito à cidade.

6.1. Contextualização

O Programa de Aceleração do Crescimento foi anunciado pelo Governo Federal em 22 de janeiro de 2007, no segundo mandato do Presidente Lula.⁹⁴

O Brasil atravessava, então, mais de duas décadas com baixo nível de investimento em infraestrutura logística e de transporte e praticamente nenhum investimento sistêmico e de porte relevante em infraestrutura urbana e social. Como vimos nos capítulos anteriores, tal condição, associada à intensa urbanização das cidades brasileiras, contribuiu enormemente para consolidação da condição caótica e segregada das áreas urbanas, em especial, nas grandes metrópoles.

Havendo por parte do Governo Federal a leitura de que a economia estava estabilizada, o PAC foi lançado como um programa de desenvolvimento, suportado por um conjunto de medidas para incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infraestrutura e remover obstáculos institucionais ao crescimento do país. Concebido por um conjunto de medidas a serem executadas no período de 2007 a 2010, visava “estimular o crescimento do PIB e do emprego, intensificando a inclusão social e a melhora na distribuição de renda do país.” (BRASIL, 2007, p. 2).

No discurso oficial, o PAC sempre associou o crescimento à inclusão e diminuição de desigualdades regionais e sociais do país e é neste ponto que se pode perseguir as ações e medidas que fizeram diferenças para o tema do presente trabalho.

O Programa propôs uma série de medidas para incentivar a retomada do empreendedorismo privado, tais como o estabelecimento de políticas de desoneração e financiamento, a revisão e a elaboração de marcos regulatórios que buscavam estabelecer com mais clareza as obrigações e ao mesmo tempo as garantias para redução de risco do setor

⁹⁴ O PAC foi instituído pelo Decreto n. 6.025/2007, posteriormente modificado pelo Decreto n.7.470/11. Esses decretos e os demais atos normativos afetos ao PAC estão disponíveis em <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/leis-pac>.

privado para investimentos em áreas como energia elétrica, exploração de petróleo, transporte, habitação e saneamento, dentre outras.

O Governo Federal deu início também à recomposição de sua capacidade de gestão, criando carreiras de analistas e especialistas de infraestrutura, com remuneração compatível com a de mercado, dotando os Ministérios de corpo técnico capaz de analisar e gerenciar o volume de investimento projetado pelo PAC. Ações no sentido de recompor a capacidade de planejamento também foram empreendidas, como a criação da EPE, Empresa de Planejamento Energético e da EPL – Empresa de Planejamento e Logística, responsável pelo planejamento no setor de logística de transporte.

A visão governamental sobre o PAC não foi e não é um consenso e gerou amplo debate⁹⁵ entre os que enxergavam no Programa a retomada do Estado desenvolvimentista e os que entendiam o PAC como instrumento do neoliberalismo, uma vez que as medidas anunciadas não modificavam a orientação geral da política econômica. (SILVA, 2007).

Afirma Santos, *et al.* (2010, p.121) que [...] “as análises das propostas e objetivos do PAC mostram que a presença do Estado é pontual na intervenção da economia, ratificando as teses que afirmam haver nestas propostas a existência de uma nova fase de neoliberalismo no país.” A crítica faz referência ao papel do Estado ao assegurar e financiar o processo de acumulação do capital, no país.

Sampaio Jr. (2007, p.10) avalia que “o PAC propõe o impossível: superar a estagnação aprofundando o padrão de acumulação responsável pela paralisia da economia brasileira. Para tanto, recomenda mais negócios para o capital, mais arrocho para os trabalhadores”.

Outros autores criticam a concepção do PAC enquanto instrumento de planejamento. Como afirma Gonçalves Reinaldo:

O PAC não é um plano de desenvolvimento e sim uma lista ad hoc de projetos. [...]A percepção é que o PAC, além de peça de propaganda governamental, tem sido usado como balcão de liberação de recursos federais para projetos específicos, alguns com interesses mais políticos do que econômicos ou sociais. Ou seja, o PAC transformou-se em instrumento de barganha e cooptação que tem, de um lado, o governo central (Lula), e de outro, governadores e prefeitos com influência política. (2008, p.1).

⁹⁵ Para aprofundar o debate ver: SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. *Notas sobre o PAC: um passo atrás*. Texto da palestra realizada no CORECOM-RJ, em 14/03/2007. Disponível em: <file:///Users/osx/Downloads/artigo_plinio_seminario_pac.pdf>; SANTOS, Cleusa, YAAKOUR, Melissa, COUTINHO, Luciano R. S., MARCH, Claudia. *PAC: uma orientação neoliberal para as políticas sociais – gestão dos direitos ou dos negócios do social?* SER Social, Brasília, v. 12, n. 26, p. 116-146, jan./jun. 2010; SILVA, C. *O PAC do governo Lula e o processo de dependência e exploração da economia brasileira*, Disponível em: <[file:///Users/osx/Documents/Doutorado/bibliografia/Textos_PAC/Silva AC LULA.pdf](file:///Users/osx/Documents/Doutorado/bibliografia/Textos_PAC/Silva_AC_LULA.pdf)>; Acesso em: 02 de Junho de 2015.

Os resultados do Programa na economia foram sem dúvida, impactantes. Nesse período, entre 2007 e 2014, o consumo interno e os investimentos em infraestrutura foram os principais impulsionadores de crescimento do país a partir do modelo de desenvolvimento inclusivo adotado. O Programa já encerrou a sua segunda etapa, o PAC 2, lançado para o período de 2011 a 2014, no qual os aportes de recursos para os empreendimentos urbanos foram muito ampliados. Os resultados alcançados serão apresentados ao longo deste texto.

O investimento total no país entre 2006, ano anterior ao PAC1, e 2013, evoluiu significativamente e seu crescimento representou o dobro do crescimento do PIB no mesmo período. De 16,6% em 2006, o investimento passou a representar 20,6% do PIB em 2013, em termos reais. Apenas o investimento público federal mais que dobrou sua participação no PIB: de 0,6% em 2006, para 1,4% em 2013 e o investimento público total (estados, municípios e estaduais) aumentou 56% sua participação no PIB: de 3% em 2006, para 4,7% em 2013⁹⁶.

Outro resultado importante refere-se aos impactos do programa na geração de empregos. Na área de infraestrutura, entre o lançamento do PAC em 2007 e abril de 2014, o emprego cresceu o dobro do crescimento do emprego total no país: enquanto o emprego total cresceu 4,2% ao ano, o emprego em infraestrutura tem crescido 8,5% ao ano. Além disso, houve elevação de 10,4%, em termos reais, do salário médio dos trabalhadores no setor de infraestrutura⁹⁷.

Para as Políticas Urbanas, o PAC representou um salto importante, primeiramente ao reconhecer a magnitude dos problemas urbanos e a necessidade e urgência no seu enfrentamento com o apoio imprescindível de recursos e políticas federais. O grande volume de recursos destinados a enfrentá-los e, especialmente, a natureza dos empreendimentos selecionados para integrar o Programa no Eixo Social e Urbano, focados na diminuição das desigualdades na distribuição da infraestrutura abriram um parêntesis importante na luta pela Reforma Urbana, como veremos.

Contudo, ao retomar investimentos, o PAC deveria ser capaz também de superar o seu principal desafio - a inexistência de estudos, planos, projetos e as insuficientes estruturas técnicas e de gestão necessárias para gerenciá-lo. Tais circunstâncias eram ainda mais graves nos municípios, uma vez que a estrutura institucional e técnica deficiente é uma marca das administrações municipais brasileiras, e, contraditoriamente ao esperado, pior ainda nas grandes metrópoles, em razão do modelo de governança mal resolvido que está instituído no

⁹⁶ Informação fornecida à autora pela Assessoria Econômica do MPOG em dezembro de 2014.

⁹⁷ Informação fornecida à autora pela Assessoria Econômica do MPOG em dezembro de 2014.

país. Não existem, com raríssimas exceções, instituições que pensam, planejam e intervêm no território brasileiro há décadas.

É justamente neste ponto que residem importantes contradições do Programa, centradas no dilema entre a necessidade de acelerar de imediato o crescimento, dar respostas às urgentes demandas sociais e apresentar resultados no tempo político, e ao mesmo tempo estruturar estratégias e desenvolver o planejamento e a capacidade institucional do país para executá-lo de forma sustentável. Para a Política de Desenvolvimento Urbano, em especial para o planejamento, apesar de o Programa ter propiciado mudanças importantes, permaneceu o desafio de enfrentar os problemas estruturais decorrentes da característica do Estado e do modelo da federação brasileira, que implicam enormes dificuldades, a despeito do volume de recursos ofertados aos estados e municípios para apoiá-los nesta tarefa, como se verá neste capítulo.

6.2 PAC1 – 2007/2010: a primeira etapa do Programa⁹⁸

O PAC1, previsto para ser executado entre 2007 e 2010, foi anunciado em dois blocos: o primeiro previu um conjunto de medidas institucionais que incluíam também medidas implementadas ou em implementação antes do anúncio do Programa, no primeiro mandato do Governo Lula, como por exemplo a aprovação do marco regulatório para o setor de saneamento. O outro bloco tratava do conjunto de investimentos em infraestrutura selecionados para o Programa nos eixos de logística, energia e urbano e social, como detalhado a seguir.

6.2.1 Medidas Institucionais

As medidas institucionais anunciadas objetivavam, em seu conjunto, criar condições para ampliar os investimentos públicos e aumentar a confiança e a disposição do setor privado para investir em infraestrutura no país. Foram propostas medidas para melhorar o ambiente de investimento, para o aperfeiçoamento do sistema tributário e medidas fiscais de longo prazo, além de um conjunto de desonerações tributárias. Visando gerenciar todo o conjunto, o Programa previu um modelo de gestão que envolveu alto nível de poder decisório e uma estrutura permanente de monitoramento.

⁹⁸ As medidas e investimentos relacionados ao período 2007-2010 passaram a ser referenciados como PAC1 depois do anúncio da segunda etapa do programa - PAC 2 para o período 2011-2014.

Justamente e especialmente este conjunto de medidas fomentou o debate em torno da aliança Estado e Capital. Para Sampaio Jr. (2007, p. 9-10), as medidas propostas para o PAC beneficiavam os empresários e reforçavam uma tendência à financeirização da lógica da ação governamental ao criar “uma série de programas de transferência de renda para as empresas, verdadeiras ‘bolsas empresas’, que se apresentam na modalidade ‘bolsa micro-empresa’, ‘bolsa PPP’, ‘bolsa aço-Gerdau’, ‘bolsa televisão digital’, ‘bolsa FI-FGTS’, ‘bolsa semi-condutores’, etc”;. Avalia o autor:

Generoso com os empresários e mesquinho com os trabalhadores, o PAC acentua a privatização da economia, estimulando as Parcerias Público-Privadas e as Sociedades de Propósitos Especiais; transfere, por diferentes mecanismos, grandes volumes de recursos fiscais e para-fiscais para a iniciativa privada; torna a legislação ambiental ainda mais vulnerável à ação predatória do capital; e aumenta os obstáculos a uma maior participação dos salários na renda nacional. (SAMPAIO JR, 2007, p. 5).

Passo a comentá-las brevemente, de acordo com o agrupamento e as informações apresentadas por ocasião do lançamento do Programa⁹⁹. (BRASIL, 2007).

- *Medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento*

O conjunto de medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento previa a ampliação do crédito habitacional e de longo prazo para investimento em infraestrutura em condições mais favoráveis do que as que existiam até então, em especial, no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e na Caixa Econômica Federal (CEF). Importantes ações ocorreram neste sentido para a política urbana, uma vez que dentre as medidas, estavam a concessão de crédito pela União à Caixa Econômica Federal e ao BNDES para aplicação em habitação e em saneamento. Além de trazer para o centro da agenda política os temas urbanos sem financiamento significativo há décadas, estes valores alcançarão volumes inéditos de recursos financeiros disponibilizados a estados e municípios para este setor, conforme veremos. As medidas também previram a ampliação do limite de crédito ao setor público para investimentos em saneamento ambiental e habitação, interrompendo um longo período de restrições ao endividamento do setor público. Foram

⁹⁹ Para ver resultado detalhado do balanço de medidas institucionais e investimentos do PAC1, ver BRASIL. *Aceleração do Crescimento – PAC1 2007-2010- Balanço 4 anos*. 2011. Brasil. Disponível em <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais> ; Acesso em 22 de Maio de 2015; e TCU, Acórdão n. 1.453. 2010.

também propostas medidas visando à redução dos *spreads* do BNDES para infraestrutura, logística e desenvolvimento urbano e a redução da taxa de juros de longo prazo – TJLP para incentivar os financiamentos. Neste bloco, anunciou-se ainda a criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura com recursos do FGTS, e um conjunto de medidas que visavam promover a elevação da liquidez do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, permitindo a antecipação da opção de compra do imóvel arrendado ou a venda direta de imóveis exclusivamente populares pertencentes ao FAR.

- *Medidas de Melhoria do Ambiente do Investimento*

As medidas propostas para a melhoria do ambiente de investimentos consistiram, em sua maioria, na revisão de marcos regulatórios. Destacam-se as normas que disciplinaram a atuação das agências reguladoras, definindo o padrão de interação entre estas e os órgãos de defesa da concorrência; a reestruturação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e as medidas que acabaram com o monopólio no mercado de resseguros até então exercido pelo Instituto de Resseguros do Brasil. Duas outras medidas foram anunciadas neste bloco, com reflexos territoriais importantes: a recriação da SUDAM e da SUDENE, para incentivar novos investimentos nas regiões Norte, Nordeste e norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, e a aprovação do marco regulatório para o setor de saneamento, cujas normas previam a retomada e a organização das atividades de planejamento, regulação e execução dos serviços, identificando com maior clareza as responsabilidades dos agentes envolvidos.

- *Medidas de Desoneração Tributária*

As medidas de desoneração tributária tinham por objetivo estimular o investimento na construção civil e a aquisição de bens de capital. Destacam-se, para o objeto deste estudo, medidas com impacto direto no setor de construção, tais como as que propunham a recuperação acelerada dos créditos de PIS e COFINS em edificações, reduzindo de 25 anos para 24 meses o prazo para apropriação dos créditos de PIS e COFINS sobre edificações incorporadas ao ativo imobilizado; a prorrogação da cumulatividade do PIS e da CONFINS na construção Civil; a desoneração de compras de perfis de aço que zerou a alíquota de IPI incidente; a desoneração de obras de infraestrutura por meio da suspensão da exigibilidade de PIS e COFINS nas aquisições de insumos vinculados a projetos de infraestrutura de longo prazo; a desoneração dos Fundos de Investimento em Infraestrutura, com rendimentos isentos

de imposto de renda na fonte e na declaração da pessoa física após 5 anos da aquisição da cota, dentre outras.

- *Medidas de Aperfeiçoamento do Sistema Tributário*

As medidas de aperfeiçoamento da administração tributária visaram racionalizar a arrecadação de impostos e contribuições por meio de ações distintas, tais como, a Criação da Receita Federal do Brasil que unificou a estrutura de arrecadação e cobrança de tributos da União; o aumento do prazo e recolhimento das contribuições; implantação do Sistema Público de Escrituração Digital e Nota Fiscal Eletrônica.

- *Medidas Fiscais de Longo Prazo*

Visaram promover a contenção do crescimento com o gasto de pessoal no governo federal, tendo limitado o crescimento da folha de pessoal à taxa de inflação, acrescida do índice real de 1,5% ao ano. Medida também importante refere-se à consolidação de política de valorização do salário mínimo e elevação de seu valor real. Outras medidas previam a melhoria da gestão orçamentária e da Previdência Social.

- *Medidas de Gestão*

Com objetivo de coordenar e monitorar a implementação do PAC foi proposta uma estrutura de gestão colegiada. Instituiu-se o denominado Comitê Gestor do PAC – CGPAC, com poderes para discriminar as ações que integrariam o Programa. Da mesma forma, instituiu-se o Grupo Executivo do PAC - GEPAC. A forma de atuação dessa estrutura gerencial será detalhada ao longo deste texto.

6.2.2 Investimentos

Considerados como condição fundamental para a retomada do desenvolvimento do país os investimentos em infraestrutura constituíram a espinha dorsal do Programa.

Segundo o Governo Federal, o PAC deveria introduzir uma nova maneira de entender os investimentos em infraestrutura no país: “[...] as obras de infraestrutura [como] um instrumento de universalização dos benefícios econômicos e sociais para todas as regiões do

país, para que elas sejam capazes de trazer riqueza a todos e não apenas lucro para poucos”. (BRASIL, 2007, p.15).

O PAC1, quando lançado, previa destinar R\$ 503,9 bilhões em investimentos públicos e privados para o quadriênio 2007-2010, distribuídos nos eixos e sub-eixos descritos na Tabela 6. Ao final de 2010, em função da revisão de orçamentos das obras ou do ingresso de novos empreendimentos durante sua execução, a carteira do PAC1, alcançava o montante de R\$ 657,4 bilhões.

Tabela 6 – previsão de investimento em infraestrutura no lançamento do PAC1 2007-2010

Infraestrutura	Descrição	Total - em R\$ bilhões
Logística	Rodovias	33,4
	Ferrovias	7,9
	Portos	2,7
	Hidrovias	0,7
	Marinha Mercante	10,6
	Aeroportos	3,0
	Total	58,3
Energia	Geração de Elétrica	65,9
	Transmissão de Energia	12,5
	Petróleo e Gás Natural	179,0
	Combustíveis Renováveis	17,4
	Total	274,8
Social e Urbana	Luz Para Todos	8,7
	Saneamento	40,0
	Habitação	106,3
	Metrô	3,1
	Recursos Hídricos	12,7
Total	170,8	
Total		503,9

Fonte: Criado pela autora com dados extraídos de BRASIL, 2007.

Cabe esclarecer que o valor total de R\$ 503,9 bilhões refere-se ao valor financeiro que o Governo Federal se comprometeu a executar no período de 2007-2010 relativo a um conjunto de obras que não necessariamente seriam concluídas neste mesmo prazo. Previa-se que, após 2010, seriam ainda investidos mais R\$ 189,2 bilhões para a conclusão de obras que não se encerrariam no período original, todas do Eixo Energia (BRASIL, 2007, p. 26). Esta circunstância se explica pelo porte de determinados investimentos cujos cronogramas de obra exigem um período maior do que 4 anos para a sua execução. No lançamento do PAC1 estas

previsões foram feitas apenas para os empreendimentos do Eixo Energia uma vez que o setor elétrico não descontinuou radicalmente o seu planejamento e as usinas hidroelétricas apresentavam, naquele momento, estágio de desenvolvimento de projeto que permitia estabelecer os respectivos cronogramas. Posteriormente, ao final de 2010, apurou-se que em todos os demais Eixos um grande conjunto de intervenções iria ultrapassar o período de execução inicialmente previsto, especialmente os empreendimentos dos Eixos Social e Urbano. Estas circunstâncias decorreram, em parte, do processo adotado para inclusão dos investimentos no PAC, que previa seleções anuais de empreendimentos e, em parte, pelas dificuldades encontradas para implementação do Programa, em função das já mencionadas deficiências institucionais e técnicas dos entes públicos e privados na elaboração de projetos e execução de obras.

As fontes de recursos envolvidas foram Orçamento Geral da União, financiamento público via BNDES e Caixa Econômica Federal, investimentos estaduais e investimentos privados.

Para o eixo de infraestrutura urbana e social, esperava-se como resultado melhores condições de moradia para 4 milhões de famílias, levar o abastecimento de água e a coleta de esgoto a 22,5 milhões de domicílios, proporcionar infraestrutura hídrica para 23,8 milhões de pessoas e garantir a construção de metrô em quatro grandes cidades.

Explicaremos o processo de seleção dos empreendimentos mais detalhadamente neste texto, mas neste momento, basta dizer que os empreendimentos dos Eixos de Energia e Logística, todos de execução direta do Governo Federal por meio de suas empresas e autarquias ou delegadas a Governos Estaduais, eram definidos pelo GPAC com base nos estudos e planos disponíveis à época, privilegiando aqueles de caráter estruturante, os já iniciados, a retomada de obras paralisadas e os empreendimentos que já tinham algum nível de desenvolvimento de projeto.

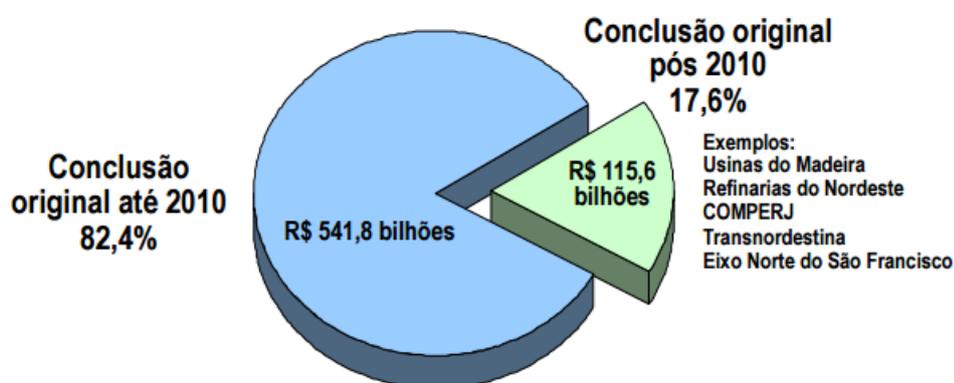
Para o Eixo Social e Urbano, diferentemente, não foram anunciadas obras, mas sim montantes de recursos para serem aplicados em projetos definidos em conjunto com os entes subnacionais. As obras foram sendo escolhidas gradualmente, majoritariamente por seleção pública de propostas apresentadas pelos estados e municípios em atendimento às chamadas públicas de iniciativa do governo federal, que, para cada processo, definia regras de enquadramento e priorização específicas. Pelo fato de o PAC ter sido iniciado em um contexto onde não havia estoque de projetos concluídos, muitas vezes, ao longo de sua operacionalização, foi necessário o cancelamentos ou substituição de empreendimentos selecionados e inclusão de novos, visando aplicar todo o patamar de recursos disponibilizado.

Isto porque no PAC, anunciado como um Programa de Governo que previa metas e prazos a serem cumpridos e cujos resultados eram monitorados e divulgados regularmente por meio de balanços públicos, os valores anunciados no seu lançamento tornavam-se compromissos políticos, patamares mínimos a serem alcançados.

Ao final de 2010, a carteira do PAC1 apresentava o montante de R\$ 657,4 bilhões, dos quais R\$ 541,8 bilhões previa-se executar em obras que deveriam ser concluídas até 2010. O balanço do período 2007-2010 mostrou que haviam sido executados¹⁰⁰ o valor total de R\$ 619 bilhões, ou seja, 94% do previsto, dos quais, as obras concluídas representaram R\$ 444 bilhões, ou seja 82% do que estimou-se concluir até 2010. (BRASIL, 2010b, p. 28 - 34). As figuras 1 e 2 ajudam a compreender estes resultados.

Figura 1 – Valor total do PAC1 2007-2010 e Pós 2010

Valor total do PAC 2007-2010 – R\$ 657,4 bilhões

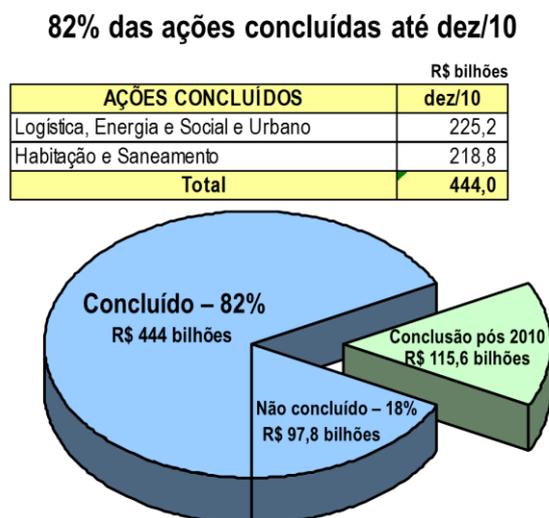


Fonte: BRASIL, 2015¹⁰¹.

¹⁰⁰ O monitoramento do PAC acompanha a evolução do Programa por meio da execução financeira dos contratos, tomando como referência os valores de repasses que cabem ao Governo Federal. A execução financeira não representa a evolução física das obras, uma vez que nestes valores encontram-se também contratos de financiamento habitacional, como veremos mais adiante neste texto.

¹⁰¹ Dados fornecidos à autora pelo Departamento de Informações da Secretaria do PAC, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em junho de 2015.

Figura 2 – Valor total das ações concluídas PAC1 2007-2010



Fonte: BRASIL, 2015¹⁰².

O balanço¹⁰³ do período apontou também que as medidas institucionais adotadas geraram resultados. As obras do PAC passaram a ser classificadas orçamentariamente como transferências obrigatórias, facilitando o repasse de recursos para Estados e Municípios ao dispensar as exigências burocráticas aplicadas aos convênios. O sistema de gestão do Programa acabou implicando em inovadora experiência de coordenação, sinergia e integração de políticas e órgãos públicos que compartilhavam os inúmeros aspectos que envolvem as grandes obras estruturantes ou mesmo a relação com diversos entes da federação. As medidas de desoneração totalizaram cerca de R\$ 63,4 bilhões entre 2007 e 2010 (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010). O aumento do crédito também apresentou resultados: as liberações de financiamentos nas obras de infraestrutura do PAC no BNDES, incluindo as da Petrobrás, elevou-se em 468% no período¹⁰⁴.

¹⁰² Dados fornecidos à autora pelo Departamento de Informações da Secretaria do PAC, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em junho de 2015.

¹⁰³ Para ver resultado detalhado do balanço de medidas institucionais e investimentos do PAC1, ver BRASIL. *Aceleração do Crescimento – PAC1 2007-2010- Balanço 4 anos*. 2011. Brasil. Disponível em <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>. Acesso em: 22 de Maio de 2015.

¹⁰⁴ Informações fornecidas à autora pela Assessoria Econômica do MPOG em dezembro de 2014.

6.3 PAC2 – 2011/2014: a segunda etapa do Programa

Ao final de 2010, o Governo Federal anunciou o novo pacote – o PAC2, com investimentos previstos para o período de 2011 a 2014.

Da mesma forma, além dos investimentos em obras, o PAC2 também deu continuidade às mudanças institucionais, ampliando o estímulo ao crédito e ao financiamento, adotando novas medidas de gestão e de melhoria do ambiente de investimento, além de prosseguir com a política de desoneração tributária¹⁰⁵.

No conjunto de medidas destinadas a estimular o financiamento e o crédito destacam-se o novo aumento de limite de crédito para o setor público para investimentos em saneamento e habitação; a flexibilização dos limites de endividamento de estados e municípios; a alteração dos limites do Sistema Financeiro da Habitação que impulsionou o mercado imobiliário.

Dentre as principais medidas de gestão do período vale ressaltar a regulamentação do Regime Diferenciado para Contratações – RDC, que simplificou as licitações de empreendimentos incluídos no PAC; a criação da Conaero¹⁰⁶ e a Conaportos¹⁰⁷; a instituição de Política Nacional de Defesa Civil que criou um sistema para apoiar os entes subnacionais no enfrentamento de desastres naturais; a criação da EPL - Empresa de Planejamento e Logística; a criação da Secretaria de Aviação Civil para formular, coordenar e supervisionar as políticas para o desenvolvimento da aviação civil e das infraestruturas aeroportuárias e aeronáuticas civil.

No âmbito das medidas que visavam à melhoria do ambiente para investimentos, destacam-se a regulamentação de decreto de orçamento de obras públicas; os novos marcos legais da mineração, do setor portuário, das ferrovias, da mobilidade urbana; e a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB.

Foi justamente para o Eixo Social e Urbano que o Programa apresentou as maiores inovações em sua segunda etapa. Foram incorporados ao PAC2 os equipamentos públicos de saúde, educação, esportes e cultura, visando apoiar estados e municípios a enfrentarem a enorme deficiência na rede de serviços públicos no país. O Programa MCMV, lançado em

¹⁰⁵ A relação completa das medidas institucionais e seus instrumentos operacionais pode ser encontrada em BRASIL. *11 Balanço do PAC*. Balanço de 4 anos, 2011 a 2014. Disponível em <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>; Acesso em 22 de Maio de 2015.

¹⁰⁶ Conaero - Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias, responsável por supervisionar a organização e a coordenação das atividades dos aeroportos

¹⁰⁷ Conaportos - Comissão Nacional das Autoridades nos Portos - CONAPORTOS criada com a finalidade de integrar as atividades desempenhadas pelos órgãos e entidades públicas nos portos e instalações portuárias

2009, passou também a fazer parte do PAC.¹⁰⁸ Além disso, foram mantidas as áreas de saneamento, urbanização de favelas e mobilidade, cujos recursos foram consideravelmente ampliados.

O Quadro 3 especifica, por Eixo e Sub-eixo do Programa, as áreas que foram incluídas no PAC1, e as que passaram a integrá-lo em sua segunda fase, PAC2.

Quadro 3 - Áreas de atuação do PAC

Transporte	Energia	Social e Urbano			
		Cidade melhor	Comunidade Cidadã	Minha Casa, Minha Vida	Água e luz para todos
Rodovias	Geração de Energia Elétrica	Saneamento	UBS - Unidades Básicas de Saúde	Minha Casa, Minha Vida	Luz para Todos
Ferrovias	Transmissão de Energia Elétrica	Prevenção em áreas de risco	UPA - Unidades de Pronto Atendimento	Urbanização de Assentamentos Precários	Água em Áreas Urbanas
Portos	Petróleo e Gás Natural	Mobilidade Urbana	Creches e Pré-Escolas	Financiamento Habitacional-SBPE	Recursos Hídricos
Hidrovias	Refino e Petroquímica	Pavimentação	Quadras Esportivas nas Escolas		
Aeroportos	Fertilizantes	Cidades Históricas	Centros de Arte e Esporte Unificados		
Equipamentos para Estadas Vicinais	Revitalização da Indústria Naval	Cidades Digitais	Centro de Iniciação ao Esporte		
	Combustíveis Renováveis		Equipamentos para Esportes de Alto Rendimento		

Observação: as células cinzas representam áreas de atuação incluídas no PAC2

Fonte: Adaptado pela autora com base em BRASIL, 2014.

O PAC 2 anunciou o investimento de mais R\$ 955 bilhões para o período de 2011-2014, posteriormente ampliados para mais de R\$ 1,1 trilhão. O comparativo entre as duas etapas está apresentado na tabela 7. Assim como ocorreu com o PAC1, já no lançamento do PAC 2 previa-se que, após 2014, seriam investidos mais R\$ 1,30 trilhão para a conclusão de obras que não se encerrariam no período original, elevando o valor total do anúncio da nova carteira do PAC2 para o valor total de R\$ 2,6 trilhões.

¹⁰⁸ A primeira fase do Programa Minha Casa, Minha Vida – MCMV1 refere-se ao período 2009-2010 e à meta de contratação de 1 milhão de unidades habitacionais. A segunda fase do Programa - MCMV2 - foi anunciada para o período de 2011-2014 e estabeleceu a meta de contratação de 2,75 milhões de unidades habitacionais.

Tabela 7 – Comparativo do investimento PAC1 e PAC2*

Eixos	R\$ bilhões		
	PAC1 2007-2010	PAC2 2011-2014	Crescimento %
Logística ¹⁰⁹	104	91	(- 8,75) %
Energia	314	457	45%
Social e Urbano	239	533	125%
Equipamentos	-	23	100%
Total	657	1.104	68%

*Valores das carteiras no final dos períodos das respectivas etapas do PAC

Fonte: Adaptado pela autora com base em BRASIL, 2014.

Além dos novos valores anunciados para o PAC 2 (R\$ 1,1 trilhão) foram também incluídos nesta carteira o saldo das obras selecionadas no PAC1 (R\$ 205,64 bilhões) que não foram concluídas no período de 2010 -2014.

A situação da carteira do PAC 2 em dez de 2014, considerando os valores anunciados para o período 2011-2014 e pós 2014, além do saldo das obras não concluídas do PAC1 encontram-se na Tabela 8.

¹⁰⁹ Em 2012 o governo Federal lançou o Programa de Investimento em Logística – PIL, para executar amplo leque de concessões ao setor privado nas áreas de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos e por essa razão manteve estável o nível de investimento em logística no PAC. As informações sobre o PIL estão disponíveis em <http://www.logisticabrasil.gov.br/>

Tabela 8 - Previsão de investimento em Infraestrutura PAC2 2011-2014 e Pós 2014

(continua)

R\$ bilhões						
Infraestrutura	Descrição	Saldo de obras não concluídas no PAC1 (2007-2010) que migrou para o PAC2 em Dez/2010	Novos empreendimentos selecionados no PAC2 (2011-2014) - Situação em Dez/2014	Total PAC 2 (Saldo PAC1+PAC2)	PAC2 Previsão Pós 2014	
Logística	Aeroporto	0,43	20,91	21,34	8,85	
	Estradas Vicinais	-	4,11	4,11	-	
	Ferrovia	6,00	11,31	17,32	41,90	
	Hidrovia	0,27	0,66	0,93	2,53	
	Porto	1,93	2,55	4,48	4,04	
	Rodovias	9,28	51,56	60,84	33,17	
	Total		17,92	91,08	109,01	90,5
Energia	Combustíveis Renováveis	0,22	2,96	3,18	5,26	
	Geologia e Mineração - CPRM	0,23	0,63	0,86	-	
	Geração de Energia Elétrica	29,92	84,13	114,05	66,39	
	Marinha Mercante	-	31,00	31,00	-	
	Petróleo e Gás Natural	124,94	311,39	436,33	899,60	
	Transmissão de Energia Elétrica	1,19	27,80	28,99	23,35	
	Total		156,50	457,91	614,41	994,6
	Social e Urbana	Água em áreas urbanas	3,62	5,61	9,23	12,30
Luz para Todos		-	8,13	8,13	-	
Recursos Hídricos Semiárido		8,32	13,45	21,77	11,67	
Cidades Digitais		-	0,03	0,03	-	
Cidades Históricas		-	-	-	0,20	
Cidades Históricas		-	0,22	0,22	1,42	
Equipamentos de Esporte de Alto Rendimento		-	1,18	1,18	1,75	
Infraestrutura Turística		-	0,07	0,07	0,65	
Mobilidade Urbana		1,30	16,99	18,30	83,51	
Pavimentação		-	0,88	0,88	3,97	
Prevenção em áreas de risco		0,96	4,54	5,50	14,62	
Saneamento		10,41	14,64	25,05	27,84	

Tabela 8 - Previsão de investimento em Infraestrutura PAC2 2011-2014 e Pós 2014

(continuação)

Infraestrutura	Descrição	R\$ bilhões			
		Saldo de obras não concluídas no PAC1 (2007-2010) que migrou para o PAC2 em Dez/2010	Novos empreendimentos selecionados no PAC2 (2011-2014) - Situação em Dez/2014	Total PAC 2 (Saldo PAC1+PAC2)	PAC2 Previsão Pós 2014
	Centro de Artes e Esportes	-	0,44	0,44	0,32
	Centro de Iniciação ao Esporte	-	0,00	0,00	0,97
	Creches e Pré Escolas	-	3,63	3,63	4,47
	Quadras Esportivas nas Escolas	-	1,88	1,88	2,83
	UBS	-	2,47	2,47	1,17
	UPA	-	0,49	0,49	0,52
	Financiamento SBPE	-	360,15	360,15	-
	MCMV 2	-	88,84	88,84	-
	Urban. assentamentos precários	6,59	7,16	13,75	21,10
	Total	31,21	530,80	562,02	189,3
Equipamentos	Ciência e Tecnologia	-	0,01	0,01	-
	Cultura	-	0,04	0,04	-
	Defesa	-	16,32	16,32	34,83
	Educação	-	5,22	5,22	-
	Integração Nacional	-	1,73	1,73	-
	MDS	-	1,25	1,25	-
	Justiça	-	0,02	0,02	-
	Saúde	-	0,33	0,33	-
	Total		24,93	24,93	34,83
Total		205,64	1.104,73	1.310,37	1.309,24

Fonte: Elaborado pela autora, 2015¹¹⁰.

É oportuno esclarecer que um empreendimento, quando incorporado ao PAC, passa a receber tratamento diferenciado, tanto do governo federal, como das diversas instituições envolvidas em sua execução. Primeiramente, porque, tratando-se de empreendimento considerado estratégico e tendo seu financiamento classificado como transferência obrigatória

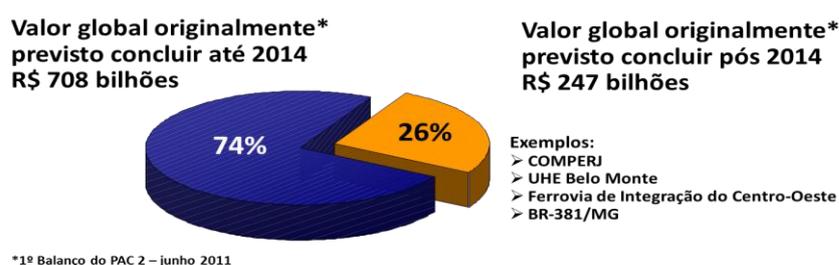
¹¹⁰Dados informados à autora pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2015.

fica fora do alcance de eventuais contingenciamentos orçamentários e financeiros. O empreendimento passa também a se beneficiar de uma série de medidas de facilitação e desburocratização, tais como a dispensa de comprovação prévia de regularidade fiscal por parte dos entes, a dispensa de contrapartidas financeiras, as licitações por meio do RDC, prazos especiais para licenciamentos ambientais, entre outras. Acrescente-se ainda, que as intervenções do PAC são objeto de monitoramento intensivo que, para além da finalidade de cobrar providências ao seu adequado andamento, objetiva também usar forte capacidade de articulação governamental no mais alto escalão de governo para resolver os possíveis obstáculos em seu caminho. Ou seja, é como se o empreendimento incluído no PAC recebesse um selo urgência e prestígio que lhe atribui alto nível de interesse governamental e que lhe permite enfrentar as burocracias e as dificuldades típicas da administração pública em condições muito vantajosas.

A carteira do PAC2 foi formada pelos empreendimentos selecionados entre 2011 e 2014, mas também pelos empreendimentos do PAC1 que não concluíram ou não iniciaram as obras até 2010. O balanço de 4 anos dessa carteira, alcançou R\$ 1,1 trilhão, dos quais, em dezembro de 2014, haviam sido executados R\$ 1,0 trilhão, equivalente a 96,5% do previsto executar até 2014. O total das ações que foram concluídas somaram R\$ 796,4 bilhões, equivalentes a 99,7 % do previsto para conclusão no período (BRASIL, 2014).

A Figura 3 ajuda a compreender o perfil de conclusão das obras do PAC 2.

Figura 3 – Valor total das ações concluídas PAC2 2011-2014



Valor global previsto concluir até 2014 revisado* – R\$ 799 bilhões

Ações concluídas 2011-2014
Até dez/14 – R\$ 796,4 bilhões – 99,7%

* Valor dos empreendimentos atualizados

Fonte: BRASIL, 2015¹¹¹.

¹¹¹ Dados fornecidos à autora pelo Departamento de Informações da Secretaria do PAC, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em junho de 2015.

Pelo fato de o PAC ser um programa de governo, portanto, com fortes implicações políticas, seus resultados sempre despertaram polêmicas. A principal crítica esteve focada no fato de que os altos índices de execução financeira no PAC não refletem exatamente a execução física da carteira obras, cujos cronogramas são frequentemente prorrogados. Ocorre que o MCMV e os financiamentos habitacionais por meio do SBPE, por sua característica de contratação que não envolvem os procedimentos afetos à administração pública, tiveram um desempenho muito acima do previsto, otimizando a execução financeira do PAC.

Já, a carteira de obras executadas pelos poder público sofreu todo tipo de atraso e problema, independentemente do porte das obras e do gestor, e esse é justamente um dos motivos pelo qual os efeitos do PAC ficaram aquém da transformação potencial que poderiam representar. As principais razões apontam para as graves deficiências de projetos que exigiram constantes revisões, geraram aumentos de custos das obras e reprogramações nos prazos de execução, muitas vezes preocupantes. Além dos projetos, especialmente no caso das obras de infraestrutura urbana e social, os municípios, e mesmo alguns governos estaduais, enfrentaram com muita dificuldade as exigências legais e técnicas inerentes à execução de obras – licenciamentos, desapropriações e documentação de titularidade dos imóveis, licitações para todas as fases e serviços, contrapartidas financeiras em alguns casos, frequentes desistências de empresas contratadas, dentre outros. O acompanhamento da execução dos contratos pela Caixa Econômica Federal também representou um capítulo a parte, e instituiu procedimentos de que, independentemente do mérito, representaram enorme dificuldade para os entes subnacionais.¹¹² Todas essas tarefas foram também frequentemente auditadas por vários órgãos de controle, que se multiplicam nas instâncias municipais, estaduais e federais, incluindo Tribunais de Contas, Ministério Público, organizações não governamentais, dentre outros, que, eventualmente, também determinaram a suspensão de licitações ou mesmo a paralisação de obras para averiguação de inconformidades em projetos, quantitativos e orçamentos. Estas circunstâncias implicaram em um ciclo de execução de

¹¹² Estes aspectos, em especial, as dificuldades de lidar com a Caixa, constam de pesquisa elaborada com gestores locais da região do ABC em São Paulo: “Quando solicitados a indicar os aspectos negativos do programa, ganharam destaque as questões relacionadas ao excesso de exigências no que diz respeito a documentações e materiais técnicos, além de grande morosidade na aprovação, fiscalização e liberação de recursos por parte da Caixa Econômica Federal (CEF).” Urbanização de assentamentos precários no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento na Região do ABC - Chamada MCTI/CNPq/MCidades nº 11/2012. Relatório de Pesquisa. 2015.

obras de infraestrutura urbana muito mais longo do que seria desejável, com prazo médio de oito anos entre a seleção da obra pelo PAC e sua conclusão.

Estes aspectos, que iremos abordar mais detalhadamente no âmbito dos investimentos urbanos, são, sem dúvida, recorrentes e se agravam, em parte, pela ausência de planejamento e pela pouca capacidade técnica disponível nos setores público e privado, como discutiremos neste capítulo, mas também pela cultura e dinâmica da relação Estado/capital, cujos efeitos são vigorosamente ampliados pelas características do modelo federativo brasileiro, como abordado com maior ênfase no capítulo anterior.

6.4 A escolha dos empreendimentos no PAC

Os critérios adotados para a seleção dos empreendimentos no PAC diferenciam-se em função dos Eixos e do ente responsável por sua execução.

As obras dos Eixos de Energia e Logística, cuja execução é de responsabilidade do Governo Federal por meio das empresas estatais como DNIT, Infraero ou, eventualmente, por delegação aos governos estaduais, foram selecionadas por critérios que priorizaram a recuperação de estruturas existentes e a retomada de obras e projetos paralisados, sendo que, para definição de novos empreendimentos priorizou-se, com base nos estudos e planos existentes à época, as intervenções de característica estruturante e, sempre que possível, de caráter complementar às estruturas existentes.

Em busca de resultados mais rápidos, o governo optou por recuperar a infraestrutura existente, concluir projetos e andamento e buscar novos projetos com forte potencial para gerar retorno econômico e social – além de estimular, decididamente, a sinergia entre estes projetos. (BRASIL, 2007, p. 16).

Para os novos empreendimentos, retomou-se o planejamento a partir dos grandes planos setoriais existentes – Plano Nacional de Logística e Transporte e Plano Decenal de Energia, com a criação de órgãos dedicados a esta tarefa, respectivamente a EPE e EPL. Muitas críticas são feitas o PAC em razão destes pressupostos. Há quem entenda que tais planos, elaborados originalmente no período da ditadura militar, mesmo sendo atualizados, não mais corresponderiam às expectativas de um projeto de desenvolvimento para o Brasil contemporâneo.¹¹³ Ressente-se de uma revisão mais ampla e participativa dos instrumentos de

¹¹³ Ver, por exemplo, RODRIGUES, Taíla Albuquerque, SALVADOR, Evilasio. *As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais*. SER Social, Brasília, v. 13, n. 28, p. 129-156, jan./jun. 2011.

planejamento do setor que, de forma integrada, discutisse um projeto de desenvolvimento e de diminuição das desigualdades regionais para o país e, a partir daí, estabelecesse as estratégias para articular o PAC à tal projeto.

Não sendo estes Eixos o foco deste trabalho, não fomentarei o presente debate, mas para concluir, avalio que, minimamente, o processo de retomada dos investimentos em energia e infraestrutura logística no país no âmbito de um Programa de Governo, como é o PAC, com metas estabelecidas para um período de tempo correspondente a um mandato de governo sofreria inevitavelmente destas contradições. Tendo o país alcançado um limite crítico em função da ausência de investimentos, chegando a atravessar racionamento no fornecimento de energia, e porque não dizer, apagões na capacidade de fazer transporte aéreo e rodoviário de cargas e passageiros, e com cidades em situação de calamidade, é provável que o Governo Federal tenha optado por retomar os investimentos a partir dos estudos existentes uma vez que não haveria “tempo político” para reestruturação prévia das instituições e do próprio processo de planejamento.

A despeito dos monumentais problemas encontrados para execução das obras, ao mesmo tempo em que se revisitavam as instituições, normas e fontes de financiamentos, é justo reconhecer os avanços, como o grande volume de obras e a retomada de investimentos em setores ignorados há décadas tais como as ferrovias, hidrovias, portos, indústria naval, e, em especial, as áreas urbanas mais pobres das cidades brasileiras¹¹⁴.

Por outro lado, avaliamos que, apesar dos esforços governamentais no sentido de retomar o planejamento nacional do setor energético e de logística com a criação das empresas dedicadas ao planejamento, as medidas foram tímidas para o tamanho do desafio, especialmente no que se refere ao papel da União na coordenação de um Sistema de Desenvolvimento, como já foi discutido ao longo deste trabalho.

Para o Eixo Social e Urbano, no entanto, certamente influenciado pelas idéias da descentralização e, em respeito ao novo pacto federativo que colocou municípios e estados na mesma condição de entes federados, o Governo Federal optou por instituir uma dinâmica totalmente diferenciada para a seleção de empreendimentos. De um modo geral, para os maiores municípios as obras foram definidas mediante processo de diálogo com o conjunto dos entes subnacionais e para os demais, por seleção pública de propostas apresentadas por

¹¹⁴ Para detalhamento dos resultados do PAC nos Eixos de Energia e Logística consultar: 11º Balanço do PAC, 2011-2014. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=61&ler=t11851>; Acesso em 18 de maio de 2015.

Estados e Municípios em resposta à oferta de recursos para as diversas áreas setoriais integrantes do PAC.

Assim, diferentemente dos Eixos de Logística e Energia, que já tinham a carteira de investimento pré-definida, para as intervenções relacionadas ao Eixo Social e Urbano havia apenas uma previsão de recursos para investimentos e a carteira de intervenções foi sendo selecionada ao longo dos anos, entre 2007 a 2014.

A operacionalização deste processo, em linhas gerais, tinha início com a publicização de critérios de enquadramento definidos pelo Governo Federal para cada área temática em processo de seleção de empreendimentos. Tais critérios eram definidos com base nas Políticas Setoriais específicas, as mesmas apresentadas nos Cadernos MCidades temáticos abordados em capítulo anterior. Desta forma, estados e municípios eram convidados a apresentar as propostas de intervenção para obter financiamento. Em consequência do déficit acumulado pela ausência de financiamento da infraestrutura urbana, apesar do inédito volume de recursos, sempre havia nestes processos de seleção demanda por recursos em montante superior ao ofertado. A seleção das propostas era então feita com base em critérios de prioridade que levavam em consideração parâmetros técnicos, tais como, ponderação regional na distribuição de recursos, déficit, concentração populacional, concentração de pobreza, capacidade institucional e financeira do ente, entre outros. Todas as propostas recebidas eram classificadas conforme os parâmetros priorizados e recebiam uma pontuação, criando uma espécie de *ranking* para a seleção. Tais procedimentos são acompanhados de perto pela Controladoria Geral da União e auditados rotineiramente pelo Tribunal de Contas da União.

Assim, é importante reconhecer que tal procedimento introduziu uma possibilidade de mudança importante no processo de alocação de recursos públicos federais no Brasil, ao criar constrangimentos às práticas caracterizadas pelo clientelismo, pelos lobbies de parlamentares e consultores de todo tipo, pelas trocas de favores políticos e tráfico de influências que tanto atrasam o desenvolvimento do país.

Ao implementar um processo público, em mesas de negociação coletivas com governadores e prefeitos ou por intermédio de chamadas públicas que estabeleciam critérios objetivos para enquadramento e priorização de propostas, inclusive com fiscalização dos órgãos de controle, instituiu-se um caminho para a democratização do acesso aos recursos federais para infraestrutura, abrindo espaço para que as cidades e estados governados por diferentes partidos políticos, de diferentes portes, em todas as regiões do país, pudessem receber apoio federal para enfrentar problemas urbanos.

Ao adotar critérios de prioridade para seleção de empreendimentos baseados nas Políticas Setoriais específicas propostas pelo Ministérios finalísticos pode-se reconhecer também um avanço, em contraponto às práticas anteriores que acabavam por financiar de forma difusa projetos por vezes incoerentes, e até incompatíveis com as metas estabelecidas pelas políticas públicas, baseados em interesses políticos e econômicos, cujo maior benefício, muitas vezes, era o de simplesmente contribuir para aumentar a taxa de retorno do capital financeiro especulativo. Identificaremos esse processo analisando os critérios de seleção de algumas temáticas urbanas neste capítulo. Antes, porém, para facilitar a compreensão das estratégias do Programa, é válido uma breve interrupção para compreensão do seu sistema de tomada de decisões e monitoramento.

6.5 Monitoramento do PAC e os desafios para a gestão de um programa de infraestrutura no Brasil

A execução de obras de infraestrutura, especialmente as de grande porte é sempre tarefa desafiadora em função dos conflitos de interesse que desperta, dos impactos que acarreta, sejam ambientais ou sociais, e do nível de exigências técnica, operacional e financeira que demanda. Considerando o ambiente institucional e político brasileiro, a gestão destes empreendimentos torna-se muito mais complexa.

Pires (2015, p. 181-184) aponta quatro principais vetores que contribuem decisivamente para acentuar esse ambiente, agregando alta instabilidade e complexidade para o processo de execução de um programa de infraestrutura de grande porte como o PAC.

O primeiro refere-se à “construção da governabilidade em um regime presidencialista multipartidário” (PIRES, 2015, p. 181-184) cuja organização política implicou no Brasil a formação de governos de coalizões que cobram, no entanto, alto preço para a sua sustentação política, como discutimos no capítulo anterior.

A Constituição de 1988 restaurou a independência formal entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, instituindo para os dois primeiros processos eleitorais nos níveis federal, estadual e municipal. No início dos anos 1990, a combinação entre presidencialismo, multipartidarismo e federalismo já era reconhecida como potencialmente explosiva, uma vez que induziria a fragmentação e dificultaria a formação de coalizões de governo estáveis entre o Executivo federal, de um lado, e o Legislativo e os governos subnacionais, de outro. No entanto, como observado ao longo dos últimos 25 anos, a construção e

sustentação de governos de coalizão têm sido possíveis no Brasil [...] entretanto, tem demandado volumes crescentes de recursos e bens com valor de troca por apoio político no Congresso e nos governos subnacionais como emendas parlamentares, cargos em ministérios, autarquias e empresas estatais, atraindo para a administração do Executivo atores políticos não necessariamente alinhados com as prioridades e com o estilo de gestão dos Presidentes eleitos [...]. (PIRES, 2015, p. 182).

O segundo vetor relaciona-se à descentralização política administrativa instituída pela Constituição Federal de 1988, que foi generosa ao estabelecer competências concorrentes e exclusivas aos entes subnacionais, mas restrita ao prever mecanismos de articulação dos entes federados, tema este também explorado mais detalhadamente no capítulo anterior.

O terceiro vetor refere-se à variedade de atores com mandato para controle e licenciamento da atividade estatal em diversos aspectos, destacando-se órgãos empoderados para fiscalizar, como Ministério Público, os Tribunais de Contas, a Polícia Federal, a Controladoria Geral da União; os órgãos com poderes para licenciar, como as diversas instâncias que zelam pela preservação do patrimônio histórico, turístico e artístico, assim como pelo patrimônio ambiental, cujo processo de licenciamento tem complexas interfaces com uma outra intrincada rede de instituições que precisam ser frequentemente consultadas em seu processo de elaboração, tais como, a FUNAI - Fundação Nacional do Índio, o INCRA - Instituto de Colonização e Reforma Agrária, o ICMbio – Instituto Chico Mendes de conservação da Biodiversidade, dentre outros. Estas interfaces reproduzem-se também no âmbito dos estados e municípios, e atuam com autonomia e independência nas diversas instâncias de governo.

O quarto vetor tem relação com o fortalecimento da democracia e do controle social no país após a Constituição Federal, que resultou, entre outros aspectos, no expressivo crescimento de instâncias de acompanhamento e monitoramento das políticas públicas, com destaques para os Conselhos, Comissões, audiências públicas e outras formas, muitas vezes deliberativas, que interferem nos processos de execução e, eventualmente, também entram em conflito com outras instâncias competentes.

Se, por um lado, a atuação desse conjunto de forças retrata importantes avanços no sistema democrático brasileiro, por outro, geram níveis de dificuldades por vezes quase intransponíveis, dependendo da forma e do equilíbrio de forças políticas, econômicas, institucionais e sociais mobilizadas. Como lembra Pires:

Se a incidência de cada um desses vetores isoladamente já oferece desafios consideráveis à ação governamental, a ocorrência simultânea deles oferece oportunidades de elevação ainda maior dos níveis de complexidade. Se, por um lado, a percepção de tais vetores, reforça a fragmentação política e administrativa do Estado brasileiro, por outro lado, o entrelaçamento deles aumenta o potencial de divergência, tensão e impasses. Em um ambiente institucional de tal forma intrincado, a concretização de políticas públicas ocorre somente por meio da intervenção e entrelaçamento de múltiplas arenas (ABERS; KECK, 2013). Assim, a busca por um nível mínimo de comunicação, articulação e coordenação entre os diversos atores envolvidos, e a produção de coerência e complementaridade entre suas ações se torna um dos principais desafios para o funcionamento do governo e para a concretização de investimentos em infraestrutura. (2015, p. 185).

Neste ambiente de alta complexidade governamental, e considerando que o PAC foi lançado com o compromisso de cumprir metas em determinado período de tempo, como já foi dito, instituiu-se um sistema de tomada de decisão e monitoramento de sua execução que envolveu cargos de alto escalão do Executivo e uma estrutura dedicada à manter a articulação e o acompanhamento do andamento da carteira de empreendimentos. A Figura 4 ajuda a compreender o arranjo institucional instituído pelo PAC. (BRASIL, 2014).

Figura 4 – Arranjo institucional do PAC



A forma de monitoramento adotada pelo PAC contribuiu para disseminar internamente a cultura de planejamento, priorização, responsabilização e gestão intersetorial.

Muitas vantagens decorrem da instituição das instâncias de monitoramento. A delegação da condução estratégica e das responsabilidades sob resultados do Programa a um colegiado formado pela cúpula do governo implicou em elevar a importância política do PAC, e conseqüentemente, a prioridade com que o mesmo é tratado dentro e fora do governo, do setor público e do setor privado. O modelo de gestão colegiada para tomada de decisões também minimizou radicalmente os problemas gerados pela atuação e presença de atores políticos nem sempre alinhados com o programa de governo, cerceando a liberdade de ação dos Ministérios finalísticos que, muitas vezes, atuavam para atender interesses políticos e partidários, muitas vezes em detrimento da própria estratégia do Programa.

A atuação das instâncias colegiadas nesse modelo de gestão de proximidade contribuiu ainda para melhorar a qualidade técnica das propostas apresentadas para financiamento, inibir as frequentes solicitações de alterações em orçamentos ao criar constrangimentos e responsabilidades aos gestores setoriais que precisam demonstrar a sua necessidade. Apresentou também, importante resultado na mitigação de obstáculos que geram frequentes atrasos nos prazos de conclusão das obras, dada a sua capacidade de articular órgãos eventualmente envolvidos no processo de execução, criando consensos e acelerando as providências necessárias. Um exemplo relevante foi a decisão de classificar o PAC como despesa de transferência obrigatória,¹¹⁵ que, como já comentado, foi fundamental para manter o fluxo de repasses e pagamentos, mas principalmente, por contornar um problema crônico de acesso a recursos federais por parte dos municípios brasileiros. No âmbito das transferências voluntárias, onde os repasses são feitos por meio de sistema de convênios, para que possa haver transferências de recursos federais é necessário que o Município comprove, antes de cada parcela, a sua condição de adimplência no Banco de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal e do Cadastro Único de Convênio - SIAFI/CAUC. Como se viu, boa parte dos municípios brasileiros tem sérias dificuldades institucionais e financeiras até para manter em dia suas obrigações legais, mesmo que por um período de tempo. Assim, quanto mais pobre e sem estrutura for o município e, portanto, mais dependente de recursos federais para fazer investimentos, menor seria a chance de conseguir acessá-los na métrica do sistema de transferências voluntárias.

¹¹⁵ A Lei n. 11.578/11 regulamenta a transferência obrigatória de recursos no PAC. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/Lei/L11578.htm

Não é por acaso que inúmeras emendas parlamentares disputadas pelos deputados não conseguem sequer ser executadas ou deixam municípios em graves condições de inadimplência para a respectiva prestação de contas.

Paradoxalmente, o nível de ingerência destes Ministérios coordenadores tem um impacto negativo importante para as políticas setoriais que, sob alguns aspectos, sofreram importantes prejuízos em suas estratégias específicas ao subordinarem-se a visões mais estratégicas na ótica macroeconômica, gerencial e política imposta pelos GPAC, como vimos ocorrer com o Sistema Nacional de Habitação em capítulo anterior.

6.6 A carteira de empreendimentos do Eixo Social e Urbano do PAC

Pelo seu montante, podemos supor que a destinação de recursos para as cidades transformou o PAC no maior programa de obras de infraestrutura que o país implementou, considerando o mesmo período de tempo.

O Programa destinou cerca de R\$ 981,0 bilhões para o PAC, dos quais, R\$ 772 bilhões para o período de 2007 a 2014, visando à execução de obras pelos estados e municípios em diversas temáticas urbanas, conforme modalidades sintetizadas na Tabela 9.

Tabela 9 - Investimento em infraestrutura social e urbana PAC 2007-2014 e Pós 2014

Descrição	PAC 1 2007-2010	PAC 2 2011- 2014	Total 2007-2014	Pós 2014	Total em R\$ bilhões
Água em áreas urbanas	-	9,23	9,23	12,30	21,53
Luz para Todos	6,60	8,13	14,70	-	14,70
Recursos Hídricos	2,00	21,77	23,73	11,67	35,40
Semiárido	-	0,03	0,03	-	0,03
Cidades Digitais*	-	-	-	0,20	0,20
Cidades Históricas	-	0,22	0,22	1,42	1,64
Esporte de Alto Rendimento	-	1,18	1,18	1,75	2,93
Infraestrutura Turística	-	0,07	0,07	0,65	0,72
Mobilidade Urbana	2,70	18,30	21,03	83,51	104,54
Pavimentação	-	0,88	0,88	3,97	4,86
Prevenção em áreas de risco	-	5,50	5,50	14,62	20,12
Saneamento	1,50	25,05	26,58	27,84	54,41
Centro de Artes e Esportes	-	0,44	0,44	0,32	0,76
Centro de Iniciação ao Esporte*	-	-	-	0,97	0,97
Creches e Pré Escolas	-	3,63	3,63	4,47	8,10
Quadras Esportivas nas Escolas	-	1,88	1,88	2,83	4,71
UBS	-	2,47	2,47	1,17	3,65
UPA	-	0,49	0,49	0,52	1,01
Financiamento SBPE	-	360,15	360,15	-	360,15
MCMV 2	-	88,84	88,84	-	88,84
Urban. assentamentos precários	216,60	13,75	230,32	21,10	251,42
	229,40	562,02	791,39	189,3	980,7

Fonte: BRASIL, 2015¹¹⁶.

* Modalidades com empreendimentos contratados, mas ainda sem início de execução em dez/2014. A carteira de Cidades Digitais é da ordem de R\$202 milhões e a de Centro de Iniciação ao Esporte de R\$ 967,1 milhões.

Um dos primeiros critérios de priorização adotados no Programa refere-se à decisão de agrupar os municípios em função do porte e da região, como um dos parâmetros que deveriam nortear, no nível macro, a decisão de distribuição de recursos das diversas áreas temáticas. Tal agrupamento facilita a tomada de decisão permitindo orientar a aplicação dos recursos

¹¹⁶ Dados fornecidos à autora pelo Departamento de Informações da Secretaria do PAC, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em junho de 2015.

considerando as premissas de diminuir os desequilíbrios regionais e priorizar o atendimento aos maiores déficit no território brasileiro nas respectivas políticas setoriais. Os parâmetros estão no Quadro 4.

Quadro 4 – Agrupamento de municípios no PAC

Grupos	Qtde	Municípios	% da população
G1	477	11 RMs* e RIDE/DF Acima de 70 mil hab. no N, NE, CO Acima de 100 mil hab. no S, SE	60%
G2	223	Entre 50 e 70 mil hab. no N, NE, CO Entre 50 e 100 mil no S, SE	8%
G3	4.855	Abaixo de 50 mil habitantes	32%

Fonte: BRASIL, 2014.

*São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Fortaleza, Curitiba, Campinas, Belém e Santos.

Para dar condições de acesso aos diferentes municípios definia-se a distribuição inicial dos recursos levando-se em consideração a área setorial e a característica específica do déficit para cada grupo de municípios. Para exemplificar, recorro às seleções de saneamento. Como o Brasil apresenta alto e generalizado déficit de saneamento em todas as suas regiões, segregava-se, desde o início, recursos exclusivos para seleções de propostas dirigidas aos municípios com menos de 50 mil habitantes (G3) dos recursos destinados aos municípios maiores (G1 + G2). Os critérios de seleção que davam sempre prioridade a projetos de natureza estruturante com foco na universalização e no atendimento do maior número de habitantes, podiam assim atender também a municípios menores.

Eventualmente, a classificação dos municípios nestes grupos também era instrumento facilitador de eventuais decisões do GPAC no sentido de fomentar determinada política setorial, concentrando recursos para grupos de municípios com perfil específico. Citam-se, como exemplos, a decisão de anunciar seleções destinadas, exclusivamente, a implantar equipamentos esportivos mais complexos somente nos municípios maiores e a de oferecer máquinas e equipamentos para manutenção das estradas vicinais somente para os municípios pequenos.

Este critério de orientação da aplicação de recursos em função do porte e localização regional dos municípios no território brasileiro é importante, uma vez que permite dirigir os recursos de determinadas políticas setoriais, priorizando sua aplicação para onde a situação é mais crítica ou mais estratégica para o país como um todo.

Além da divisão em grupos, eventualmente as seleções podiam também abordar aspectos temáticos ou territoriais específicos, como as seleções exclusivas para municípios localizados na região do Semiárido brasileiro,¹¹⁷ que vinha sendo castigada vigorosamente pela seca, ou as ações de preservação do Patrimônio Histórico¹¹⁸, cujo recorte territorial obedecia outros critérios que consideravam entre outros parâmetros, a gravidade do risco a que o bem protegido estava exposto.

Entretanto, aqui é necessário admitir que tais critérios, embora fundamentados nas Políticas Setoriais específicas, teriam, certamente, seus efeitos potencializados se estivessem inseridos em uma política nacional de desenvolvimento urbano, atendendo assim, além do objetivo de mitigar os déficits locais específicos, a uma estratégia de estruturação e desenvolvimento integrado do país. Esta deficiência, por exemplo, fez com que fosse possível estabelecer um critério de regionalização que desconsiderou a importância e as particularidades dos problemas das Regiões Metropolitanas. Embora os municípios integrantes das RMs tenham sido sempre priorizados nas seleções dirigidas ao Grupo 1, dada a concentração populacional e a gravidade dos problemas urbanos e sociais metropolitanos, estas deveriam, por si só, constituir-se como um grupo específico, orientado por políticas também específicas, com recursos destinados a projetos de saneamento, urbanização drenagem, mobilidade, dentre outros, exclusivamente de natureza metropolitana. Tal medida obrigaria minimamente o diálogo interfederativo e, o mais importante, o planejamento, a reflexão e a pactuação sobre a ocupação e a expansão urbana no território. Financiar projetos de natureza metropolitana é bem diferente de financiar projetos em Regiões Metropolitanas. Sem nenhuma dúvida, um expressivo recurso destinado a tal natureza de projeto seria forte indutor para um novo arranjo de governança, além de contribuir para fomentar o planejamento e diálogo intergovernamental tão necessário em nosso modelo federativo, como explorado mais detalhadamente no capítulo anterior.

¹¹⁷ O PAC Prevenção Semiárido destinou R\$ 3,4 bilhões para obras de ampliação de produção, reservação e distribuição de água para consumo humano para nove estados do nordeste e norte de MG que integram a região do semiárido brasileiro, visando reduzir os graves efeitos da seca. Os critérios de seleção priorizaram as soluções estruturantes. Para maiores informações, consultar: BRASIL. *11º Balanço do PAC 2, 2011 – 2014*. Disponível em: http://www.pac.gov.br/pub/up/pac/11/PAC11_AguaLuzParaTodos.pdf

¹¹⁸ O PAC Cidades Históricas tem por objetivo preservar o patrimônio brasileiro, valorizar a cultura nacional e promover o desenvolvimento econômico e social com sustentabilidade e qualidade de vida para os cidadãos. Na primeira seleção foram incluídas 425 obras de restauro em edifícios e espaços públicos localizadas em 44 cidades, de 20 estados brasileiros. Serão investidos R\$ 1,6 bilhão. Os critérios de seleção priorizaram: a existência de tombamento federal concluído; Plano de Ação elaborado; cidades declaradas Patrimônio da Humanidade; maiores conjuntos urbanos em situação de risco; e os conjuntos urbanos marcos no processo de ocupação do território nacional. Para informações consultar <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/235>; e/ou <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/apresentacoes?mes=&ano=&keyword=cidades+historicas>

A decisão de não instituir um grupo específico para as Regiões Metropolitanas, assim como a dissociação de um Projeto Nacional de Desenvolvimento Urbano, tem origem, mais uma vez, no já mencionado *tempo político*, e na conseqüente natureza do PAC, constituído como programa de governo e não como política de estado.

Como não há na atualidade suficiente diálogo federativo, eficiente modelo de gestão metropolitana e estrutura institucional de planejamento operante, praticamente não existem projetos concluídos para serem apresentados em uma eventual oferta de recursos exclusiva para as Regiões Metropolitanas. Não existe, nem por parte do Governo Federal nem, de um modo geral, por parte dos municípios envolvidos, eventual disposição para avançar nesta discussão em função dos delicados contornos políticos que essa abordagem enseja. Por outro lado, qualquer iniciativa neste sentido demanda longo tempo de maturação, cujo cronograma é incompatível com os prazos estabelecidos pelo PAC. Assim, embora aos municípios metropolitanos tenha sido destinado grande volume de recursos, a questão metropolitana, certamente, a mais grave de todas as questões urbanas do país, não mereceu no PAC uma abordagem que pudesse contribuir para alterar qualitativamente e de forma estruturante a sua lógica fragmentada e desnordeada de expansão e exclusão sócio territorial.

6.6.1 Os Investimentos em Infraestrutura Social

De um modo geral, as chamadas Políticas Sociais tem por objetivo apoiar os entes subnacionais na diminuição das carências por equipamentos públicos nas áreas pobres das cidades brasileiras e neste sentido foram incluídas no PAC. Neste sentido, o PAC também inovou ao reconhecer sua importância e destinar volume expressivo de recursos, no âmbito de um programa de investimento em infraestrutura para apoiar a implementação de ações que estão sob responsabilidade dos estados e municípios.

- *Saúde*

Para a área da saúde, cuja estrutura de funcionamento nas cidades atinge contornos dramáticos, o PAC2 anunciou recursos para construir e equipar Unidades de Pronto Atendimento - UPA, com o “objetivo de garantir atendimento médico adequado para urgências de baixa e média complexidade e reduzir a superlotação das emergências dos grandes hospitais”, bem como para a construção e ampliação de Unidades Básicas de Saúde - UBS, visando “ampliar a oferta da atenção básica integral e criar infraestrutura de apoio às

equipes de saúde da família” (BRASIL, 2010c). Os critérios para alocação das UPAS priorizavam os municípios em decorrência da lógica de rede no sistema de saúde e as UBS foram ofertadas para qualquer porte de município. O repasse era feito por meio de transferência Fundo a Fundo (Fundo Nacional de Saúde para Fundo Municipal ou Estadual de Saúde) para que os Municípios ou Estados executassem as obras.

Ocorre que, a despeito da crítica situação da estrutura de saúde no país, muitos dos entes selecionados não implementavam as obras porque, após a sua conclusão, passam a responder pelo custeio das despesas de pessoal e manutenção, apesar de receber para isto a ajuda do SUS – Sistema Único de Saúde. O interesse dos prefeitos e parlamentares demonstrado nos concorridos processos de seleção estava mais relacionado aos frutos políticos imediatos decorrentes do anúncio dos recursos para a construção das UPAS e UBS do que ao compromisso de executá-la. Ao se depararem com a necessidade de pagar pela desapropriação do terreno para implantação do equipamento, pela elaboração de projetos e licenciamentos respectivos, pelo processo licitatório, pela forte fiscalização dos órgãos competentes, os municípios simplesmente desistiam de iniciar, ou pior, de concluir as obras. Na medida de em que o monitoramento do Programa ia identificando estes problemas, ações institucionais iam sendo tomadas para mitigá-los, tais como, a elaboração dos projetos executivos pelo Governo Federal, a instituição de RDC para facilitar as contratações, dentre outras, que contribuíram para melhorar os resultados, mas que não conseguiram assegurar o adequado desempenho do Programa, como é possível avaliar pelos resultados da Tabela 10.

Tabela 10 - PAC - Equipamentos de saúde - Situação em Dez/2013

Modalidade	Contratado		Forma de execução	
	Qtde	R\$ milhões		
UBS	15.652	3.870,30	Repasse Fundo a Fundo para o Município ou Estado* (responsáveis pela execução)	
UPA	503	1.030,30		
Resultados	Qtde	%	Qtde	%
	UBS		UPA	
Ação Preparatória	9.149	58%	348	69%
Em Execução	5.099	33%	141	28%
Concluídos	1.404	9%	14	3%
Total	15.652	100%	503	100%

Fonte. BRASIL, 2014b.

Para analisar estes resultados é necessário considerar que as seleções são feitas anualmente e é natural que alguns equipamentos selecionados no último período ainda se encontrem em fase preparatória, mas, por outro lado, é necessário admitir que tratam-se de obras com cronograma compatível com um prazo de execução de 12 meses.

O problema, que vai se repetir em praticamente todas as demais áreas setoriais, reflete a grave situação institucional dos municípios brasileiros, instituídos sem a necessária capacidade de gerar receita compatível com as responsabilidades delegadas pela Constituição.

- *Educação*

Na educação, o PAC financiou a construção e os equipamentos de creches e pré-escolas, com objetivo de “ampliar a oferta de equipamentos de educação para crianças de 0 a 5 anos e reduzir o déficit de atendimento, na faixa etária fundamental para preparação do aprendiz”. (BRASIL, 2010c). Como critério de seleção neste universo optou-se por focar nos maiores municípios uma vez que a falta deste equipamento nas maiores cidades expõe as crianças a riscos muito mais graves do que em municípios menores. Também integraram o PAC recursos para a construção e coberturas de quadras esportivas nas escolas, entendido como alternativa importante de socialização e de incentivo à permanência de crianças no ambiente escolar fora do período de aulas, especialmente nos bairros de menor renda ou de maior violência urbana. Também nestes casos o repasse de recursos era feito em etapas prévias, por meio de transferência automática do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para os Municípios e Estados.

A despeito de tratar-se de um universo de municípios maiores, a implementação deste equipamento enfrentou os mesmos problemas descritos anteriormente, com a ressalva de que, neste caso, a questão está menos relacionada com a capacidade institucional, muitas vezes também insuficiente, mas, mais afeta à dimensão dos problemas e encargos que tais municípios enfrentam atualmente, decorrente do déficit acumulado. Assim, mesmo sendo mais estruturados administrativamente, tais municípios têm dificuldades na prestação de sua contrapartida em terreno e custeio, uma vez que seus valores são sensivelmente afetados pelas dinâmicas imobiliárias e de mercado nas cidades grandes brasileiras. Os resultados desta modalidade podem ser analisados na Tabela 11.

Tabela 11 - PAC - Equipamentos de educação - Situação em Dez/2013

Modalidade	Contratado		Forma de execução	
	Qtde	R\$ milhões		
Creches	4.741	5.989,20	Repasse Fundo a Fundo para o Município ou Estado* (responsáveis pela execução)	
Quadras	7.292	2.686,30		
Resultados	Qtde	%	Qtde	%
	Creches		Quadras	
Ação Preparatória	2.689	57%	5.482	75%
Em Execução	1.829	39%	1.329	18%
Concluídos	223	5%	481	7%
Total	4.741	100%	7.292	100%

Fonte. BRASIL. 2014b.

- *Cultura e Esportes*

Para a área de Cultura, Esporte e Lazer, foram incluídos no PAC, além do financiamento à recuperação do patrimônio histórico nacional, equipamentos voltados para a ampliação da oferta de espaços públicos para a população, sobretudo os jovens, prevenindo-se contra a violência e permitindo acesso a serviços sociais. (BRASIL, 2010c). O equipamento, Centro de Artes e Esportes Unificados – CEU, na verdade um complexo composto por cineteatro, biblioteca, ginásio poliesportivo, e equipamentos destinados à assistência social, foi direcionado às localidades de baixa renda dos maiores municípios, dada a importância social e a complexidade de sua gestão, uma vez que envolve várias e distintas áreas da administração municipal e, para o que, o projeto ofereceu capacitação dos gestores locais. O projeto executivo do equipamento também foi elaborado pelo Governo Federal na tentativa de diminuir as conhecidas deficiências técnicas dos municípios. A eles, coube apenas a destinação do terreno e o respectivo projeto de implantação do equipamento e seu licenciamento junto ao Corpo de Bombeiros e no órgão ambiental competente, quando era o caso. Previa-se, no lançamento da seleção, a contratação de 800 unidades. No entanto, menos da metade, cerca de 44% foi contratada, apesar da importância, demanda e popularidade destes equipamentos. Os municípios não conseguiram apresentar terrenos, outros não conseguiram apresentar as licenças e cumprir com os poucos encargos sob sua responsabilidade e perderam o prazo para contratar equipamento. Em dezembro de 2013, somente 22 CEUs estavam concluídos e em operação e 11 ainda se encontravam em ação preparatória, levando o governo a optar por não dar continuidade a este modelo, mas

introduzir novo equipamento, o Centro de Iniciação ao Esporte – CEI, cuja gestão é menos complexa, dedicado exclusivamente à prática esportiva, com foco na iniciação esportiva e no esporte de alto rendimento, estimulando a formação de atletas em área de vulnerabilidade social. Foram contratados 285 CEIs, mas nenhum município ainda iniciou a execução das obras.

É inegável que os resultados estão muito aquém da necessidade premente que tem a população mais pobre do país por estes serviços, levando-nos a concluir, desde já que o problema dos municípios brasileiros, longe de estar centrado exclusivamente na disponibilidade de recursos, tem origem principalmente em uma crise institucional refletida pela incapacidade gerencial e técnica, pelo descompromisso com a coisa pública, pela impunidade, pelo modelo federativo, pelas consequências das relações de poder instituídas na cultura política brasileira, fundamentadas no imaginário que transforma cargos públicos em trampolins para obtenção de vantagens pessoais e políticas, onde se dão toda sorte de relações cujos únicos interessados raramente são os habitantes da cidade.

6.6.2 Os Investimentos em Infraestrutura Urbana

No campo da infraestrutura urbana o PAC destinou recursos para apoiar municípios nas áreas de habitação, saneamento, drenagem, prevenção de risco, mobilidade urbana, dentre outras¹¹⁹, como vimos nas tabelas anteriores.

Os volumes de recursos destinados atingiram patamares muito altos. Os critérios de seleção de empreendimentos asseguraram ampla participação dos estados e municípios, ou, quando restritos, justificavam-se por focar um problema específico, como é o caso da política de prevenção de risco, como comentaremos mais adiante. De um modo geral, depois da experiência da primeira seleção, na qual foram escolhidos empreendimentos que tinham apenas estudos preliminares, o PAC adotou a exigência de projetos básicos, incluindo as planilhas de quantitativos, orçamentos e demais peças técnicas necessárias à correta avaliação do empreendimento e seu custo, como pressuposto geral para enquadramento em suas seleções. A medida representou uma melhora parcial na qualificação dos empreendimentos,

¹¹⁹ O PAC apoia ações de pavimentação em vias urbanas existentes, prioritariamente em áreas de baixa renda e de maior adensamento populacional. Foram realizadas duas seleções (2010 e 2013) – R\$ 10,2 bilhões – 645 empreendimentos selecionados. Os recursos são onerosos (financiamento). Por não tratar de ação estruturante não será detalhada neste texto.

pois mesmo assim não foi possível superar a grave deficiência técnica e qualitativa encontrada na produção elaborada e apresentada pelos estados e municípios.

A perspectiva da existência de recursos ofertados de forma sistêmica e razoavelmente previsível, intrínseca ao PAC, bem como, as condições instituídas para acesso a esses recursos, baseadas em seleção pública, motivou os municípios a iniciarem o movimento para retomada do planejamento e dos projetos de infraestrutura urbana. No entanto, é necessário um tempo considerável para a reorganização do mercado de profissionais nesta área, como para a reestruturação de empresas projetistas adequadamente capacitadas, para a ampliação da oferta de cursos acadêmicos e de especialização, uma vez que o país viveu o enfraquecimento da engenharia nacional pública e privada, para o segmento de infraestrutura urbana.

Esta circunstância, somada à inadequação técnica e institucional dos municípios, sem dúvida, são causas de fundo que dão origem às dificuldades de execução na carteira de infraestrutura urbana do PAC. A ocorrência destes fatos potencializa outra vertente de problemas que ocorrem durante a execução das obras, ao gerar uma infinidade de modificações de projetos, quantitativos e orçamentos demandados pelas empresas executoras, cuja pertinência nem sempre consegue ser avaliada adequadamente pelo corpo técnico dos municípios, implicando os conhecidos problemas de aditivos de preços, prazos, inviabilidade financeira, paralisações, muitas vezes demandadas por órgãos de controle, dentre outros problemas. De um modo geral, estas modalidades eram contratadas por meio de repasse, cuja fiscalização era feita por intermédio da Caixa Econômica Federal, mandatária da União para aprovar os projetos e acompanhar a execução das obras. A exceção fica por conta das obras de saneamento para municípios com população até 50 mil habitantes, cuja carteira de obras é acompanhada pela Fundação Nacional de Saúde – FUNASA.

- *Prevenção de Riscos*

A atuação do governo federal na prevenção e risco decorrentes de desastres naturais se deu a partir de 2009 com a decisão de apoiar obras de macrodrenagem nas cidades com histórico de alagamentos e de contenção de encostas integrados às obras de urbanização de assentamentos precários. No entanto, a partir do PAC 2 o Governo Federal intensificou o apoio a estas modalidades por meio da ampliação de recursos e de seleções específicas. Em 2012, elaborou, em continuidade à Política Nacional de Defesa Civil implantada anteriormente, o Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais, motivado, em parte, pelo acidente que afetou fortemente a Região Serrana do Rio de

Janeiro¹²⁰, causando perdas materiais e humanas impactantes. O Plano foi composto de quatro eixos: Resposta a desastres, com ações de socorro, assistência e reconstrução; Mapeamento das áreas de risco; Monitoramento e Alerta, visando à estruturação de rede nacional; e ações voltadas à Prevenção de Desastres, cujos recursos foram incluídos no PAC¹²¹. Para definição das obras de prevenção a serem apoiadas, estabeleceu-se como critério de prioridade resolver estruturalmente os problemas recorrentes nas bacias hidrográficas e nas Regiões Metropolitanas que apresentassem o maior número de mortos e desabrigados em uma série histórica de 20 anos. Assim, 17 regiões metropolitanas e bacias hidrográficas foram priorizadas, abrangendo um total de 170 municípios, considerados os mais críticos para receber intervenções estruturantes, ou seja, intervenções capazes dotar a área de condições para enfrentar a recorrência de desastres, considerando, naturalmente, um determinado padrão do fenômeno natural. Entre eles destacam-se a seleção de intervenções em São Paulo, na capital e Região Metropolitana, no valor de R\$ 2,4 bilhões; Região Metropolitana e Bacia do Paraíba do Sul, que foram contempladas com R\$ 1 bilhão; Santa Catarina, que foi selecionada com R\$ 604,5 milhões para estudos, projetos e obras para as recorrentes enchentes no Vale do Itajaí; as Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte e de São Paulo e a Região Serrana do Rio de Janeiro.¹²²

É importante mencionar que, apesar da recorrência de acidentes, praticamente para nenhuma destas áreas existiam estudos hidrológicos e de drenagem elaborados, muito menos projetos executivos. Normalmente, tratam-se de obras complexas e de grande porte, que demandam uma fase detalhada de planejamento, investigação geológica e geotécnica minuciosas, uma vez que, se mal dimensionadas, podem implicar ruptura das estruturas hidráulicas ou de contenção, com consequentes danos materiais e perdas humanas. Exigem também o equacionamento prévio e a aquisição das áreas onde serão edificadas, além de todo o procedimento de licenciamento ambiental, que nunca é simples nestes temas. De um modo geral, suas soluções envolvem bacias hidrográficas e regiões que extrapolam os limites municipais, envolvendo vários municípios, muitas vezes de diferentes estados, como é por

¹²⁰ Entre 11 e 12 de janeiro de 2011, as chuvas e os deslizamentos de encostas que ocorreram na Região Serrana do Rio de Janeiro, afetou diretamente 20 municípios e 90 mil pessoas, culminando na morte de mais de 900 pessoas e deixando mais de 30 mil desabrigadas, constituindo-se no maior desastre natural da história brasileira.

¹²¹ O Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais pode ser acessado em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/pronunciamentos/apresentacoes/2012/120808_Planho_Nac_Risco_2.pdf

¹²² Dados detalhados por Unidades da Federação podem ser encontrados no 11º Balanço do PAC. Balanço de 4 anos, 2011 a 2014. Disponível em <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>; Acesso em: 22 de Maio de 2015.

exemplo, o caso da Bacia do Rio Paraíba do Sul, que é recorrente em desastres nos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo. Dada a complexidade e gravidade do problema para a escala municipal, a ausência da ação dos governos estaduais e a necessidade de forte articulação institucional, optou-se por excepcionar esta modalidade de tema e o PAC passou a apoiar a elaboração do conjunto prévio de estudos, projetos e licenciamentos para somente depois iniciar processo de financiamento da execução das obras resultantes.

Neste caso, é importante reconhecer um exemplo onde o PAC comportou-se mais como uma política de estado do que um programa de governo, pois estudos desta complexidade e abrangência demandam longo prazo de elaboração e não podem ser enfrentados pelos municípios isoladamente. Portanto a decisão de apoiá-los é carregada de responsabilidade com a política pública, e se submete ao adequado processo de planejamento e projeto em detrimento de resultados de curto prazo passíveis de gerar frutos eleitorais. Diríamos que, neste caso, a União cumpriu seu papel na Política Urbana, não só ao estruturar uma política nacional de longo prazo, mas ao fomentá-la com recursos técnicos e financeiros.

Ressalte-se que, mesmo tratando-se de problemas graves, recorrentes, e de grandes proporções praticamente nenhum governo de estado havia até então se interessado por investir em estudos de engenharia para, ao menos, prospectar sua solução. Em parte, este fato se explica pelo vultoso montante de recursos necessários para executar as obras em um contexto onde não havia qualquer perspectiva de financiamento. Além disso, o tempo que estudos desta natureza consomem para sua elaboração não permite que tal investimento se transforme em obra no período de um mandato, gerando assim desinteresse pelos governantes locais. Fato é que, mesmo recebendo recursos do PAC para os estudos e projetos e obras, os resultados produzidos estão muito aquém do esperado, com baixo percentual de execução e conclusão dos empreendimentos selecionados, em prejuízo de grande parte da população que continuará exposta aos riscos dos acidentes naturais recorrentes. Ainda existem obras de drenagem do PAC 1 não concluídas com execução média de 58%. As selecionadas no PAC 2, portanto, relativamente mais recentes, tem execução média de 12% na carteira de drenagem, 7% na carteira de Contenção de Cheias e apenas 11% na carteira de Contenção de Encostas (BRASIL, 2014b). Como se vê, não é por falta de recursos que não se enfrentam os problemas críticos das cidades brasileiras. Os dados de execução estão na Tabela 12.

Tabela 12 - Prevenção e risco - Situação da carteira em 2013

Prevenção de Risco	Contratado		Execução média
	Qtde	bilhões	
Drenagem PAC 1	211	5,2	58%
Drenagem PAC 2	210	9,8	7%
Contenção de Cheias	50	1,9	12%
Contenção de Encostas	154	2,2	11%

Fonte: BRASIL, 2014b.

- *Seleções de empreendimentos de mobilidade urbana*

A carteira de mobilidade urbana teve início no PAC 1 com recursos previstos, basicamente, para investimentos em projetos de metrô em cinco cidades que na ocasião do lançamento do PAC já tinham esboçado algum nível de estudos ou projeto. São elas: Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte e São Paulo. Da mesma forma que as demais temáticas, esses empreendimentos, a cargo de governos de estado, também avançaram muito pouco e os do Nordeste terminaram durante o PAC2.

O tema da mobilidade voltou a ocupar fortemente a agenda governamental com a decisão de sediar a Copa do Mundo. Em 2010, um conjunto de empreendimentos destinados a melhorar a acessibilidade entre pontos de interesse para os deslocamentos relacionados ao megaevento, especialmente as ligações por transporte público entre estádios, aeroportos e regiões hoteleiras das cidades sedes foram selecionados e integraram uma matriz de responsabilidade entre os governos envolvidos e a União, mas não integravam o PAC. O investimento em mobilidade neste porte e volume era, para maioria dos municípios contemplados, uma novidade e uma oportunidade *imperdível* e os agentes locais, entusiasmados em poder responder às demandas reprimidas por transporte de qualidade nas grandes cidades, apresentaram propostas ousadas e assumiram compromissos difíceis de cumprir.

Apesar do monitoramento e da cobrança incansável da mídia, muitos destes empreendimentos não foram concluídos a tempo, mesmo tratando-se do conjunto de interlocutores das maiores capitais e cidades brasileiras. Na tentativa de cumprir os prazos, houve uma grande quantidade de contratos aditados, licitações mal feitas, remoções de famílias cujos métodos não respeitaram minimamente a política de reassentamento preconizada pela SNH. As obras que não foram concluídas para a COPA 2014 passaram a integrar a carteira do PAC.

Com o lançamento do PAC2 em 2011, foram selecionadas propostas de mobilidade urbana exclusivamente para municípios acima de 700 mil habitantes, que concentram 39% da população do país. Em 2012, a seleção voltou-se para propostas das cidades médias, entre 250 e 700 mil habitantes.

Se todas as políticas públicas lidavam com altos déficits, o tema da mobilidade certamente estava entre os piores nas grandes cidades, dado os poucos investimentos na área, por parte dos governos em todas as instâncias. A população mais pobre, apartada da cidade e obrigada a viver periféricamente às áreas dotadas de infraestrutura, consome longas horas apertada em transportes públicos ineficientes e desconfortáveis. A criticidade da situação e a particularidade deste tema que atinge todas as camadas da sociedade, embora os pobres sejam indiscutivelmente mais afetados, contribuiu para elevar a pressão ao limite, em especial nas populosas regiões metropolitanas brasileiras. Foi assim que, em 2013, o país vivenciou fortes manifestações populares comentadas no início desta Tese, que cobravam dos governantes providências imediatas para o barateamento e a melhoria do transporte público. É bem verdade que o movimento, à medida que crescia, ampliava também as reivindicações para toda a pauta dos problemas urbanos, mas seu estopim foi o tema da mobilidade. Em resposta a essas manifestações o governo federal anunciou um pacote de medidas que ficou conhecido como Pacto pela Mobilidade Urbana.

Basicamente, as ações do Pacto previam medidas para barateamento da tarifa fundamentalmente centradas na política de desoneração, e o anúncio de mais R\$ 50 bilhões para obras voltadas ao transporte coletivo.

A primeira seleção dos projetos apresentados por prefeitos e governadores, voltada inicialmente somente para cidades acima de 700 mil habitantes, somente conseguiu aplicar cerca de 50% do valor disponibilizado, por falta de projetos que atendessem às diretrizes, e a alternativa encontrada foi custear a elaboração de projetos para as maiores cidades com recursos do Programa. Assim, nova rodada de seleção foi direcionada para municípios entre 400 e 700 mil habitantes. O resultado destas seleções está na Tabela 13.

Tabela 13 - PAC Mobilidade – Total da Carteira selecionada

Seleções Mobilidade	Ano	Qtde	R\$ bilhões
Metrô PAC 1/PAC2	2007	14	6,3
Copa e Legado	2010	51	12,7
Grandes Cidades	2012	44	32,6
Médias Cidades	2013	70	10,8
Pacto pela Mob. 50 Bi*	2013-2014	86	26,2
Total		265	88,6

Fonte: BRASIL, 2014b.

Para além de recursos financeiros, a falta de capacidade de gestão e o descompromisso com a coisa pública inviabilizam até mesmo as políticas públicas bem desenhadas e direcionadas aos problemas mais emergenciais das cidades brasileiras. É evidente que todas as cidades brasileiras precisam de investimentos de transporte coletivo de alta e média capacidade, mas é evidente também que as grandes metrópoles e regiões metropolitanas precisam mais do que as outras. A falta de planejamento metropolitano acaba por conduzir o financiamento de projetos e soluções pontuais, incapazes de reestruturar o transporte público e levá-lo a um novo patamar, pois, em curto prazo, seus benefícios se esgotam. A mesma apatia para investir em projetos permite que, por falta de alternativas, os investimentos valiosos e raros para solucionar o nó das grandes cidades sejam dispersados em cidades menores, resultando ao final do programa, na fragmentação do esforço e dos recursos e na manutenção do estado da arte nas metrópoles brasileiras.

De um modo geral, os critérios de enquadramento nesta modalidade visavam fomentar ações estruturantes para o sistema de transporte coletivo urbano por meio de qualificação e ampliação da infraestrutura de mobilidade urbana (BRASIL, 2012).

Os critérios de seleção privilegiavam os empreendimentos de transporte público coletivo urbano que apresentassem as seguintes características: alta e média capacidade de transporte de passageiros; atendimento às áreas com população de baixa renda; intervenção proposta integrada a empreendimentos já existentes ou em execução; previsão de integração entre modais; atendimento à demanda imediata; soluções de caráter metropolitano áreas conurbadas e as aglomerações urbanas. (BRASIL, 2014c). Os critérios, portanto, têm mérito e poderiam, se bem respondidos pelos entes locais, construir uma melhora expressiva nas condições de mobilidade das metrópoles brasileiras. Mas os indicadores não são animadores. Mesmo considerando que as seleções dos maiores projetos são mais recentes, observa-se o

mesmo padrão de desenvolvimento de obras por estados e municípios nas outras áreas do PAC, indicando que o ritmo das obras deve manter a *performance* das demais carteiras, apesar da gravidade do problema e da relevância do conjunto de obras apoiadas.

- *Saneamento e Habitação*

No campo do saneamento e da habitação os processos de seleção ocorreram de forma bastante semelhante, assim como o perfil de execução da carteira de obras, apesar das particularidades de cada um desses setores, que comentaremos a seguir.

As primeiras rodadas de seleção de intervenções em assentamentos precários e em saneamento básico ocorreram em 2007 e 2008 e voltaram-se para o diálogo com os Governos de Estados e com os Prefeitos das maiores cidades, acima de 150 mil habitantes, na expectativa de gerar compromissos para elaborar, com agilidade, os necessários projetos, licenciamentos e licitações.

Assim, rodadas de reunião com governadores e prefeitos das maiores cidades brasileiras discutiam os projetos prioritários para os seus respectivos estados, construindo, conjuntamente, a carteira dos primeiros empreendimentos do PAC. Para tanto, a União definiu os critérios de enquadramento e de prioridade que, por sua vez basearam-se nos objetivos estabelecidos nas políticas setoriais anunciadas nos Cadernos MCidades analisados anteriormente. A dinâmica adotada constituiu-se em um promissor exercício de gestão e de articulação governamental compatível com o que poderia ser o modelo de federação cooperativa no Brasil, cujas nuances foram apresentadas com mais detalhe no capítulo anterior. Coube à União, além de estabelecer os critérios de enquadramento, repassar os recursos financeiros para as obras, cuja execução ficou sob a responsabilidade dos Estados e Municípios.

Foram selecionadas nesta época, 2007/2008, as intervenções nos maiores assentamentos precários das grandes cidades brasileiras (acima de 150 mil habitantes) e projetos estruturantes na área de saneamento, ou seja, uma oportunidade para o Brasil sanar parte da enorme dívida social gerada pelo processo de urbanização com as famílias mais pobres. O resultado da execução de obras desta seleção, embora tenha realizado importantes metas, ficou bem aquém do esperado.

É bem verdade que uma carteira complexa, selecionada sem projeto, exigiria um prazo maior para sua solução, especialmente considerando-se que as obras, embora de baixa complexidade de engenharia, apresentavam altas dificuldades técnicas e operacionais para

serem executadas, por inserirem-se em regiões muito adensadas, acabando por exigir modificações frequentes de projeto, às vezes somente possíveis no próprio canteiro de obras. Também em decorrência da alta densidade habitacional destas áreas, quase sempre as intervenções demandavam remoções e reassentamentos de famílias para permitir a aberturas de vias, a eliminação de áreas de risco ou mesmo a recuperação ambiental de determinadas áreas. Embora tenham sido difundidas a política de reassentamento previstas pela Política Nacional de Habitação, o processo de reassentamento das famílias nem sempre era conduzido pelos responsáveis pela execução das obras de forma adequada, com o devido respeito, resultando muitas vezes em situações muito conflituosas. Os gestores locais deveriam também dar conta de responder a uma complexa rede de órgãos fiscalizadores que, a despeito de mérito de suas ações, não atuam sob um sistema, implicando em permanentes auditorias, apontamentos, paralisações, muitas vezes com determinações conflitantes entre eles. Destacam-se também os processos licitatórios que, fundamentados em projetos mal elaborados, deram, muitas vezes, margens a contratações que não se sustentaram no longo ciclo de execução deste perfil de empreendimentos. Muitas empresas executaram as parcelas mais rentáveis dos contratos e desistiram da obra, e outros empreendimentos foram objeto de constantes reprogramações e aditivos. Tudo isso, gerido pelas estruturas municipais e estaduais despreparadas para tal, constituem pano de fundo do resultado apresentado nas Tabelas 14 e 15.

Tabela 14 - PAC Saneamento - Situação da Carteira em 2013

PAC	R\$ Bilhões					
	Abastecimento de Água		Execução média	Esgotamento Sanitário		Execução média
	Qtde	R\$ bi		Qtde	R\$ bi	
PAC 1	3.042	9,3	71%	3.393	24,9	71%
PAC 2	662	6,5	12%	2.484	15,8	19%
Total	3.704	16	47%	5.877	41	51%

Fonte: BRASIL, 2014c

Tabela 15 - PAC Urbanização de Favelas - Situação da Carteira em 2013

PAC	Urbanização de assentamentos Precários		MCMV Conjugado (R\$ milhões)*	Execução média
	Qtde	R\$ bilhões		
PAC 1	3.205	18,7	1.374	63%
PAC 2	449	5,8	6.915	6%
Total	3.654	25	8.289	46%

* Valor do MCMV conjugado à operações contratadas de Saneamento, risco e urbanização

** % de execução financeira. Não considera MCMV

Fonte: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2015.

Parte desta carteira, selecionada há sete anos, ainda está em execução. A carteira também apresentava, independentemente do proponente ser Estado ou Município, muitos empreendimentos iniciados e paralisados há anos. Outros nem foram iniciados até o presente e encontram-se em fase ações preparatórias, como é o caso do sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho, capital do estado de Rondônia, que, apesar de não ter um sistema de saneamento e receber o aporte da União para executá-lo, até hoje não conseguiu sequer concluir o projeto.

Entre 2007 e 2008, também foram feitas seleções para cidades menores, neste caso, por meio de seleção pública, mas a carteira comportou-se de maneira equivalente, pois se as cidades maiores têm melhor estrutura institucional, por outro lado, as obras são muito mais difíceis de serem realizadas. Nas menores, ocorre o inverso, as obras são mais simples e menores, mas a capacidade de gestão piora exponencialmente.

Apesar do forte sistema de monitoramento e apoio do Governo Federal, muitos destes empreendimentos apenas comprometeram o orçamento da União, sem qualquer perspectiva de serem executados, até porque, quanto mais tempo decorria maior ficava a defasagem entre os valores aprovados e a real necessidade financeira para a execução das obras.

A partir do PAC2, o GPAC passou a propor a exclusão da carteira do PAC dos empreendimentos sem perspectiva de evolução, depois de amplo processo de negociação e interlocução com governadores e Prefeitos e de serem esgotadas todas as tratativas possíveis para sua execução. Nesta decisão, buscava-se garantir ao menos a funcionalidade dos trechos de obra iniciados, exigindo-se a devolução do restante dos recursos. Quando não era possível, instituía-se um Processo de Tomadas de Contas Especial, implicando na responsabilização do agente público executor. O resultado destas ações de monitoramento implicou, por exemplo,

no cancelamento de obras selecionadas pelo PAC que alcançaram o valor de R\$ 12,8 bilhões¹²³.

A partir de 2009, a inclusão de empreendimentos no PAC passou a ser feita com mais frequência por meio de seleções públicas, sempre mediante a exigência de apresentação de projetos. A experiência recomendava que não era adequado incluir no PAC empreendimentos que não apresentassem à época da seleção, os projetos e demais elementos técnicos necessários às análises sobre sua viabilidade.

Tal perspectiva passou a ser mais factível em função do contexto criado pela própria existência do PAC que estabeleceu um cenário sistêmico de oferta de recursos aos entes subnacionais, com critérios que propiciavam aos estados e municípios o incentivo necessário para investir em planejamento e elaboração de projetos, até porque, o próprio programa passou a financiar sua elaboração.

Nesta dinâmica, como já foi dito, o governo federal publicava um edital de chamamento onde eram estabelecidos os critérios e as prioridades e os municípios e estados apresentavam seus projetos.

- *Seleções de empreendimentos de saneamento*

Os critérios que orientavam as seleções de saneamento também se comprometiam com os mesmos princípios estabelecidos pela política setorial anunciada - buscava promover a universalização dos serviços, com prioridade para as áreas de maior déficit absoluto. Também aqui, como exemplo, vale a pena reproduzir os critérios gerais para enquadramento e as diretrizes específicas para seleção de projetos de abastecimento de água.

Critérios gerais para atendimento de demanda¹²⁴:

a) **atendam aos municípios localizados em Regiões Metropolitanas** em risco ou críticas, conforme definido no Plano de Ação em Habitação e Saneamento em Regiões Metropolitanas, elaborado pelo Ministério das Cidades em dezembro de 2003;

b) atendam população residente em Municípios que: apresentem **altos índices de mortalidade infantil; apresentem menores índices de cobertura de água e esgotos.**

¹²³ Informações fornecidas à autora pela Diretoria de Infraestrutura Social e Urbana da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2015

¹²⁴ Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Sistemática 2012. Manual para apresentação de propostas Para sistemas de abastecimento de água e Esgotamento sanitário. Programa - 2068

- c) atendam população residente em **áreas sujeitas a fatores de risco, insalubridade ou degradação ambiental**;
- d) atendam comunidades que apresentem características de **desenvolvimento humano insatisfatórias**;
- e) provenham de prestador de serviço de saneamento que apresente Certificado de Gestão do Programa Nacional de Gestão Pública, ou outro similar;
- f) atendam **regiões com previsão de implantação de projetos estratégicos** nacionais;
- g) atendam Municípios **localizados em bacias hidrográficas que apresentam déficit ou potencial déficit de disponibilidade para abastecimento de água**, ou ainda insuficiência nos sistemas de produção existentes, segundo o ATLAS da ANA;
- h) sejam complementares a empreendimentos executados no Programa de Aceleração do Crescimento;
- i) apresentem projetos em estágio avançado, considerando inclusive: licenciamento ambiental/outorga e titularidade de área;
- j) apresentem empreendimentos que **visem a universalização dos serviços** (em nível municipal ou multimunicipal);
- k) apresentem bom desempenho em obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. (MINISTERIO DAS CIDADES, 2012. p. 12, grifo nosso).

Diretrizes específicas para seleção¹²⁵:

- a) Compatibilidade com o **Plano Diretor Municipal, com o Plano Municipal de Saneamento Básico, com o Plano da Bacia Hidrográfica e com os Planos de Desenvolvimento Regional**, ou equivalentes, quando existentes.
- b) Plena funcionalidade das obras e serviços propostos que deverão reverter-se, ao seu final, em benefícios imediatos à população. No caso de obras de grande porte, executadas em etapas, deve-se assegurar a funcionalidade plena de cada etapa isoladamente.
- c) Atendimento **ao maior número de famílias possível**, de forma a ampliar o alcance dos recursos destinados ao projeto.
- d) Atendimento a Municípios que possuam, preferencialmente, legislação estabelecendo a obrigatoriedade de que, nos termos do artigo 45 da Lei nº. 11.445, de 05 de janeiro de 2007, toda edificação permanente urbana seja conectada às redes públicas de abastecimento de água disponíveis, com vistas a priorizar a saúde da população e os aspectos ambientais.

¹²⁵ Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Sistemática 2012. Manual para apresentação de propostas Para sistemas de abastecimento de água e Esgotamento sanitário. Programa - 2068

e) Adoção de soluções técnicas que objetivem ganhos de eficiência e otimização de custos.

f) Envolvimento da comunidade beneficiária desde a concepção do projeto. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012. p. 15, grifo nosso).

Nesta área sistemas de saneamento estruturantes foram selecionados, conforme destaques na tabela 16.

Tabela 16 - Maiores empreendimentos em saneamento, PAC1*

(continua)

UF	Descrição	R\$ milhões	
		Total	% Execução
AC	Esgotamento sanitário em Rio Branco/AC	104,9	74,0
	Abastecimento de água em Rio Branco	54,8	79,0
AL	Ampliação do SES de Maceió	70,9	96,0
	Implantação do SES de Arapiraca - Bacia do Piauí	50,5	25,0
AM	Ampliação do sistema de abastecimento de água para as zonas leste e norte	342,5	100,0
	Saneamento integrado do Manaus – Ampliação dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário	170,8	100,0
AP	Saneamento Integrado - bairro Aturiá em Macapá	25,0	17,0
	Saneamento Integrado - bairro Congós em Macapá	22,8	31,0
BA	Despoluição da Baía de Todos os Santos em Salvador e outros 11 municípios	381,4	68,0
	Sistema de disposição oceânica do Jaguaribe – 1ª etapa em Salvador	259,1	100,0
CE	Ampliação do sistema de esgotamento sanitário (Fortaleza)	243,7	51,0
	Ampliação do Sistema de Abastecimento de Água (SAA) – Região Oeste da Região Metropolitana de Fortaleza	150,9	93,0
DF	Ampliação do Sistema de Abastecimento de Água – Sistema Corumbá Sul (Águas Lindas de Goiás/GO e Região Integrada de Desenvolvimento – RIDE/DF)	265,5	14,0
	Ampliação do sistema de esgotamento sanitário nas colônias agrícolas Vicente Pires e Samambaia – 2ª etapa	52,3	87,0
ES	Saneamento Integrado - Poligonal 2, no município de Vitória	49,4	70,0
	Sistema de esgotamento de Guarapari	55,7	90,0

Tabela 16 - Maiores empreendimentos em saneamento, PAC1*

(continua)

		R\$ milhões	
UF	Descrição	Total	% Execução
GO	Ampliação do SES de Goiânia	219,5	41,0
	Ampliação do SAA de Goiânia - Construção do Sistema Produtor João Leite - 2ª fase	56,6	79,0
MA	Ampliação dos sistemas de esgotamento sanitário Anil, Vinhais e São Francisco (São Luís)	125,6	53,0
	Adequação do SAA - recuperação e relocação da adutora Italuís em São Luís	155,8	73,7
MG	Esgotamento sanitário na RMBH	583,7	99,0
	Ampliação de SAA dos sistemas Rio das Velhas e Paraopeba em Belo Horizonte/MG:	120,0	100,0
MS	Esgotamento sanitário em Corumbá	55,5	100,0
	Saneamento integrado e urbanização - Vila Popular (Campo Grande)	43,3	100,0
MT	Ampliação do sistema de Esgotamento Sanitário na sede municipal - diversas áreas (Rondonópolis)	63,4	79,0
	Ampliação do SAA de Várzea Grande	85,7	2,0
PA	Saneamento Integrado - bairros Jaderlândia e Maguari Açú (Ananindeua)	88,4	53,0
	Saneamento Integrado na Bacia do Tucunduba - 2ª etapa (Belém)	121,8	5,0
PB	Saneamento integrado no Vale do Rio Jaguaribe em João Pessoa	81,0	75,0
	Abastecimento de água em João Pessoa	98,0	94,0
PE	Sistema Pirapama (Recife e outros município)	229,2	60,0
	Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário – PROEST (Recife)	125,0	58,0
PI	Ampliação do SES em Teresina	103,0	22,0
	Saneamento integrado em Parnaíba - Bairros São Vicente de Paula, Santa Luzia e João Souza	55,4	61,0
PR	Ampliação do SES de Curitiba	129,9	73,0
	Ampliação do SES - Londrina e Cambé	53,5	100,0
RJ	Saneamento integrado - Complexo de Manguinhos	686,2	92,0
	Ampliação e melhorias do SAA de São Gonçalo	170,0	72,0

Tabela 16 - Maiores empreendimentos em saneamento, PAC1*

(conclusão)

UF	Descrição	R\$ milhões	
		Total	% Execução
RN	Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário (SES) - Natal-Bacias E, F, I, K e L	83,2	30,0
	Abastecimento de Água – Mossoró	123,3	61,0
RO	Ampliação do SAA em Porto Velho	116,3	68,0
RR	Ampliação do SES na sede municipal em Boa Vista - 1ª etapa	144,6	100,0
	Esgotamento Sanitário em Boa Vista	86,7	100,0
RS	Despoluição dos vales dos Rios dos Sinos, Guaíba e Gravataí	777,4	98,0
	Construção do sistema de abastecimento de água – Marrecas	246,0	100,0
SC	Ampliação do SES em Joinville	68,0	96,0
SE	Esgotamento sanitário em Aracaju e Barra dos Coqueiros	105,9	85,0
	Barragem do Rio Poxim em Aracaju	201,2	66,0
SP	Esgotamento sanitário na Baixada Santista	1.300,0	97,0
Total		9.003,3	

Fonte: BRASIL, 2015.

* Os percentuais de execução estão aplicados sobre contratos atualizados, nos quais muitas metas foram canceladas por inviabilidade.

A área de saneamento tem uma particularidade importante que merece ser analisada. Se pensarmos no *status* que o Brasil alcançou no cenário econômico internacional e em seu estágio de desenvolvimento nas diversas áreas acadêmicas e tecnológicas, é difícil compreender porque, até hoje, o país ainda apresenta impressionantes percentuais de população não atendida, ou atendida inadequadamente pelos serviços de saneamento básico. Em 2010, esses déficits alcançavam 40,6% para o abastecimento de água, 60,3% para esgotamento sanitário e 41,4% para o manejo de resíduos sólidos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013). Interessante observar também que esse déficit não está apenas concentrado nos estados e municípios mais pobres do Brasil, como era de se esperar, mas é generalizado, e

inclui os estados mais ricos da federação como, por o exemplo, o Rio de Janeiro que figura entre os estados com o maior déficit absoluto de água do país.

Não se pode propriamente alegar falta de recursos para investimento, uma vez que estes serviços operam com taxa de retorno. Tampouco se pode alegar a ineficiência institucional dos municípios titulares do serviço, uma vez que mais de 70% da população brasileira é atendida por concessionárias estaduais, ou seja, empresas públicas instituídas por governos estaduais exclusivamente com o objetivo de promover as ações de saneamento urbano.

Uma análise mais apurada, e que não é objeto do presente estudo mas que precisa ser desenvolvida, deve apontar que há sérios problemas decorrentes do atual marco legal estabelecido pela política nacional de saneamento que, a nosso ver, torna necessária a revisão do modelo implantado. A titularidade dos serviços de saneamento é do Município, sendo que, há enorme controvérsia sobre este tema no âmbito das Regiões Metropolitanas. Os municípios, a maioria sem a menor condição institucional e técnica para fornecer o serviços, cobrar as tarifas e gerenciar todas as variáveis exigidas para um eficiente sistema de saneamento, podem fazer a concessão para empresas públicas ou privadas, mediante o cumprimento de uma série de requisitos legais, que vão desde o planejamento do sistema até a formalização do contrato de concessão. Esta concessão, via de regra, é onerosa, ou seja, existem encargos de contrapartida, inclusive financeiros, a serem prestados pela concessionária, cabendo aos municípios, nesta negociação, o estabelecimento das condições da concessão. Assim como são estruturalmente incapazes de gerir os serviços, os municípios também não estão em condições de estabelecer, em condições seguras e adequadas, as contrapartidas e obrigações para as concessionárias estaduais, incluindo os maiores municípios.

Assim, as concessionárias adquirem grande autonomia para planejar a manutenção e expansão do sistema, independentemente das diretrizes frágeis e dos planos do poder concedente, quando, excepcionalmente, eles existem.

Entre as concessionárias há diferentes grupos de comportamentos observados. As mais eficientes e estruturadas companhias de saneamento do país abriram seu capital na bolsa e, ao invés de investir para eliminar o déficit nas áreas pobres das cidades e nas cidades mais pobres, as empresas preferem direcionar seus investimentos para projetos que assegurem rentabilidade exigida pelos investidores. Um bom exemplo é a COPASA, empresa de saneamento do estado de Minas Gerais, que se dividiu em duas, criando a subsidiária COPANOR, dedicada a promover saneamento nos municípios da parte pobre do estado de

Minas Gerais. Assim, enquanto a COPASA distribui dividendos com acionistas, a população do norte e nordeste de Minas Gerais, inserida no semiárido, continua sofrendo, sem perspectivas de usufruir dos serviços essenciais à sua saúde, uma vez que a COPANOR não tem a mesma saúde financeira de sua empresa-mãe, ocupada com a Bolsa de Valores.

Um outro fenômeno agrupa outro conjunto de concessionárias estaduais, que atuam com estrutura gerencial e institucional inadequadas, com altos índices de perda de água tratada, sem saúde financeira a ponto de não poder contrair financiamento e sem condições de fazer investimentos com recursos próprios. Supreendentemente, de um modo geral não se vê como prática dos Governos Estaduais, a instituição de políticas de fortalecimento institucional às suas empresas de saneamento.

Considerando o grande volume de recursos aplicados pelo PAC em saneamento e contratados, em sua maioria, por empresas públicas cujas *performances* costumam apresentar desempenho superior aos da administração direta, era de se esperar que o país daria, no curto prazo, um salto de qualidade neste tema. No entanto, como vimos anteriormente, são mesmo surpreendentes os baixos índices de entrega e conclusão das obras, assim como a quantidade de contratos não iniciados e paralisados, reforçando o nosso entendimento de que a destinação de recursos financeiros ao setor sem a devida revisão dos marcos legais e das responsabilidades federativas não é capaz de para resolver o déficit deste serviço essencial à qualidade de vida da população brasileira e incompatível com o grau de desenvolvimento que o país já alcançou.

- *Seleções de empreendimentos de urbanização de assentamentos precários*

As propostas de urbanização de favelas, como já vimos com mais detalhes em capítulos anteriores, tinham como objetivo elevar os padrões de qualidade de vida das famílias de baixa renda, por meio da implantação de ações necessárias à regularização urbanística, fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade, visando a sua permanência ou reassentamento, com a execução de ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social.

De um modo geral, os critérios para seleção de projetos de urbanização de favela privilegiavam questões consideradas estruturantes da Política Nacional da Habitação. Para exemplificar, apesar da forma um pouco extensa, reproduzimos as diretrizes¹²⁶ que regem as

¹²⁶ Manual de Instruções do Programa Moradia Digna – Ações: Apoio à Urbanização de Assentamentos

seleções neste tema, por entender que indicam a pertinência da orientação e a afinidade do PAC com o desenho da Política Nacional de Habitação neste tema, assim como, com os objetivos de ampliar o direito a cidade e promover justiça social.

a) **integração com outras intervenções ou programas da União**, em particular com aqueles geridos pelo Ministério das Cidades - MCIDADES, assim como pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, bem como com as políticas públicas de saúde, saneamento, educação, cultura e desporto, justiça e trabalho e emprego;

b) atendimento à população residente em áreas sujeitas a **fatores de risco, insalubridade ou degradação ambiental**;

c) **atendimento prioritário** às famílias com menor renda per capita, com maior número de dependentes, à mulher responsável pelo domicílio, aos idosos, aos portadores de deficiência, às comunidades quilombolas ou de etnias negra ou indígena, bem como a demandas apresentadas por movimentos sociais, associações e grupos representativos de segmentos da população;

d) **promoção do ordenamento territorial das cidades**, por intermédio da regular ocupação e uso do solo urbano;

e) promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias, sendo obrigatório agregar às obras e serviços a execução de trabalho social, com o **objetivo de criar mecanismos capazes de fomentar e valorizar as potencialidades dos grupos sociais atendidos, fortalecer os vínculos familiares e comunitários e viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens e serviços**, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade local, bem como à gestão participativa, que garanta a sustentabilidade do empreendimento;

f) contribuição, sempre que possível, das famílias beneficiadas, sob a forma de parcelas mensais ou poupança prévia, de forma a que cada família contribua, dentro de suas possibilidades, com o retorno dos investimentos aplicados em obras destinadas a sua propriedade individual, de modo a compor recursos do fundo local de habitação de interesse social;

f.1) os limites de participação financeira dos beneficiários devem ser definidos pelo conjunto da comunidade beneficiada a partir de análise da situação socioeconômica de cada uma das famílias, e, quando existente, por deliberação de conselho estadual ou municipal, onde estejam representados o poder público, a iniciativa privada e a sociedade civil;

g) **promoção da regularização fundiária** por meio de implementação de planos e projetos e de atividades jurídicas e administrativas no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios;

h) **compatibilização com Plano Diretor Municipal ou equivalente, ou com Plano de Ação Estadual ou Regional, quando existentes, e com os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade**, de que trata a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e com a legislação local, estadual e federal; e

i) **compatibilização com o Plano Local de Habitação de Interesse Social, outros planos setoriais existentes**, tais como: Plano de Saneamento Básico, Plano de Bacia Hidrográfica, Plano de Mobilidade Urbana, Plano Diretor de Drenagem Urbana, Plano Municipal de Redução de Riscos;

j) **mitigação de conflitos fundiários urbanos**, assim considerados como as disputas pela posse ou propriedade de imóvel urbano, objeto de litígio judicial, envolvendo famílias de baixa renda, que demandarem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.

k) atendimento ao disposto no inciso II, do art. 4o, da Lei no 11.124, de 2005¹²⁷. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012, p. 5-6, grifo nosso).

Observa-se que existe estreita relação entre as diretrizes estabelecidas para a seleção de projetos e as prioridades da Política Municipal de Habitação e, por consequência, da Política de Desenvolvimento Urbano preconizada. Há um esforço visível de integração entre política e gestão que não deve ser menosprezado, uma vez que é assim que, na prática, se dá concretude a uma intenção. Por um lado, verifica-se o esforço em induzir a compatibilização das intervenções com o planejamento e seus instrumentos legais, como Plano Diretor, o Plano de Habitação Local e demais planos setoriais existentes (alíneas d; h; i). Por outro lado, os demais critérios indicam o comprometimento com a melhoria de vida e a possibilidade de autonomia das populações mais vulneráveis, na medida em que diminui a sua dependência em relação à ação governamental, induzindo portanto a uma seleção de propostas que busca, sem dúvida, ampliar o direito à cidade para as populações mais segregadas e promover justiça social.

¹²⁷ Dispõe sobre o SNHIS, cria o FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Artigo 4o, inciso II: A estruturação, a organização e a atuação do SNHIS devem observar:

- prioridade para planos, programas e projetos habitacionais para a população de menor renda, articulados no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal;
- utilização prioritária de incentivo ao aproveitamento de áreas dotadas de infraestrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana;
- utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social;
- sustentabilidade econômica, financeira e social dos programas e projetos implementados;
- incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia;
- incentivo à pesquisa, incorporação de desenvolvimento tecnológico e de formas alternativas de produção habitacional;
- adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação e de indicadores de impacto social das políticas, planos e programas; e
- estabelecer mecanismos de quotas para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres dentre o grupo identificado como o de menor renda da alínea "a" deste inciso.

Foram incluídos no PAC¹²⁸ todos os maiores complexos de favela do país. Para exemplificar a dificuldade de execução das obras, a Tabela 17 apresenta o percentual de execução médio das maiores favelas selecionadas ainda no PAC 1, entre 2007 e 2008.

Tabela 17 - Maiores empreendimentos de Urbanização de Assentamentos Precários, PAC1 por Unidades da Federação

(continua)

UF	Descrição	R\$ milhões	
		Total	% Execução
AC	Provisão Habitacional – Bairro Floresta (Rio Branco)	16,5	100,0
AM	Provisão habitacional do Bairro Nova Cidade (Manaus)	70,9	47,5
	Produção habitacional do Conjunto Cidadão XI, XII e XIII (Manaus)	77,4	95,0
AP	Urbanização - Vila Mucajá - 1ª e 2ª etapas (Macapá)	28,3	84,0
BA	Urbanização da Lagoa Grande (Feira de Santana)	68,6	34,5
CE	Urbanização da Bacia do Maranguapinho (Fortaleza)	556,6	35,0
	Urbanização da Vila do Mar (Fortaleza)	147,2	67,0
ES	Urbanização da Poligonal 1 – 1ª e 2ª etapas (Vitória)	45,6	54,0
GO	Provisão Habitacional - Residencial Governador Jerônimo Coimbra Bueno (Goiânia)	64,8	99,9
MA	Urbanização - Grande Cafeteira e Riacho Bacuri (Imperatriz)	50,3	71,0

¹²⁸ Para conhecer mais detalhes sobre execução do PAC Urbanização ver: CALDAS, Maria Fernandes. O Programa de Aceleração do Crescimento e as Obras de Infraestrutura Urbana – Avanços e Desafios. I URBFavelas. Seminário Internacional sobre Urbanização de Favelas. Anais. Santo Bernardo do Campo. 2014. Disponível em: <http://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais/ARQUIVOS/GT1-158-123-20140815183824.pdf>

Tabela 17 - Maiores empreendimentos em urbanização de assentamentos precários, PAC1 por UF*

UF	Descrição	R\$ milhões	
		Total	% Execução
	Urbanização - Margem Esquerda do Rio Anil (São Luís)	371,0	75,0
	Urbanização da Vila Pedreira Prado Lopes e do Aglomerado Morro das Pedras (Belo Horizonte)	162,3	96,0
MG	Urbanização da Vila São José (Belo Horizonte)	157,7	82,0
	Urbanização de Diversos Bairros (Ribeirão das Neves)	139,0	96,0
	Urbanização do Ribeirão Arrudas (Belo Horizonte e Contagem)	260,0	98,0
MS	Urbanização - Bacias dos Córregos Cabaça e Segredo (Campo Grande)	35,2	100,0
	Urbanização - Cravo Vermelho III, Tiradentes, Pantanal e Lar Doce Lar (Corumbá)	33,1	93,0
MT	Urbanização - São Mateus, Paula II, Cristo Rei, Mapim, Água Limpa, Costa Verde e 23 de Setembro (Várzea Grande)	34,6	95,0
	Urbanização - Jardim Icarai e Jardim São João (Várzea Grande)	26,4	12,7
PA	Urbanização – Igarapé Taboquinha (Belém)	78,2	51,5
PE	Urbanização – Bacia do Beberibe (Recife, Camaragibe e Olinda)	558,0	55,0
	Urbanização – Via Mangue (Recife)	109,6	62,0
PI	Provisão Habitacional – Conjunto Habitacional Jacinta Andrade no Bairro Sta Maria Codipi (Teresina)	147,0	82,0
PR	Urbanização – Guarituba (Piraquara)	103,7	61,0
	Urbanização – Complexo do Cantagalo – Pavão Pavãozinho (Rio de Janeiro)	75,7	68,0
RJ	Urbanização do Complexo do Alemão (Rio de Janeiro)	955,5	90,0
	Urbanização da Colônia Juliano Moreira (Rio de Janeiro)	172,5	68,0
	Urbanização da Rocinha – 1ª e 2ª etapas (Rio de Janeiro)	278,8	78,0
RO	Urbanização – vários bairros da Zona Leste (Porto Velho)	42,5	63,0

Tabela 17 - Maiores empreendimentos em urbanização de assentamentos precários, PAC1 por UF*

UF	Descrição	(conclusão)	
		R\$ milhões	% Execução
Total			
RR	Urbanização – Rua General Penha Brasil (Boa Vista)	23,3	99,0
	Urbanização do Arroio Cadena e Vacacaí-Mirim (Santa Maria)	137,0	58,0
RS	Urbanização - Canyon, Campos da Serra, Interlagos, Fátima Baixa e Marechal Floriano (Caxias do Sul)	47,8	90,0
	Urbanização Vila Dique e Nazaré (Porto Alegre)	95,0	78,0
SC	Urbanização - Maciço do Morro da Cruz (Florianópolis)	84,4	61,0
	Billings e Guarapiranga – urbanização integrada de favelas nas represas	1.100,0	63,0
SP	Paraisópolis – urbanização integrada da favela	318,9	67,6
	Heliópolis – Urbanização	229,8	78,0
	Provisão Habitacional - Sede do município - Áreas de risco (Arso 131) (Palmas)	31,9	54,0
	Provisão Habitacional - Sede do município - Áreas de risco (Arso 92) (Palmas)	51,8	6,0
TO	Urbanização - Projeto Moradia Intercultural das Quebradeiras de Coco da região do Bico do Papagaio, Axixá, Buriti, Carrasco Bonito, São Miguel Do Tocantins, Praia Norte e Sítio Novo (São Miguel do Tocantins)	22,3	97,0
Total		7.009,0	

Fonte: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO 2015.¹²⁹

* Os percentuais de execução estão aplicados sobre contratos atualizados, nos quais muitas metas foram canceladas por inviabilidade

- *A produção de Moradias*

A produção de moradias para famílias com renda de até R\$ 5 mil, no âmbito do PAC foi caracterizada, prioritariamente, pelo PMCMV, cujos resultados e impactos foram tratados

¹²⁹ Informações fornecidas à autora pela Diretoria de Infraestrutura Social e Urbana da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2015

no Capítulo 3. O MCMV contribuiu para que seus rápidos e importantes resultados pudessem ser contabilizados e apropriados pelo PAC, como se viu ao longo deste texto.

Como concluímos anteriormente, a provisão habitacional em larga escala como foi feita pelo Programa com garantia de subsídio financeiros assegurou o acesso de milhões de famílias pobres à moradia regularizada, implicando também em um ganho patrimonial que não pode ser ignorado. É importante ressaltar, no entanto, que parte importante destas famílias, apesar destes ganhos, continuou segregada em conjuntos habitacionais implantados distantes da malha urbana, muitos deles, carentes de infraestrutura, e constituídos por uma paisagem monótona e padronizada que não atende às necessidades da vida urbana, mas responde bem à taxa de lucro estabelecida pelos donos do capital.

Não há nada em comum entre a operacionalização do MCMV e do PAC nos aspectos analisados neste capítulo, sendo que o segundo sem dúvida, permitiu maior coerência aos princípios da Reforma Urbana. O PMCMV opera com uma lógica própria, por meio da iniciativa privada e não atende às especificidades de seleção do PAC e por isso não será retomado no âmbito das análises que foram desenvolvidas neste Capítulo. No entanto, apesar desta especificidade, cabe ressaltar que as limitações institucionais dos municípios também nesse modelo guardam semelhança, uma vez que, como vimos, seus dirigentes atuaram como meros observadores do processo de implantação de conjuntos habitacionais do PMCMV.

6.7 O PAC, a justiça social e o direito à cidade

Assim, a Política de Desenvolvimento Urbano praticada encontra-se novamente diante do falso problema: o dilema entre as consequências perversas da ação dirigida pelo mercado e a ineficiência da ação governamental.

A nosso ver, o PAC para as áreas urbanas e sociais, apesar de suas dificuldades e resultados insatisfatórios, constituiu um ganho e contribuiu para a promoção de justiça social e de conquista do direito à cidade.

O fato de o Programa incluir um Eixo de Infraestrutura Urbana e Social em sua composição é, *per se*, uma diferenciação que remete ao reconhecimento do problema urbano e de que a sua dimensão exige uma solução conjunta de todas as esferas de governo. Mas só isto não basta, posto que em outras épocas programas federais financiaram projetos urbanos de grande porte voltados para a valorização da indústria e do capital financeiro, agravando a segregação e piorando a qualidade de vida nas cidades para a maior parte da população pobre. Portanto, para além da presença de recursos federais na execução de infraestrutura urbana é

necessário destacar o mérito da natureza e dos critérios adotados para a seleção de intervenções urbanas no PAC. Como vimos, diferentemente dos programas de investimentos promovidos pelo BNH, o PAC dedicou-se a diminuir as diferenças existentes na cidade dos ricos e dos pobres, dotando de condições dignas as áreas segregadas social e territorialmente. Não há como negar uma importante inversão de prioridade que promove, sem dúvida, a justiça social e amplia a melhoria nas condições de uso da cidade para uma parcela da população historicamente excluída. Basta confrontar seus resultados com as consequências urbanas decorrentes de parte das intervenções do PMCMV para verificar que, ao contrário do que ocorreu na expansão urbana provocada pelo Programa, as obras de urbanização de favelas do PAC foram alternativas que contribuíram para levar urbanidade e diminuir a diferença da cidade segregada.

Além disso, outros benefícios importantes decorrentes do modo de operação do PAC devem ser destacados, como a retomada do processo de planejamento governamental, o diálogo interfederativo, a transparência e a democratização do acesso aos recursos públicos sem as amarras do clientelismo, da exigência de alinhamento político e da troca de favores. Não que, com o PAC tais procedimentos tenham deixado de existir no mundo político e nas relações governamentais, e entre estes e os donos do capital. Mas, o procedimento público de seleção no PAC especificamente, fortemente fiscalizado pelos órgãos de controle, abriu as portas para diferentes tamanhos de municípios, governados por diferentes partidos políticos, como se observa nas tabelas anteriores.

Por outro lado, analisando a distribuição da população e a gravidade dos problemas urbanos e sociais, é lamentável que o Programa, assim como todas as demais políticas públicas, não tenham tratado de forma diferenciada as Regiões Metropolitanas, assim como não tenham conseguido induzir a execução de empreendimentos com gestão compartilhada entre municípios, na forma de consórcios públicos ou de outros tipos de associação municipal.

Analisando o seu resultado, não há como não reconhecer que foram feitos avanços, mas, ao compará-los com os recursos que foram disponibilizados e os compromissos que foram assumidos, é também inevitável concluir que o Programa poderia ter causado impacto muito superior, que poderia ter elevado as áreas pobres das cidades a um outro patamar de qualidade urbana e social.

É preciso também, repensar o papel dos Estados na atual organização federativa, dada a condição de igualdade hierárquica com os municípios e a divisão de competências e receitas instituídas pela nova Constituição de 1988. Os Estados passaram a ocupar papel importante na equação política, por se tornarem cada vez mais fortes lideranças regionais, comandando

bancadas legislativas em trocas de favores na defesa de seus interesses. No entanto, não exerceram tal liderança na condução do desenvolvimento e na diminuição de desigualdades dos municípios que integram seus territórios, desincumbindo-se dessas responsabilidades e, assim, contribuindo para manter a disparidade regional e incentivar a competição predatória entre eles.

Como vimos, o país, com o seu modelo de organização federativa, com o perfil institucional dos entes subnacionais, com o modelo que caracteriza a relação dos interesses públicos e privados, ainda não conseguiu superar a correlação de forças desfavorável à uma transformação para um padrão socialmente menos injusto nas cidades brasileiras.

Notas Finais

7 NOTAS FINAIS

Buscou-se com esta Tese avaliar as conquistas sociais obtidas no âmbito da Política Urbana após a vigência da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade. Mais especificamente, procurou-se identificar avanços que permitissem assegurar a supremacia da função social da propriedade sobre os interesses privados, e justiça social, por meio de ações que promovessem maior igualdade nas condições materiais e imateriais de vida urbana para o conjunto da sociedade.

Como anunciado no início deste trabalho, esperava-se que o PAC, especificamente as ações previstas no eixo urbano e social, tivesse se constituído como um instrumento de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano preconizada pelo Ministério das Cidades, na medida em que suas definições e modelagens fundamentaram-se em princípios e critérios definidos pela própria PNDU e pelas políticas setoriais que a compõem. Acreditava-se também, que por suas características operacionais, o Programa tivesse contribuído para mitigar as fortes diferenças regionais no país, enfrentando as características e efeitos desafiadores do federalismo brasileiro.

Assim, esperava-se que o PAC tivesse desempenhado papel relevante na promoção de justiça social e na conquista do direito à cidade pelos pobres, contrariando a prática política brasileira, que sempre concentrou recursos públicos para o atendimento às necessidades do capital.

Ainda no campo das hipóteses, esperava-se constatar que os avanços preconizados pelas diretrizes e programas integrantes da PNDU e de suas políticas setoriais anunciadas pelo Ministério das Cidades, somados às conquistas efetivas de direitos sociais, tivessem contribuído para fortalecer a função social da propriedade em detrimento dos interesses da propriedade privada e da acumulação do capital.

No desenvolvimento do trabalho, ficou claro que existiram avanços importantes, mas que estes não foram suficientes para mitigar a desigualdade na forma e nas condições de apropriação das cidades pela população mais pobre, muito menos para alterar o modelo de urbanização das cidades brasileiras.

De modo muito concreto, o direcionamento de recursos do PAC para obras de infraestrutura nas áreas mais pobres das cidades constituiu, sem dúvida, importante inversão na lógica de priorização de investimentos públicos no Brasil. Mesmo com os desafiadores problemas encontrados para execução das obras, o volume e a retomada de investimentos em setores ignorados nas décadas anteriores, precisam ser reconhecidos como ganhos relevantes

para a promoção de justiça social e para melhoria das condições de uso da cidade para uma parcela da população historicamente excluída.

Só o fato de terem sido priorizados no PAC investimentos em infraestrutura urbana e social já representa uma conquista, mas a natureza dos investimentos, os critérios adotados para a seleção das intervenções urbanas e a lógica operacional do Programa é que constituem as suas mais importantes contribuições à Política de Desenvolvimento Urbano. De fato, as áreas priorizadas para receber recursos do PAC Social e Urbano, não por acaso, foram aquelas que concentram os maiores déficits para as famílias de baixa renda - saneamento, habitação, contenção de encostas, drenagem, mobilidade urbana, equipamentos de saúde, educação, esporte e cultura.

Inegavelmente, o PAC ao promover seleção de empreendimentos por meio de critérios de prioridade baseados nas políticas setoriais específicas demonstrou, ao menos neste aspecto, coerência com a PNDU proposta para o país, contrastando com práticas anteriores. A opção por distribuir investimentos federais em função do porte e da localização regional dos municípios, bem como o procedimento de seleção pública dos empreendimentos instituíram mudanças muito relevantes nos processos de alocação de recursos públicos federais no Brasil, historicamente caracterizados pelo clientelismo, pela troca de favores eleitorais, e especialmente, pelo atendimento aos interesses do capital. A instituição de um processo público de seleção contribuiu para democratizar o acesso aos recursos federais permitindo o ingresso de cidades e estados de diferentes tamanhos, de todas as regiões do país e administrados por diferentes partidos políticos.

A ampliação do diálogo interfederativo decorrente do modo de operação do PAC e a retomada do processo de planejamento governamental devem também ser considerados como avanços proporcionados pelo Programa.

A existência de recursos destinados a financiar intervenções urbanas de forma sistêmica, inerente ao modo de funcionamento do PAC e em condições mais democráticas, motivou os municípios a iniciarem a retomada do planejamento e dos projetos de infraestrutura urbana, contribuindo também para fomentar a reestruturação do mercado profissional nesta área.

Sob o aspecto da gestão, muitos aprendizados importantes decorreram do modelo de governança instituído pelo Programa, no qual a condução estratégica e as responsabilidades sobre seus resultados foram delegados a um colegiado formado pela alta direção do governo, sinalizando, simbólica e factualmente, o empoderamento e as prioridades de suas ações. A atuação dos comitês gestores do PAC e o sistema de monitoramento constituíram-se como

importantes modelos e instrumentos de articulação das inúmeras instâncias e entidades, inclusive interfederativas, envolvidas no processo de elaboração de grandes obras de infraestrutura com recursos públicos no Brasil, permitindo um acompanhamento muito próximo das dificuldades transversais envolvidas nesses processos e facilitando a adoção de medidas normativas e de outros procedimentos para enfrentá-las por parte do governo.

Entretanto, todo esse conjunto de vantagens com forte potencial para transformar o patamar das cidades brasileiras foi extremamente prejudicado, sob determinados aspectos, pelas dinâmicas próprias do capitalismo e de sua relação com o Estado, e agravadas pelas características do federalismo brasileiro, que instituiu um caótico processo de descentralização de competências na Política Urbana, e uma frágil e quase inexistente coordenação intergovernamental no país.

Mesmo com todas as medidas institucionais adotadas pelo Programa, a baixa capacidade institucional, técnica e financeira dos municípios impactou negativamente o resultado da política de investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, subutilizando o seu potencial para melhorar a qualidade de vida na cidade. Apontamos ao longo deste trabalho que os seus resultados ficaram muito aquém dos recursos disponibilizados e que poderiam ter elevado as áreas pobres das cidades a um outro patamar de qualidade urbana e social. Muitos bilhões de reais destinados a obras de saneamento e habitação que não conseguiram sequer ser iniciadas foram cancelados e as que estão em execução apresentam ciclo médio de oito anos para sua realização. A despeito da demanda pelos equipamentos sociais de saúde, educação, cultura e esporte, mesmo com a transferência de recursos federais para construir e equipar as unidades, boa parte dos municípios não foi sequer capaz de dar andamento à sua execução ou não puderam assumir o custeio relativo à sua operação.

A diversidade do perfil populacional, institucional, social, cultural, econômico e político dos municípios brasileiros expôs muitas fragilidades do modelo de federalismo e também da cultura clientelista consolidados no Brasil, interferindo na efetividade de mudanças potenciais. Tais características ampliaram a necessidade da presença efetiva da União na construção da política nacional, na elaboração de normais gerais, no processo de indução, nas ações de capacitação e apoio aos municípios, cuja atuação, como vimos, não respondeu adequadamente, e não contribuiu para orientar e organizar o processo de descentralização da política urbana.

A administração pública brasileira apresenta-se fragmentada pelo território. Atualmente são 5.570 municípios, com suas câmaras de vereadores, que se articulam com

deputados estaduais, federais e senadores, em uma intensa e permanente rede de disputas, favorecimentos, troca de favores e clientelismo. Destes municípios, como vimos, quase a metade, 45% tem até 10 mil habitantes, e 81% tem até 30 mil habitantes. Mais de ¼ do total de municípios foi criado após a Constituição de 1988 para ampliar as bases de interesse de parlamentares, 96% deles com menos de 30 mil habitantes. Sabemos que boa parte destas instituições públicas são incompletas e ineficientes, e carecem das condições mínimas para seu adequado funcionamento institucional, não dispendo de estrutura administrativa até mesmo para tributar e menos ainda para planejar e implementar a política urbana e executar obras de infraestrutura.

A grande heterogeneidade econômica e institucional dos municípios, associada à política de descentralização e à ausência de um determinado padrão de relações intergovernamentais cooperativas, em certos aspectos, agravaram as desigualdades. A dependência extrema de recursos externos alimenta a competição predatória e contribui para consolidar o clientelismo e a troca de favores em uma federação fragmentada e em permanente disputa e competição por recursos, votos e poder. Com os municípios elevados à condição de entes federados os estados não priorizaram fomentar o seu desenvolvimento e quase não se teve notícias de iniciativas estaduais inovadoras na instituição de redes de cooperação ou a formação de consórcios públicos que visassem apoiá-los, nem mesmo para os municípios mais pobres. Os governos estaduais na atualidade comportam-se como importantes agentes na divisão territorial do poder no sistema federalista brasileiro, mas, contudo, são pouco atuantes na tarefa de induzir e apoiar estruturalmente o desenvolvimento urbano, humano e a melhoria da qualidade de vida nos municípios sob sua jurisdição.

Tais circunstâncias são estruturais e condicionantes do Estado capitalista e do federalismo no Brasil e produziram efeitos diretos sobre a implementação da Política Urbana pós Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal de 1988 abriu o caminho jurídico para que a luta pelo Direito à Cidade fosse retomada no Brasil, justamente em um momento em que a sociedade brasileira vivia um processo de mudança.

Importantes avanços normativos marcaram a política urbana desde então, com destaque para o Estatuto da Cidade e para importantes leis que regulamentaram os Consórcios Públicos, instituíram as Políticas Nacionais de Saneamento e de Resíduos Sólidos, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, a Política Nacional de Regularização Fundiária, dentre outras. A retomada da agenda urbana pelo Governo Federal e o reconhecimento da gravidade de seus problemas e de sua centralidade, geraram frutos importantes para o país.

A tentativa de elaboração de uma PNDU e o seu conjunto de políticas setoriais constituíram alguns paradigmas importantes para a leitura dos problemas urbanos, sua abordagem e para a modelagem das propostas de intervenção nas cidades. Dentre elas, destacou-se a Política Nacional de Habitação, cuja construção coletiva resultou em uma proposta estruturada, completa e abrangente, apesar do pequeno tempo em que vigorou de fato.

No campo da democracia participativa e do controle social sobre as Políticas Urbanas, destacaram-se a instituição do Conselho Nacional das Cidades e o sistema de Conferências da Cidade, nacional, estaduais e municipais, que ocorrem desde então, e que tem o mérito de mobilizar boa parte da sociedade para a discussão dos temas da cidade, ampliando as possibilidades de construção de propostas de desenvolvimento urbano mais ajustadas às diferentes realidades locais por todo o país.

No entanto, embora tenha havido importantes avanços no marco legal urbanístico, a partir da Constituição Federal de 1988, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano preconizada enquanto concretização desse marco legal não existiu, na medida em que não enfrentou a sua questão central - a propriedade da terra urbana - e, portanto, não promoveu, de fato, nenhuma mudança sistêmica no modo de produção das cidades. Tratando-se de um país capitalista, os interesses da reprodução do capital, em especial a propriedade privada, não foram afrontados e, portanto, transformações estruturais na lógica de expansão urbana não foram implementadas.

Deste modo, os avanços que foram feitos na Política Urbana, incluindo as mudanças legais, normativas, a democratização, os investimentos em infraestrutura, devem ser entendidos como avanços decorrentes da condição relacional do Estado capitalista, campo de disputa de poder. Mas, são avanços que não contrariaram os interesses gerais do capital, e que não introduziram nem geraram transformações estruturais no modo de produção das cidades. Devem ser compreendidos no âmbito das estratégias de dispersão e controle no longo prazo, que caracterizam o Estado capitalista, que estruturado pelas lutas de classes, está permanentemente sujeito a pressões e obrigado a fazer concessões às classes sociais antagônicas.

É possível afirmar que os avanços apontados na Política de Desenvolvimento Urbano têm em comum a conquista de direitos nos campos nos quais o objeto conquistado já estava dado, onde, efetivamente, não havia ameaças à propriedade privada ou risco à acumulação do capital.

As áreas objeto de urbanização de assentamentos precários ou de regularização

fundiária, via de regra, são áreas ocupadas pela população de baixa renda exatamente por terem sido desprezadas pelo capital, seja em função de restrições topográficas, ambientais, de vizinhança ou por qualquer outro motivo que implicasse baixa capacidade de gerar a taxa de lucro desejada proveniente de sua incorporação pelo mercado formal. Nas condições hoje impostas a um projeto de intervenção desta natureza essas áreas não interessam ao mercado imobiliário, com raríssimas exceções. As ressalvas ficam para as situações nas quais essas áreas estejam inseridas em um projeto muito mais amplo, que eleve sobremaneira a lucratividade, como é caso de operações urbanas milionárias atreladas a processos de reabilitação de regiões urbanas consolidadas. Nestes casos, o retorno financeiro proveniente do novo padrão imobiliário a ser gerado no processo de gentrificação mobiliza os capitalistas, tornando-os dispostos a enfrentar o conflituoso processo de audiências e discussões públicas, investigações, denúncias, ministério público, imprensa, para o qual se organizam e preparam suas estratégias, redes de influência, sedução e alianças. Mas, de um modo geral, as favelas e as áreas de ocupação precária, graças aos movimentos populares ligados à Reforma Urbana e aos consequentes avanços da legislação urbanística, conquistaram, ao menos em tese, o direito de serem reconhecidas e de pertencerem à cidade. Assim, o esforço para empreender um projeto que interfira de alguma forma negativamente nestes direitos conquistados não é mais uma fácil empreitada, como já foi antigamente.

Assim, podemos afirmar que a urbanização de assentamentos precários e a regularização fundiária, ressalvados os casos mencionados, não interferem diretamente nos interesses dos capitalistas. Ao contrário, partindo do pressuposto de que as favelas já são um dado, de que não há interesse ou viabilidade em sua remoção sem um alto nível de desgaste e risco, é até mesmo do interesse do capital que tal regularização aconteça, pois por um lado a melhoria urbana e a consequente diminuição de criminalidade relacionada, associada à melhoria patrimonial dessas famílias só contribui com o mercado, valorizando seu entorno e criando novas oportunidades de negócios. Exemplo muito singular dessa dinâmica pode ser observado nas favelas que vem sendo urbanizadas e recebendo investimentos em segurança pública pelo Estado no Rio de Janeiro e que, desde então, vem se transformando em pontos de visitação turística, inclusive para estrangeiros, sediando festas culturais específicas que se tornam *hits* entre a juventude burguesa da cidade. Mesmo o volume inédito de obras nestas áreas, é bom lembrar, também interessa fortemente ao menos a uma fração dos capitalistas e são essas articulações, essas circunstâncias que permitiram os avanços apontados aqui. Tudo, afinal, se transforma em mercadoria, e sendo assim, e só assim, é possível “avançar” na política urbana.

Fora destas circunstâncias e contexto, as políticas, as práticas, os métodos, as propostas, quase tudo que foi estruturado após a Constituição de 1988 para fazer avançar a Política de Desenvolvimento Urbano, como vimos, não obteve qualquer resultado que pudesse submeter os interesses do capital à função social da propriedade e da cidade. Assim, o Estatuto da Cidade foi aprovado, mas sua implementação dependeu dos Planos Diretores; os Planos Diretores foram elaborados, mas suas definições demandaram regulamentações e procedimentos que nunca foram executados; a descentralização da política urbana foi adotada, mas as competências e condições para exercê-la não foram construídas. O mercado continua decidindo como expandir as cidades gerando a máxima lucratividade, com o mínimo de inovação e com extrema liberdade, as famílias pobres continuam sendo segregadas e a terra urbana e a capacidade de pagar por ela continua sendo o fator decisivo para definir quem tem direito de exercer cidadania e quem ficará de fora da cidade. Tudo isso com muita ajuda do Estado, muito recurso público.

No âmbito das Políticas Setoriais pouco se avançou estruturalmente. O conjunto de políticas e propostas estruturantes que passou a orientar a ação governamental não fez menção e não formulou propostas no sentido da criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, cujo desenho permitisse à União exercer o relevante papel de orientar a efetiva construção e a consolidação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Embora reconhecidas como questões centrais para a política urbana, não houve também referências a estratégias para enfrentar as disparidades regionais e a questão metropolitana, o mais grave dos problemas urbanos. As Regiões Metropolitanas que concentram a população, os maiores déficits de serviços e a maior carência por infraestrutura, continuam vivendo seu processo de expansão urbana desgovernada, pois praticamente nenhuma delas¹³⁰ conseguiu elaborar e implementar o plano diretor metropolitano de forma efetiva, e não foram enfrentados os problemas relativos ao arranjo para sua governança. Nem mesmo o PAC, como se viu, incluiu uma abordagem regional que considerasse a magnitude dos problemas metropolitanos, esquivando-se de enfrentar a necessária articulação intergovernamental e a discussão de governança que está implícita na pactuação de projetos esta natureza.

A mais madura das propostas elaboradas, a Política Nacional de Habitação, cujo desenho instituiu o Sistema, o Plano e o Fundo Nacional de Habitação e onde, de fato, assistimos a União assumir seu papel de coordenar e induzir a implementação da política, foi

¹³⁰ À exceção do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH), elaborado entre 2009 e 2011. No entanto, ainda que, no âmbito do planejamento, o plano tenha continuidade, com a elaboração do Macrozoneamento Metropolitano, o PDDI ainda não foi efetivamente implantado.

atropelada, como vimos, pela dinâmica do Programa Minha Casa, Minha Vida. Operacionalizado pelo setor privado, o PMCMV, independentemente do mérito e sua essencial contribuição para o enfrentamento do enorme déficit habitacional no país, não se articulou com a PNH em construção, e muito menos com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Ao contrário, a liberdade propiciada aos agentes que implementaram o Programa implicou importantes impactos fundiários, com grande valorização no preço da terra e também na implantação de enormes conjuntos habitacionais distantes das áreas urbanizadas, ampliando a segregação urbana, questões estas localizadas no centro da agenda que se tentava enfrentar.

Analisando o conjunto das políticas Fundiárias e de Habitação é possível afirmar que não houve transformação estruturante nos processos de planejamento e expansão urbana, e, muito menos, na submissão da propriedade à sua função social. As cidades seguem sendo tratadas como mercadoria, expandindo de forma a melhor atender às necessidades do capital e não de seus moradores. A aliança entre o Estado e o Capital derruba obstáculos e gera soluções criativas que garantem lucro e poder.

As Políticas de Saneamento, de Resíduos Sólidos, no campo do planejamento avançaram pouco, uma vez que foram sendo adiados os prazos legais instituídos para que os titulares dos serviços regularizassem as concessões e elaborassem seus Planos Diretores. No caso do saneamento, a maioria dos despreparados municípios teria que enfrentar isoladamente o poderio das concessionárias estaduais para conseguir regularizar a concessão, muitas vezes contra os próprios interesses dos respectivos governos estaduais. No caso dos resíduos, a maioria dos municípios sequer dispunha de recursos financeiros para construir aterros sanitários, e depois custear sua manutenção, o que na verdade, só seria viável para empreendimentos consociados, mas que não avançaram por falta de agentes capazes de aglutinar os interesses regionalizados para além da política eleitoral.

A Política de Regularização Fundiária, foi talvez a que, em termos normativos, tenha representado uma grande conquista social, mas, como vimos, apresentou poucos resultados práticos dada as dificuldades operacionais dos agentes públicos para implementá-la.

A mobilização em torno da Reforma Urbana resultou em um capítulo sobre Política Urbana na Constituição Federal que só pôde ser aplicado após a sua regulamentação federal, cuja luta se prolongou por mais de 13 anos até que, finalmente, o Estatuto da Cidade fosse aprovado.

O Estatuto da Cidade, por sua vez, apesar de constituir-se em avançada legislação que, adequadamente aplicada, pode impor limites à ação predatória e à apropriação exclusiva

dos benefícios da urbanização pelo capital, transformou-se no acordo possível, em uma espécie exemplar das concessões feitas pelo Estado às classes não capitalistas, dada a sua condição relacional de que tratamos há pouco.

A estratégia da classe hegemônica foi prorrogar e postergar a aplicação dos instrumentos presentes no Estatuto, por meio da exigência prévia da elaboração de Planos Diretores e da regulamentação específica de cada instrumento pelos municípios, além da imposição de um longo ciclo de procedimentos que visam, na prática desestimular o gestor público a aplicá-los. É o caso, por exemplo, de um dos mais importantes instrumentos de combate à especulação imobiliária nas cidades, o *Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios* que, somente pode ser aplicado após a conclusão do Plano Diretor e da regulamentação da sua aplicação, ambos por meio de lei municipal específica. Vencida esta etapa, a aplicação do instrumento pressupõe a notificação do proprietário quanto à sua obrigação de dar cumprimento à função social da propriedade, concedendo-lhe prazo de um ano para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente e de dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento. No caso de descumprimento, segue-se a aplicação do IPTU progressivo mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, para finalmente, ser possível declarar o imóvel como de utilidade pública, podendo ser a desapropriação paga com títulos da dívida pública que, no entanto, só poderão ser emitidos com prévia aprovação do Senado. Estabelece-se um ciclo que pode durar mais de uma década, e, por consequência, em tese, atravessaria, no mínimo, o período de três mandatos eleitorais, cujos titulares podem ter posições e relações totalmente antagônicas sobre sua contingência.

A estratégia de postergar a aplicação dos instrumentos de cerceamento dos privilégios da propriedade privada também pode ser lida na decisão de levar a luta política relativa à sua regulamentação para o campo dos municípios. Neste campo, as relações entre o capital e Estado são mais fáceis de serem manipuladas, pois os prefeitos, assim como as câmaras de vereadores, de um modo geral, são mais susceptíveis às pressões das classes dominantes locais. Tais condições se agravam em decorrência da reconhecida fragilidade institucional dos municípios brasileiros e da dependência de práticas clientelistas consolidadas na cultura política brasileira.

Os resultados destas circunstâncias foram apontados ao longo deste trabalho.

A principal estratégia e a única ação governamental efetiva anunciada pelo Governo Federal para auxiliar os municípios na implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade passou pela campanha nacional para a elaboração dos Planos Diretores. A campanha, sem

dúvida, teve seu mérito ao recolocar o tema urbano na agenda da sociedade brasileira e divulgar os novos conceitos de planejamento urbano politizado. Contudo, vimos que, embora tenha contribuído amplamente para auxiliar os municípios brasileiros a atenderem a uma exigência legal, constituiu-se em ação isolada e sem continuidade ou condicionantes, não interferindo no âmago das questões que constituem causas dos problemas urbanos.

Não houve avanço qualitativo no enfrentamento da questão fundiária, a maioria dos municípios não construiu propostas claras para a política urbana e os Planos Diretores, de um modo geral, falharam em construir estratégias de desenvolvimento e sequer conseguiram fazer referências territoriais para aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, tornando inócua a sua regulamentação.

Seria mesmo muito difícil de se esperar que, em um país capitalista, os interesses da reprodução do capital fossem efetivamente enfrentados e, certamente, não seriam os Planos Diretores os instrumentos capazes de operar tal milagre. Assim, vimos que mudanças estruturais na lógica de expansão urbana não foram implementadas.

Submeter a função econômica da propriedade à sua função social exige um Estado forte e radicalmente comprometido com os princípios da Reforma Urbana, pois é preciso vencer a contradição que existe entre a terra mercadoria e a terra como espaço social.

Como afirma Santos (1982), não é possível pensar em uma transformação estrutural sem modificar completamente a ordem social dominante. É um engano pensar que a luta de classes pode ir além de tensionar e pressionar o Estado sobre mudanças conjunturais. Obtém-se assim ganhos pontuais, mas jamais a inversão da lógica de produção da cidade. Mantida a ordem vigente na política urbana, os principais entraves à construção de cidades mais justas – a terra, a moradia urbana, a propriedade privada, seguiram servindo à acumulação, e não poderia ser diferente no Estado capitalista. Sob a lógica de “políticas anticíclicas” mesmo tentando atender a demandas das classes trabalhadoras, foram instituídas políticas públicas para abrir novos espaços para o capital nos momentos de crise. Tais políticas foram muitas vezes desenhadas para e com os empresários do setor imobiliário e da construção, e sua normatização e operacionalização foram reguladas pela necessidade do capital, subordinando-se o interesse público.

O fracasso das políticas fundiárias e habitacionais, mesmo com suas ações medidas pela luta de classes, indica que o Estado capitalista não é capaz de encontrar solução para além dos mecanismos de dispersão. No caso brasileiro, basta observar a dimensão da irregularidade urbana e o crescente déficit habitacional, que, apesar do avanço das políticas

públicas específicas reconhecidas neste trabalho, estas não ousaram introduzir nestes temas transformações estruturais.

A defesa da propriedade privada foi assegurada ao capital e, por consequência, a função social da propriedade continua subjugada. No modelo de Estado capitalista brasileiro, os avanços da Política Urbana foram apenas curativos e continuam dependendo das articulações e do grau de tensão gerados pelas lutas de classe que, como vimos na recente história brasileira, ao menos apresentam cada vez maior capacidade de mobilização.

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. *Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2013.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec. 1998.
- ABRUCIO, Fernando Luiz, SOARES, Márcia Miranda. *Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Serie Pesquisas, n. 24. 2001.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, Jun. 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>. Acesso: em 14 de Junho de 2015.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998, 188p.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Descentralização Fiscal na América Latina: Estudo de caso do Brasil*. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL-GTZ. Série Política Fiscal, N° 1994: add. 1 (português) Naciones Unidas. Comision Economica Para America Latina Y El Caribe. Santiago de Chile, 1994. Disponível em: <<http://archivo.cepal.org/pdfs/1994/S9400644.pdf>> Acesso em: 14 de Junho de 2015.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues; CORREIA, Cristóvão Anacleto; ARAUJO, Erika Amorim; DAVID, Maurício Dias; SANTOS, Rômulo Martins dos. *Municípios, Arrecadação e Administração tributária: Quebrando tabus*. BNDES. 1998. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1001.pdf>. Acesso em: 05 de Maio de 2015.
- ALMEIDA, Luiz Felype Gomes. *Contradições na Execução da Recuperação de Mais-Valias Fundiárias e do Acesso à Terra Urbana: Uma abordagem Compreensiva*. Dissertação de Mestrado. EA/UFMG. Belo Horizonte. 2013.
- ALVES, Adriana Melo, ROCHA NETO, João Mendes da. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. *Revista Política e Planejamento Regional*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, julho/dezembro 2014.
- AMARAL FILHO, Jair do. O Quadrilátero do Federalismo: Uma Contribuição para a Compreensão do Federalismo Imperfeito no Brasil. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza, v. 30, n. Especial 876-895, dezembro, 1999.
- AMARAL, Viviane Silveira; CAVALCANTI, Carolina Baima; TEIXEIRA, Leticia Miguel. *O Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais*. XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro. 2011.

ARANTES, Pedro Fiori. *Da (Anti)Reforma Urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades*. 2013. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9047%3Asubmanchete091113&catid=72%3Aimagens-rolantes>. Acesso em: 17 de Março de 2015.

ARAÚJO, Angela Maria Carneiro; TAPIA, Jorge Ruben Bitón. Estado, Classes e Estratégias. Notas sobre um debate. In: *Crítica e Sociedade: revista de cultura Política*. v.1, jan/jun.2011.

ARAÚJO, Tania Barcelar de. A experiência de planejamento regional no Brasil. In: LENA, Lavinias; CARLEIAL, Liana Maria da Frota; NABUCO, Maria Regina (Orgs.). *Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil*. AMPUR: São Paulo. 1993.

ARAÚJO, Marinela Machado. Política de Desenvolvimento Urbano no Estatuto da Cidade: em que realmente avançamos com o modelo de planejamento regulado pela Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001? In: COSTA. G. M.; MENDONÇA, J. G. (Org.): *Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectiva*. Belo Horizonte: C/Arte. 2008.

ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. *Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE*. Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002. Disponível em: <http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/8464/mod_resource/content/1/escada_de_participacao.pdf> Acesso em: 16 de Março de 2015.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Vol. 45, n. 3, 2002.

———. *Intervenção do Estado e o setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional*. Espaços e Debates, ano X, n. 31, p. 21-36, 1990.

ASSIS, Sulamita Maria Barbosa. Algumas considerações sobre o Estado a partir do conceito de classes. In: *Textos de Sociologia e Antropologia*. n. 17, Mestrado em Sociologia. Departamento de Sociologia e Antropologia. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 1987.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO - ABECIP. *SFI: como funciona o novo Sistema Financeiro da Habitação*. 2001. Disponível em: <http://www.abecip.org.br/imagens/conteudo/publicacoes_e_artigos/sfi_-_como_funciona_o_novo_sfi.pdf>; Acesso em: 10 de Abril de 2015.

AZEVEDO, Sérgio de. *Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1982.

———. O desempenho do poder público na área habitacional: um breve retrospecto. In: *Déficit Habitacional no Brasil*. Belo Horizonte. Fundação João Pinheiro, 1995.

———. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, v. 22, n. 4, out./dez. 1988.

_____. *Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências*. Coleção Habitare - Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras - Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. 2007. Disponível em: <http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo_1.pdf>. Acesso em: 05 de Maio de 2015.

BOLAFFI, Gabriel. *Habitação e Urbanismo: o Problema e o Falso Problema*. Comunicação apresentada no Simpósio de Habitação da XXVII Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. Belo Horizonte. 1975. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/cerusp/article/view/83167/86202>. Acesso em: 03 de Junho de 2015.

BONDUKI, Nabil. *As origens da Habitação Social no Brasil*. Editora: Estação Liberdade. 4^a. Edição. São Paulo. 2004.

_____. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. *Revista Teoria e Debate*, n. 82. Editora: Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 2009.

_____. O desempenho do poder público na área habitacional: um breve retrospecto. In: *Déficit Habitacional no Brasil*. Belo Horizonte. Fundação João Pinheiro, 1995.

_____. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. In: Arq.Urb. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo da Universidade São Judas Tadeu*. 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf> Acesso em: 08 de Abril de 2015.

_____. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, v. 22, n. 4, out./dez. 1988.

BRASIL. Ministério do Planejamento. SEPAC. Apresentações. Oficina de Apoio à Gestão Municipal. *Conhecendo o Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC*. Apresentação feita pelo Secretário Nacional do PAC no Encontro Nacional com novos Prefeitos e Prefeitas. Brasília. 2013. Disponível em: <<http://encontrocomprefeitos.portalfederativo.gov.br/documentos.php>> Acesso em 15 de Junho de 2015.

_____. *Programa de Aceleração do Crescimento – PAC1 2007-2010- Balanço 4 anos*. 2010b. Brasil. Disponível em <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>; Acesso em: 22 de Maio de 2015.

_____. *11 Balanço do PAC*. Balanço de 4 anos, 2011 a 2014. Disponível em <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>; Acesso em 22 de Maio de 2015.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. *Programa de Aceleração do Crescimento. A Retomada do Planejamento no País.* Ministério do Planejamento. SEPAC. Apresentação para Controladoria Geral da União, 2014b. *Mimeo*

_____. Estatuto da Cidade (2002). *Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos: Lei 10.27, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política Urbana – 2. Ed.* – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações. 2001. 273 p.

_____. Ministério das Cidades. *Avanços e Desafios: Política Nacional da Habitação.* Ministério das Cidades. Secretaria Nacional da Habitação. Brasília. 2010a.

_____. Ministério das Cidades. *Reabilitação de Centros Urbanos.* ROLNIK, Raquel e BALBIN, Renato. (cord). Brasília. 2005b.

_____. Ministério das Cidades. Relatório de Avaliação do Programa Papel Passado 2003 a 2010. Ação de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável Urbana. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília. 2010c.

_____. Ministério das Cidades. *Regularização Fundiária Sustentável.* Raquel Rolnik, Celso Santos Carvalho, Sandra Bernardes Ribeiro e Denise Campos Gouvêa. Brasília. Ministério das Cidades, 2007.

_____. Ministério das Cidades. *Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Plano Diretor Participativo.* Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Benny Shasberg e Otilé Macedo Pinheiro. Brasília: Ministério das Cidades, 2005a.

_____. Ministério Das Cidades. *Urbanização de favelas: a experiência do PAC.* Brasília. 2010.

_____. *Mobilidade Médias Cidades. Mais Qualidade para o Transporte Urbano no Brasil. PAC 2. Apresentação de lançamento.* 2012. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/91f3c6111ddddd881edcbe7dc518374ff.pdf>> Acesso em 12 de Maio de 2015.

_____. Planejamento, Desenvolvimento e Investimento. *O Brasil vai continuar crescendo.* Publicação de lançamento do PAC2. Brasília, 2010c.

_____. *Programa de Aceleração do Crescimento, 2007 -2010.* Material preparado para a imprensa sob a responsabilidade da Secretaria de Imprensa e Porta-Voz da Presidência da República, com informações da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, por ocasião do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento. Palácio do Planalto. Brasília. Janeiro 2007.

_____. *Programa de Aceleração do Crescimento. A Retomada do Planejamento no País.* 2014c. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. SEPAC. Apresentação para Controladoria Geral da União. *Mimeo.*

BREMAEKER, François E. J. De. *Recursos Financeiros dos Municípios que compõem as principais Aglomerações Urbanas em 2013.* Observatório de Informações Municipais. Rio de

Janeiro, março de 2015. Disponível em: <http://www.oim.tmmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo= repositorio/ oim/ docum entos/5F96F8F3-F007-18A7-52734E3DA695120D06032015014018.pdf&i=2698>. Acesso em 20 de Maio de 2015.

BURGESS, Michael. Federalism and federation: a reappraisal. In: BURGESS, M., GAGNON, A.-G (Eds.) *Comparative federalism and federation: competing traditions and future development*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993a, p. 3-13.

CALDAS, Maria Fernandes. O Programa de Aceleração do Crescimento e as Obras de Infraestrutura Urbana – Avanços e Desafios. I URBFAvelas. Seminário Internacional sobre Urbanização de Favelas. Anais. Santo Bernardo do Campo. 2014. Disponível em: <<http://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais/ARQUIVOS/GT1-158-123-20140815183824.pdf>> Acesso em 10 de Junho de 2015.

CAMARGO, Cândido Procópio Ferreira de. *et al. São Paulo 1976, crescimento e pobreza*. 4ª. Edição São Paulo: Loyola. 1975.

CARDOSO, Adauto Lucio (org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

—————. (org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013; MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura. (ORGs). *Estado e Capital Imobiliário - Convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte. C/Arte, 2011.

—————. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio, Rio de Janeiro (Org). *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade* Revan: FASE, 2003.

CARDOSO, Adauto Lúcio e ARAGÃO, Thêmis Amorim. A Reestruturação do Setor Imobiliário e o Programa Minha Casa, Minha Vida. In: MENDONÇA. Jupira Gomes de, e COSTA, Heloísa Soares de Moura (Orgs.). *Estado e Capital Imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.

CARDOSO, Adauto Lúcio; LAGO, Luciana Correa. Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: impactos urbanos e sociais. Relatório final da pesquisa referente à chamada pública MCTI/CNPq/MCIDADES nº11/2012, Linha Temática 1 - Aspectos de desenho, implementação e avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida. Rio de Janeiro. Observatório das Metrôpoles. 2013.

CARDOSO, F. H., Aspectos políticos do planejamento. In: LAFER, B. M. (Ed.) *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1975.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A (re)produção do espaço urbano*. São Paulo: EDUSP. 2008.

COLLIER, David. *Squarttes and Oligarchs, Authoritarian Rule and Policy Change in Peru*. Baltimore, Johns Hopkins University Press. 1976.

COSTA, Geraldo Magela. Exclusão socioespacial na era industrial: uma introdução ao tema. In: *Anais do VII Encontro Nacional da AMPUR*. Recife, MDU/UFPE. V2, 1997.

DOMNHOF, William. *The Powers that Be: Process of Ruling-Class Domination in America*. New York, Vintage Books. 1979.

DULCI, Otávio Soares. Guerra Fiscal, Desenvolvimento Desigual e Relações Federativas no Brasil. Universidade Federal de Minas Gerais. *Revista de Sociologia e Política*. nº 18: 95-107, 2002.

ELSE-MITCHELL, R. Unity or Uniformity?. In: J. Aldred e J. Wilkes (eds.). *A Fractured Federation? Australia in the 1980s*. Sydney, George Allen and Unwin, pp. 1-18. 1983.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem político-jurídica no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? *Rev. UFMG*. Belo Horizonte, v. 20. n.1, p.212-223. Jan/jun.2013.

_____. O Estatuto da Cidade e a Ordem Jurídico-urbanística. In: *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo. Ministério das Cidades. Aliança das Cidades, 2010.

_____. Reforma Urbana e Reforma Jurídica no Brasil: duas questões para reflexão. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org.). *Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Editora: C/Arte Belo Horizonte, 2008.

FERREIRA, Alves. O Projeto “Porto Maravilha” no Rio de Janeiro: inspiração em Barcelona e produção a serviço do capital? In: *Revista Bibliográfica de Geografia y Ciências Sociales. Universidad de Barcelona*. 2010. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-895/b3w-895-21.htm>> Acesso em 27 de Março de 2015.

FIORO, Pedro e FIX, Mariana. *Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação*. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. Correio da Cidadania. 2009. Disponível em: <http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3570:pcthabitacional310709&catid=66:pacote-habitacional&Itemid=171> Acesso em 20 de Abril de 2015.

FIX, Mariana. Parceiros da exclusão. Duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001. In: _____ *A “fórmula mágica” da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo*. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_formulamagicaparceria.pdf> Acesso em: 09 de Março de 2015.

FRANZESE, Cibele e ABRUCIO, Fernando Luiz. *Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo*. 33º Encontro Anual da ANPOCS. GT 32: Políticas Públicas. 2009. Disponível em:

<http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=371%3Anais-do-encontro-frs-gts-mrs-e-sps-&catid=1021%3A33o-encontro&Itemid=229> Acesso em: 07 de Maio de 2015.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Políticas Permanentes de Habitação - A importância do Programa Minha Casa, Minha Vida*. Apresentação feita no SINDUSCON – SP em outubro de 2014. Disponível em: <http://www.cbic.org.br/sites/default/files/Estudo%20FGV%20-%20MCMV_0.pdf> Acesso em: 12 de Abril de 2014.

GAGNON, Alain.-G. The Political Uses of Federalism. In: M. Burgess; A.-G. Gagnon (eds.). *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Developments*. New York, Harvester Wheatsheaf, pp. 15-44. 1993.

GALVÃO, Orlando. Externalidades e Desenvolvimento urbano: reflexões a partir do Estatuto da Cidade. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos*, V.7, n. 2. 2005.

GOUVÊA, Denise de Campos; RIBEIRO, Sandra Bernardes. A Política Nacional de Regularização Fundiária – Programa Papel Passado. Avanços e Desafios. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord). *Direito à Moradia Adequada – O que é, pra quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Editora Forum. 2013.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Revista Espaço e Debates*, ano XVI, n. 39, p. 48-64, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Aglomerados Subnormais*. Informações Territoriais. IBGE. Censo Demográfico, 2010.

———. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. Perfil dos Municípios brasileiros. IBGE, 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>> Acesso em: 10 de Junho de 2015.

———. Tendências demográficas. Uma análise da população com base nos resultados dos Censos Demográficos 1940 e 2000. IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tendencia_demografica/analise_populacao/1940_2000/comentarios.pdf> Acesso em 03 de Maio de 2015.

JAQUARIBE, Beatriz. Imaginando a “cidade maravilhosa”: modernidade, espetáculo e espaços urbanos. *Revista Famecos Mídia, Cultura e Tecnologia*. Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 327-347, maio/agosto 2011. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/9054/6557>> Acesso em 27 de Março de 2015.

JESSOP, Bob. *Accumulation Strategies, State Forms and Hegemonic Projects*. *Kapitalistate*, n. 10/11. 1983.

———. O Estado, o Poder, o Socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, v.17, n.33, p. 131-144. Junho de 2009.

KLINK, J. Porque as Regiões Metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do Estado Social-Desenvolvimentista em espaços metropolitanos. In FURTADO, B. A *et. al. Território Metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: IPEA, 2013.

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação Urbana*. Rio de Janeiro. Paz e terra. 1979.

———. *Capitalismo, dependência e marginalidade urbana na América Latina: uma contribuição teórica*. In: *Estudos CEBRAP 8*. São Paulo. Editora Brasileira de Ciências, p. 77-96. 1974.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Editora Centauro, 2001.

LOJKINE, Jean. *O Estado Capitalista e a Questão Urbana*. São Paulo. Martins Fontes. 1981.

LORENZETTI, Maria Silvia Barros. *Criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios*. Estudo. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. 2003. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/arquivos-pdf/pdf/305317.pdf>> Acesso em 16 de Maio de 2015.

MARICATO, Ermina. É a questão urbana, estúpido! In: MARICATO, Erminia, *et al. Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

———. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes. 2ª Edição. 2002.

———. O Estatuto da Cidade Periférica. In: Ministério das Cidades. Aliança das Cidades. *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo, 2010. 120 p.

———. *O Impasse da Política Urbana no Brasil*. Petrópolis, RJ. Editora Vozes. 2011.

———. O lugar fora das idéias e as idéias fora do lugar. Planejamento Urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. 5ª. Edição. *A cidade do pensamento único*. Desmanchando consensos. Petrópolis/RJ. Vozes. 2009.

———. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. In: *IPEA Políticas Sociais – Acompanhamento e Análises*. n.12; 2006.

MARQUES, Eduardo Cesar. Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. BIB, Rio de Janeiro, ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. n. 43, 1.º semestre de 1997.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A Ideologia Alemã*. Primeiro Capítulo. 1845. p. 124. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/ideologiaalema.pdf>>; Acesso em: 29 de Abril de 2015.

MELO, Marcus André. *Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal” efeitos perversos da descentralização?*. São Paulo em Perspectiva, 10(3). 1996. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_02.pdf Acesso em: 10 de Junho de 2015.

MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura. (ORGs). *Estado e Capital Imobiliário - Convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte. C/Arte, 2011.

MILIBAND, Ralph. *O Estado na Sociedade Capitalista*. Rio de Janeiro. Zahar. Ed. 1972, *apud* MARQUES, Eduardo Cesar. Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estaduais e Atores Políticos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. BIB, Rio de Janeiro, ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. n. 43, 1.º semestre de 1997.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Cadernos MCidades n. 1: Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Brasília, 2004a.

———. *Caderno MCidades, n. 3: Planejamento Territorial e Política Fundiária*. 2004b.

———. *Cadernos MCidades n. 4: Política Nacional de Habitação*. Brasília, 2004c.

———. *Manual de Instruções do Programa Moradia Digna – Ações: Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários; Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários*. PPA 2012-2015. 2012.

———. *Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB*. Brasília. 2013.

———. *Políticas Públicas De Habitação de Interesse Social – Os Programas Do Governo Federal Brasileiro*. Apresentação da Secretaria Nacional de Habitação. Inês Magalhães. Seminário Habitar, 2014.

———. Secretaria Nacional de Habitação. *Plano Nacional de Habitação*. Versão para Debates. Brasília. 2010.

———. *Secretaria Nacional de Programas Urbanos*. Nota Técnica. *Mimeo*. 2015

———. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Sistemática 2012. *Manual para apresentação de propostas Para sistemas de abastecimento de água e Esgotamento sanitário*. Programa – 2068. 2012.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento*. Nota Técnica. *Mimeo*. 2015.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Do Urbanismo à Política Urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de. *Planejamento Urbano no Brasil: trajetórias, avanços e Perspectivas*. Belo Horizonte. C/Arte, 2008.

_____. A Questão Urbana e o Planejamento Urbano-Regional no Brasil Contemporâneo. In: DINIZ, Célio Campolina, LEMOS, Mauro Borges (Orgs.). *Economia e Território*. Belo Horizonte. Editora UFMG, 2005.

OFFE, Claus. Dominação de Classe e Sistema Político: sobre a seletividade das Instituições Políticas. In: C.Offe (org.). *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. São Paulo. Tempo Brasileiro. 1984.

_____. *The Theory of Capitalist State and the Policy Formation*. In: Lindberg et al. (orgs). *Stress and Contradictions in Modern Capitalism*. Toronto, Lexington. 1975, *apud* MARQUES, Eduardo Cesar. Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* BIB, Rio de Janeiro, n. 43, 1.º semestre de 1997. ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais.

OLIVEIRA, Francisco de. *A economia brasileira: Crítica à razão dualista*. São Paulo. EBRAPE, 4ª. Edição. 1981.

_____. As Contradições do Espaço: globalização, nação, região, metropolização. In: DINIZ, Célio Campolina; CROCCO, Marco. (orgs.) *Economia Regional e Urbana: Contribuições Teóricas Recentes*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

_____. *Os direitos do antevallor: A hegemonia política da economia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998, *apud* SHIMBO, Lucia Zanin. Empresas construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação social de mercado. In: MENDONÇA. Jupira Gomes de; COSTA, Heloísa Soares de Moura (Orgs.). *Estado e Capital Imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Por Dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas de seus operadores. In: CAVALCANTE; Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanguero (Orgs.). *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015. 308 p.

POULANTZAS, Nicos. *As Classes Sociais no Capitalismo de hoje*. 2a. edição. ZAHAR Editores. Rio de Janeiro. 1978.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o Poder e o Socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

PRADO, Sergio. *Guerra Fiscal e Políticas de Desenvolvimento Estadual no Brasil*. *Economia e Sociedade*, Campinas, (13): 1-40, dez. 1999.

REINALDO, Gonçalves. *PAC: Desaceleração do Crescimento e Vulnerabilidade Externa*. 2008. Disponível em: <<http://www.conlutas.org.br/exibedocs.asp?tipodoc=noticia&id=762>> Acesso em 20 de Abril de 2015.

RIBEIRO, L. C. Q; CARVALHO, N. R. *As explosões da rua/como podemos compreender*. Observatório das Metrôpoles. 2013. Disponível em: <<http://www.observatoriodasmetrolopes.net/2013>>. Acesso em: 30 de Março de 2014.

RIBEIRO, L. C; CARDOSO, A. L. (Org). *Reforma Urbana e Gestão democrática*. Rio de Janeiro: Observatório /IPPUR/UFRJ: Editora Revan, 2003.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, CARDOSO, Adauto Lúcio. Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade. In: _____. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro (Org). Revan: FASE, 2003.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. *A Concessão Onerosa do Direito de Construir: Instrumento da reforma urbana?* Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

ROCHA NETO, João Mendes da. *Cooperação e Competição entre políticas públicas no Brasil: os custos da governabilidade no presidencialismo de coalizão*. Tese submetida à Banca do Programa de Pós-Graduação em Administração, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como pré-requisito à obtenção do grau de Doutor. Natal, 2013.

RODRIGUES, Taíla Albuquerque, SALVADOR, Evilasio. *As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais*. SER Social, Brasília, v. 13, n. 28, p. 129-156, jan./jun. 2011.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país. In: IPEA. *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*. n.12;. 2006.

_____. 10 anos do Estatuto da Cidade: Das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres; VAZ, Lilian Fessler; SILVA, Maria Lais Pereira da. *Leituras da Cidade*. Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR, 2012.

_____. A democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Vol. 11 2009. Disponível em: <<http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/2194063PB.pdf>> Acesso em: 09 de Maio de 2015.

_____. Planejamento Urbano nos Anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, Luís; JÚNIOR, Orlando. (Org.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana - O futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

RYDON, Joan. The Australian Tradition of Federalism and Federation. In M. Burgess; A.-G. Gagnon (eds.). *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Developments*. New York, Harvester Wheatsheaf, pp. 227-241. 1993.

SACHS, Céline. *São Paulo: políticas públicas e habitação popular*. São Paulo: Edusp, 1999.

SALES, P.M.R. Operações Urbanas Consorciadas, In: IPPUR – *Observatório das Cidades*. Cadernos Técnicos de Orientação para Implementação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade – CD anexo de Os planos Diretores Municipais pós Estatuto da Cidade. Balanço Crítico e perspectivas. Rio de Janeiro. Letra Capital, 2011.

SAMPAIO JR, Plínio de Arruda. *Notas sobre o PAC: um passo atrás*. Texto da palestra realizada no CORECOM-RJ, em 14/03/2007. Disponível em:

<file:///Users/osx/Downloads/artigo_plinio_seminario_pac.pdf> Acesso em 23 de Maio de 2015.

SÁNCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades na virada do século: agentes, estratégias e escala de ação política. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n.16, p.31-49, junho de 2001.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Reforma Urbana, desafios para o planejamento como práxis transformadora. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org). *Planejamento Urbano no Brasil: Trajetória, Avanços e Perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte. 2008.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; SILVA, Renata Helena da; SANT'ANA, Marcel Cláudio. Introdução. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs). *Os Planos Diretores Municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades. IPPUR/UFRJ. 2011.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, Desafios e Recomendações. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs). *Os Planos Diretores Municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades. IPPUR/UFRJ. 2011.

SANTOS, Boaventura de Souza. O Estado, o Direito e a Questão Urbana. *Revista Critica de Ciências Sociais*. n. 9. p. 9 - 86. Centro de Estudos Sociais. Universidade de Coimbra. Portugal. 1982.

SANTOS, Cláudio Hamilton M.. *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998*. Texto para Discussão n. 654. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília. 1999.

SANTOS, Cleusa, YAAKOUB, Melissa, COUTINHO, Luciano R. S., MARCH, Claudia. PAC: uma orientação neoliberal para as políticas sociais – gestão dos direitos ou dos negócios do social? *SER Social*, Brasília, v. 12, n. 26, p. 116-146, jan./jun. 2010.

SANTOS, Jair Ferreira dos. *O Que é Pós-Moderno*. São Paulo. Editora Brasiliense. 1986.

SANTOS, Milton. *A urbanização Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993

SHAPIRA, Marie France P. *Argentine: Fédéralisme et Territoires*. Cahiers des Amériques Latines, vol. 14, pp. 5-33. 1992.

SHIMBO, Lucia Zanin. Empresas construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação social de mercado. In: MENDONÇA. Jupira Gomes de e COSTA, Heloísa Soares de Moura (Orgs.). *Estado e Capital Imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.

—————. *Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. Escola de Engenharia de São Carlos. USP. 2010.

SILVA, Cristiano. *O PAC do governo Lula e o processo de dependência e exploração da economia brasileira*, 2007. Disponível em: <file:///Users/osx/Documents/Doutorado/bibliografia/Textos_PAC/Silva_AC_LULA.pdf>. Acesso em: 02 de Junho de 2015.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVEIRA, Stefano José Caetano da. Uma breve análise do federalismo no Brasil. *Revista Dialogo*. n.21. 2012. UniSalle. Disponível em: <<http://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/Dialogo/article/view/351>> Acesso em: 09 de Maio de 2015.

SINGER, Paul. O uso do solo na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (org). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. 2ª Edição. São Paulo, SP: Alfa Omega, 1982.

—————. *Economia Política da Urbanização*. São Paulo. Brasiliense/CEBRAP. 1973.

SONTHEIMER, Kurt. The Federal Republic of Germany (1949): Restoring the Rechtsstaat, in V. Bogdanor (ed.). *Constitutions in Democratic Politics*. Aldershot, Gower, pp. 227-240. 1988.

SOUZA, Celina. *Federalismo e Descentralização na Constituição de 1998: processo decisório, conflitos e alianças*. Dados, Rio de Janeiro, v. 44, n.3, p. 513-560. 2011.

—————. *Federalismo e Intermediação de Interesses Regionais nas Políticas Públicas Brasileiras*. Trabalho apresentado ao Seminário Internacional sobre Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização. São Paulo. 1998. Disponível em <info.worldbank.org/etools/docs/library/232245/Souza.pdf> Acesso em: 07 de Maio de 2015

—————. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós 1988. *Rev. Sociologia e Política*. Curitiba. 24 p. 105-121, 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>; Acesso em 08 de Maio de 2015.

—————. *Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização*. Dados, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 1998. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581998000300003>. Acesso em 13 Junho de 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 2a. ed. Rio de Janeiro; Bertrand Brasil., 2003. 560 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2010*. Brasília, 2011. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/arquivos/2010/rpp2010.pdf> Acesso em: 10 de Junho de 2015.

VAINER, C.B. Pátria empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.B.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis. Vozes, 2000.

VIEIRA, Alessandra d'Avilae CHAVES, Mirna Quinderé Belmino. Política Nacional de Habitação: programas e resultados p.92- 113. In: *Políticas urbanas e regionais no Brasil* / Rodrigo de Faria e Benny Schvarsberg, org. Brasília: UNB. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011. 229 p.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do Planejamento Urbano no Brasil. In: CSABA, Deák, SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). *O Processo de Urbanização no Brasil*. 2ª Edição atualizada. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 2010.

———. *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo: Edição do autor. 2005. Disponível em: www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html. Acesso em 12 de Abril de 2015.