

# Política nacional de desenvolvimento urbano

# 1

Novembro de 2004

Ministério  
das Cidades



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
Presidente

MINISTÉRIO DAS CIDADES

OLÍVIO DUTRA  
Ministro de Estado

ERMÍNIA MARICATO  
Ministra Adjunta e Secretária-Executiva

JORGE HEREDA  
Secretário Nacional de Habitação

RAQUEL ROLNIK  
Secretária Nacional de Programas Urbanos

ABELARDO DE OLIVEIRA FILHO  
Secretário Nacional de Saneamento Ambiental

JOSÉ CARLOS XAVIER  
Secretário Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana

JOÃO LUIZ DA SILVA DIAS  
Presidente da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU

AILTON BRASILIENSE PIRES  
Diretor do Departamento Nacional de Trânsito – Denatran

MARCO ARILDO PRATES DA CUNHA  
Presidente da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre – Trensurb

## APRESENTAÇÃO

A criação do Ministério das Cidades representa o reconhecimento do Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva de que os imensos desafios urbanos do país precisam ser encarados como política de Estado.

Atualmente cerca de 80% da população do país mora em área urbana e, em escala variável, as cidades brasileiras apresentam problemas comuns que foram agravados, ao longo dos anos, pela falta de planejamento, reforma fundiária, controle sobre o uso e a ocupação do solo.

Com o objetivo de assegurar o acesso à moradia digna, à terra urbanizada, à água potável, ao ambiente saudável e à mobilidade com segurança, iniciamos nossa gestão frente ao Ministério das Cidades ampliando, de imediato, os investimentos nos setores da habitação e saneamento ambiental e adequando programas existentes às características do déficit habitacional e infra-estrutura urbana que é maior junto a população de baixa renda. Nos primeiros vinte meses aplicamos em habitação 30% a mais de recursos que nos anos de 1995 a 2002; e no saneamento os recursos aplicados foram 14 vezes mais do que o período de 1999 a 2002. Ainda é pouco. Precisamos investir muito mais.

Também incorporamos às competências do Ministério das Cidades as áreas de transporte e mobilidade urbana, trânsito, questão fundiária e planejamento territorial.

Paralelamente a todas essas ações, iniciamos um grande pacto de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, pautado na ação democrática, descentralizada e com participação popular, visando a coordenação e a integração dos investimentos e ações. Neste sentido, foi desencadeado o processo de conferências municipais, realizadas em 3.457 dos 5.561 municípios do país, culminando com a Conferência Nacional, em outubro de 2003, e que elegeu o Conselho das Cidades e estabeleceu os princípios e diretrizes da PNDU.

Em consonância com o Conselho das Cidades, formado por 71 titulares que espelham a diversidade de segmentos da sociedade civil, foram elaboradas as propostas de políticas setoriais de habitação, saneamento, transporte e mobilidade urbana, trânsito, planejamento territorial e a PNDU.

Como mais uma etapa da construção da política de desenvolvimento, apresentamos uma série de publicações, denominada Cadernos MCidades, para promover o debate das políticas e propostas formuladas. Em uma primeira etapa estão sendo editados os títulos: *PNDU; Participação e Controle Social; Programas Urbanos; Habitação; Saneamento; Transporte e Mobilidade Urbana; Trânsito; Capacitação e Informação.*

Com essas publicações, convidamos todos a fazer uma reflexão, dentro do nosso objetivo, de forma democrática e participativa, sobre os rumos das políticas públicas por meio de critérios da justiça social, transformando para melhor a vida dos brasileiros e propiciando as condições para o exercício da cidadania.

Estas propostas deverão alimentar a Conferência Nacional das Cidades, cujo processo terá lugar entre fevereiro e novembro de 2005. Durante este período, municípios, estados e a sociedade civil estão convidados a participar dessa grande construção democrática que é a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

***Olívio Dutra***

Ministro de Estado das Cidades

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>DESENVOLVIMENTO URBANO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO</b>	<b>15</b>
<b>UM PACTO FEDERATIVO</b>	<b>23</b>
<b>A CRISE URBANA</b>	<b>27</b>
<b>A DESIGUALDADE REGIONAL E AS CIDADES</b>	<b>31</b>
Novas dinâmicas regionais e as cidades	33
Regiões metropolitanas	39
<b>A DESIGUALDADE URBANA</b>	<b>43</b>
Déficits quantitativos e qualitativos na política habitacional	45
Insustentabilidade da mobilidade urbana – trânsito e transporte	38
Regressividade do investimento em saneamento ambiental	50
<b>PROPOSTAS ESTRUTURANTES DA PNDU</b>	<b>53</b>
Implementação dos instrumentos fundiários do Estatuto da Cidade	55
Novo Sistema Nacional de Habitação	59
Promoção da mobilidade sustentável e cidadania no trânsito	62
Novo marco legal para o saneamento ambiental	66
Capacitar e Informar as cidades	68
<b>A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA DA PNDU</b>	<b>73</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>77</b>
Princípios, diretrizes e objetivos da PNDU definidos na 1ª Conferência das Cidades	77
População urbana brasileira - Mapas do IBGE	83



# INTRODUÇÃO

O documento que ora apresentamos dá continuidade à construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU. O seu passo inicial foi em 2003 na 1ª Conferência Nacional das Cidades, quando foram definidos pelos 2510 delegados eleitos nas reuniões realizadas em todo o país os princípios e diretrizes da política urbana brasileira.

Essa construção democrática terá prosseguimento durante a preparação e realização da próxima conferência, em novembro de 2005. Apresentamos esta proposta para alimentar os encontros municipais, estaduais e também os debates dos vários segmentos envolvidos com o desenvolvimento urbano: movimentos sociais, empresários, parlamentares, universidades, centros de pesquisa, ONGs, sindicatos e entidades profissionais. Como veremos em seguida, assume especial importância a participação dos entes federativos na formulação dessa proposta, tendo em vista as competências estabelecidas pela Constituição Federal de 1988.

O caminho adotado para a definição da PNDU – a pactuação democrática –, seria certamente mais curto caso esta fosse definida apenas por consultores em seus gabinetes, como ocorreu durante o Regime Militar. Não se trata apenas de amor à democracia, mas de entender que não há outra alternativa para formular uma política urbana sustentável e duradoura. A via da concertação nacional constitui, além de condição política, uma condição técnica para formular políticas públicas num país pouco acostumado a planejar investimentos e com uma sociedade pouco informada sobre tais assuntos. Um grande movimento pedagógico é a forma de assegurar a consciência sobre os problemas urbanos atuais e construir alguns consensos que orientem as ações da sociedade e dos diversos níveis de governo.

Esta Política Nacional de Desenvolvimento Urbano adota uma tese central e diversas teses secundárias. A tese central é a de que vivemos uma Crise Urbana que exige uma política nacional orientadora e coordenadora de esforços, planos, ações e investimentos dos vários níveis de governo e, também, dos legislativos, do judiciário, do setor privado e da sociedade civil. O que se busca é a equidade social, maior eficiência administrativa, ampliação da cidadania, sustentabilidade ambiental e resposta aos direitos das populações vulneráveis: crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, negros e índios.

Esse documento abre o conjunto de oito cadernos que apresentam o estágio atual desta discussão no Ministério das Cidades e no Conselho das Cidades:

- Desenvolvimento Urbano – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
- Participação e Controle Social
- Programas Urbanos – Planejamento Territorial Urbano e Política Fundiária
- Política Nacional de Habitação

- Saneamento Ambiental
- Mobilidade Urbana – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável
- Trânsito – Questão de Cidadania
- Capacitação e Informação

São propostas de natureza intra-urbana estruturantes da PNDU, que levam em consideração definições emanadas de outros ministérios e, ainda, o acúmulo de estudos e experiências de outros níveis de governo e também da sociedade.

Além dos temas estruturantes da política urbana ou, mais apropriadamente, da política intra-urbana, a PNDU trata da inserção das cidades na dinâmica regional e no território nacional. Para tanto, leva em conta a Política Nacional de Desenvolvimento Regional em detalhamento na Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento **Regional**. Está em elaboração também a pesquisa **Brasil: Cidades e Desenvolvimento Regional**, que tem como objetivo definir uma tipologia das cidades brasileiras, cuja apresentação faz parte desse documento. Ambas as propostas deverão alimentar a elaboração de um Plano Nacional das Cidades em 2005.

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

O objeto de uma política de desenvolvimento urbano é o espaço socialmente construído. Não estamos tratando das políticas sociais, de um modo geral, mas daquelas que estão relacionadas ao ambiente urbano. Considerando esse tema, um novo recorte torna mais objetivo o escopo do trabalho em torno dos temas estruturadores do espaço urbano e de maior impacto na vida da população: habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana e trânsito. Dois temas estratégicos se somam a este conjunto: a política fundiária / imobiliária e a política de capacitação / informações.

Esse recorte remete para uma etapa seguinte, outros tópicos não tratados aqui, mas fundamentais para a política urbana, tais como a questão fiscal, tributária e financeira das cidades, a energia no espaço urbano e nas edificações, o desenho urbano, a arquitetura e a produtividade na construção civil, o papel dos governos estaduais no desenvolvimento urbano e até mesmo o conceito de cidade na legislação brasileira. São temas que já estão em estudo, mas que compõem uma agenda ainda aberta.

O tema da sustentabilidade ambiental não mereceu um capítulo à parte neste documento, uma vez que permeia todas os programas e ações do Ministério das Cidades, como revelam os cadernos que contêm a exposição detalhada das políticas estruturantes. A prioridade para as pesquisas e desenvolvimento tecnológico está presente em alguns cadernos específicos e tem sido objeto de entendimentos entre o Ministério das Cidades e a FINEP / Ministério de Ciência e Tecnologia. Sua formulação completa será lançada em 2005.

Os déficits e metas a serem alcançados pela PNDU estão detalhados nos cadernos específicos. É importante lembrar o compromisso do governo Lula com o Plano Plurianual 2004-2007 do Governo Federal, o Projeto Brasil em Três Tempos, formulado pelo Núcleo Estratégico da Presidência da República, e principalmente, as Metas do Milênio da Organização das Nações Unidas, pelas quais o país, até 2015, deve diminuir pela metade o número de pessoas sem acesso ao saneamento básico e reduzir também o número de pessoas que vivem em condições habitacionais indignas.

Complementam esse caderno dois documentos que estão em anexo: 1. Princípios, Diretrizes e Objetivos da PNDU definidos na 1ª Conferência Nacional das Cidades em outubro de 2003; e 2. População urbana brasileira, contendo informações sobre a medição da população urbana pelo IBGE.

### **Pequeno histórico da política urbana federal: 1964-2002**

Em apenas cinco décadas no século passado, a população brasileira passa de majoritariamente rural para majoritariamente urbana. Uma das mais aceleradas urbanizações do mundo aconteceu sem a implementação de políticas indispensáveis para a inserção urbana digna da massa que abandonou e continua a abandonar o meio rural brasileiro, cuja estrutura agrária contribuiu para essa rápida evasão de população.

No momento de propor uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano é preciso entender as políticas públicas que vigoraram durante esse espantoso movimento de urbanização.

A tentativa mais clara de formulação de uma política urbana na história do País se deu durante o regime militar. O 2º Plano Nacional de Desenvolvimento formulou, em 1973, diretrizes para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, cuja implementação ficava à cargo da Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios – administradora do Fundo de Participação dos Municípios –, e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, que administrava o Fundo de Financiamento ao Planejamento. Esses órgãos foram sucedidos pela Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas, administradora do Fundo de Desenvolvimento Urbano e do Fundo Nacional de Transporte Urbano – este último, transferido posteriormente para a Empresa Brasileira de Transporte Urbano.

Neste período, o planejamento urbano obteve grande prestígio, ainda que fosse marcado por uma acentuada ineficácia. Os planos diretores se multiplicavam, mas sem garantir um rumo adequado para o crescimento das cidades. Da vasta bibliografia que trata do tema é suficiente reter aqui que a aplicação destes planos a uma parte das cidades ignorou as condições de assentamento e as necessidades de grande maioria da população urbana, relegada à ocupação ilegal e clandestina das encostas e baixadas das periferias ou, em menor escala, aos cortiços em áreas centrais abandonadas. Inúmeros estudos e planos diretores tiveram as gavetas como destino. A sociedade pouco se envolveu ou teve notícia dessa grande produção intelectual e técnica.

Na década de 70, a marca tecnocrática e autoritária desse planejamento se fez de fato presente nos organismos criados em 1964 para dirigir a política urbana do regime

militar. O Sistema Financeiro da Habitação e o Banco Nacional da Habitação (BNH) foram responsáveis pelo maior movimento de construção que o Brasil conheceu nas cidades. Entre 1964 e 1985 foram construídas mais de 4 milhões de moradias e implantados os principais sistemas de saneamento do país. Esse grande movimento de construção foi alimentado pelas contribuições compulsórias dos assalariados ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e pela poupança privada relativa à Sociedade Brasileira de Poupança ou Empréstimo. No saneamento, o modelo centralizador do Plano Nacional de Saneamento Básico (Planasa) orientava a concessão dos serviços municipais de saneamento para grandes companhias estaduais e o governo federal não hesitou em até mesmo condicionar empréstimos habitacionais a esse propósito.

A imagem das cidades brasileiras mudou devido à vasta construção de edifícios de apartamentos destinados principalmente à classe média, que, como mostram vários estudos, absorveu a maior parte dos subsídios contidos nos financiamentos habitacionais pelo FGTS. A indústria de materiais de construção e as obras civis contribuíram para assegurar altas taxas de crescimento do PIB nos anos 70, especialmente na segunda metade da década, quando declinaram as grandes obras de infra-estrutura para a produção como portos, aeroportos e estradas.

Dentre as críticas mais constantes à ação do BNH grande parte delas era dirigida à produção de conjuntos habitacionais populares fora do tecido urbano existente e que submetia seus moradores ao sacrifício de viverem “fora da cidade”, segregados e isolados, contrariando o adequado desenvolvimento urbano e o mercado de terras. Essa prática tem persistido nas administrações públicas até nossos dias e começa a merecer uma ação estratégica voltada para a política urbana e fundiária.

Nos anos 80 e 90, o país pára de crescer a altos índices e entra em compasso de baixo crescimento. A reestruturação produtiva internacional durante as chamadas “décadas perdidas” impacta fortemente o financiamento público e privado. O crescimento dos setores produtivos ligados à habitação e ao saneamento recua e o BNH, afundado em dívidas, é extinto em 1986.

Com a Caixa Econômica Federal assumindo o espólio do BNH, tem início uma verdadeira *via crucis* institucional da política urbana, reveladora da pouca importância que ela tem na agenda federal a partir da crise econômica. Em 1985, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Em 1987 ele se converte no Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, ao qual fica subordinada a Caixa Econômica Federal. Em 1988 é criado o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social e, em 1990, o Ministério da Ação Social, que vincula a política habitacional às políticas de “ação social”. Ainda que a administração predadora do FGTS possa ser constatada em vários momentos de sua história, em nenhum momento ela foi tão grave quanto no governo Collor, que deixou uma herança de mais de 300 mil unidades habitacionais inacabadas ou invadidas, parte delas sob administração da Empresa Gestora de Ativos, por problemas jurídicos e contábeis, até nossos dias. Em 1995 foi criada a Secretaria de Política Urbana, subordinada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, que, ainda na vigência do governo Fernando Henrique Cardoso que a instituiu, foi transformada em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), vinculada à Presidência da República.

Diante da fragilidade da SEDU e das restrições orçamentárias do governo federal, a Caixa Econômica Federal termina por conduzir, ainda que sem uma orientação formal e explícita, o rumo da política urbana, tendo em vista seu poder como agente operador do FGTS – a maior fonte de recursos para o financiamento público da habitação e do saneamento.

O corte nos investimentos públicos e a restrição de crédito para o setor público, conforme orientação do FMI, promoveram um forte recuo das ações nas áreas do saneamento ambiental, especialmente entre 1998 e 2002. No mesmo período, 70% dos recursos federais para habitação (majoritariamente do FGTS) foram destinados à população com renda superior a 5 salários mínimos, quando o acúmulo de décadas de exclusão nas cidades criou um déficit habitacional composto em 92% por famílias com renda abaixo destes mesmos 5 salários mínimos. Esse foi o resultado da falta de políticas setoriais claras e de uma gestão macroeconômica que priorizou a ajuste fiscal.

Mas nem tudo deixou de avançar ao longo do período.

O movimento pela reforma urbana e a conquista do Ministério das Cidades

Em 1963, o Encontro Nacional de Arquitetos, que contou com representação de outras categorias profissionais, lança um tema inédito nos debates sobre as Reformas de Base que mobilizaram a sociedade brasileira: a Reforma Urbana. Depois dos desfechos políticos que se seguiram ao golpe de 1964 este foi o tema que, em meados dos anos 70, mobilizou os movimentos comunitários urbanos apoiados pelas Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica.

O crescimento das forças democráticas durante os anos 80 alimentou a articulação dos movimentos comunitários e setoriais urbanos com o movimento sindical. Juntos, apresentaram a emenda constitucional de iniciativa popular pela Reforma Urbana na Assembléia Nacional Constituinte de 1988. A incorporação da questão urbana em dois capítulos da Constituição Federal permitiu a inclusão nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais de propostas democráticas sobre a função social da propriedade e da cidade.

A regulamentação desses capítulos constitucionais, no entanto, levou 13 anos. Nesse período o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, reunido no Fórum Nacional pela Reforma Urbana, não deu trégua ao Congresso Nacional. Foram muitas ações e manifestações, idas e vindas de militantes (de movimentos sociais, entidades profissionais, ONGs, entidades universitárias e de pesquisa e mesmo de prefeitos e parlamentares) que buscavam a aprovação do Projeto de Lei denominado Estatuto da Cidade. Em 2001 esse projeto de importância ímpar é aprovado no Congresso Nacional e se torna a Lei Federal 10.257.

Articulados à luta pelo Estatuto da Cidade, diversos movimentos urbanos organizam ocupações e protestos contra a falta de habitação e elaboram o primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular – tal como previsto na nova Constituição Federal –, propondo a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular, a ser formado por recursos tanto orçamentários quanto onerosos e controlado democraticamente por um Conselho Nacional de Moradia Popular. Esse Projeto de Lei foi subscrito por 1 milhão de eleitores de todo o país e entregue ao Congresso Nacional em 1991. Em 2004, um texto substitu-

tivo instituindo o fundo foi aprovado pela Câmara Federal, após entendimentos entre deputados federais, governo federal e representantes das entidades que elaboraram o Projeto de Lei original. Em novembro de 2004, ele ainda aguarda sua aprovação no Senado Federal. O Legislativo Federal, através da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, se torna receptivo à luta do Movimento Nacional de Reforma Urbana e realiza quatro Conferências das Cidades, sendo a primeira delas fundamental para a aprovação no Congresso Nacional da nova Lei do Desenvolvimento Urbano.

O começo dos anos 90 também se caracterizou pela mobilização das entidades do saneamento em torno do Projeto de Lei 199/91, que propunha uma nova política nacional para o setor em substituição ao Planasa. O projeto foi aprovado no Congresso Nacional e vetado no quinto dia do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o que deixou o setor sem um marco regulatório até a presente data. O saldo organizativo dessa mobilização, no entanto, deu origem à Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, que reuniu 17 entidades nacionais da sociedade civil, de gestores a trabalhadores, passando por movimentos sociais, associações profissionais e entidades de defesa do consumidor.

O tema do transporte urbano permanece sem muita repercussão nos anos 90 (em contraste com as revoltas e depredações dos anos 70), embora mostrasse uma forte e progressiva degradação de serviços. Em 2003, as mobilizações emergem sob a forma de protestos de estudantes contra os aumentos de tarifas em várias cidades brasileiras. Uma articulação suprapartidária ocupa a cena política com a criação do Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte e da Frente Parlamentar de Transporte Público.

Várias experiências sociais relevantes ocorreram nas cidades brasileiras durante a redemocratização iniciada com as eleições diretas para prefeitos e vereadores de capitais, em 1985. Experiências como o Orçamentos Participativo (que projetou internacionalmente a cidade de Porto Alegre), os planos diretores participativos, programas de regularização fundiária, urbanização de favelas, conselhos setoriais, audiências públicas, relatórios de impacto ambiental, implementação do IPTU progressivo e criação de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social – marcaram diversas administrações locais nas décadas de 80 e 90.

Em 1996, é realizada em Istambul a Habitat II, a 2ª Conferência Mundial das Nações Unidas pelos Assentamentos Humanos. Essa grande reunião culminou uma mudança nos paradigmas da questão urbana e fortaleceu, cada vez mais, as campanhas da Agência Habitat da ONU. Desde 1976, ano da Habitat I, ocorrida em Vancouver, as administrações locais e as organizações não-governamentais ganharam importância na gestão das cidades e promoveram um avanço da consciência política sobre a “urbanização da pobreza” e a insustentabilidade ambiental no crescimento das cidades, especialmente nos países desenvolvidos.

Esta consciência política da questão urbana se fez presente na criação em 2003 do Ministério das Cidades pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. É a realização de uma proposta lançada em 2000 através do Projeto Moradia, documento elaborado com a promoção do Instituto Cidadania e a participação de um grande número de consultores e lideranças sociais e empresariais. De acordo com o Projeto Moradia, não há

solução para o problema da habitação senão por meio da política urbana. O projeto desenvolveu, ainda, uma proposta para o financiamento habitacional e uma proposta de caráter institucional.

O Ministério das Cidades foi estruturado levando em consideração a reunião das áreas mais relevantes (do ponto de vista econômico e social) e estratégicas (sustentabilidade ambiental e inclusão social) do desenvolvimento urbano. Foram criadas quatro Secretarias Nacionais: Habitação, Saneamento Ambiental, Mobilidade e transporte urbano e Programas Urbanos. Foram transferidos ao Ministério das Cidades o Departamento Nacional de Trânsito, do Ministério da Justiça; a Companhia Brasileira de Trens Urbanos e a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A., ambas do Ministério dos Transportes. A transversalidade é um paradigma que o Ministério das Cidades carrega em sua própria estrutura para ser o formulador, naquilo que é de competência do governo federal, das políticas de saneamento ambiental, habitação e mobilidade/transporte urbano e trânsito; o definidor de diretrizes e princípios da política urbana, conforme norma constitucional; e o gestor da aplicação e distribuição de recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União aos temas concernentes. A Caixa Econômica Federal é a principal operadora da política urbana e das políticas correlatas. O Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) também opera políticas urbanas, em especial saneamento e transporte.

O Ministério das Cidades possui um quadro enxuto de funcionários e cargos de livre provimento, motivo pelo qual o papel dos operadores é absolutamente fundamental para a descentralização e a viabilidade da ação em todo o território nacional. Ainda em 2003, ele promove a Conferência Nacional das Cidades, evento que foi precedido de reuniões em 3400 municípios em todos os estados. Na ocasião, é criado o Conselho das Cidades, que se reúne pela primeira vez em março de 2004. Ainda neste ano o Ministério das Cidades cria os Comitês Técnicos do Conselho das Cidades: Habitação, Saneamento Ambiental, Transporte/Mobilidade e Trânsito e Planejamento Territorial.



# Desenvolvimento urbano e desenvolvimento econômico

FOTO CUSTÓDIO COIMBRA





## DESENVOLVIMENTO URBANO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

O difícil reconhecimento da questão urbana como ponto da agenda política nacional pode ser comprovado com o rumo errático, resumido acima, tomado pelas políticas do governo federal para o desenvolvimento urbano (com destaque para habitação e saneamento). Foi exatamente nesse período que as cidades mais se expandiram e seus problemas mais se agravaram, mas nem isso fez com que fossem vistas como essenciais para o crescimento econômico ou para o desenvolvimento do País nos documentos que tratam do assunto. O pensamento econômico freqüentemente ignora as cidades.

Essa é uma constatação surpreendente. Como não reconhecer a importância econômica de gigantescas ocupações ilegais e informais do território urbano, que colocam em risco mananciais de água potável como acontece em São Paulo e mesmo em Curitiba? Qual o custo do tratamento dessa água crescentemente poluída? Qual o custo de buscar fontes de água em bacias mais distantes? Qual o custo de manter essa população em condições precárias de vida? E em relação à questão fundiária urbana, quanto custa manter áreas servidas de infra-estrutura em condições ociosas, devido ao espraiamento horizontal das cidades? Quanto se perde pela ilegalidade fundiária de áreas de ocupação consolidada que, em alguns municípios periféricos metropolitanos, ultrapassam em muito a metade da área urbana total? Quanto se perde no sistema de saúde devido a doenças ligadas à falta de saneamento ambiental? Quanto se perde em negócios, empregos, arrecadação e recursos naturais pela ausência de uma política urbana e metropolitana? Quanto se perde na falta de coordenação e planejamento dos investimentos dos três níveis de governo nas cidades?

## COMO NÃO RECONHECER A IMPORTÂNCIA ECONÔMICA DE GIGANTESCAS OCUPAÇÕES ILEGAIS E INFORMAIS DO TERRITÓRIO URBANO, QUE COLOCAM EM RISCO MANANCIAIS DE ÁGUA POTÁVEL COMO ACONTECE EM SÃO PAULO E MESMO EM CURITIBA? QUAL O CUSTO DO TRATAMENTO DESSA ÁGUA CRESCENTEMENTE POLUÍDA? QUAL O CUSTO DE BUSCAR FONTES DE ÁGUA EM BACIAS MAIS DISTANTES? QUAL O CUSTO DE MANTER ESSA POPULAÇÃO EM CONDIÇÕES PRECÁRIAS DE VIDA?

Vamos tomar os dados sobre a crise que está afetando os transportes públicos para dar um exemplo concreto das deseconomias, com suas evidências empíricas. A pesquisa “Redução das deseconomias urbanas com a melhoria do transporte público no Brasil” (IPEA/ANTP, 1998), realizada em Belo Horizonte, Brasília, Campinas, Curitiba, João Pessoa, Juiz de Fora, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo, estimou de forma conservadora que os gastos excessivos, devido a congestionamentos severos, atingem a cifra de 506 milhões de horas por ano; 258 milhões de litros de combustível; 123 mil toneladas de monóxido de carbono; 11 mil toneladas de hidrocarbonetos; 8,7 milhões de m<sup>2</sup> em espaço viário pavimentado para circular e estacionar veículos; e 3.342 ônibus a mais que são colocados em circulação para compensar a queda de velocidade. Uma projeção destes desperdícios para as demais cidades médias e grandes permite estimar que até 2% do PIB é perdido nos congestionamentos das cidades brasileiras.

Ainda segundo a mesma pesquisa, a cada ano mais de 33 mil pessoas são mortas em acidentes de trânsito no Brasil. Dos cerca de 400 mil feridos, 120 mil pessoas tornam-se inválidas permanentes. De 1961 a 2000, o número de feridos no trânsito multiplicou-se por quinze, o de mortos por seis, e, quantitativa-

mente, os acidentes de trânsito representam o segundo maior problema de saúde pública no Brasil – só perdendo para a desnutrição. Os custos correspondem a perdas das horas de trabalho das pessoas mortas ou feridas, que podem ficar permanentemente incapacitadas para o trabalho; internações médico-hospitalares; suporte previdenciário; recuperação ou perda dos veículos; entre outros. O total de gastos decorrentes de acidentes de trânsito nas áreas urbanas brasileiras é de R\$ 5,3 bilhões por ano ou 0,4% do PIB do País. Deste total, R\$ 3,6 bilhões concentram-se em 49 aglomerações urbanas. Este custo sobe para R\$ 10 bilhões por ano, somando-se os custos dos acidentes rodoviários.

A queda da mobilidade é geral nas metrópoles brasileiras e atinge ricos e pobres, embora estes sejam impactados mais fortemente pela má qualidade dos transportes coletivos: nas últimas décadas aumentaram suas viagens a pé ou por bicicleta e diminuíram os usuários de transporte coletivo. Segundo pesquisa da Cia. do Metropolitano de São Paulo, em alguns bairros da periferia de São Paulo mais de 50% das viagens são feitas a pé. Isso significa que grande parte da população – lembremos, os jovens – não saem de bairros pobres e mal equipados.

Nossas grandes cidades estão na iminência de um apagão logístico.

Em que pese este quadro, há muito tempo o desenvolvimento urbano e as políticas setoriais incidindo sobre as cidades – habitação, saneamento, transporte – são implementadas como um capítulo das chamadas “políticas sociais”, isto é, políticas que operam antes nos efeitos que nas causas das desigualdades social e territorial que constituem a característica principal de nossa sociedade.

Apesar de tudo e mesmo percebendo que nossas cidades são fortemente, cruelmente injustas, o que implica em reconhecer que

alguns ganham com as carências sociais ou com as valorizações geradas pelo investimento público, é preciso reconhecer que a radicalização dos problemas urbanos, principalmente a questão da falta de mobilidade, acarreta prejuízo a todos, aos trabalhadores principalmente, mas também aos demais aspectos da atividade produtiva e à circulação de mercadorias.

Para muitos, a cidade é apenas **reflexo passivo** das condições macroeconômicas, uma posição que não é restrita aos conservadores de direita. Para outros, ela é palco de acontecimentos sociais e políticos importantes, uma grande arena para o exercício do poder, seja para os grupos locais seja em relação ao cenário nacional, quando se trata de uma metrópole. Para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, a cidade não é neutra e pode ser vista como uma **força ativa**, uma ferramenta eficaz para gerar empregos e renda e produzir desenvolvimento econômico.

Quando se trata das regiões metropolitanas, a interdependência entre urbano e econômico é mais forte e desfaz o mito de sua obsolescência econômica difundido nos anos 80, segundo o qual a revolução dos meios de transportes e das comunicações iria tornar autônomas as empresas, em relação a economia, da aglomeração fornecida pelas grandes áreas urbanas. Muitos estudos demonstram, ao contrário, que as metrópoles continuam a oferecer as maiores vantagens de aglomeração para os circuitos dinâmicos da economia. Elas concentram o poder econômico e político, as capacidades de inovação e as forças de trabalho necessárias para dirigir e coordenar os fluxos produtivos do país. Ainda assim, as cidades são oferecidas pelos governos locais como mera plataforma de vantagens fiscais para os capitais voláteis, ao invés de territórios de ancoragem duradoura dos circuitos econômicos em ambiente de cooperação federada.

Várias pesquisas mostram que as metrópoles com vantagens na competição pela atração dos fluxos econômicos são as de menor índice de polarização social e não as de menores custos salariais. Ou seja, as cidades competitivas são as que se recusam a desmontar os seus sistemas de proteção social. Aquelas que buscam oferecer a desregulamentação como vantagem tiveram seu crescimento limitado pela própria queda na qualidade de vida.

É nas metrópoles onde se produz a maior parte do PIB brasileiro. Na sociedade contemporânea, que é antes de mais nada uma sociedade urbana, elas constituem vetor decisivo do processo de desenvolvimento. Visto sob essa ótica, o financiamento ao desenvolvimento urbano, longe de ser uma alocação de recursos compensatórios, é uma condição *sine qua non* da própria continuidade do crescimento econômico que teve sua retomada em 2004.

As cidades não são marcadas apenas pela questão social. Existe no universo urbano grandes desafios à Nação – o desenvolvimento do País, a cooperação federativa, a desigualdade regional e urbana e a ampliação da democracia.

### **O financiamento da política urbana**

Como já foi alertado anteriormente, as propostas para a política fiscal e tributária que dizem respeito ao desenvolvimento urbano serão formuladas, debatidas e divulgadas a partir de 2005. No entanto, a importância do tema do financiamento da política urbana exige uma introdução. Considere o leitor que ela é bastante preliminar.

Em nenhum país do mundo houve desenvolvimento urbano num contexto econômico de restrição ao investimento público. Essa tendência se agrava quando se trata de países como o Brasil, onde a produção de infra-estru-

**PARA MUITOS, A CIDADE É APENAS REFLEXO PASSIVO DAS CONDIÇÕES MACROECONÔMICAS, UMA POSIÇÃO QUE NÃO É RESTRITA AOS CONSERVADORES DE DIREITA. PARA OUTROS, ELA É PALCO DE ACONTECIMENTOS SOCIAIS E POLÍTICOS IMPORTANTES, UMA GRANDE ARENA PARA O EXERCÍCIO DO PODER, SEJA PARA OS GRUPOS LOCAIS SEJA EM RELAÇÃO AO CENÁRIO NACIONAL, QUANDO SE TRATA DE UMA METRÓPOLE.**

tura urbana não tem tradição de investimento privado e o mercado residencial se restringe, acentuadamente, aos imóveis de luxo.

Sem o investimento público, o crescimento econômico é insuficiente para promover o desenvolvimento social e, portanto, para promover o desenvolvimento urbano. O Brasil cresceu a taxas médias de 7% ao ano entre 1940 e 1980, mas deixou como herança desse período cidades marcadas por uma desigualdade social cada vez mais agravada pelas crises financeiras dos anos seguintes.

Com as políticas de ajuste fiscal, o financiamento ao desenvolvimento urbano encontra, ao longo dos últimos anos, duas ordens de estrangulamentos. Em primeiro lugar, a pura e simples retração dos investimentos públicos diretos. Em segundo, a restrição da capacidade de endividamento de estados e municípios, que leva ao contingenciamento de recursos destinados ao financiamento do setor público.

Esse impedimento de segunda ordem mostra que não houve e não há propriamente uma falta de recursos, como atestaram e atestam atualmente as fontes do FGTS e do Fundo de Amparo do Trabalhador, operadas pela Caixa Econômica Federal e pelo BNDES. Também as agências internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento encontram dificuldades para fechar novos contratos de financiamentos governamentais. Na América Latina, estas agências recebem desde 2000 muito mais

recursos com pagamento de dívidas do que desembolsam com empréstimos.

Nos anos de 2003 e 2004, o contingenciamento de empréstimos ao setor público dificultou a contratação de parte do investimento de R\$ 600 milhões inicialmente previsto para o programa Pró-Moradia. O mesmo aconteceu com os outros R\$ 600 milhões do Programa Pró-Transporte, destinado ao financiamento do transporte público. Os recursos foram então transferidos para a área de saneamento até o limite previsto pelas normas que regem o FGTS.

Os governos brasileiros em seus diversos níveis, especialmente o federal, contrataram nos anos 90 recursos internacionais além da capacidade de bancar as contrapartidas (aproximadamente US\$ 600 milhões). São recursos internacionais que, mesmo parcialmente ociosos, custam a todos os brasileiros o pagamento de taxas de permanência.

Como enfrentar a restrição de recursos ao desenvolvimento urbano diante do ajuste fiscal?

O Ministério das Cidades tem buscado várias alternativas.

Já no início de 2003 o Ministério das Cidades, por intermédio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, contratou R\$ 1,6 bilhão em recursos do FGTS para o setor público, através de dispositivos vigentes na resolução 2827/01 do Conselho Monetário Nacional. A partir de dezembro de 2003, um acordo entre o Fundo Monetário Internacional e o Governo Federal permitiu a liberação de R\$ 2,9 bilhões de recursos do FGTS e FAT para contratos na área de saneamento. Nos anos de 2003 e 2004 o total de contratações com recursos do FGTS e do FAT atingiu cerca de R\$ 4 bilhões. Mesmo com a obrigatoriedade do retorno fiscal dos investimentos, por meio da cobrança de tarifa plena instituída pelas Portarias 2827/01, 3153/03 e 3173/04 do

Conselho Monetário Nacional, a retomada do financiamento para esta área de fundamental importância para o desenvolvimento urbano começa a reverter o quadro de baixíssimo investimento dos anos anteriores.

A esses recursos onerosos se somaram, nos dois primeiros anos do governo Lula, recursos do Orçamento Geral da União, em especial da Fundação Nacional de Saúde. Até junho de 2004 foram contratados R\$ 5,1 bilhões em abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e drenagem urbana – a maior parte pelo Ministério das Cidades em conjunto com os ministérios de Meio Ambiente, Integração Nacional e Saúde.

Na área de habitação, houve um esforço bem-sucedido para ampliar as fontes de investimentos. Em 2003, o orçamento total do governo federal para a habitação ultrapassou R\$ 5 bilhões, valor 25% superior ao de 2002. Em 2004, os recursos somam R\$ 8,8 bilhões, provenientes das seguintes fontes:

Recursos financeiros para habitação (em R\$ 1 milhões) – Governo Federal 2003/2004

Recursos	2003	2004
Fundo de Garantia por Tempo de Serviço	2.761,00	4.050,00
Caixa Econômica Federal	552,52	1.792,77
Fundo de Arrendamento Residencial	1.116,60	1.180,00
Orçamento Geral da União	492,73	670,48
Fundo de Amparo do Trabalhador	164,29	597,00
Fundo de Desenvolvimento Social	0,00	542,00
<b>TOTAL</b>	<b>5.087,14</b>	<b>8.832,25</b>

**APESAR DO AUMENTO SIGNIFICATIVO DE RECURSOS FEDERAIS SE COMPARADO AOS ANOS ANTERIORES, O MINISTÉRIO DAS CIDADES CONSIDERA URGENTE A EXPANSÃO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS EM HABITAÇÃO E EM INFRA-ESTRUTURA URBANA NOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO E SUA DESTINAÇÃO NÃO-ONEROSA ÀS FAMÍLIAS COM RENDA MENSAL INFERIOR A 3 SALÁRIOS MÍNIMOS, A IMENSA MAIORIA DOS BRASILEIROS QUE COMPÕEM O DÉFICIT DE MORADIAS E INFRA-ESTRUTURA EM NOSSAS CIDADES**

A maior parte desses recursos vem do FGTS, seguindo orientação de seu Conselho Curador, em que tomam assento governo e sociedade civil. O desempenho notável deste fundo é indicativo da recente recuperação dos empregos formais no país.

Além destes recursos, as aprovações em 2004 da Lei Federal 10.931 (Lei do Patrimônio de Afetação) e da Resolução 3.177 do Conselho Monetário Nacional asseguram para o setor habitacional investimentos, a partir de poupança privada, da ordem de R\$ 12 bilhões anuais para 2005 e 2006, segundo estimativa do Ministério da Fazenda e da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança. São iniciativas que promovem o reaquecimento da atividade produtiva na construção civil, setor que gera empregos ao longo de uma extensa cadeia produtiva de base nacional e que expandem a produção de habitação pelo mercado para um segmento populacional até então excluído dos financiamentos privados: a classe média, com renda entre 5 a 10 salários mínimos.

Com estes estímulos ao mercado habitacional, espera-se que os recursos do FGTS possam ser dirigidos às faixas mais baixas de renda e que cumpram, assim, o importante papel social que deles se espera há décadas. O Ministério das Cidades, que é gestor da

política urbana, está propondo ao Conselho Curador do FGTS, com o apoio do Ministério do Trabalho e da Caixa Econômica Federal, respectivamente gestor e operador dos recursos, esta reorientação dos financiamentos habitacionais.

É preciso lembrar que é importante para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano a ampliação dos investimentos públicos por meio das Parcerias Público-Privadas, conforme projeto de lei em debate no Congresso Nacional neste ano de 2004. As Parcerias Público-Privadas constituem uma alternativa importante de financiamento da infra-estrutura em transportes, saneamento e habitação, e o Ministério das Cidades já estuda algumas possibilidades. Esses recursos, no entanto, deverão complementar o papel insubstituível do poder público em sua responsabilidade de atender à população mais vulnerável, que não tem condições de pagar o preço do mercado pelos serviços.

Apesar do aumento significativo de recursos federais se comparado aos anos anteriores, o Ministério das Cidades considera urgente a expansão dos investimentos públicos em habitação e em infra-estrutura urbana nos três níveis de governo e sua destinação não-onerosa às famílias com renda mensal inferior a 3 salários mínimos, a imensa maioria dos brasileiros que compõem o déficit de moradias e infra-estrutura em nossas cidades.

A absoluta necessidade destes recursos públicos levou o Ministério das Cidades a propor no Fórum Urbano Mundial, realizado em outubro de 2004 em Barcelona, a exclusão dos investimentos em habitação e infra-estrutura urbana do cálculo do superávit primário dos países não desenvolvidos, proposta já defendida pelo presidente Lula junto às Nações Unidas e que resultou em documento aprovado pelos países latino-americanos reunidos no Grupo do Rio.

A Carta de Compromissos das Cidades, elaborada em 2003 em encontro da Frente Nacional de Prefeitos e do Fórum Nacional de Reforma Urbana, adota essa proposta e observa que a “as normas de acesso ao crédito não fazem diferença entre municípios cujas finanças já estão organizadas e aqueles que não conseguiram esse equacionamento”. Os subscritores da carta insistem que as operações de créditos para investimentos visando o desenvolvimento social deveriam merecer um tratamento contábil diferenciado.

É preciso rever os acordos internacionais para que os investimentos no desenvolvimento urbano – especialmente aqueles necessários para o cumprimento das metas em saneamento e moradia previstas nas Metas do Milênio – sejam excluídos do conceito de dívida para efeito dos cálculos do superávit primário, sem o que o cumprimento das metas está comprometido.

# Um pacto federativo

FOTO CUSTÓDIO COIMBRA





A Constituição Federal de 1988 talvez não tenha similar internacional na sua distribuição de competências aos entes federados. A característica básica de uma federação está em cada um dos entes federados deter para si um feixe de competências e atribuições exclusivas e que não podem ser invadidas ou usurpadas pelos demais. No Brasil, as competências e atribuições exclusivas foram reduzidas, enquanto que se tornaram preceitos constitucionais diversas competências que são comuns entre os órgãos executivos da União, estados, municípios e Distrito Federal e competências que são concorrentes entre os órgãos legislativos da União e dos estados.

Nessa estrutura complexa de competências e atribuições comuns, concorrentes e complementares entre entes federados, a cooperação e a coordenação intergovernamentais ganha uma importância fundamental, especialmente nas bacias hidrográficas, nas microrregiões pouco dinâmicas, nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas, onde os grandes problemas urbanos dependem de gestão compartilhada e faz-se necessário a cooperação administrativa ou gestão compartilhada.

Do modelo fortemente concentrador ao nível federal, característico do Regime Militar, quando até mesmo a delimitação das regiões metropolitanas e seu organismo gestor eram realizadas por lei federal, passamos a um desenho oposto, que concede aos municípios autonomia inédita sobre o desenvolvimento urbano por meio da lei do Plano Diretor e da regulação sobre a edificação e o uso e ocupação do solo, desde que não envolva matéria de meio ambiente.

A necessidade de uma ação intergovernamental cooperada e coordenada entre os entes federados fica evidente, tanto na formação de municípios em regiões metropolitanas quanto no demembramento e criação de novos municípios.

**A RAIZ LATINA DA PALAVRA “FEDERAL” SIGNIFICA PACTO. 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**

Em relação às regiões metropolitanas, sua delimitação e forma de gestão foi remetida às legislações estaduais. No entanto, a ausência de uma conceituação em nível nacional de metrópole provoca uma incoerência de critérios entre estados brasileiros na definição das regiões metropolitanas. Assim, o Estado do Rio de Janeiro tem apenas uma única região metropolitana, enquanto Santa Catarina tem cinco.

Em relação ao desmembramento para criação de municípios, que passaram de 4.189 em 1988 para 5.561 em junho de 2000, a maior parte dos novos municípios sobrevive apenas devido ao Fundo de Participação dos Municípios e possui baixa capacidade institucional, com dificuldades de ordem técnica e gerencial além de financeira. A busca pela partilha de recursos arrecadados orienta também desvios na definição por legislação municipal do território municipal rural ou urbano. Esses aspectos, que podem ser observados também em alguns novos estados, exigem um esforço de coordenação federativa para bem implementar a Constituição Federal. Atualmente (2004), a cooperação inter-governamental administrativa se dá por meio de convênios e consórcios de natureza privada. Em que pese o grande número de experiências em todo o Brasil, são instrumentos insuficientes.

A raiz latina da palavra “federal” significa pacto. 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.

Diante desse problema, o Governo Federal elaborou no âmbito do Comitê de Articulação Federativa, e em conjunto com as entidades representativas dos prefeitos municipais, o Projeto de Lei dos Consórcios Públicos (PL 3884/04). O Projeto de Lei dos Consórcios Públicos institui normas gerais para a constituição de consórcios públicos, bem como para os contratos para a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada. Ele regulamenta o Artigo 241 da Constituição Federal, que trata da coordenação da ação administrativa, e trata-se, portanto, de uma complementação prevista na Constituição, com objetivo de instituir regras para consórcios permanentes baseadas no direito público. O Consórcio Público fortalece a cooperação federativa e dá mais consistência legal aos poder local, além de permitir novos formatos institucionais às parcerias entre Município, Estado, Distrito Federal e União para a gestão associada de serviços públicos, recursos hidrográficos, destinação final de resíduos sólidos, tratamento de esgotos, etc.

Após 16 anos de promulgada a Constituição Federal, há muito a fazer ainda em matéria de cooperação federativa para o desenvolvimento urbano. Devemos reconhecer que a consciência sobre o papel de cada ente federativo em relação a esse tema está muito longe de ser alcançada. Um bom exemplo da falta de clareza sobre o papel dos entes federados em relação ao desenvolvimento urbano pode ser encontrado na tradição de fragmentação das verbas do Orçamento da União destinadas às emendas parlamentares. Não é incomum a destinação destes recursos para pequenas obras pontuais localizadas em qualquer bairro de qualquer cidade do país, sem relação com qualquer plano local.

Em síntese, o pacto federativo aqui mencionado implica em:

1. Complementar as normas constitucionais sobre as competências federativas, de como é exemplo o Projeto de Lei dos Consórcios Públicos;
2. Ocupar o vazio institucional caracterizado pela falta de regras claras e marcos regulatórios, em especial no que se refere ao saneamento, transporte urbano, habitação e regularização fundiária, de modo a dar mais segurança aos investimentos e ações;
3. definir prioridades de ações coordenadas e cooperativas, que não dependem obrigatoriamente de legislação, mas de acordos em torno de políticas setoriais ou específicas, como, por exemplo, ações de regularização fundiária (especialmente em terras da União), investimentos em regiões metropolitanas, campanhas pelo Plano Diretor Participativo, capacitação para a modernização administrativa e implementação de cadastros multifinalitários, campanhas de prevenção de acidentes no trânsito, implementação de acessibilidade para pessoas com deficiência e idosos, campanhas de educação ambiental, e mais um grande número de temas que estão referidos ao longo desse documento.

Portanto, não é apenas por meio de condicionantes legais (competências federativas, legislação complementar) que o pacto federativo pode render bons frutos. É importante também reconhecer que pode atingir um patamar avançado de desenvolvimento institucional nas ações cooperadas de fomento ou, de forma induzida, na definição de condicionalidades para o financiamento dos recursos federais quanto aos princípios e diretrizes emanados da Conferência das Cidades.

# A crise urbana

FOTO CUSTÓDIO COIMBRA



CADERNOS MCIDADES DESENVOLVIMENTO URBANO



Dos mais diversos horizontes teóricos e políticos recolhem-se diagnósticos que apontam para a existência de uma “crise urbana”. Esclarecer de que crise se está falando está longe de ser, hoje, uma questão puramente conceitual de interesse meramente acadêmico e teórico. Na verdade, é o diagnóstico da crise que legitima e autoriza as políticas, planos, programas e projetos a serem implementados.

Por mais que tenha suas raízes fincadas na estrutura e modo de funcionamento de nossas cidades, a crise urbana atual não pode ser adequadamente diagnosticada sem uma perspectiva mais ampla que considere sua inserção no contexto nacional e internacional.

Certamente não é desprezível a influência na gestação de nossa crise urbana das mudanças no contexto internacional. A derrocada do socialismo real, a financeirização da economia, o crescimento explosivo da dívida externa, a revolução tecnológica, a chamada reestruturação produtiva e os novos modos de gestão e regulação do trabalho, com sua esteira de precarização do emprego e ampliação das desigualdades, inclusive nos países centrais, são fatores decisivos na configuração do ambiente no qual a crise urbana se instaura e se espraia. Hoje, tanto as novas práticas produtivas quanto a hegemonia do capital financeiro e a hegemonia cultural dos países centrais se apóiam sobre uma revolução das tecnologias de informação e comunicação que redefinem a própria noção de espaço e tempo. As cidades, e as brasileiras não constituem exceção, estão inseridas num mundo no qual, não obstante a permanência das lógicas e dinâmicas da acumulação capitalista, as relações entre lugares e entre escalas estão sendo permanentemente revolucionadas.

Os Estados Nacionais foram e continuam sendo desafiados por forças poderosas que não são apenas externas, uma vez que estão presentes e articulam-se internamente. Embo-

**POR MAIS QUE TENHA SUAS RAÍZES FINCADAS NA ESTRUTURA E MODO DE FUNCIONAMENTO DE NOSSAS CIDADES, A CRISE URBANA ATUAL NÃO PODE SER ADEQUADAMENTE DIAGNOSTICADA SEM UMA PERSPECTIVA MAIS AMPLA QUE CONSIDERE SUA INSERÇÃO NO CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL.**

ra condenados a desempenhar papel secundário na etapa que se abre, o Estado Nacional constitui arena e instrumento indispensável de qualquer projeto que pretenda preservar a soberania política, a cultura própria e a possibilidade de construir uma nação que escolha seus próprios caminhos.

Seguindo um fenômeno mundial, a pobreza brasileira se urbanizou. Enquanto a taxa de urbanização dos países desenvolvidos foi de 0,9% nas últimas duas décadas do século XX, nos países não desenvolvidos ela foi em média de 2,9%. Dos 2,85 bilhões de habitantes urbanos do mundo, 80% deles vivem em cidades de países não desenvolvidos. Metade da população mundial ainda é rural, mas é exatamente nos países mais pobres que o processo de urbanização mais cresce.

Para o pensamento dominante nos anos 90, a crise tem como fundamento a excessiva e inadequada intervenção estatal, que inibiria o pleno funcionamento das leis de mercado e a alocação ótima dos recursos urbanos, provocando, como conseqüência, redução da produtividade e da competitividade urbanas. Com baixa produtividade e competitividade, a cidade perderia capacidade para atrair investimentos, tenderia ao desinvestimento, passando a enfrentar o empobrecimento crescente, sobretudo dos mais pobres. A crise fiscal, resultante tanto da irresponsabilidade fiscal quanto da carência de mecanismos de financiamento, completaria o quadro que nos estaria conduzindo ao círculo vicioso da cidade

pobre, que não atrai capitais porque é pobre, e da cidade sem capacidade de atração de capitais, que se empobrece porque não atrai capitais. A privatização da prestação de serviços públicos viria simultaneamente aumentar a eficiência da gestão destes serviços e suprir os investimentos que a crise fiscal tornou irrealizáveis pelo governo.

Ações compensatórias focalizadas deveriam amenizar os impactos fortemente regressivos dessas políticas, reconhecidos, mesmo por seus defensores, como uma espécie de pedágio para o que seria a integração competitiva na globalização. Neste contexto, a outra face do que se chama “políticas de desenvolvimento local”, ou seja, políticas e programas de assistência pública estariam fazendo as vezes de políticas urbanas. Reduzindo ao mínimo indispensável sua ação diretora e reguladora no uso do solo e na estruturação da cidade, o Estado deveria concentrar-se em apoiar as iniciativas privadas e dedicar-se, em cooperação com organização não-governamentais, a políticas sociais compensatórias.

Todas essas tendências transnacionais são formadoras da nossa crise urbana em combinação com a herança da desigualdade social das cidades brasileiras. Sem pretender uma análise histórica abrangente da conformação do sistema urbano brasileiro com as características estruturais dominantes de nossas cidades, caberia chamar a atenção para alguns elementos centrais.

**Concentração e irregularidade na estrutura fundiária** – Em primeiro lugar, cabe mencionar a estrutura fundiária urbana, na qual se combinam, em doses variadas conforme a cidade, uma alta concentração de propriedade e uma imensa irregularidade na apropriação e uso da terra. Entre suas características dominantes está a coexistência de grilagem

comercial com ocupações irregulares pelos segmentos mais pobres da sociedade urbana. A cidade, deste ponto de vista, está em perfeita consonância com o espaço rural, onde o latifúndio subsistiu ao longo de um processo de modernização que nunca foi capaz de desafiar as estruturas econômicas e políticas de elites locais e regionais. Assim, o padrão de desenvolvimento típico do Brasil expressa-se também na cidade, a mostrar que apenas em parte é ela o lugar por excelência da modernidade, e que também vige a modernização conservadora e todas as suas contradições.

**Socialização dos custos e a privatização dos benefícios** – Em segundo lugar, a cidade brasileira constitui um dos terrenos preferenciais de exercício do “socialismo às avessas”. A concentração da propriedade fundiária, a prevalência dos interesses privados e a força política dos interesses especulativos têm resultado em processos nos quais os benefícios decorrentes de investimentos públicos resultam em valorização privada. As políticas, os planos, os projetos urbanos e a cidade, de maneira geral, acabam se transformando em mecanismos de transferência de fundos públicos para processos privados de valorização.

**Estruturas de poder e clientelismo nas cidades** – A concentração da propriedade e da riqueza tem tido, quase sempre, como contrapartida a concentração do poder nas mãos de coalizões locais que negociam seus interesses em instâncias estaduais e nacionais e, simultaneamente, reproduzem sua dominação local através de redes de clientelismo. Este, longe de ser um mero vício da vida política, constitui elemento essencial de nossa estrutura urbana, simultaneamente expressão das relações econômicas, sociais e políticas e poderoso mecanismo de reprodução dessas mesmas relações.

# A desigualdade regional e as cidades

FOTO CUSTÓDIO COIMBRA





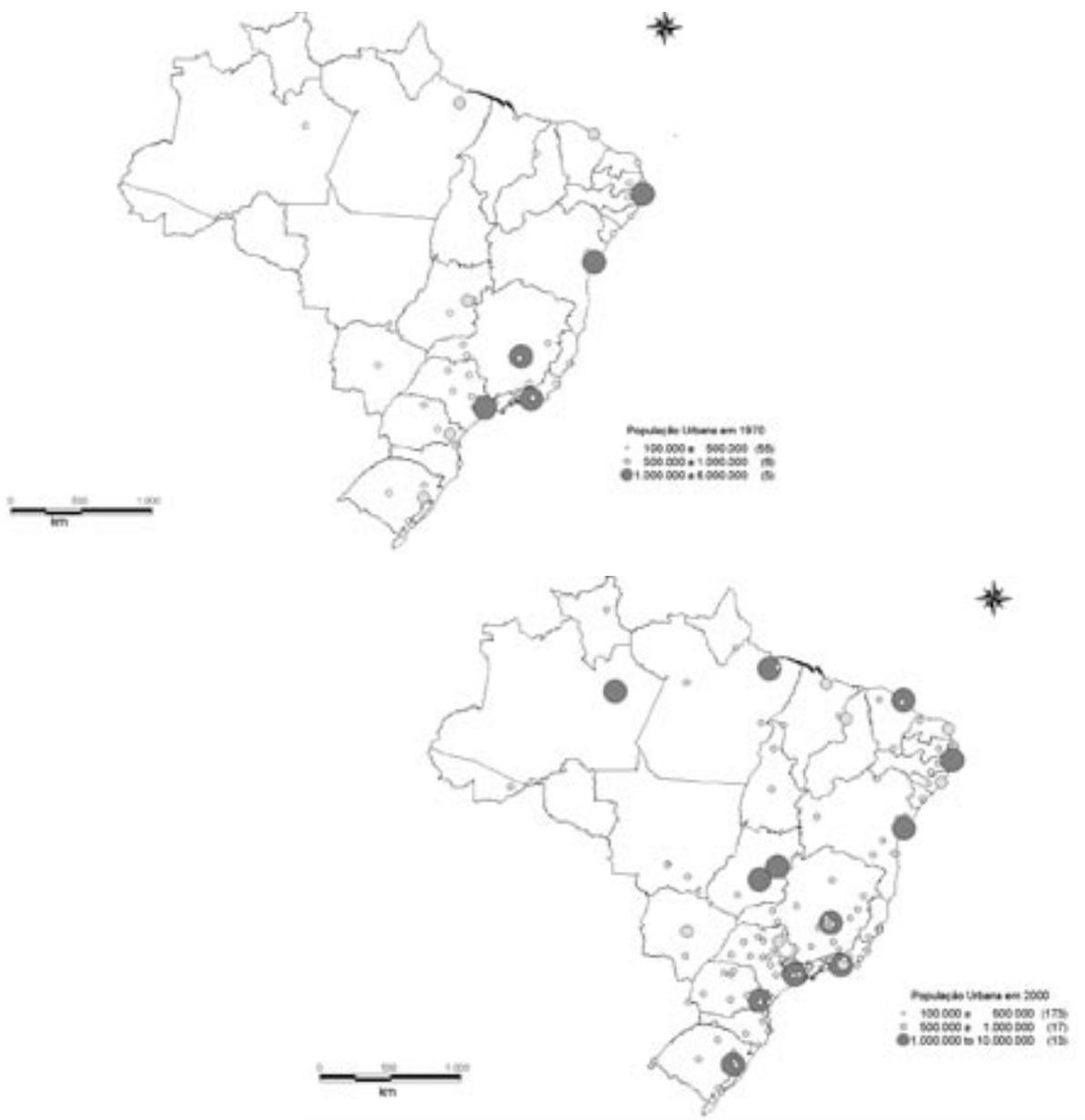
**NOVAS DINÂMICAS REGIONAIS  
E AS CIDADES**

A rede urbana e as tendências locacionais das atividades econômicas

Como se pode observar no confronto dos mapas 1 e 2, o crescimento populacional brasileiro foi acompanhado de grandes mudanças em sua distribuição regional e de um rápido processo de urbanização. Entre 1950

e 2000, o grau de urbanização (percentual da população vivendo em cidades) subiu do patamar de 30% para 80%. De forma similar à distribuição regional, o processo de urbanização ocorreu com forte diferenciação entre os estados e regiões brasileiras, sendo que em alguns estados o grau de urbanização supera os 95% (São Paulo e Rio de Janeiro), enquanto em outros ainda está em torno de 50% (Maranhão e Pará).

**Mapas 1 e 2 – Rede Urbana com mais de 50 mil pessoas em 1970 e 2000**



O crescimento da população e o rápido processo de urbanização implicaram no aumento da rede urbana, em geral, e das grandes cidades, em particular. Ao mesmo tempo houve rápido crescimento do tamanho das cidades, tendo o número de cidades com população acima de 50 mil habitantes subido de 38 em 1950 para 124, em 1970; e 409 em 2000, sendo 202 com população superior a 100 mil habitantes (mapas 1 e 2). Como muitas dessas cidades têm suas áreas urbanas contíguas a outras, amplia-se o tamanho das concentrações urbanas. Nesse sentido, existem hoje, no Brasil, 16 aglomerações urbanas com mais de 1 milhão de habitantes cada, lideradas pelas megametrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro,

mas seguidas por várias outras. Tal concentração populacional, sem o correspondente crescimento da oferta de infra-estrutura física (moradias, saneamento, transporte público), social (educação, saúde, lazer), emprego e renda, leva parte da população a viver em condições precárias, em favelas ou outras formas de assentamento onde prolifera a miséria, a degradação humana e o crime organizado.

Por outro lado, o processo de urbanização é ao mesmo tempo resultado e condicionante das mudanças estruturais da economia, com a redução da importância relativa da agropecuária e da indústria no emprego e na renda, enquanto cresce o peso dos serviços, localizados preferencialmente nas cidades.

**Mapa 3 – microrregiões com mais de 5 mil empregos industriais em 2002**



Como se pode observar no mapa 3, a rede urbana das regiões Sudeste e Sul, onde estão concentradas as maiores parcelas da produção e da riqueza, os melhores sistemas de transportes e comunicações, fortalecem a integração econômica e reforçam o padrão macroespacial de concentração industrial e dos serviços. Em segundo lugar, observa-se o

crescimento das cidades médias nas regiões de agropecuária extensiva dos cerrados e da franja amazônica. No entanto, considerada a dimensão territorial dessa ampla região, o número de cidades e o tamanho delas ainda é limitado. Igualmente, a rede de cidades de porte médio no Nordeste do Brasil ainda é limitada, prevalecendo a alta concentração em

algumas capitais (Salvador, Recife, Fortaleza) e, secundariamente, nas demais capitais. Além de não se formar uma rede urbano-industrial e de serviços integrada, a grande concentração da população em poucas cidades agrava os problemas sociais decorrentes da falta de infra-estrutura física e social, emprego e renda.

Em anos mais recentes várias tendências locais das atividades econômicas têm influenciado e são influenciadas pela rede urbana. Do ponto de vista industrial podem ser identificados pelo menos quatro grandes movimentos. O primeiro, pela ampliação da área metropolitana de São Paulo e sua integração com uma área dinâmica e de comutação diária de pessoas, incluindo as regiões de Campinas, São José dos Campos, Sorocaba e Santos. Esta mesorregião contém uma população estimada em 25 milhões de habitantes e detém mais de um terço da produção industrial e do PIB do País.

Um segundo movimento pode ser observado pela aglomeração macroespacial da indústria entre a região central de Minas Gerais e o nordeste do Rio Grande do Sul, o qual combina a relativa desconcentração da área metropolitana de São Paulo com a formação de uma rede urbano-industrial de integração, onde se localizam as indústrias que exigem uma maior integração inter-industrial, reforçando a rede urbana regional. Um terceiro movimento é observado pela retomada da indústria da região Nordeste do Brasil com o deslocamento ou criação de novas unidades nos setores têxtil, confecções, calçados e alimentos, baseadas em incentivos fiscais e trabalho barato. Por último, o avanço da produção agrícola na região dos cerrados e as explorações minerais na região Norte do país têm induzido a criação de novas áreas industriais nesta vasta região, como se observa no mapa 3.

Do ponto de vista agrícola se observa três grandes movimentos. O primeiro é a intensi-

**REPENSAR O DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL BRASILEIRO IMPLICA EM ELABORAR UM PROJETO DE MÉDIO E LONGO PRAZO QUE TENHA COMO META A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS E SOCIAIS, UM MELHOR ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E UMA VISÃO DE ESTRATÉGIA GEOPOLÍTICA QUE INCLUA NOSSA ARTICULAÇÃO COM OS PAÍSES VIZINHOS**

ficação produtiva das regiões mais desenvolvidas, especialmente no estado de São Paulo e seu entorno, pela substituição da pecuária e da agricultura de menor valor por área por uma agricultura intensiva e de alto valor por área, a exemplo da laranja, cana-de-açúcar, fruticultura, horticultura, floricultura etc. Um segundo movimento é a grande expansão pecuária e agrícola na região dos cerrados, incluídos os estados da região Centro-Oeste do País e a parcela dos cerrados dos estados nordestinos (Bahia, Piauí e Maranhão), onde ocorre uma grande expansão da produção pecuária, soja, milho e algodão. O último, são as áreas irrigadas do Nordeste, onde o clima seco e quente tem permitido o desenvolvimento da fruticultura, atendendo à demanda nacional e às exportações. Acrescentem-se as explorações de recursos naturais (florestais e minerais) na Região Norte, com destaque para as atividades exportadoras.

Essa dinâmica territorial recente das atividades econômicas no Brasil tem reorientado parcela dos fluxos migratórios e contribuído para a criação e o crescimento da rede de cidades, nitidamente visualizados na comparação entre os mapas 1 e 2.

Repensar o desenvolvimento urbano e regional brasileiro implica em elaborar um projeto de médio e longo prazo que tenha como meta a redução das desigualdades regionais e sociais, um melhor ordenamento do território e uma visão de estratégia geopolítica que inclua nossa articulação com os países vizinhos.

Consideradas as desigualdades regionais na distribuição da população, das atividades econômicas e da rede de cidades e os fortes desníveis sociais no Brasil, a busca de um Projeto de Nação que combine crescimento econômico com inclusão social deveria estar baseado em um processo de coesão econômica e social para o qual a reconfiguração da rede urbana é fundamental.

### **UMA NOVA TIPOLOGIA DAS CIDADES BRASILEIRAS**

Até os anos 90, as diretrizes de desenvolvimento urbano e de desenvolvimento regional privilegiaram, inicialmente, a concentração de investimentos e de esforços de planejamento nas nove regiões metropolitanas instituídas na década de 70, para as quais foram criadas agências técnicas de planejamento. Seguindo uma lógica centralista, o Programa de Cidades de Porte Médio promoveu a difusão dos investimentos urbanísticos em pequenas capitais e pólos regionais sem guardar relação com os incentivos fiscais para projetos industriais e agropecuários que eram concedidos por superintendências regionais como a Sudene. Para a grande maioria dos municípios, o acesso aos recursos federais se dava, sobretudo, através de relações de tutela e clientelismo nos diversos ministérios, ao custo de numerosas intermediações políticas e viagens a Brasília. Com baixas taxas de crescimento econômico e indefinição de canais de financiamento para cidades e regiões, os anos 90 generalizam a chamada “política de balcão”, em que projetos isolados de municípios e estados se submetiam unicamente ao crivo de bancos federais – como Caixa Econômica e BNDES – ou internacionais – como o BIRD e BID. Era um ambiente competitivo. O “marketing urbano” e as consultorias privadas aumenta-

**PARA A GRANDE MAIORIA DOS MUNICÍPIOS, O ACESSO AOS RECURSOS FEDERAIS SE DAVA, SOBRETUDO, ATRAVÉS DE RELAÇÕES DE TUTELA E CLIENTELISMO NOS DIVERSOS MINISTÉRIOS, AO CUSTO DE NUMEROSAS INTERMEDIÇÕES POLÍTICAS E VIAGENS A BRASÍLIA**

vam as desigualdades entre municípios periféricos e centros urbanos mais antigos, ainda que “boas práticas” em municípios menores pudessem atrair, aqui e acolá, a atenção das instituições financiadoras.

Este marco competitivo dominou as políticas territoriais de “Eixos de Desenvolvimento” que se consubstanciaram nos dois governos Fernando Henrique Cardoso. Neste momento, as preocupações com a desigualdade macrorregional foram canceladas em função da promoção de investimentos em vetores de articulação da economia brasileira com a economia global, como o agronegócio voltado para a exportação, a exploração de recursos minerais e o turismo internacional. O caráter seletivo dessas políticas aprofundaram as desigualdades entre regiões receptoras de investimentos e outras deixadas à iniciativa local, algumas delas próximas e mesmo vizinhas entre si.

Desigualdades dessa ordem são capazes de condenar regiões inteiras do país à estagnação e ao esgarçamento das redes de cidades em que as alternativas econômicas são o atraso agrícola e a emigração é fatal para a dinâmica produtiva regional em mais de um aspecto. Para essas regiões, não basta que exista uma linha de financiamento nem mesmo que exista infra-estrutura. É preciso a concorrência de fatores que apenas o meio urbano pode mobilizar para pôr em marcha a economia e que são atividades terciárias interdependentes, como comércio, transportes, armazenagem, reparações mecânicas,

habitação, saúde, cultura, finanças, educação geral e profissional.

Cabe à política urbana revelar as cidades para a ação governamental e destacar a sua importância para o desenvolvimento de toda uma região e do País como um todo. Esta é a função da nova tipologia das cidades, em elaboração no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

A tipologia de cidades combina parâmetros básicos de redes e variáveis urbanas com a recém-criada tipologia de regiões que será usada pelo Ministério da Integração Nacional para reorientar o desenvolvimento regional do País. Esta tipologia regional é baseada no reconhecimento de quatro Microrregiões: Microrregião de tipo 1, de alta renda; Microrregião de tipo 2, de média e baixa rendas, mas de alto dinamismo recente; Microrregião de tipo 3, de média renda, mas de baixo dinamismo recente; Microrregião de tipo 4, de baixa renda e baixo dinamismo recente.

85,9% dos municípios localizados em Microrregiões de Tipo 4, com baixa renda e baixo dinamismo econômico, encontram-se na Região Nordeste e os 14,1% restantes encontram-se na Região Norte. Isto é, não existem municípios de renda baixa e baixo dinamismo econômico nas regiões Sudeste, Sul e Centro Oeste. Está concentrada no Sudeste e no Sul a expressiva maioria (90,4%) dos municípios localizados em Microrre-

**DESIGUALDADES DESSA ORDEM SÃO CAPAZES DE CONDENAR REGIÕES INTEIRAS DO PAÍS À ESTAGNAÇÃO E AO ESGARÇAMENTO DAS REDES DE CIDADES EM QUE AS ALTERNATIVAS ECONÔMICAS SÃO O ATRASO AGRÍCOLA E A EMIGRAÇÃO É FATAL PARA A DINÂMICA PRODUTIVA REGIONAL EM MAIS DE UM ASPECTO**

**DESIGUALDADES DESSA ORDEM SÃO CAPAZES DE CONDENAR REGIÕES INTEIRAS DO PAÍS À ESTAGNAÇÃO E AO ESGARÇAMENTO DAS REDES DE CIDADES EM QUE AS ALTERNATIVAS ECONÔMICAS SÃO O ATRASO AGRÍCOLA E A EMIGRAÇÃO É FATAL PARA A DINÂMICA PRODUTIVA REGIONAL EM MAIS DE UM ASPECTO**

giões de Tipo 1, de alta renda. Está no Norte a maior parcela (25,2%) dos municípios que apresentam as mais elevadas taxas de crescimento da população total, acima de 5% anual, enquanto o Nordeste (32,1%) e o Sul (28,5%) têm a maior fração de municípios com crescimento populacional negativo, abaixo de -2,5%.

Para revelar o peso do ambiente econômico microrregional na caracterização das cidades, a tipologia por microrregiões será combinada com parâmetros territoriais da Rede de Cidades e com um conjunto de variáveis urbanas.

Os parâmetros da Rede de Cidades foram elaborados pelo IPEA, IBGE e o Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional da Unicamp, resultando numa hierarquia em 5 níveis, na qual 111 municípios são identificados como nós de uma rede urbana nacional, com 49 aglomerações e 62 cidades não aglomeradas. Esta rede agrega municípios em unidades territoriais que não são adequadas aos recortes adotados pela tipologia de microrregiões, o que torna obrigatória a adoção do município como unidade de análise mínima para a nova tipologia urbana. A aglomeração de Brasília, por exemplo, é composta de municípios que, do ponto de vista microrregional, se distribuem em três tipos diferentes.

O cruzamento destes parâmetros regionais com variáveis urbanas referentes às dinâmicas populacionais, econômicas, sociais, topológicas e de organização administrativa fornecerá um inédito quadro tipológico sobre a diversidade das cidades nas regiões brasileiras. Este quadro será uma importante referência para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano superar em definitivo os padrões históricos do planejamento urbano e territorial brasileiro, que antes mais reforçaram do que combateram as profundas desigualdades regionais do país.

Os estudos promovidos pelo Ministério das Cidades apontam para as seguintes hipóteses para a reconfiguração da rede urbana:

#### *Criação de novas centralidades urbanas*

Em contraste com a alta concentração populacional nas metrópoles da faixa atlântica, a criação de novas centralidades nas regiões de menor densidade populacional poderia cumprir dois papéis centrais. Em primeiro lugar, serviriam de centros de produção industrial que, além de seu próprio crescimento, serviriam também como suporte ao desenvolvimento econômico de seus entornos. Em segundo lugar, serviriam para reorientar os fluxos migratórios e frear o crescimento demográfico das grandes metrópoles, contribuindo para uma melhor distribuição produtiva e populacional no País.

Essas novas centralidades seriam identificadas pelo potencial da expansão produtiva (agrícola, industrial, mineral, de serviços), e da intencionalidade política em termos de ordenamento do território, redução das desi-

**PARA AS GRANDES METRÓPOLES, A AÇÃO DO ESTADO DEVERIA PRIVILEGIAR A EXTREMA CONCENTRAÇÃO DE POPULAÇÃO E RIQUEZA, O DESEQUILÍBRIO AMBIENTAL E AS DISPARIDADES SOCIAIS, UM CONJUNTO DE CONFLITOS E CARÊNCIAS QUE EXIGIRIAM ATENÇÃO ESPECIAL**

gualdades regionais, preservação ambiental e interesses de geopolítica e de soberania.

Um projeto de tal natureza passaria pela integração nacional vista em quatro grandes dimensões, complementares e articuladas: integração físico-territorial; integração econômica; integração social e integração política. Do ponto de vista da Integração físico-territorial, os elementos centrais para esse tipo de integração seriam o desenvolvimento da infra-estrutura, especialmente transportes, e a distribuição da rede urbana, o que implicaria na criação de novas centralidades urbanas, a exemplo dos papéis cumpridos por Brasília, Goiânia e Palmas.

Para o fortalecimento das novas centralidades, dois elementos se destacam: os sistemas de transportes inter-regional e intra-regional e a concentração de equipamentos urbanos.

#### *Definição de políticas públicas específicas segundo a diversidade da rede urbana*

Para as grandes metrópoles, a ação do Estado deveria privilegiar a extrema concentração de população e riqueza, o desequilíbrio ambiental e as disparidades sociais, um conjunto de conflitos e carências que exigiriam atenção especial.

Para as cidades de regiões estagnadas e de baixa acumulação de riqueza, deveriam ser dirigidos investimentos distintos daqueles dirigidos a cidades onde as oportunidades de desenvolvimento estão travadas pela falta de urbanização. Nas cidades menos dinâmicas, o problema urbano consiste em padrões técnicos e administrativos atrasados e relações rural-urbano pobres, que se traduzem em baixa capacidade de produção de riqueza e, portanto, baixa capacidade de alteração espontânea do quadro de pobreza. Nestas cidades, a política urbana deveria envolver esforços de articulação com outros setores governamentais de modo a fomentar relações rural-urbano, isto é, dinamizar o processo de urbanização

necessário à dinamização da agricultura, com expansão de atividades complementares nas áreas de habitação, serviços públicos, comércio para o consumo das famílias, etc.

### *Priorização de investimentos e ações nas regiões metropolitanas.*

Segundo esta hipótese, que será desenvolvida no próximo item, as metrópoles são as portadoras dos principais dilemas da sociedade brasileira. O desperdício da força produtiva concentrada nas metrópoles e os constrangimentos advindos da metropolização da vida social inviabilizariam qualquer projeto de desenvolvimento e coesão nacional.

Essas hipóteses serão discutidas ao longo do processo da 2ª Conferência Nacional das Cidades.

## **REGIÕES METROPOLITANAS**

### **Dimensões da questão metropolitana**

Hoje o Brasil tem 27 regiões metropolitanas oficialmente reconhecidas, que representam 453 municípios onde vivem cerca de 70 milhões de habitantes. São dimensões que comportam uma realidade muito diversificada. De um lado, temos São Paulo e Rio de Janeiro com densidades demográficas de 2.220 e 1.899 habitantes por km<sup>2</sup> respectivamente e, de outro, Tubarão e Carbonífera, em Santa Catarina, com 19,5 e 87,7 habitantes por km<sup>2</sup>. Nos últimos dez anos, a população total das sete maiores regiões metropolitanas oficiais cresceu 30%, enquanto que a população de seus municípios nucleares não cresceu mais que 5% e, em algumas áreas centrais, chegou mesmo a diminuir.

O processo de metropolização avança, mas se diversifica no território nacional. Como mencionamos anteriormente, temos regiões metropolitanas com diferentes portes de po-

**AS METRÓPOLES BRASILEIRAS CONCENTRAM HOJE A QUESTÃO SOCIAL, CUJO LADO MAIS EVIDENTE E DRAMÁTICO É A EXACERBAÇÃO DA VIOLÊNCIA. HÁ DEZ ANOS A VIOLÊNCIA NAS PERIFÉRIAS TINHA OUTRA DIMENSÃO. NAS METRÓPOLES DO SUDESTE, A TAXA DE ÓBITOS POR HOMICÍDIO CHEGA A MAIS DE 100 MORTOS POR 100 MIL HABITANTES NA FAIXA DA POPULAÇÃO COM IDADE ENTRE 15 E 24 ANOS, O QUE MUITO PROVAVELMENTE OCASIONARÁ IMPACTOS NA ESTRUTURA ETÁRIA NOS PRÓXIMOS ANOS**

pulação, desde megacidades como São Paulo, reunindo mais de 19 milhões de habitantes, até pequenas aglomerações urbanas institucionalizadas como metropolitanas. Algumas crescem a taxas anuais superiores a 3% ao ano (como é o caso de Goiânia e Curitiba e também da Região Integrada de Desenvolvimento Econômico de Brasília), com expansão expressiva até mesmo nos pólos, enquanto outras possuem crescimento elevado apenas nas suas periferias. As regiões têm distintos pesos no que se refere à participação na renda e na dinâmica da economia, com destaque para São Paulo, com 178 das 500 maiores empresas do Brasil e uma massa de rendimento pessoal que se aproxima de 1/3 da massa total do conjunto das regiões metropolitanas brasileiras.

Muitas de nossas metrópoles e aglomerações se articulam configurando novos arranjos espaciais, com redobrada importância no plano econômico e social e também redobrada complexibilidade quanto ao compartilhamento de uma gestão voltada à inclusão social e municipal. É o caso de complexos urbanos como o das regiões de São Paulo, Campinas e Baixada Santista, que articulam regiões distintas num processo único.

Ao lado das evidências do aumento da importância institucional, demográfica e econômica, as metrópoles brasileiras concentram hoje a questão social, cujo lado mais evidente

e dramático é a exacerbação da violência. Há dez anos a violência nas periferias tinha outra dimensão. Nas metrópoles do Sudeste, a taxa de óbitos por homicídio chega a mais de 100 mortos por 100 mil habitantes na faixa da população com idade entre 15 e 24 anos, o que muito provavelmente ocasionará impactos na estrutura etária nos próximos anos.

O aumento da violência nas metrópoles guarda fortes relações com os processos de segregação sócio-territorial em curso, que separam as classes e grupos sociais em espaços da abundância e de integração e em espaços de concentração da população vivendo simultâneos processos de exclusão social. Ao mesmo tempo, a violência constitui-se hoje em desvantagem locacional de algumas metrópoles, ao produzir condições econômicas e institucionais que bloqueiam a sua capacidade produtiva, com impactos no emprego e na renda. Estima-se, por exemplo, que a violência gere um custo anual de cerca de R\$ 13,4 bilhões nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, o que representa aproximadamente 6% do PIB dos respectivos estados.

### **As metrópoles e os desafios das desigualdades sócio-espaciais**

Ingressamos na nova fase do capitalismo com grandes desafios à manutenção da coesão social nas nossas metrópoles. Pela ausência de planejamento, corremos o risco de reproduzirmos os processos de secessão e de fragmentação urbana já observados em algumas metrópoles, especialmente nas chamadas *global cities*.

Estas tendências contribuem para produzir no território da metrópole dois mecanismos que aprofundam o caráter desigual da sociedade brasileira. O primeiro – e mais conhecido – é a concentração da riqueza e da renda através da distribuição desigual dos investimentos geradores de bem-estar social urbano e a to-

lerância a práticas de especulação imobiliária. Este mecanismo existe em todas as cidades, mas na grande metrópole brasileira ele funda a hegemonia da lógica mercantil sob a lógica produtiva e restringe o mercado de moradia no Brasil ao segmento de luxo.

Tomemos o Rio de Janeiro, certamente a cidade onde se evidenciam de maneira mais extremada os limites que as desigualdades urbanas impõem ao próprio desenvolvimento da capacidade produtiva do setor da construção civil: nos últimos anos, 71% das unidades residenciais lançadas no mercado imobiliário estavam destinadas aos segmentos com renda anual superior a R\$ 150 mil, devido à escassez relativa do solo urbano, à concentração territorial dos bens e serviços e à baixa acessibilidade.

O segundo mecanismo – menos visível – é o que hoje se estabelece entre a segregação residencial e a exclusão do acesso às oportunidades de trabalho, renda e escolaridade. A partir dos anos 90 observamos nas principais metrópoles brasileiras a combinação perversa de barreiras para a mobilidade social entre ocupações qualificadas e não-qualificadas – exigência de diplomas, experiência e idade, excluindo amplos segmentos de trabalhadores do acesso aos postos mais estáveis, protegidos e bem remunerados, e o seu isolamento, social e cultural em territórios da vulnerabilização e da exclusão. São bairros periféricos e favelas que concentram uma população submetida a múltiplos processos de fragilização de suas ligações com a sociedade mais ampla e submetida a inúmeras situações de risco. As enormes distâncias que separam as áreas centrais das metrópoles dos longínquos bairros periféricos, associadas à decomposição dos sistemas de transportes, geram tendências ao isolamento dos trabalhadores mais fragilizados no mercado de trabalho, justamente aqueles mais atingidos pela perda da renda.

A organização do território produz efeitos regressivos na renda através da segregação social e simbólica representada nas favelas. No Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, a renda dos trabalhadores com até quatro anos de estudo e que residem em favelas é, respectivamente, inferior em 14%, 19% e 21% àquela obtida pelos trabalhadores em igual condição social, mas que residem fora de favelas. Esta situação repete-se para todos os atributos incidentes na determinação da renda e sugere que a população moradora das favelas é objeto de práticas discriminatórias no mercado de trabalho.

É uma segregação residencial que se expressa nos espaços separados por distintos regimes jurisdicionais da propriedade imobiliária: o da propriedade plena, cartorialmente assegurada, de valor vinculado ao mercado imobiliário; e o da posse precária, assegurada apenas pelas convenções sociais locais, sem capacidade de se comunicar com as instituições do mercado. Por exemplo, os assalariados com registro trabalhista que moram em favelas (e eles não são poucos) não podem usar os seus recursos compulsoriamente depositados no FGTS para comprar ou reformar a sua própria moradia.

Estudos mostram que nos territórios da vulnerabilização e da exclusão, em especial naqueles em que a violência é exacerbada, a fragilização da estrutura social e das famílias acaba por produzir um efeito de segregação sobre o potencial socializador e democratizador da instituição escolar. Nas metrópoles do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, por exemplo, observou-se que crianças de 8 a 15 anos de idade apresentam significativas diferenças de atraso escolar se moram em bairros que concentram fortemente segmentos sociais de baixa escolaridade e renda, quando comparadas com o desempenho escolar de crianças semelhantes, mas que vivem em bairros com maior mistura social.

**HOJE SE ESTABELECE ENTRE A SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL E A EXCLUSÃO DO ACESSO ÀS OPORTUNIDADES DE TRABALHO, RENDA E ESCOLARIDADE. A PARTIR DOS ANOS 90 OBSERVAMOS NAS PRINCIPAIS METRÓPOLES BRASILEIRAS A COMBINAÇÃO PERVERSA DE BARREIRAS PARA A MOBILIDADE SOCIAL ENTRE OCUPAÇÕES QUALIFICADAS E NÃO-QUALIFICADAS – EXIGÊNCIA DE DIPLOMAS, EXPERIÊNCIA E IDADE, EXCLUINDO AMPLOS SEGMENTOS DE TRABALHADORES DO ACESSO AOS POSTOS MAIS ESTÁVEIS, PROTEGIDOS E BEM REMUNERADOS, E O SEU ISOLAMENTO, SOCIAL E CULTURAL EM TERRITÓRIOS DA VULNERABILIZAÇÃO E DA EXCLUSÃO**

### **Uma política nacional para as metrópoles**

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 a nossa condição histórica de periferia da expansão capitalista. Devemos ser capazes de dar uma resposta às ameaças de falta de coesão social, sem o que nenhuma mudança do rumo do transatlântico da economia estabilizada e solvável será possível ou terá sentido. Ao mesmo tempo, todos sabem que a estabilização e a solvabilização da nossa economia frente aos credores internacionais, embora sejam condições fundamentais, não são suficientes para garantir o nosso desenvolvimento, uma vez que a capacidade produtiva está ameaçada por vários processos de dilapidação. Todos sabem disso, não há nenhum político, governante, jornalista ou intelectual que não perceba os crescentes constrangimentos do nosso desenvolvimento advindos da metropolização da questão social, da violência urbana, da degradação do meio-ambiente, da pobreza urbana, da fragilização da família etc. Mas

cabe então uma pergunta: por que a questão metropolitana tem sofrido de uma ameaçadora orfandade política durante tantos anos?

Os desafios metropolitanos configuram uma situação de insensatez. A enorme força produtiva concentrada em um sistema urbano-metropolitano diversificado como o brasileiro – certamente só comparável com a de poucos países do mundo – não só é deixada inaproveitada como é revertida numa acumulação de desastres sociais e ambientais que dificultam a coesão nacional.

A construção de uma política para as metrópoles, portanto, é um ponto crucial da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Com o objetivo de privilegiar a questão metropolitana no contexto das políticas públicas nacionais, foi elaborado no final de 2003 o *Plano de Ação para Metrópoles em Risco*, que apontava prioridades de investimento nas regiões metropolitanas nos setores de saneamento ambiental, habitação e regularização fundiária. O plano foi complementado em 2004 para incluir os setores de mobilidade, transporte e trânsito e tem orientado a realização de ações e a distribuição de recursos do Ministério das Cidades, além de servir como referência para políticas conduzidas por outros ministérios.

Entre outros procedimentos adotados na construção de uma política metropolitana nacional, cabe destacar:

1. A parceria com universidades de todo o

país reunidas no *Observatório da Metrópoles* para elaboração de um marco legal nacional que oriente a delimitação das regiões metropolitanas pelos estados;

2. O levantamento das políticas, ações e investimentos do Governo Federal nas regiões metropolitanas como fomento a um planejamento integrado na Câmara de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, sob coordenação do Ministério das Cidades.
3. A realização de estudos para a elaboração de planos metropolitanos em parceria do Ministério das Cidades com estados e municípios. Estes planos metropolitanos visarão: A) orientar o uso e a ocupação do solo na definição, por meio de um macrozoneamento, de áreas destinadas a distritos industriais metropolitanos, habitação social e áreas de proteção ambiental; B) orientar as políticas de drenagem urbana, coleta de lixo, abastecimento de água e esgotamento sanitário; C) orientar a gestão, os investimentos e a integração dos transportes coletivos; D) mapear as áreas socialmente vulneráveis e integrar as ações locais e estaduais com as ações dos diversos ministérios do Governo Federal. É fundamental lembrar que estes planos devem dialogar com os planos diretores municipais e é desejável que, a médio prazo, eles orientem os investimentos públicos nas áreas metropolitanas.

# A desigualdade urbana

FOTO CUSTÓDIO COIMBRA





O diagnóstico da desigualdade urbana no Brasil poderia ser realizado por meio de inúmeras abordagens e pontos de vista. No entanto, para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, importa enfatizar os problemas de maior impacto social na habitação, saneamento, mobilidade e trânsito. São áreas em que o acúmulo de informações no espaço e no tempo permite uma leitura qualificada da desigualdade no interior de nossas cidades.

### DÉFICITS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS NA POLÍTICA HABITACIONAL

No Brasil, o déficit habitacional meramente quantitativo é da ordem de milhões de unidades habitacionais. O país carece de moradia para 7,2 milhões de famílias, 5,5 milhões delas em áreas urbanas e 1,7 milhões em áreas rurais. O déficit quantitativo nas faixas de renda de até 2 salários mínimos é de 4,2 milhões de moradias, concentrado principalmente nas regiões metropolitanas. Pelos dados censitários, este mesmo déficit sofreu retração para as faixas de renda acima de 5 salários mínimos, passando de 15,7% do total em 1991 para 11,8% em 2000.

Quanto ao déficit qualitativo, sua quantificação mais preliminar diz respeito à densidade habitacional e ao padrão construtivo da moradia, bem como sua conexão com redes de infra-estrutura urbanas. Quase um terço do total dos domicílios urbanos permanentes do País, 10,2 milhões de moradias, carece de, pelo menos, um dos serviços públicos – abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e energia elétrica –, com 60,3% destas moradias nas faixas de renda de até 3 salários mínimos. Na região Nordeste existe mais de 4,4 milhões de moradias com este tipo de deficiência, o que representa cerca de 36,6% do total do Brasil. Também compõem o déficit

**QUASE UM TERÇO DO TOTAL DOS DOMICÍLIOS URBANOS PERMANENTES DO PAÍS, 10,2 MILHÕES DE MORADIAS, CARECE DE, PELO MENOS, UM DOS SERVIÇOS PÚBLICOS – ABASTECIMENTO DE ÁGUA, ESGOTAMENTO SANITÁRIO, COLETA DE LIXO E ENERGIA ELÉTRICA –, COM 60,3% DESTAS MORADIAS NAS FAIXAS DE RENDA DE ATÉ 3 SALÁRIOS MÍNIMOS. NA REGIÃO NORDESTE EXISTE MAIS DE 4,4 MILHÕES DE MORADIAS COM ESTE TIPO DE DEFICIÊNCIA, O QUE REPRESENTA CERCA DE 36,6% DO TOTAL DO BRASIL**

qualitativo 2,8 milhões de domicílios urbanos que contabilizam mais de três moradores por cômodo da habitação e 837 mil moradias edificadas há mais de 50 anos e carentes de reforma e readequação – um problema urbano recente e que deverá se agravar nos próximos anos –, pois uma parte expressiva do estoque de domicílios do País foi construída a partir da década de 60.

As necessidades qualitativas se diferenciam entre as regiões do País. No Norte, Nordeste e Centro Oeste, mais de 50% dos domicílios urbanos permanentes têm algum tipo de carência de infra-estrutura urbana e saneamento ambiental, porcentagem que diminui para 15% no Sudeste, onde o adensamento excessivo e a depreciação são expressivos.

Dois fenômenos associados à qualidade das habitações também precisam ser contabilizados, ainda que as estatísticas sejam menos inequívocas: o peso dos aluguéis para populações de baixa renda e a irregularidade na propriedade da habitação.

O ônus excessivo do aluguel, que compromete 30% ou mais do rendimento das famílias urbanas, é um dos principais problemas da locação para fins de moradia. Em 2000, havia 1,2 milhão de famílias com rendimentos de até três salários mínimos nesta situação. A ausência de informações abrangentes e sistematizadas, de âmbito nacional, sobre as

características dos domicílios e da população residente em cortiços, que é a habitação coletiva de aluguel, tem dificultado o conhecimento dessa realidade. O crescimento de aluguel de cômodos em favelas mais consolidadas e em áreas periféricas é outro fenômeno que tem se intensificado e que contribui para o adensamento desses assentamentos. Apesar do aluguel demonstrar alguma capacidade de pagamento de uma parcela da população de baixa renda, por outro lado, ele expõe uma irracionalidade do mercado de locação em equilibrar a oferta crescente de imóveis vagos nas cidades brasileiras com a demanda mais necessitada.

Quanto à irregularidade fundiária na posse de terrenos e moradias, estima-se que ela atinja cerca de 2,2 milhões dos domicílios urbanos. É importante ressaltar que a forma de coleta desta informação no Censo Demográfico subestima a realidade deste universo. As situações de irregularidade fundiária estão presentes em boa parte do País e envolvem ocupações de terrenos públicos ou privados e loteamentos que não passaram por uma ou mais das diversas e confusas etapas de aprovação por parte dos órgãos públicos. Todas as cidades com mais de 500 mil habitantes possuem áreas irregulares e, embora a probabilidade da existência dessas irregularidades aumente com a escala das cidades, existem assentamentos irregulares ou clandestinos em pelo menos 39% das cidades com menos de 20 mil habitantes.

A confluência de todos os déficits e irregularidades fundiárias da habitação acontece nas favelas brasileiras, cujo descontrole se estende até sua mera quantificação. A única estatística com abrangência nacional é a desenvolvida pelo IBGE para os chamados aglomerados subnormais, na qual a metodologia de coleta dos dados gera distorções. Ainda assim, os censos demográficos mostram que, entre

**DO TOTAL DE 4,4 MILHÕES DE UNIDADES EMPREENDIDAS, NO PERÍODO DE 1995 A 1999, APENAS 700 MIL FORAM PROMOVIDAS PELA INICIATIVA PÚBLICA OU PRIVADA NO BRASIL. AS OUTRAS 3 MILHÕES E 700 MIL UNIDADES FORAM CONSTRUÍDAS POR INICIATIVA DA PRÓPRIA POPULAÇÃO, OU SEJA, CERCA DE 70% DA PRODUÇÃO DE MORADIA NO PAÍS ESTÁ FORA DO MERCADO FORMAL. A RAZÃO DESTA INOPERÂNCIA DO MERCADO HABITACIONAL BRASILEIRO ESTÁ NO DESENHO INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS, CUJA IMPLEMENTAÇÃO CONFUSA E PULVERIZADA LIMITA A REALIZAÇÃO DE PROGRAMAS HABITACIONAIS À INICIATIVA DE ALGUNS AGENTES PROMOTORES, QUE NÃO CONTAM COM O INCENTIVO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO**

1991 e 2000, enquanto a taxa de crescimento domiciliar foi de 2,8%, a de domicílios em favelas foi de 4,18% ao ano. Entre 1991 e 1996, a quantidade de domicílios em favelas cresceu 16,6%. Entre 1991 e 2000, 22,5%, totalizando 1.644.266 domicílios em 3.905 favelas.

Frente a estes déficits quantitativos e qualitativos concentrados nas populações de baixa renda, o Brasil enfrenta um déficit de políticas públicas. A gestão do solo e a regulação urbanística das grandes cidades brasileiras são historicamente voltadas para o mercado das classes médias e interesses dos médios e grandes empreendedores, o que contribui para a segregação urbana e a exclusão territorial da população de baixa renda. Instrumentos urbanos como planos diretores locais, assim como as leis de parcelamento do solo, não foram capazes de aumentar a oferta de solo urbanizado para os mercados de baixa renda e impedir o crescimento dos assentamentos precários e loteamentos clandestinos. Mesmo a regularização fundiária de assentamentos que preenchem as condições exigidas pela lei

se caracteriza pela morosidade, e raramente chegam ao registro de títulos em cartório e à inscrição em cadastros públicos.

A ausência de políticas públicas claras e abrangentes inviabiliza até mesmo a oferta de moradia para os segmentos de renda média por parte do mercado imobiliário brasileiro. Do total de 4,4 milhões de unidades empreendidas, no período de 1995 a 1999, apenas 700 mil foram promovidas pela iniciativa pública ou privada no Brasil. As outras 3 milhões e 700 mil unidades foram construídas por iniciativa da própria população, ou seja, cerca de 70% da produção de moradia no País está fora do mercado formal. A razão desta inoperância do mercado habitacional brasileiro está no desenho institucional das políticas habitacionais, cuja implementação confusa e pulverizada limita a realização de programas habitacionais à iniciativa de alguns agentes promotores, que não contam com o incentivo de uma política nacional de habitação.

As restrições que seguem prevalecendo no âmbito dos financiamentos ao setor público inviabilizam programas de urbanização e de combate ao déficit qualitativo, em particular os destinados à complementação da infraestrutura. Inviabilizam, ainda, o atendimento da população de menor renda e as obras em assentamentos precários – favelas, cortiços, palafitas. A rigidez na concessão do crédito, a utilização de critérios conservadores na análise de risco, a ausência de uma política de subsídios para compatibilizar o custo do imóvel à capacidade de renda da população mais pobre conduz a aplicação em faixas de renda média os principais fundos públicos brasileiros voltados à habitação e infraestrutura urbana.

A aplicação de 79% dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço no atendimento à população com renda acima dos 5 salários mínimos não é determinada de acordo com o perfil do déficit habitacional do País.

Os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, em virtude da sua característica onerosa, não contribuem para amenizar a dificuldade de atendimento do segmento populacional de menor renda, que não acessa o crédito habitacional. Os financiamentos habitacionais do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, no período compreendido entre 1990 e 2002, apresentaram um ritmo inferior à metade do patamar histórico de suas aplicações. Esta queda reflete a pouca atratividade da Cadermeta de Poupança e a exagerada flexibilidade assegurada aos agentes captadores no tocante ao cumprimento das exigibilidades de aplicação. Esta redução na oferta de crédito para as famílias de classe média deixou uma parcela do mercado potencial sem atendimento e criou uma pressão sobre os recursos do FGTS.

O Sistema de Financiamento Imobiliário, criado em 1997, não conseguiu proporcionar aumento de investimentos no setor habitacional em virtude da falta de segurança jurídica nos contratos e inexistência de um mercado secundário que garantisse liquidez para os títulos lastreados em recebíveis imobiliários. O ambiente financeiro instável provocado pelo endividamento externo do País, a manutenção de taxas de juros altas e a incerteza quanto às taxas futuras agravaram o risco de inadimplência e inviabilizaram o lançamento de papéis de prazo longo, especialmente se lastreados em recebíveis residenciais.

### **INSUSTENTABILIDADE DA MOBILIDADE URBANA – TRÂNSITO E TRANSPORTE**

As principais cidades e regiões metropolitanas do Brasil sofrem hoje uma crise sem precedentes na história da mobilidade urbana no Brasil. Trata-se de uma crise de controle público sobre a mobilidade e o trânsito, visível na clandestinidade crescente, na desvinculação das políticas de uso do solo e transporte e na

diminuição de investimentos nos modos coletivos e não motorizados frente ao automóvel particular. Na ordenação do trânsito, apesar da vigência do Código Brasileiro de Trânsito desde 1998, ainda não foram regulamentadas as articulações entre os órgãos que compõem o Sistema Nacional de Trânsito nem ações importantes como a inspeção técnica veicular e a aplicação dos recursos provenientes das multas de trânsito em ações de engenharia, operação, fiscalização e educação.

O mais importante aspecto desta crise é a queda da eficiência do transporte coletivo urbano brasileiro.

O transporte coletivo brasileiro, operado por 1600 empresas (sendo 12 metro-ferroviárias) e com faturamento anual de R\$ 20 bilhões, possui números que dão dimensão aos riscos econômicos e sociais de sua queda de desempenho. Nas 223 cidades com mais de 100 mil habitantes circulam cerca de 115 mil ônibus e 2700 veículos sobre trilhos. Estes veículos transportam 64 milhões de passageiros por dia, sendo os sistemas metroviários e ferroviários o modo principal para 5 milhões deles. 80% de todas essas viagens concentram-se nas regiões metropolitanas e aglomerações Urbanas. Cerca de 95% das operações são realizadas por operadores privados.

O transporte público é um importante elemento de combate à pobreza urbana. No entanto, o percentual da renda média familiar gasto com o transporte urbano aumenta conforme diminui a renda da família. Ou seja, além dos mais pobres serem mais dependentes dos transportes coletivos, modo de deslocamento não priorizado nas políticas urbanas da maioria das cidades brasileiras, eles ainda devem pagar relativamente mais caro para utilizá-los. Assim, se o serviço não for adequado às necessidades da população mais pobre, ele se torna um empecilho ao acesso às oportunidades e atividades essenciais – uma barreira social.

**O TRANSPORTE COLETIVO BRASILEIRO, OPERADO POR 1600 EMPRESAS (SENDO 12 METRO-FERROVIÁRIAS) E COM FATURAMENTO ANUAL DE R\$ 20 BILHÕES, POSSUI NÚMEROS QUE DÃO DIMENSÃO AOS RISCOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DE SUA QUEDA DE DESEMPENHO. NAS 223 CIDADES COM MAIS DE 100 MIL HABITANTES CIRCULAM CERCA DE 115 MIL ÔNIBUS E 2700 VEÍCULOS SOBRE TRILHOS. ESTES VEÍCULOS TRANSPORTAM 64 MILHÕES DE PASSAGEIROS POR DIA, SENDO OS SISTEMAS METROVIÁRIOS E FERROVIÁRIOS O MODO PRINCIPAL PARA 5 MILHÕES DELES. 80% DE TODAS ESSAS VIAGENS CONCENTREM-SE NAS REGIÕES METROPOLITANAS E AGLOMERAÇÕES URBANAS. CERCA DE 95% DAS OPERAÇÕES SÃO REALIZADAS POR OPERADORES PRIVADOS**

Esta hipótese da barreira social vem se confirmando com a queda da demanda pelo transporte público em todo o Brasil, queda em termos relativos e, mais recentemente, também em termos absolutos. Pesquisa da Associação Nacional das Empresas de Transporte de Passageiros, realizada em 2002 nas oito maiores capitais brasileiras, mostra que nelas o transporte público perdeu cerca de 25% da demanda entre 1994 e 2001, e a produtividade – medida pela relação entre passageiros transportados e distância rodada – caiu de cerca de 2,2 para 1,5.

Durante a vigência do Plano Real, entre julho de 1994 e agosto de 2003, houve inflação acumulada de 155% e reposição de renda nas famílias mais pobres de 131%. Ao mesmo tempo, as tarifas de ônibus, na média das dez maiores regiões metropolitanas, escalaram 242%. Essa mistura de diminuição de renda real com aumento de tarifa de transporte produz a imobilidade da população em territórios da pobreza, impedidas de circular livremente na metrópole à procura da ocupação e da renda, ainda que precária e de baixa remuneração.

ração. Nos últimos nove anos, nessas mesmas regiões metropolitanas, nada menos de 26% dos brasileiros com renda familiar abaixo de R\$ 500 trocaram o ônibus pelos deslocamentos a pé. Outros 13%, pela bicicleta.

Três aspectos da crise do transporte público urbano ficam evidenciados nesta queda de demanda e de produtividade: a gestão estagnada do sistema de transporte público, o modelo remuneratório insuficiente e a derrota frente à prioridade do transporte individual nas políticas públicas de trânsito e transporte.

As ações de fiscalização, administração e planejamento, que compõem a gestão do sistema, hoje se encontram paralisadas diante do aumento da informalidade. Trata-se de uma rede de concorrência ilegal formada em quase todas as grandes cidades brasileiras e que migra de áreas não cobertas por sistemas públicos de transporte para concorrer em linhas com rentabilidade garantida, sem exercer gratuidades ou isenções. Esta migração só é possível porque freqüentemente o sistema legal está assentado em contratos de serviço inadequados, incapazes de sustentar uma regulação integrada do transporte urbano, quando a desregulamentação é o próprio meio em que o transporte coletivo informal prospera na disputa por passageiros.

Mesmo em situações em que a gestão e a operação conseguem conter a informalidade, acontecem crises financeiras cíclicas do transporte público que são causadas pelo modelo remuneratório do sistema, pois é freqüente que ele incompatibilize custos com receitas, tarifas e subsídios. Nos últimos 15 anos, os recursos orçamentários para transferência voluntária se tornaram escassos e os poucos investimentos em corredores exclusivos e terminais de integração, a maior parte deles provenientes do BNDES, estiveram dissociados de uma política nacional estruturada para a mobilidade urbana.

Por fim, o transporte coletivo brasileiro enfrenta um permanente obstáculo político e ideológico, que é a prioridade dos orçamentos públicos para o transporte individual. Os investimentos no sistema viário, que beneficiam geralmente os usuários de automóvel particular, são defendidos como de interesse público, ao passo que investimentos em grandes sistemas de transporte público passam a depender do mercado financeiro ou da disponibilidade dos poucos recursos governamentais. É uma barreira ideológica que impede que os custos impostos à sociedade pelo uso do automóvel particular sejam contabilizados.

A face mais perversa da crise da mobilidade urbana é a aceitação do transporte individual como sua solução. Ela implica em investimentos constantes em expansão da malha viária para suportar o crescimento de nossa motorização, que aumentou de 1 veículo para cada 122 habitantes, em 1950, para 1 veículo para cada 5 habitantes, em 2003. Atualmente, os veículos particulares representam somente 19% dos deslocamentos nas cidades brasileiras, mas consomem cerca de 70% de suas vias, uma desproporção que gera impactos diretos na velocidade dos meios coletivos e, portanto, em seus custos de operação. Segundo estimativa do IPEA, os congestionamentos aumentam em 10% os custos operacionais dos ônibus do Rio de Janeiro, e em 16% os de São Paulo. Segundo estudo da Associação Nacional de Transportes Públicos, no confronto de

**NOS ÚLTIMOS 15 ANOS, OS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA SE TORNARAM ESCASSOS E OS POUCOS INVESTIMENTOS EM CORREDORES EXCLUSIVOS E TERMINAIS DE INTEGRAÇÃO, A MAIOR PARTE DELES PROVENIENTES DO BNDES, ESTIVERAM DISSOCIADOS DE UMA POLÍTICA NACIONAL ESTRUTURADA PARA A MOBILIDADE URBANA.**

número de passageiros por quilômetro transportado por ônibus e por automóvel particular, este último gasta 12,7 vezes mais energia, produz 17 vezes mais poluentes e consome 6,4 vezes mais espaço em vias.

É uma solução socialmente insustentável e que faz os investimentos das grandes cidades brasileiras em infra-estrutura de vias, túneis e viadutos se consumirem nos custos cada vez mais crescentes dos congestionamentos, dos acidentes de trânsito e da poluição ambiental.

### **REGRESSIVIDADE DO INVESTIMENTO EM SANEAMENTO AMBIENTAL**

A mais básica das avaliações do saneamento básico, a evolução da “cobertura de prestação de serviço”, mostra que cresceu a quantidade de domicílios servidos por abastecimento de água e esgotamento sanitários nos últimos anos do século passado. O Censo Demográfico de 2000 registra que 77,8% dos domicílios particulares permanentes brasileiros têm acesso à rede geral de abastecimento de água e 62,5% estão ligados à rede geral de esgotamento sanitário e/ou pluvial ou dispõem de fossa séptica. Vinte anos antes, o Censo Demográfico de 1980 registrava respectivamente porcentagens de 54,9% e 43,2%.

No entanto, a análise desta expansão revela que, além de insuficiente para universalização dos serviços de saneamento básico, ela ocorreu sem reduzir as desigualdades regionais e de renda.

Um número significativo de localidades permanece numa situação de completa ausência de saneamento ou dispõe de serviços deficitários. Segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico do IBGE (PNSB 2000), apesar do volume de água distribuída *per capita* ter crescido em quase todo o país, o volume global de água distribuída sem tratamento aumentou de 3,9% para 7,2% entre 1989 e

### **SEGUNDO O CENSO DEMOGRÁFICO DE 2000, A PORCENTAGEM DE DOMICÍLIOS QUE DESTINAM OS SEUS ESGOTOS DIRETAMENTE PARA VALA, RIO, LAGO OU MAR CRESCEU DE 4,2% PARA 5,1% ENTRE 1980 E 2000. MESMO NO CASO DO ESGOTO COLETADO POR REDE PÚBLICA EM ÁREA URBANA, CERCA DE 70% DELE NÃO RECEBE QUALQUER TIPO DE TRATAMENTO QUANDO DA SUA DISPOSIÇÃO FINAL EM CORPOS D'ÁGUA NATURAIS**

2000. Neste mesmo período, o número de municípios que dispõem de serviços de abastecimento de água passou de 4245 (95,9% dos municípios em 1989) para 5391 (97,9% dos municípios em 2000). Esse crescimento, no entanto, foi repartido de forma desigual no País. Na Região Norte e Nordeste, ao invés do percentual de municípios sem serviços de abastecimento de água diminuir, aumentou, respectivamente, de 21,7% para 23,3% e de 50% para 56%. Na Região Sudeste, 70,5% dos domicílios estão servidos por abastecimento público de água, enquanto na Região Norte e Nordeste, essa proporção é de respectivamente 44,3% e 52,9%.

Segundo o Censo Demográfico de 2000, a porcentagem de domicílios que destinam os seus esgotos diretamente para vala, rio, lago ou mar cresceu de 4,2% para 5,1% entre 1980 e 2000. Mesmo no caso do esgoto coletado por rede pública em área urbana, cerca de 70% dele não recebe qualquer tipo de tratamento quando da sua disposição final em corpos d'água naturais.

O diagnóstico do manejo de resíduos sólidos precisa levar em conta que, embora o Censo Demográfico de 2000 informe que quase 80% dos domicílios brasileiros sejam atendidos com coleta de lixo pública, apenas 8,2% dos municípios têm programa de coleta seletiva e uma parcela ainda menor incorpora os catadores como parceiros dos serviços

de triagem e reciclagem. A maioria dos municípios não possui autarquias ou empresas públicas específicas para a limpeza urbana e destina o lixo coletado para depósitos a céu aberto.

No caso dos serviços de drenagem, a precariedade da organização também é marcante. Pouquíssimos serviços são organizados como autarquias, o que os torna dependentes da administração direta e sem vinculação institucional precisa. Segundo a PNSB 2000, apenas 256 municípios têm plano diretor de drenagem, pouco mais de mil contam com informações pluviométricas e meteorológicas e apenas 700 utilizam essas informações. A pouca troca de experiência entre os municípios acerca dos modelos e experiências exitosas limita o planejamento das intervenções aos padrões simplistas do controle de cheias.

A expansão da cobertura do saneamento ambiental se deu de forma regressiva tanto do ponto de vista social quanto regional, pois concentrou os serviços na população e nas regiões de maior renda. No Censo Demográfico de 2000, a faixa de renda abaixo de 2 salários mínimos apresenta um índice de cobertura dos serviços de saneamento abaixo da média nacional, enquanto que as faixas acima de 10 salários mínimos apresentam uma cobertura superior à média nacional em cerca de 25% nos serviços de água e em 40% nos serviços de esgotos. Considerando a distribuição desta cobertura no país, nos municípios de mais de 300 mil habitantes, 75% dos domicílios são abastecidos de água através de uma rede geral pública. Nos de menos de 20 mil habitantes, são apenas 46% dos domicílios nesta condição.

Esta distribuição socialmente regressiva foi motivada também pela desorganização institucional do setor após a extinção do Planasa e seu modelo de planejamento que induziu os municípios a conceder a gestão dos serviços

de água e esgoto para companhias estaduais. Conflitos e competição entre os entes federativos, ausência de uma política permanente de investimentos federais, recusa dos municípios em renovarem os acordos com as operadoras estaduais firmados durante a vigência do Planasa e indefinição de competências, são os problemas que incidem sobre o saneamento brasileiro pela ausência de um marco regulatório coerente com os princípios da Constituição de 1988.

Ao final da década de 90, houve no setor de saneamento uma retração nos investimentos necessários à universalização dos serviços, que atingiu seu grau máximo nos anos de 2000 e 2002, quando os investimentos representaram cerca de 0,07% do PIB. O pico de investimentos nos anos 90 foi de irrisórios 0,19% do PIB, atingido em 1998. A limitação dos investimentos federais e a gestão ineficiente das empresas deixaram as operadoras estaduais em situação financeira precária. As resoluções do Conselho Monetário Nacional, emitidas a partir de 1998, limitaram significativamente as possibilidades das empresas públicas de assumirem empréstimos internos e externos.

Segundo dados do Sistema Nacional de Informações de Saneamento para o ano de

**A EXPANSÃO DA COBERTURA DO SANEAMENTO AMBIENTAL SE DEU DE FORMA REGRESSIVA TANTO DO PONTO DE VISTA SOCIAL QUANTO REGIONAL, POIS CONCENTROU OS SERVIÇOS NA POPULAÇÃO E NAS REGIÕES DE MAIOR RENDA. NO CENSO DEMOGRÁFICO DE 2000, A FAIXA DE RENDA ABAIXO DE 2 SALÁRIOS MÍNIMOS APRESENTA UM ÍNDICE DE COBERTURA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO ABAIXO DA MÉDIA NACIONAL, ENQUANTO QUE AS FAIXAS ACIMA DE 10 SALÁRIOS MÍNIMOS APRESENTAM UMA COBERTURA SUPERIOR À MÉDIA NACIONAL EM CERCA DE 25% NOS SERVIÇOS DE ÁGUA E EM 40% NOS SERVIÇOS DE ESGOTOS**

2002, as 26 operadoras regionais que atuam em âmbito estadual contabilizaram um déficit total de cerca de R\$ 2,2 bilhões, situação que limita as possibilidades de ampliação dos serviços para a população de baixa renda.

O sucateamento do setor na última década também pode ser percebido através da razão entre produção de serviços e receitas geradas.

Em 2002, o setor de saneamento obteve uma receita total de R\$13,5 bilhões e uma despesa total de R\$14,1 bilhões. Por outro lado, a diferença entre os serviços faturados e disponibilizados indica que o índice médio de perdas de faturamento foi da ordem de 40,5%.

# Propostas estruturantes da PNDU





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 quotidianamente pela imensa maioria da população enquanto unidade, e na qual são inseparáveis as precárias condições de habitação, saneamento, transporte, educação, atendimento à saúde, lazer etc. No reconhecimento de que 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 âmbito federal, e verticalmente, na direção de estados e municípios.

### **IMPLEMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS FUNDIÁRIOS DO ESTATUTO DA CIDADE**

A aplicação dos instrumentos que visam à realização da função social da cidade e da propriedade, previstos no Estatuto da Cidade, significa o combate à apropriação privada dos investimentos públicos na construção da cidade e, como tal, é um objetivo central na Política de Desenvolvimento Urbano.

Como a aplicação desses instrumentos se dá por meio do Plano Diretor, o planejamento urbano assume uma importância ímpar para os anos de 2005 e 2006, quando o Estatuto das Cidades obriga a elaboração ou revisão de Plano Diretor Participativo nos municípios com população acima de 20 mil habitantes e de Plano de Transportes nos municípios com mais de 500 mil habitantes.

▲ reforma urbana, através de decidida aplicação do Estatuto da Cidade e de uma política

### **A DEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS VEIO ACOMPANHADA DE AVANÇOS NO CAMPO DA GESTÃO URBANA, ESPECIALMENTE NO RECONHECIMENTO DO DIREITO À MORADIA E À CIDADE E NA INCORPORAÇÃO DOS MAIS POBRES COMO OBJETO DE POLÍTICAS URBANAS. ENTRETANTO, NÃO SE RETOMOU PAÍS, ATÉ O MOMENTO, A AGENDA DE UM NOVO ORDENAMENTO TERRITORIAL COMO COMPONENTE FUNDAMENTAL DE UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO**

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 um mercado altamente especulativo, os ganhos resultantes do investimento público e do processo de urbanização.

Embora o planejamento e a gestão territorial e fundiária urbana sejam políticas a serem desenvolvidas no âmbito de cada um dos municípios brasileiros, o apoio do Governo Federal é fundamental, não apenas porque este concentra parcela significativa dos meios de financiamento à implementação destas políticas, mas também em função da conhecida fragilidade técnico-institucional de boa parte das administrações municipais para levar a cabo esta importante tarefa. O estabelecimento de processos inovadores de planejamento urbano e gestão fundiária nos municípios exige a atuação decidida do Governo Federal no sentido de disponibilizar meios e recursos, assim como mobilizar e sensibilizar o País para a necessidade de implementação do Estatuto da Cidade.

Há mais de vinte anos, o governo federal não tem atuado no campo do planejamento territorial urbano. A única e derradeira referência a estratégias nacionais neste campo se

deram no período autoritário, conectada ao projeto de integração nacional dos governos militares e a práticas tecnocráticas e antidemocráticas. A democratização do País veio acompanhada de avanços no campo da gestão urbana, especialmente no reconhecimento do direito à moradia e à cidade e na incorporação dos mais pobres como objeto de políticas urbanas. Entretanto, não se retomou País, até o momento, a agenda de um novo ordenamento territorial como componente fundamental de um projeto de desenvolvimento.

Se a nível nacional, a proposta de um ordenamento territorial como suporte a um projeto de desenvolvimento para o Brasil ainda estar por ser formulada, na escala dos municípios o imediatismo e pragmatismo da gestão têm hegemonizado as práticas dos governos locais. Dessa forma, o modelo que ainda estrutura o crescimento de nossas cidades reproduz a cultura urbanística herdada do período autoritário. É um modelo excludente, que desconsidera as necessidades da maioria dos moradores, segrega e diferencia moradores “incluídos” na urbanidade formal e moradores dela excluídos, com inequívocos impactos sócio-ambientais para a cidade como um todo. Trata-se ainda de um modelo baseado na expansão horizontal e no crescimento como ampliação permanente das fronteiras, na subutilização das infra-estruturas e urbanidade já instalada e no deslocamento por automóvel.

Um projeto de desenvolvimento do País pautado pela inclusão social e ampliação da cidadania não pode prescindir da tarefa de questionar fortemente este modelo em todas as escalas territoriais e, mais ainda, propor alternativas. Estas alternativas passam evidentemente pela inserção, no centro da agenda do planejamento, a questão do “lugar” dos mais pobres na cidade, o que, por sua vez, passa necessariamente pela gestão fundiária urbana. Este é, portanto, o eixo central da política

**UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO DO PAÍS PAUTADO PELA INCLUSÃO SOCIAL E AMPLIAÇÃO DA CIDADANIA NÃO PODE PRESCINDIR DA TAREFA DE QUESTIONAR FORTEMENTE ESTE MODELO EM TODAS AS ESCALAS TERRITORIAIS E, MAIS AINDA, PROPOR ALTERNATIVAS. ESTAS ALTERNATIVAS PASSAM EVIDENTEMENTE PELA INSERÇÃO, NO CENTRO DA AGENDA DO PLANEJAMENTO, A QUESTÃO DO “LUGAR” DOS MAIS POBRES NA CIDADE, O QUE, POR SUA VEZ, PASSA NECESSARIAMENTE PELA GESTÃO FUNDIÁRIA URBANA**

e conseqüentemente, dos programas e ações propostos: um projeto de “inclusão territorial” das maiorias, que garanta não apenas a melhoria imediata das condições urbanas de vida dos mais pobres como também a construção de um modelo democrático de cidade para o futuro. Esta alternativa passa também pelo aproveitamento mais intenso das infra-estruturas instaladas, pela reabilitação e democratização de áreas consolidadas degradadas ou sub-utilizadas.

São políticas e ações que contemplam dois movimentos simultâneos e complementares para cumprir esta missão:

- 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 usos do solo predatórios do patrimônio cultural e ambiental e apropriações indevidas dos investimentos coletivos;

O pressuposto destas ações é o respeito a autonomia municipal, a construção de par-

cerias locais e a participação da cidadania na concepção, execução e fiscalização da ação. O governo federal apóia parceiros locais, na sua maioria entidades e segmentos integrantes do Conselho das Cidades, a construírem novas práticas de planejamento e de gestão democrática do território municipal. Em primeiro lugar, este apoio se dá por uma ação indireta de disseminação de cultura urbana democrática, includente, redistributiva e sustentável, o que se traduz em ações de sensibilização, mobilização e divulgação. Em segundo lugar, o apoio do Governo Federal se dá por meio de uma ação direta, que se traduz em programas, ações e transferência de recursos financeiros como instrumentos nas seguintes políticas públicas:

***Política de Apoio à Elaboração e Revisão de Planos Diretores*** – tem como missão estimular os municípios a novas práticas democráticas e participativas de gestão e planejamento territorial. A elaboração de Planos Diretores Municipais pelos municípios que tomam recursos subsidiados ou financiados do Governo Federal (Ministério das Cidades, DI-HBB, MinC, MMA, PNAFM, PMAT) receberá, através desta política, orientações conceituais, programáticas e metodológicas para a execução dos seguintes instrumentos de captura da valorização fundiária e promoção da Habitação de Interesse Social previstos no Estatuto da Cidade: A) verificação da função social da propriedade e garantia de terras e imóveis para os empreendimentos de interesse social; B) elaboração de Plano de Reabilitação de Áreas Centrais para o financiamento da Habitação de Interesse Social em regiões dotadas de infra-estrutura urbana; C) ampliação do controle público sobre a ocupação do solo em áreas de proteção ambiental e de risco geotécnico; D) impedimento para a construção de novas moradias urbanas em áreas afastadas do

tecido urbano consolidado; E) regularização e urbanização de áreas de assentamentos precários ou sua remoção para áreas contíguas, em situações dignas; F) elaboração de planos setoriais de Habitação e Saneamento Ambiental. A metodologia proposta se contrapõe à prática tradicional de planos diretores normativos, tecnocráticos e com restrita legitimidade social, e propõe o Plano Diretor como resultado de um pacto construído pela sociedade para assegurar a sua implementação e controle;

***Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável*** – o enfrentamento do tema da irregularidade urbana cada vez mais presente nas nossas cidades, marcadas por vastos territórios ilegais, informais e precários, é condição essencial para qualquer perspectiva de sustentabilidade urbana. Esta política abriga a construção de um marco jurídico para novas práticas cartorárias, a utilização do patrimônio imobiliário federal nas cidades, envolvendo imóveis da União (INSS, RFFSA e terrenos de marinha), e o Programa “Papel Passado”, criado em 2003, para apoiar a regularização fundiária de assentamentos precários em áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda;

***Política Nacional de Prevenção de Risco em Assentamentos Precários*** – política que opera com um conceito inovador de prevenção e remoção do risco contra o número recorrente de mortes por escorregamentos em encostas, principalmente nas ocupadas por favelas e assentamentos precários nas maiores regiões metropolitanas. Um fenômeno que a princípio pode ocorrer em todas as áreas de elevada declividade, na realidade ocorre quase predominantemente em favelas, vilas e loteamentos irregulares implantados em encostas serranas e morros urbanos. Nestes locais, a natural vul-

nerabilidade do terreno alia-se à carência de infra-estrutura urbana, padrões de ocupação inadequados, elevada densidade da ocupação e fragilidade das edificações, potencializando tanto a frequência das ocorrências quanto a magnitude das conseqüências. Em várias localidades, ações judiciais buscam obrigar as prefeituras a remover milhares de habitantes de favelas devido a problemas de risco geotécnico. Em primeiro lugar, as remoções são impraticáveis. Mapeamento de risco realizado pela Prefeitura do Município de São Paulo em 2002 indica a existência de cerca de 12 mil moradias em risco alto ou muito alto de escorregamento, para um total de 291.983 domicílios implantados em favelas. Assim, para o município de São Paulo uma política de gerenciamento de risco deveria incrementar a segurança de cerca de 4% dos domicílios em favelas e não remover o total de 291.983 domicílios, numa situação que não difere sensivelmente nas demais grandes cidades brasileiras. Em segundo lugar, as remoções são desnecessárias. É necessário contrapor ao conceito de *remoção de favelas em risco* a proposta de *remoção do risco*, como tem sido implementada há mais de 10 anos, com avanços e recuos, em cidades como Belo Horizonte, Rio de Janeiro ou São Paulo. Isto também significa implementar, nos municípios, um programa específico de redução de riscos que seja complementar aos programas de urbanização integral e regularização fundiária dos assentamentos precários, ainda que a urgência da atuação na questão de risco não permita que se espere todo o tempo necessário para se proceder à urbanização integral dos assentamentos – posto que vítimas podem ocorrer já no próximo período de chuvas;

***Política Nacional de Apoio à Reabilitação de Centros Urbanos*** – preconiza um processo de gestão integrada, pública e privada,

**É NECESSÁRIO CONTRAPOR AO CONCEITO DE REMOÇÃO DE FAVELAS EM RISCO A PROPOSTA DE REMOÇÃO DO RISCO, COMO TEM SIDO IMPLEMENTADA HÁ MAIS DE 10 ANOS, COM AVANÇOS E RECUOS, EM CIDADES COMO BELO HORIZONTE, RIO DE JANEIRO OU SÃO PAULO**

de recuperação e reutilização do acervo edificado em áreas já consolidadas da cidade, compreendendo os espaços e edificações ociosas, vazias, abandonadas, subutilizadas e insalubres, a melhoria dos espaços e serviços públicos, da acessibilidade e dos equipamentos comunitários. Por meio do repovoamento dos centros com atividades econômicas e moradia popular, esta política, criada em parceria com a Caixa Econômica Federal e o Ministério da Cultura, expressa um novo modelo de planejamento e ação para as cidades, em contraposição ao modelo de desenvolvimento urbano baseado na expansão permanente das fronteiras, na periferação dos mais pobres e no abandono e subutilização das áreas consolidadas e dotadas de infra-estrutura.

Além dessas políticas, ações de caráter interministerial diretamente ligadas à gestão territorial urbana estão aperfeiçoando formas de cooperação intermunicipal, através de consórcios públicos, e formulando critérios para a criação e fusão de municípios. O Ministério das Cidades tem colaborado junto com o Ministério do Planejamento, Casa Civil, Ministério da Integração Nacional e Ministério do Desenvolvimento Agrário na construção de espaços governamentais de planejamento territorial. Entre estes espaços está o Grupo de Trabalho das Regiões Metropolitanas e Mesorregiões Prioritárias, que introduziu a agenda intra-urbana na pauta do planejamento de governo e aumentou a qualidade da interlocução entre atores locais e Governo Federal. Finalmente, todos os programas, ações e políticas de regularização fundiária e planejamento territorial são debati-

dos no Comitê de Planejamento Territorial do Conselho das Cidades, instrumento fundamental de construção democrática e participativa da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano que desejamos para o País.

## **NOVO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO**

Coerente com a Constituição Federal, que considera a habitação um direito do cidadão, com o Estatuto da Cidade, que estabelece a função social da propriedade, e com as diretrizes do atual governo, que preconiza a inclusão social com gestão participativa e democrática, o Sistema Nacional de Habitação proposto no centro de uma nova Política Nacional de Habitação busca promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda.

Nessa perspectiva, a Política Nacional da Habitação tem como componentes principais: a Integração Urbana de Assentamentos Precários, a Provisão da Habitação e a Integração da Política de Habitação à Política de Desenvolvimento Urbano, que definem as linhas mestras de sua atuação. Sua elaboração obedece a princípios e diretrizes que visam garantir à população, especialmente a de baixa renda, o acesso à habitação digna, e considera fundamental para atingir seus objetivos a integração entre a política habitacional e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

A Política Nacional de Habitação conta com um conjunto de instrumentos a serem criados através dos quais se viabilizará a sua implementação. São eles: o Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação e o Plano Nacional de Habitação.

O Sistema Nacional de Habitação visa possibilitar o alcance dos princípios, objetivos e

diretrizes da Política, suprir o vazio institucional e estabelecer as condições para se enfrentar o déficit habitacional, por meio de ações integradas e articuladas nos três níveis de governo, com a participação dos Conselhos das Cidades, Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais.

O Sistema Nacional de Habitação é constituído dos subsistemas de Habitação de Interesse Social e de Habitação de Mercado.

### **Subsistema de Habitação de Interesse Social**

O Subsistema de Habitação de Interesse Social tem como referência o primeiro projeto de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional em 1991, fruto da mobilização nacional dos Movimentos Populares de Moradia de diversas entidades e do Movimento Nacional da Reforma Urbana. O projeto de Lei 2710/92, que trata da criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, foi aprovado na Câmara dos Deputados, por meio da subemenda substitutiva global em 3/6/2004, e encontra-se em tramitação no Senado.

O SHIS tem como objetivo principal garantir ações que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do País. Os planos, programas e projetos a serem executados deverão perseguir estratégias e soluções de atendimento que

**A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO CONTA COM UM CONJUNTO DE INSTRUMENTOS A SEREM CRIADOS ATRAVÉS DOS QUAIS SE VIABILIZARÁ A SUA IMPLEMENTAÇÃO. SÃO ELES: O SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO (SNH), O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL, O SISTEMA DE INFORMAÇÃO, AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DA HABITAÇÃO E O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO**

consigam promover prioritariamente o acesso das famílias de baixa renda, de acordo com as especificidades regionais e perfil da demanda.

O Ministério das Cidades deverá estabelecer linhas de financiamento e programas que serão detalhados e implementados a partir de processos de planejamento locais, estaduais e do Distrito Federal, inscritos e consolidados em Planos Municipais, Estaduais e do Distrito Federal de Habitação de Interesse Social, respeitando-se as peculiaridades dos entes federativos de forma que a execução da PNH seja descentralizada, promovida pela cooperação entre União, estados, municípios e Distrito Federal.

O controle das ações do poder público será exercido por meio de Conselhos, fóruns e demais instâncias de participação nos processos de planejamento e homologação das iniciativas afetas a PNH.

O FNHIS, de natureza contábil, tem o objetivo de centralizar e gerenciar recursos provenientes do OGU, destinados ao subsídio, para a realização dos programas estruturados no âmbito do SNHIS, voltados para a população de menor renda. Além de se responsabilizar pela gestão e implementação da política de subsídios, em articulação com as diretrizes e definições da Política Nacional de Habitação, o FNHIS será o instrumento do governo federal para induzir os estados, Distrito Federal e municípios a constituírem fundos com a mesma destinação. Dessa maneira, o FNHIS será de suma importância para a organização do Subsistema de Habitação de Interesse Social e para convergir as ações nos três níveis de governo.

No modelo proposto para o SHIS, o subsídio deve ser inversamente proporcional à capacidade aquisitiva de cada família, sublinhando a importância do papel atribuído às políticas públicas voltadas para o resgate da cidadania. A articulação entre a destinação de

recursos onerosos e não onerosos, dentro de um subsistema de financiamento operado por intermédio de fundos públicos interligados, constitui a base da “institucionalidade” da Política Nacional de Habitação.

O SHIS será constituído pelos recursos onerosos e não onerosos dos seguintes fundos:

1. Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS);
2. Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Curador;
3. Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nas condições estabelecidas pelo seu Conselho deliberativo.

A lógica de um sistema de fundos, associada evidentemente a uma política habitacional capaz de produzir ações integradas dos diversos agentes, está em otimizar aplicação dos recursos, garantindo melhores resultados e possibilitando, na associação de recursos onerosos e não onerosos, a construção de uma política de subsídios.

Além das entidades nacionais já mencionadas, como o Ministério de Cidades, o Conselho das Cidades e o Conselho Gestor do FNHIS, que integram o Sistema Nacional de Habitação, também fazem parte do Subsiste-

**O MINISTÉRIO DAS CIDADES DEVERÁ ESTABELECEER LINHAS DE FINANCIAMENTO E PROGRAMAS QUE SERÃO DETALHADOS E IMPLEMENTADOS A PARTIR DE PROCESSOS DE PLANEJAMENTO LOCAIS, ESTADUAIS E DO DISTRITO FEDERAL, INSCRITOS E CONSOLIDADOS EM PLANOS MUNICIPAIS, ESTADUAIS E DO DISTRITO FEDERAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, RESPEITANDO-SE AS PECULIARIDADES DOS ENTES FEDERATIVOS DE FORMA QUE A EXECUÇÃO DA PNH SEJA DESCENTRALIZADA, PROMOVIDA PELA COOPERAÇÃO ENTRE UNIÃO, ESTADOS, MUNICÍPIOS E DISTRITO FEDERAL**

ma de Habitação de Interesse Social entidades estaduais, municipais, do Distrito Federal e agentes promotores, financeiros e técnicos estatais, públicos e privados.

### **O Subsistema de Habitação de Mercado**

A Política Nacional de Habitação parte do pressuposto de que a contribuição dos investimentos privados, capazes de assegurar o atendimento da demanda solvável em condições de mercado, é absolutamente essencial para viabilizar o novo SNH, possibilitando que os recursos públicos, onerosos e não onerosos, venham a ser destinados a população de renda mais baixa.

Nesta perspectiva, o Subsistema de Habitação de Mercado objetiva a reorganização do mercado privado de habitação, ampliando as formas de captação de recursos, estimulando a inclusão de novos agentes e facilitando a promoção imobiliária, de modo que ele possa contribuir para atender parcelas significativas da população que hoje estão sendo atendida por recursos públicos.

A premissa básica do novo modelo consiste em viabilizar a complementariedade dos atuais Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), Sistema Financeiro da Habitação (SFH), em particular o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). A expansão do crédito habitacional está subordinada à implantação de modalidades de captação de recursos mais eficiente que o atual sistema de poupança.

O Subsistema terá como principal captador de recursos os Bancos Múltiplos, com destaque para a caderneta de poupança atual e de novas modalidades de poupança a serem criadas.

Como estratégia de implementação do Sistema Nacional de Habitação para levantar recursos junto ao mercado de capitais é necessário proporcionar a competitividade aos

Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) diante das taxas oferecidas pelo mercado, em especial aos investidores institucionais. O Subsistema contará com um Fundo de Liquidez desses CRI, destinado a assegurar a recompra desses papéis junto aos investidores privados. Os bancos poderão financiar diretamente a produção através de incorporadores e construtoras ou diretamente às pessoas físicas.

Com o objetivo de gerar novos contratos de financiamento, os bancos poderão ainda realizar operações de crédito com companhias hipotecárias e essas operações deverão ser consideradas no cômputo dos investimentos exigidos em habitação.

Os bancos e as companhias hipotecárias, por sua vez, poderão negociar seus créditos com Companhias Securitizadoras, as quais, com lastro nos créditos adquiridos, emitirão CRI a serem adquiridos pelos bancos e por investidores institucionais e privados.

Outra questão importante é a revisão da carga tributária incidente no mercado secundário e na cadeia produtiva.

Além disso, para ampliar o investimento privado e reduzir o custo do financiamento de mercado, as medidas traduzidas na Lei 10.931/04 – Lei do Patrimônio de Afetação – irão permitir o aperfeiçoamento do instituto do patrimônio de afetação; a obrigatoriedade do pagamento do incontroverso; a inserção no Código Civil da modalidade de alienação fiduciária como garantia de operações no âmbito do SFI; e a aceleração na dedução do Fundo de Compensação da Variação Salarial (FCVS) no cálculo do direcionamento de recursos ao financiamento habitacional pelas entidades do SBPE.

Integram este subsistema, além dos bancos múltiplos e as companhias hipotecárias, as seguintes entidades:

**Companhias securitizadoras:** a estas companhias caberá a aquisição de créditos habi-

tacionais, emissão de CRI a eles lastreados e administração dos contratos adquiridos e a colocação dos certificados no mercado. Terão papel estratégico no novo modelo, pois representarão a capacidade de integrar o Sistema Nacional de Habitação ao mercado de capitais, ampliando, dessa forma, os recursos disponíveis para o financiamento. O governo deverá patrocinar a desoneração de custos fiscais e tributários, como instrumento de estímulo ao fomento do mercado secundário. As receitas tributárias originárias da produção ampliada serão significativamente maiores que as hoje obtidas com a carga incidente sobre os níveis (sabidamente limitados) de atividade do mercado imobiliário, fazendo com que os acréscimos de dinamismo proporcionados pelas novas modalidades de captação de recursos para o financiamento mais do que compensem as desonerações tributárias introduzidas como estímulo.

**Cooperativas de crédito habitacional:** as Cooperativas de Crédito Habitacional (CCH) poderão reunir cooperados, captar recursos para a produção de empreendimentos e conceder financiamentos. Poderão, ainda, dispor da modalidade de financiamento coletivo e, com isso, entre outros empreendimentos que seriam viabilizados por essa modalidade, estariam os relacionados à aquisição e reabilitação de edificações coletivas deterioradas e a manutenção de parques habitacionais.

**Consórcios habitacionais:** a formação de Consórcios Habitacionais será estimulada como forma de elevar a poupança destinada à produção habitacional e não à comercialização de imóveis novos ou usados existentes no estoque imobiliário.

**Agentes promotores:** têm a finalidade de organizar empreendimentos e reunir a demanda. Deverão ser admitidas ao Subsistema de Habitação de Mercado as figuras de agentes promotores públicos e privados.

As entidades integrantes do Subsistema de Habitação de Mercado terão como premissas na sua atuação: possibilitar ao modelo eficiência na captação de recursos; promover, na geração de créditos, a distribuição territorial mais adequada à demanda; fomentar a estruturação de empreendimentos compatíveis com o perfil da demanda e das metas estabelecidas; demonstrar agilidade na securitização dos créditos e na sua colocação junto a investidores.

### **Projeções para a solução do déficit habitacional até 2023**

Considerando que o déficit habitacional urbano apurado em 2000 é de 5,5 milhões de domicílios e que, projetado para 2003, será de 5,9 milhões e de 12,45 milhões de domicílios em 2023, o equacionamento deste déficit em 20 anos significa a necessidade de 622 mil atendimentos ao ano. Estimando-se um custo médio de R\$ 20 mil por atendimento, os investimentos anuais são da ordem de R\$ 12,44 bilhões. É importante registrar que a concentração do déficit nas camadas de mais baixa renda obriga que parte expressiva deste investimento seja de caráter não oneroso.

### **PROMOÇÃO DA MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL E CIDADANIA NO TRÂNSITO**

Mais do que programas e ações isoladas, a crise da mobilidade urbana brasileira exige uma mudança de paradigma das políticas públicas de transporte e trânsito, de um modelo centrado na mobilidade do veículo particular para um modelo centrado na mobilidade das pessoas.

Os objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável estão na intersecção de três campos de ação: desenvolvimento

**CONSIDERANDO QUE O DÉFICIT HABITACIONAL URBANO APURADO EM 2000 É DE 5,5 MILHÕES DE DOMICÍLIOS E QUE, PROJETADO PARA 2003, SERÁ DE 5,9 MILHÕES E DE 12,45 MILHÕES DE DOMICÍLIOS EM 2023, O EQUACIONAMENTO DESTES DÉFICIT EM 20 ANOS SIGNIFICA A NECESSIDADE DE 622 MIL ATENDIMENTOS AO ANO. ESTIMANDO-SE UM CUSTO MÉDIO DE R\$ 20 MIL POR ATENDIMENTO, OS INVESTIMENTOS ANUAIS SÃO DA ORDEM DE R\$ 12,44 BILHÕES**

urbano, sustentabilidade ambiental e inclusão social. No campo do desenvolvimento urbano, os objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana são a integração entre transporte e controle territorial, redução das deseconomias da circulação e a oferta de transporte público eficiente e de qualidade. No campo da sustentabilidade ambiental, o uso equânime do espaço urbano, a melhoria da qualidade de vida, a melhoria da qualidade do ar e a sustentabilidade energética. No da inclusão social, o acesso democrático à cidade e ao transporte público e a valorização da acessibilidade universal e dos deslocamentos de pedestres e ciclistas. As ações e programas que a política prevê se superpõem nestes campos de reflexão sobre a produção do espaço urbano como lentes em busca de um foco, que é a sustentabilidade da mobilidade urbana.

A mobilidade urbana sustentável se define por quatro práticas: o planejamento integrado de transporte e uso do solo urbano; a atualização da regulação e gestão do transporte coletivo urbano; a promoção da circulação não motorizada e o uso racional do automóvel. Destes conceitos decorre que os projetos de mobilidade urbana que receberão apoio político, técnico e financeiro do Governo Federal deverão demonstrar as seguintes inversões de prioridades:

4. do transporte coletivo sobre o individual;
5. da integração das redes e modos sobre as obras isoladas e unimodais;
6. da acessibilidade universal sobre a acessibilidade restrita;
7. da consolidação de múltiplas centralidades sobre o reforço de poucas centralidades;
8. do adensamento urbano sobre a expansão da cidade.

Projetos com estas precedências são apoiados pelo *Programa de Mobilidade Urbana* com verbas previstas no Plano Plurianual de R\$ 18,8 milhões em 2005, atingindo R\$ 63,2 milhões em 2008, abrangendo de sistemas integrados de transporte coletivo urbano à urbanização de áreas lindeiras a corredores ferroviários. São estas precedências que selecionarão os projetos de infra-estrutura de governos ou empresas estaduais e municipais a serem financiados com os recursos do FGTS alocados no *Programa Pró-Transporte*. Iniciais que visem requalificar a acessibilidade e os deslocamentos não-motorizados recebem apoio técnico e financeiro pelo *Programa Brasil Acessível*, cujos recursos exigem como contrapartida municipal a elaboração de Plano de Ação de Acessibilidade Universal com rubrica orçamentária específica, e o *Programa Brasileiro de Mobilidade por Bicicleta*, de integração da bicicleta aos demais modos de transporte.

A mobilidade sustentável é o objetivo maior dos seguintes programas e ações do Ministério das Cidades:

**Lei de Diretrizes para os transportes urbanos:** Obedecendo ao inciso XX do Artigo 21 da Constituição Federal, a União deve instituir uma lei de diretrizes não apenas para os serviços públicos de transporte coletivo, mas para a mobilidade urbana, dentro dos limites das competências constitucionais de cada esfera

de governo e em consonância com os instrumentos legais destinados a regulamentar as concessões e contratações públicas, relações trabalhistas, códigos de defesa do consumidor, do uso e ocupação do solo. A proposição de uma Lei de Diretrizes para os transportes urbanos vai resgatar o papel da União na integração das políticas de transporte com o desenvolvimento urbano e sócio-econômico. São temas necessários desta legislação a consolidação do conceito de mobilidade sustentável; a definição de obrigações institucionais; a modernização regulatória dos serviços de transporte coletivo; a valorização dos meios de transportes não-motorizados; o estabelecimento de fontes estáveis de financiamento; a gestão dos sistemas de mobilidade no âmbito metropolitano; e a promoção da universalização do acesso e da participação e controle social dos serviços públicos de transportes.

**Reforma regulatória no transporte público urbano:** atualmente, as relações entre os agentes públicos e privados do transporte público urbano se dão num quadro de instabilidade institucional, onde prevalece o risco político e a falta de garantia para investimentos. A maioria das prestações de serviços de transporte está ancorada em bases contratuais frágeis, firmados sem suporte legal e, muitas vezes, em caráter precário. É fundamental que o governo federal lance um novo marco regulatório para o transporte público. A adoção de regras transparentes e que atribuam responsabilidades entre os agentes públicos e privados é indispensável para a gestão dos sistemas de transporte e está na base das delegações e das parcerias público-privadas. A nova regulação deve aproveitar ao máximo das combinações organizacionais e regulatórias entre flexibilidade operacional, pressão competitiva e coordenação das redes e incorporar nos mecanismos contratuais controle

de eficácia e participação dos usuários na avaliação dos serviços.

**Programa de desenvolvimento e modernização institucional:** Intervenções de qualidade na mobilidade urbana não são possíveis com instituições sem estrutura de gestão e capacidade técnica, presas a uma atuação reativa voltada para a oferta de serviços. O Programa de Desenvolvimento Institucional para Mobilidade Urbana, a ser desenvolvido, visa reforçar recursos humanos, infra-estruturas de gestão e sistemas de informação de municípios e estados.

**Financiamento da Infra-estrutura para a mobilidade:** A SEMOB vem consolidando um novo modelo de financiamento da infraestrutura que considera os modos de transporte de maneira integrada. Neste modelo o Governo Federal deixa de ser mero repassador de recursos e cuida para que os investimentos que aporta aprimore as relações contratuais entre o poder concedente e as empresas operadoras de transporte coletivo. Nesse contexto a Parceria Público-Privada é um instrumento de atração de investimentos privados de curto prazo para projetos localizados, desde que sejam garantidos o atendimento do interesse público e a preservação das suas funções de regulação e controle.

**Redes integradas nas regiões metropolitanas:** A mobilidade urbana ocupa um papel preponderante na transformação da exclusão social concentrada nas regiões metropolitanas. 13 cidades com população superior a 1 milhão de habitantes e 18 cidades com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes necessitam de corredores integrados de transporte de média a alta capacidade. Entre os objetivos principais da SEMOB está o fomento à execução de um plano de transportes das

**A MAIORIA DAS PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESTÁ ANCORADA EM BASES CONTRATUAIS FRÁGEIS, FIRMADOS SEM SUPORTE LEGAL E, MUITAS VEZES, EM CARÁTER PRECÁRIO. É FUNDAMENTAL QUE O GOVERNO FEDERAL LANCE UM NOVO MARCO REGULATÓRIO PARA O TRANSPORTE PÚBLICO. A ADOÇÃO DE REGRAS TRANSPARENTES E QUE ATRIBUAM RESPONSABILIDADES ENTRE OS AGENTES PÚBLICOS E PRIVADOS É INDISPENSÁVEL PARA A GESTÃO DOS SISTEMAS DE TRANSPORTE E ESTÁ NA BASE DAS DELEGAÇÕES E DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.**

regiões metropolitanas para integrar os sistemas municipais e os sistemas metropolitanos e integrar os diversos modos de transportes existentes, sempre priorizando os transportes coletivos e os não-motorizados.

*Grupo de Trabalho para barateamento de tarifas de transporte público:* ativo desde novembro de 2003, o grupo reúne Governo Federal e municípios e resultou na manutenção de alíquotas reduzidas da COFINS e do PIS, adoção da alíquota mínima de ISS e taxa de administração máxima de 3% por parte dos municípios. Em 2005 e sob coordenação do Ministério das Cidades, vai revisar o modelo e a metodologia do cálculo tarifário e do Vale-transporte para reverter repasse integral dos custos dos serviços para os usuários.

### **Cidadania no trânsito**

Para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, o trânsito é uma ferramenta de gestão e construção de cidades mais inclusivas e formadoras de cidadania. É um campo de atuação política em que as iniciativas legais e institucionais impactam diretamente na qualidade de vida de todos os brasileiros.

O descolamento da curva de vítimas fatais em acidentes de trânsito, em relação à curva sempre ascendente do número de veículos, por exemplo, só começou a acontecer depois da entrada em vigor do Código de Trânsito Brasileiro, em janeiro de 1998.

A reconstrução institucional do trânsito brasileiro em torno de valores de cidadania apenas se iniciou com a elaboração do Código Brasileiro de Trânsito. Diversas ações ainda são necessárias e estão sendo implementadas pelo Ministério das Cidades, tanto no aperfeiçoamento democrático do Sistema Nacional de Trânsito quanto na implementação de seus dispositivos e na elaboração de programas e ações que cumpram suas diretrizes.

As decisões sobre os rumos do Sistema Nacional de Trânsito são tomadas segundo um processo democrático, com ampla participação da sociedade e dos órgãos e entidades que compõem o sistema. A reestruturação de seu perfil institucional inclui a criação da Câmara Interministerial de Trânsito e do Fórum Consultivo do Sistema Nacional de Trânsito, além da atribuição da coordenação do Sistema Nacional de Trânsito ao Ministério das Cidades, com correspondente redefinição da composição do Conselho Nacional de Trânsito, agora presidido pelo dirigente do órgão máximo executivo de trânsito da União.

A realização de reuniões sistemáticas entre o Departamento Nacional de Trânsito, os Departamentos Estaduais de Trânsito e os Conselhos de Trânsito Estaduais, além das secretarias municipais, mostram que há um grande espaço de atuação técnica e social para o Sistema Nacional de Trânsito. O melhor exemplo disso é a retomada das atividades das Câmaras Temáticas, criadas pelo Artigo 13 do Código de Trânsito Brasileiro, que desde junho de 2003 passaram a se reunir mensalmente depois de uma paralisação de quase dois anos.

## **NOVO MARCO LEGAL PARA O SANEAMENTO AMBIENTAL**

Diferentemente do setor elétrico e de telefonia, em que a Constituição Federal estabelece claramente que a titularidade dos serviços é da União, no saneamento básico a competência da esfera federal para legislar sobre estes serviços públicos está restrita a dois aspectos: 1) instituir diretrizes definidoras da natureza e dos padrões mínimos da prestação dos serviços públicos; 2) instituir uma Política Nacional de Saneamento Ambiental a que estados e municípios possam aderir em função do planejamento integrado que o setor requer.

Esta dupla competência da União orientou a proposta do Projeto de Lei que fornece um novo marco regulatório para o saneamento brasileiro, depois de anos de indefinição legal desde o fim do Plano Nacional de Saneamento e do Banco Nacional de Habitação.

O Projeto de Lei dá diretrizes para o setor a partir do conceito de “salubridade ambiental”, concebido como direito coletivo, cujo atendimento é de responsabilidade compartilhada entre Estado e operadores privados, e cria uma concepção integrada que evita a ação limitada aos serviços de “saneamento básico”, ao incluir como serviços públicos de saneamento ambiental o manejo de águas pluviais urbanas e, principalmente, o manejo de resíduos sólidos.

Estas diretrizes fornecem parâmetros para os municípios e consórcio públicos regular os serviços do saneamento ambiental quanto à complementaridade de serviços entre companhias estaduais e municipais, à delegação de serviços por meio de concessão ou permissão, à regulação e fiscalização e à definição de tarifas e subsídios. Trata-se de um ordenamento inédito frente aos modelos centralizadores do regime autoritário, no qual o reconhecimento da titularidade dos serviços

**O PROJETO DE LEI DÁ DIRETRIZES PARA O SETOR A PARTIR DO CONCEITO DE “SALUBRIDADE AMBIENTAL”, CONCEBIDO COMO DIREITO COLETIVO, CUJO ATENDIMENTO É DE RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA ENTRE ESTADO E OPERADORES PRIVADOS, E CRIA UMA CONCEPÇÃO INTEGRADA QUE EVITA A AÇÃO LIMITADA AOS SERVIÇOS DE “SANEAMENTO BÁSICO”, AO INCLUIR COMO SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO AMBIENTAL O MANEJO DE ÁGUAS PLUVIAIS URBANAS E, PRINCIPALMENTE, O MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS.**

de saneamento ambiental pelos municípios não conflita com o planejamento integrado dos investimentos através de legislações estaduais e nacionais.

O reordenamento institucional dos serviços de saneamento ambiental se dará pela instituição de um Sistema Nacional de Saneamento Ambiental, no qual a participação dos entes federados ocorrerá por adesão voluntária expressa, por meio de ato ou declaração de vontade, ou tácita, mediante o recebimento pelo titular ou prestador de serviço público de recursos ou fundos da União. Desta forma, e sem infringir as competências e titularidades definidas constitucionalmente, a adesão ao Sistema Nacional de Saneamento Ambiental instituirá em cada município ou consórcio público o sistema de fundos de universalização de saneamento ambiental, que serão instrumentos transparentes para operações de crédito e para a gestão de recursos provenientes de dotações orçamentárias, subvenções, contribuições legais públicas ou privadas e subsídios cruzados externos.

Para o sucesso da Política Nacional de Saneamento Ambiental é importante a viabilização da ação cooperativa dos municípios de áreas metropolitanas prevista pela Lei Federal dos Consórcios Públicos, atualmente em discussão no Congresso Nacional. O con-

sórcio público, formado pela associação de municípios com interesses comuns, é mais adequado para o planejamento e a operação dos serviços de saneamento em áreas metropolitanas do que o modelo centralizado numa única concessionária para todo o estado, além de ser um arranjo institucional coerente com o pacto federativo e a organização do Estado brasileiro.

Após mais de uma década em que preponderaram padrões de investimentos sem coordenação adequada, o novo desenho institucional do saneamento ambiental eliminará as funções concorrentes entre os entes federados e permitirá que os investimentos estaduais e municipais possam se combinar com investimentos privados sob a proteção de um arcabouço jurídico-político organizado de forma sistêmica. O investimento direto federal, por sua vez, ganha escala e produtividade no interior deste novo marco regulatório.

O investimento necessário em expansão e reposição das redes para universalizar até 2020 os serviços de água e esgoto em meio urbano e rural foi estimado pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental em R\$ 178,4 bilhões, com a maior parte deste montante a ser aplicado nas regiões metropolitanas. Entre janeiro de 2003 e julho de 2004, as contratações de todos os órgãos do Governo Federal envolvidos com ações de saneamento ambiental atingiram cerca de R\$ 5,1 bilhões, com perspectivas de ampliação da cobertura de serviços de saneamento para milhões de famílias. Trata-se de um volume contratado que eleva a média anual de investimentos para patamares bastante superiores ao do período 1995-2002. Para o período 2004-2007, o Plano Plurianual projeta um dispêndio da ordem de R\$ 18 bilhões.

Nos serviços de coleta de resíduos sólidos, são necessários R\$ 7,3 bilhões, sendo R\$ 3,3 bilhões em aportes da União, para erradicar

até 2011 os depósitos a céu aberto em municípios com população inferior a 100 mil habitantes e implantar aterros sanitários em municípios com população até 1,5 milhões de habitantes. Este investimento cobre também a atualização das frotas de coleta, a implantação de sistemas de coleta seletiva de lixo e o desenvolvimento de atividades de catação e de comercialização de recicláveis, com inclusão dos catadores de lixo nos programas federais de transferência de renda. Por iniciativa do Ministério do Meio Ambiente e do Conselho Nacional do Meio Ambiente, uma nova regulamentação específica para a área de resíduos sólidos está em elaboração de forma articulada com a Política Nacional de Saneamento Ambiental e com os objetivos do Programa Nacional Lixo e Cidadania. Nesta regulação serão incorporadas diretrizes de responsabilização do produtor/gerador de resíduo sólido, de gestão participativa dos serviços, de priorização dos catadores, de cobrança pelos serviços e indicação de fontes de recursos em função de metas para condições dignas de trabalho e erradicação de lixões.

Na área do manejo das águas pluviais urbanas, foram definidas diretrizes na Política Nacional de Saneamento Ambiental que provocarão uma completa reformulação nos modelos tradicionais que nortearam as intervenções no setor, restritos a uma concepção "obreirista" que apenas incrementava os problemas decorrentes das enchentes. Dentre as principais diretrizes, estão o estímulo ao gerenciamento planejado e integrado das enchentes; a ampliação da cobertura de infraestrutura de manejo das águas pluviais; o estímulo ao aproveitamento e preservação dos corpos d'água urbanos através da minimização dos fatores de risco das áreas ribeirinhas; a inibição das práticas relativas ao uso do solo que ampliam a área de drenagem para os córregos urbanos; e a promoção das ações

de educação sanitária e ambiental como instrumento de conscientização da população sobre a importância da preservação das áreas permeáveis e o correto manejo das águas pluviais.

## **CAPACITAR E INFORMAR AS CIDADES**

### **Programa Nacional de Capacitação das Cidades**

A capacitação de agentes públicos e sociais para as políticas públicas urbanas integradas constitui uma das tarefas mais importantes para a promoção do direito à cidade. Não se trata de desenvolver uma capacitação supostamente destituída de conteúdo político, mas de impulsionar a formação de sujeitos sociais capazes de intervir no debate sobre a política urbana e de lidar com aspectos críticos da contemporaneidade, especialmente no que diz respeito à redução das desigualdades sociais e à justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização.

Seja em função da conjuntura política específica – onde governos e atores sociais contribuem para conformar ambientes específicos que limitam e condicionam a ação –, seja em função de uma estrutura administrativa frágil e da carência de recursos humanos e materiais, na maioria das vezes as administrações públicas não dão às questões locais respostas que promovam a equidade e a justiça social, nem resolvem de forma eficiente questões técnicas que fazem parte de qualquer programa, projeto ou ação de governo. Com frequência, fragilidades técnico-institucionais impedem as administrações locais de terem acesso a programas e ações de outras esferas de governo. Além disso, os inúmeros programas existentes, com suas múltiplas e complexas exigências, muitas vezes dão origem a superposições de ações e projetos ou tornam

obrigatória a contratação de consultorias especializadas.

Em um contexto geral onde predominam programas de capacitação técnica e de desenvolvimento institucional, cuja referência principal é a ampliação da competitividade e da sustentabilidade econômica das cidades, e que, não raramente, são voltados para atender exclusivamente a critérios de eficácia na realização de programas e projetos específicos, é importante que sejam reforçadas outras abordagens e práticas que se orientam para a construção da gestão democrática da cidade, para a redução das desigualdades sociais e para a promoção da sustentabilidade ambiental. Referimo-nos a abordagens e práticas que incorporam aos programas de capacitação a construção das condições institucionais que permitam a ampliação da participação da população na definição da política urbana, formando técnicos da administração pública e promovendo mudanças institucionais.

Tendo entre seus princípios e eixos de atuação a construção da igualdade e a melhoria da qualidade de vida das cidades brasileiras, o Ministério das Cidades, por meio do Programa Nacional de Capacitação das Cidades – PNCC, promove, coordena e apóia programas e ações voltados para a capacitação de agentes públicos e sociais e para o apoio ao setor público municipal e estadual para o desenvolvimento institucional.

Regidas por objetivos e diretrizes comuns, as ações de capacitação do Ministério das Cidades vêm sendo estruturadas em torno

**O MINISTÉRIO DAS CIDADES, POR MEIO DO PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DAS CIDADES – PNCC, PROMOVE, COORDENA E APÓIA PROGRAMAS E AÇÕES VOLTADOS PARA A CAPACITAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS E SOCIAIS E PARA O APOIO AO SETOR PÚBLICO MUNICIPAL E ESTADUAL PARA O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL**

das orientações gerais do PNCC, que prevêem a realização de atividades por meio de instituições credenciadas por um processo de seleção segundo a experiência e os currículos dos seus profissionais; a valorização das abordagens holísticas e da reflexão crítica sobre as questões urbanas; e a interlocução com instituições federais e demais instituições de ensino e capacitação.

O público prioritário dos cursos e demais atividades do PNCC compreende os técnicos das administrações públicas municipais, os atores sociais envolvidos com a implementação da política urbana e os técnicos das gerências de filial de apoio ao desenvolvimento urbano da Caixa Econômica Federal que, presente em todas regiões e estados do país, é fundamental para a implementação da nova política nacional de desenvolvimento urbano. Com o objetivo de desenvolver ações conjuntas para a capacitação de agentes públicos e sociais, o Ministério e a CEF firmaram, em 2003, Acordo de Cooperação Técnica que tem orientado inúmeras atividades realizadas em conjunto.

Os programas e ações incluídos no Programa Nacional de Capacitação das Cidades são coordenados por diferentes setores do Ministério das Cidades e abrangem a realização de oficinas de capacitação de lideranças sociais; seminários; teleconferências para exposição e discussão dos manuais dos programas e políticas do Ministério das Cidades; publicações de apoio às atividades de capacitação; cursos para técnicos de órgãos públicos; ações de assistência técnica e atividades de apoio ao desenvolvimento institucional de órgãos públicos. Em 2003 e 2004, foram realizadas atividades nas áreas de saneamento ambiental, mobilidade urbana, trânsito, planejamento territorial urbano, regularização fundiária, habitação e implementação de cadastros territoriais.

**UM EXEMPLO EXPRESSIVO DA MUDANÇA DE ENFOQUE NA ATUAL ADMINISTRAÇÃO PODE SER ENCONTRADO NA MUDANÇA ESTRATÉGICA DO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO, QUE DEIXOU DE ESTAR VOLTADO PARA A PROMOÇÃO DA PRIVATIZAÇÃO DO SERVIÇOS E PASSOU A SER UM PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DOS PRESTADORES PÚBLICOS DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO AMBIENTAL**

Alguns programas iniciados antes de 2003 e que contam com financiamentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD (Banco Mundial) têm como referência orientações que enfatizam a necessidade de recuperação dos custos em ações voltadas para a baixa renda e os aspectos gerenciais que garantiriam a eficiência, a eficácia e a sustentabilidade das ações sem, por outro lado, destacar exigência de uma alta dose de subsídio – e, portanto, de uma atuação decisiva do Estado – para que sejam cobertos os déficits em habitação e saneamento ambiental no Brasil. Há alterações nestes programas, entretanto, que vem se dando de forma gradual e progressiva. Um exemplo expressivo da mudança de enfoque na atual administração pode ser encontrado na mudança estratégica do Programa de Modernização do Setor de Saneamento, que deixou de estar voltado para a promoção da privatização do serviços e passou a ser um programa de fortalecimento dos prestadores públicos de serviços de saneamento ambiental.

Entre as prioridades do Ministério para 2005 e 2006 destacam-se: a capacitação de técnicos do setor público e agentes sociais para a elaboração de planos diretores participativos; o apoio e capacitação dos municípios para a implementação e gestão de cadastros territoriais. Além dessas duas prioridades gerais, outras são definidas, segundo os setores

do Ministério, consideradas as especificidades das diferentes áreas de atuação.

O apoio do Ministério das Cidades para a implementação, gestão e aperfeiçoamento de cadastros territoriais e para a elaboração de planos diretores participativos vem se somar a outros esforços do Governo Federal como o Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal – PNAFM, gerido e executado pelo Ministério da Fazenda e pela Caixa Econômica Federal; e o Programa de Modernização da Administração Tributária e Gestão dos Setores Sociais Básicos – PMAT, cuja gestão cabe ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

São os seguintes os principais programas e ações do PNCC:

1. Apoio à capacitação de municípios e agentes sociais para o desenvolvimento urbano;
2. Programa de Capacitação para Elaboração de Planos Diretores Participativos e Ações de Regularização Fundiária Sustentável;
3. Capacitação de Equipes Municipais para Prevenção de Riscos em Assentamentos Precários;
4. Programa Habitar Brasil BID – Subprograma de Desenvolvimento Institucional de Municípios;
5. Programa de Modernização do Setor de Saneamento;
6. Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água;
7. Projeto de Assistência Técnica ao Programa de Saneamento Integrado para População de Baixa Renda;
8. Programa de Treinamento e Capacitação à Distância em Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
9. Programa de Ação Social em Saneamento;
10. Programa de Capacitação da Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana;
11. Programa de Capacitação do Denatran;

12. Capacitação para construção de índices de qualidade de vida intra-urbanos

### **Sistema Nacional de Informações das Cidades**

A garantia de acesso a informações organizadas e confiáveis referentes às áreas de atuação do Ministério das Cidades é fundamental para o planejamento, o monitoramento e a avaliação das políticas, programas e projetos reunidos na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Ao ser criado, o Ministério das Cidades herda diversos sistemas de informações desintegrados e de difícil acesso pelo público externo, além de voltados unicamente para o acompanhamento de programas específicos. Embora não exista um levantamento sistematizado, o Ministério das Cidades sabe também que somente alguns estados e municípios de maior porte contam com sistemas de informação consistentes e atualizados.

Para reverter este quadro, foi criado, no início de 2004, um Comitê Gestor de Informações para estabelecer diretrizes de uma nova Política de Informações das Cidades para uso do Governo Federal e da sociedade. Foram adotadas as orientações do Comitê Executivo do Governo Eletrônico e seus Comitês Técnicos, que cuidam, entre outras coisas, da implantação do **software** livre e da interoperabilidade entre sistemas, e a diretriz de garantir a transparência das ações governamentais e o controle social.

Posteriormente, foi aprovado junto à Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores e ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento o projeto do Sistema Nacional de Informações das Cidades, com três linhas de ação principais: obtenção e qualificação de informações e indicadores; sistematização, organização, armazenagem,

digitalização e geo-referenciamento de informações e indicadores; disponibilização e utilização das informações.

Para atualizar e qualificar suas informações, o Sistema Nacional de Informações das Cidades trabalhará em conjunto com o IBGE quanto aos dados sobre posse de imóveis urbanos, identificação de imóveis vazios e o conceito de assentamentos precários, além de ampliar a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico e a Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Junto à Fundação João Pinheiro, será atualizado o cálculo do déficit habitacional brasileiro, que hoje é baseado no Censo Demográfico de 2000.

Outras iniciativas de complementação e qualificação de indicadores são:

1. Índice e indicadores interurbanos sobre qualidade de vida urbana, a ser publicado como um "Atlas de Qualidade de Vida Urbana das Cidades";
2. Identificação de áreas socialmente vulneráveis ou bolsões de pobreza intra-urbanos, com prioridade para as Regiões metropolitanas;
3. Tipologia das cidades segundo sua inserção regional, que será instrumento básico para o combate da desigualdade interurbana;
4. Classificação e identificação de regiões metropolitanas, para orientação de políticas de investimentos e gestão;
5. Articulação com gestores públicos regionais e locais, para elaboração de indicadores intra-urbanos e o aperfeiçoamento de cadastros territoriais;
6. Sistema de informações sobre transporte e trânsito, elaborado em parceria com a ANTP e o BNDES, para reunir informações sobre tarifas, regulamentação, demanda,

custos, receitas, frota, oferta e recursos humanos, segundo os sistemas de ônibus municipais, sistemas de ônibus metropolitanos e sistemas metro-ferroviários;

7. Organização e qualificação de informações gerenciais do Ministério das Cidades, hoje reunidos em um sistema único de dados dos diversos operadores dos recursos financeiros do Ministério;
8. Organização e qualificação de informações para a área de habitação, elaborado em parceria com o IPEA, para reunir dados sobre o mercado imobiliário e investimentos da construção civil;
9. Indicadores de avaliação e monitoramento da PNDU, com indicadores sociais e urbanísticos antes e depois da implementação dos programas e ações previstos.

O Sistema Nacional de Informações sobre Cidades prevê a busca de parcerias para a consolidação de seu banco de dados. Neste sentido, já foram iniciadas conversações com o Ministério da Integração, a Caixa Econômica Federal, o Congresso Nacional, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (Interlegis), o Banco Mundial (Muninet) e institutos de pesquisa e informação locais e regionais. Para integrar e permitir uma leitura conjunta destes sistemas de informações será desenvolvida uma ferramenta de análise espacial com bases cartográficas do IBGE.

O passo final de construção deste sistema de informações sobre cidades é o seu acesso público por meio da Internet. Para tanto, um novo sítio do Ministério das Cidades será desenvolvido com tecnologias que atendam aos princípios do *software* livre. Este sítio conterà com módulos para agregar o sistema de geoprocessamento de dados.



# A construção democrática da PNDU





“Torna-se oportuno que tenhamos em mente que as Conferências das Cidades constituem um primeiro passo – e que será necessário andar muito mais – para proporcionar a todos os cidadãos e a todas as cidadãs a oportunidade de exercerem plenamente o direito às cidades”

*Ministro Olívio Dutra, Conferências Regional, Cascavel, Paraná, 2003.*

Ao final dos acalorados debates da 1ª Conferência Nacional das Cidades, os delegados aprovaram as diretrizes para uma política de desenvolvimento urbano democrática e integrada, com objetivo de garantir uma “Cidade para Todos”, como propunha o texto base apresentado pelo Ministério das Cidades. No entanto, não há fórmulas mágicas numa realidade caracterizada pela carência de recursos e por mazelas sociais, estruturais e históricas. A construção democrática da PNDU se dá passo a passo.

O Ministério das Cidades foi criado pelo Presidente Luis Inácio Lula da Silva exatamente para proporcionar as condições para a formulação e articulação das políticas urbanas com participação da sociedade, objetivando potencializar os recursos humanos e financeiros em função da conquista de melhores condições de vida dos habitantes das cidades e de promoção do desenvolvimento urbano sustentável, incluyente e promotor da redução das desigualdades sociais.

A base de uma política urbana com participação popular está no reconhecimento de que a participação nas políticas públicas é um direito dos cidadãos e de 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 participação dos diferentes segmentos da sociedade.

**A BASE DE UMA POLÍTICA URBANA COM PARTICIPAÇÃO POPULAR ESTÁ NO RECONHECIMENTO DE QUE A PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS É UM DIREITO DOS CIDADÃOS E DE 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 PARTICIPAÇÃO DOS DIFERENTES SEGMENTOS DA SOCIEDADE.**

A política de desenvolvimento urbano não é uma responsabilidade exclusiva do Governo Federal. Os entes federados têm atribuições comuns e concorrentes, devendo buscar uma compatibilização segundo os interesses públicos, se articularem e cooperarem entre si, integrando suas políticas e ações com vistas à realização dos objetivos fundamentais da República e à promoção e defesa da dignidade da pessoa humana.

É na dimensão democrática que ocorre a síntese das demais dimensões da nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano que está sendo construída e desta com as demais políticas que apontam um Brasil de Todos. Essas convicções inspiraram o processo de realização das Conferências das Cidades e de formação do Conselho das Cidades – ConCidades, a quem cabe uma contribuição efetiva na construção de um pacto reunindo os diferentes entes federados e representantes da sociedade para a formulação e a implementação da PNDU.

O processo da primeira Conferência Nacional das Cidades, realizado em 2003, mobilizou cerca de 320 mil representantes da sociedade e do poder público em 3457 municípios brasileiros, que elegeram 2510 delegados de 26 estados da Federação e do Distrito Federal, deliberando resoluções que definiram os princípios e diretrizes da PNDU e a criação do Conselho das Cidades.

A parceria estabelecida entre o Ministério das Cidades, as representações dos demais entes federados e as entidades da sociedade civil que se fazem presentes no Conselho das Cidades é decisiva para a superação dos múltiplos e graves desafios urbanos que desde muito tempo penalizam, sobretudo, as populações pobres. A atuação do Conselho, em poucos meses de existência, já demonstra um potencial efetivo na construção de um espaço de pactuação entre os diferentes interesses defendidos pelos segmentos envolvidos no debate.

Pode-se destacar a contribuição efetiva dos diferentes atores na formulação das políticas setoriais de planejamento territorial, habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana e trânsito, principalmente através dos Comitês Técnicos do ConCidades.

A resolução de número 13 do ConCidades também merece destaque. Os conselheiros recomendam aos atores sociais e governos dos estados, municípios e Distrito Federal a

criação de Conselhos Estaduais e Municipais das Cidades ou equivalentes, referenciados nas diretrizes e princípios aprovados na Conferência Nacional das Cidades, com objetivo de debater e aprovar a política de desenvolvimento urbano em cada esfera da Federação.

O processo da segunda Conferência Nacional das Cidades, que se realizará em 2005, enfrentará novos desafios, tendo como temática principal a Política Nacional de Desenvolvimento urbano. Será instalado, novamente, em âmbito federal, o mais amplo e democrático processo já empreendido no Brasil para o debate do presente e, sobretudo, do futuro das cidades.

O Ministério das Cidades, ao desejar a construção de cidades mais justas e sustentáveis, espera que a sociedade continue fortalecendo a construção democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, a partir da definição de uma agenda prioritária que considere as principais questões apresentadas neste documento.

# ANEXOS

## PRINCÍPIOS, DIRETRIZES E OBJETIVOS DA PNDU DEFINIDOS NA 1ª CONFERÊNCIA DAS CIDADES

### PRINCÍPIOS

**Direito à cidade** – Todos os brasileiros têm direito à cidade, entendido como o direito à moradia digna, a terra urbanizada, ao saneamento ambiental, ao trânsito seguro, à mobilidade urbana, à infra-estrutura e aos serviços e equipamentos urbanos de qualidade, além de meios de geração de renda e acesso à educação, saúde, informação, cultura, esporte, lazer, segurança pública, trabalho e participação.

**Moradia digna** – A moradia é um direito fundamental da pessoa humana, cabendo a União, o Distrito Federal, os estados e municípios promover, democraticamente, o acesso para todos, priorizando a população de baixa ou nenhuma renda, financiando e fiscalizando os recursos destinados à habitação. A promoção do acesso à moradia digna deve contemplar, ainda, o direito à arquitetura, a assistência aos assentamentos pelo poder público e a exigência do cumprimento da Lei Federal nº 10.098/02, que estabelece um percentual mínimo das habitações construídas em programas habitacionais adaptadas para as pessoas portadoras de deficiências. Entende-se por moradia digna aquela que atende às necessidades básicas de qualidade de vida, de acordo com a realidade local, contando com urbanização completa, serviços e equipamentos urbanos, diminuindo o ônus com saúde e violência e resgatando a auto-estima do cidadão.

**Saneamento ambiental público** – Os serviços de saneamento ambiental são, por definição, públicos e prestados sob regime de monopólios, essenciais e vitais para o funcionamento das cidades, para a determinação das condições de vida da população urbana e rural, para a preservação do meio ambiente e para o desenvolvimento da economia.

**Transporte público** – O transporte público é um direito. Todos têm a prerrogativa de ter acesso aos seus serviços, cabendo aos três níveis de governo universalizar a sua oferta. A mobilidade está vinculada à qualidade dos locais onde as pessoas moram e para onde se deslocam, devendo estar articulada com o plano de desenvolvimento da cidade e com a democratização dos espaços públicos, conferindo prioridade às pessoas e não aos veículos.

**Função social da cidade e da propriedade** – A propriedade urbana e a cidade devem cumprir sua função social, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, contemplando aspectos sociais, ambientais, econômicos (de inclusão social) e a implantação combinada com os instrumentos do Estatuto da Cidade.

**Gestão democrática e controle social** – Devem ser garantidos mecanismos de gestão descentralizada e democrática, bem como o acesso à informação, à participação e ao controle social nos processos de formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação da política urbana. A gestão democrática deve reconhecer a autonomia dos movimentos sociais, sem discriminação, e estar sempre comprometida com o direito universal à educação, saúde, moradia, trabalho, previdência social, transporte, meio ambiente saudável, cultura e lazer.

**Inclusão social e redução das desigualdades** – A política urbana deve atender a população de baixa renda, a fim de reduzir as desigualdades sócio-espaciais e étnico-raciais, promovendo inclusão social e melhoria de qualidade de vida.

**Sustentabilidade financeira e sócio-ambiental da política urbana** – Devem ser definidas e instituídas fontes e mecanismos estáveis e permanentes de recursos para o financiamento dos investimentos, sem aumento ou criação de impostos, integrando recursos dos três níveis de governo e combinando recursos onerosos, não onerosos e subsídios, além de investimentos e participação do setor privado, a fim de possibilitar atender a demanda das famílias que não têm capacidade para pagar o custo dos investimentos. A aplicação dos recursos deverá considerar critérios ambientais, sociais, regionais e de capacidade institucional. Devem ser estimuladas a elevação da produtividade, da eficiência, da eficácia e da efetividade, e a minimização do desperdício na produção da moradia, na urbanização e na implantação, operação e custeio dos serviços públicos urbanos, metropolitanos e de caráter regional, estabelecendo linhas de apoio e financiamento para a busca de novas tecnologias e para a formulação de planos e projetos de desenvolvimento urbano.

**Combate à discriminação de grupos sociais e étnico-raciais** – Deve ser garantida a igualdade de oportunidades para mulheres, negros, povos indígenas, crianças, adolescentes, jovens, idosos, pessoas portadoras de deficiências, pessoas com necessidades especiais, comunidades faxinalenses (Sistema Faxinal) e outros grupos marginalizados ou em desvantagem social, sem distinção de orientação política, sexual, racial ou religiosa, com aplicação do Estatuto do Idoso. Adotar

políticas de discriminação positiva visando à igualdade de oportunidades aos grupos historicamente marginalizados, como mulheres, afro-brasileiros, índios, portadores de deficiência, portadores de HIV/Aids, garantindo a interface do Ministério das Cidades com os outros órgãos federais, a fim de incluir nas políticas urbanas diretrizes e critérios que propiciem ações afirmativas reparatórias. A igualdade deve ser promovida através de políticas específicas para os diferentes setores da sociedade, respeitando-se as multiculturalidades, como forma de garantir a inclusão dos afro-descendentes nas cidades, considerando a histórica exclusão destas populações. A Defensoria Pública deverá ser encarregada, como instituição, de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos grupos e segmentos sociais mencionados, garantindo e efetivando, assim, o seu acesso à justiça na defesa de seus direitos e interesses individuais e coletivos.

**Combate à segregação urbana** – Devem ser garantidas a redução e a eliminação das desigualdades sócio-espaciais inter e intra-urbanas e regionais, bem como a integração dos sub-espacos das cidades, combatendo todas as formas de espoliação e segregação urbana. Garantir a acessibilidade de todos os cidadãos aos espaços públicos, aos transportes, aos bens e serviços públicos, à comunicação e ao patrimônio cultural e natural, para a sua utilização com segurança e autonomia, independente das diferenças.

**Diversidade sócio-espacial** – Devem ser consideradas as potencialidades locais, especificidades ambientais, territoriais, econômicas, históricas, culturais, de porte e outras particularidades dos assentamentos humanos, resguardando-os da especulação imobiliária e garantindo a sustentabilidade das políticas urbanas.

DIRETRIZES

**Políticas nacionais** – Formular, implementar e avaliar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e as Políticas Fundiária, de Habitação, de Saneamento Ambiental, de Trânsito, de Transporte e Mobilidade Urbana de forma integrada, respeitando o pacto federativo, com participação da sociedade, em parceria com estados, municípios e Distrito Federal e articulada com todos os órgãos do Governo Federal. As políticas públicas devem ter como eixo norteador os princípios da universalidade, equidade, sustentabilidade, integralidade e gestão pública.

**Política urbana, social e de desenvolvimento** – Articular a política urbana às políticas de educação, assistência social, saúde, lazer, segurança, preservação ambiental, emprego, trabalho e renda e desenvolvimento econômico do país, como forma de promover o direito à cidade e à moradia, a inclusão social, o combate à violência e a redução das desigualdades sociais, étnicas e regionais, garantindo desconcentração de renda e crescimento sustentável. Promover políticas de desenvolvimento urbano que garantam sustentabilidade social, cultural, econômica, política e ambiental baseada na garantia da qualidade de vida para gerações futuras, levando em conta a prioridade às cidades com menores IDH ou outros indicadores sociais. Efetivar os planos diretores em consonância com os zoneamentos ecológico-econômicos e ambientais. Implementar políticas públicas integradas entre o rural e o urbano com atendimento integral ao habitante do espaço municipal.

**Estrutura institucional** – Implementar a estrutura institucional pública necessária para efetivação da política urbana, promovendo a participação e a descentralização das decisões.

**Participação social** – Promover a organização de um sistema de conferências, conselhos em parcerias com usuários; setor produtivo; organizações sociais (movimentos sociais e ONGs); entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; entidades sindicais; operadores e concessionários de serviços públicos; e órgãos governamentais, para viabilizar a participação social na definição, execução, acompanhamento e avaliação da política urbana de forma continuada, respeitando a autonomia e as especificidades dos movimentos e das entidades, e combinando democracia representativa com democracia participativa.

**Políticas de desenvolvimento e capacitação técnico-institucional** – Desenvolver, aprimorar, apoiar e implementar programas e ações de aperfeiçoamento tecnológico, capacitação profissional, adequação e modernização do aparato institucional e normativo, a fim de garantir a regulação, a regularização, a melhoria na gestão, a ampliação da participação, a redução de custos, a qualidade e a eficiência da política urbana, possibilitando a participação das universidades.

**Diversidade urbana, regional e cultural** – Promover programas e ações adequados às características locais e regionais, respeitando-se as condições ambientais do território, as características culturais, vocacionais, o porte, as especificidades e potencialidades dos aglomerados urbanos, considerando os aspectos econômicos, metropolitanos e outras particularidades e promovendo a redução de desigualdades regionais, inclusive pela prestação regionalizada de serviços e pela prática de mecanismos de solidariedade social, com a preservação e valorização de uma identidade brasileira transcultural. O Ministério das Cidades deve criar vínculos profundos com o Ministério da Educação, trabalhando conjunta-

mente na formação acadêmica voltada para a cidadania e defesa de uma cidade para todos; criar parcerias entre o Ministério das Cidades e entidades estudantis que se comprometam com a garantia do direito à cidade e com a melhoria das condições de vida da população de baixa renda, para que a juventude estudantil possa colaborar na troca de conhecimento e estar preparada, no futuro, para exercer a justiça e a responsabilidade social. Garantir que a juventude esteja envolvida nas questões que foram debatidas na Conferência das Cidades, como meio de assegurar a continuidade desses trabalhos, desses princípios e, sobretudo, do direito à cidade para as futuras gerações.

**Políticas abrangentes e massivas** – As políticas do Ministério das Cidades deverão ser abrangentes e massivas para enfrentar todo o déficit habitacional (qualitativo e quantitativo); garantir o acesso à terra urbanizada, à regularização fundiária, à qualidade do meio ambiente, à assistência técnica e jurídica gratuita; promover a utilização de prédios públicos e a desapropriação de prédios particulares, que não tenham fins sociais, para fins de moradia; promover a universalização dos serviços de saneamento ambiental, energia elétrica, iluminação pública e equipamentos urbanos nas áreas urbanas e rurais; promover o aumento e a qualificação da acessibilidade e da mobilidade, a qualidade do trânsito e a segurança de todos os cidadãos, possibilitando a inclusão social. A política de desenvolvimento urbano deve atuar para corrigir as desigualdades atualmente existentes, contemplando a regularização fundiária, a urbanização dos assentamentos precários, a erradicação de riscos, a mobilidade urbana, o saneamento ambiental, o abastecimento de água, o esgotamento sanitário e a gestão de resíduos sólidos e drenagem.

### **Redes de cidades mais equilibradas**

– Apoiar a estruturação de uma rede de cidades mais equilibrada do ponto de vista do desenvolvimento sócio-econômico e da redução das desigualdades regionais, respeitando as características locais e regionais, estimulando a formação de consórcios regionais, e articulando as políticas urbana, social e ambiental, a fim de promover a desconcentração e a descentralização do desenvolvimento urbano, evitando problemas como a emancipação de cidades sem condições de assumir tal responsabilidade e a ação de lobistas para a obtenção de recursos públicos. Promover políticas de formação, informação e educação relativas aos instrumentos de implementação do direito à cidade aos mais diversos segmentos sociais, garantindo a participação cidadã na gestão pública. Promover a elaboração de planos e projetos municipais acompanhados pela União e pelos estados, de forma a garantir o atendimento às exigências técnicas e legais; e incentivar o desenvolvimento regional endógeno naquelas regiões onde já existe oferta de infra-estrutura instalada, possibilitando a geração de emprego e renda através de arranjos produtivos locais e regionais.

### **OBJETIVOS**

**Redução do déficit habitacional** – Reduzir o déficit habitacional qualitativo e quantitativo em áreas urbanas e rurais, promovendo integração e parcerias nos três níveis de governo, por meio de políticas que atendam às necessidades da população – com particular atenção para as camadas sem renda ou com renda de até três salários mínimos – e de ações que promovam o acesso à moradia digna. Investir em tecnologia adequada, incorporando requisitos de conforto ambiental, eficiência energética e acessibilidade, priorizando locais já urbanizados, de forma integrada com políticas

de geração de emprego e renda, saúde, educação, lazer, transporte, mobilidade urbana e saneamento ambiental.

**Acesso universal ao saneamento ambiental**

– Promover o acesso universal ao saneamento ambiental, priorizando o atendimento às famílias de baixa renda localizadas em assentamentos urbanos precários e insalubres, em áreas de proteção ambiental, municípios de pequeno porte e regiões rurais. Entende-se por saneamento ambiental o abastecimento de água em condições adequadas; a coleta, o tratamento e a disposição adequada dos esgotos, resíduos sólidos e emissões gasosas; a prevenção e o controle do excesso de ruídos; a drenagem de águas pluviais e o controle de vetores com seus reservatórios de doenças. Defender a essencialidade e a natureza pública que caracterizam a função social das ações e serviços de saneamento ambiental, garantindo a gestão pública nos serviços e a prestação por órgãos públicos. Os serviços de saneamento ambiental são de interesse local e o município é o seu titular, responsável pela sua organização e prestação, podendo fazê-lo diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, associado com outros municípios ou não, mantendo o sistema de subsídios cruzados, respeitando a autonomia e soberania dos municípios.

**Gestão integrada e sustentável da política de saneamento**

– Garantir a qualidade e a quantidade da água para o abastecimento público, com especial atenção às regiões de proteção aos mananciais. Elevar a qualidade dos serviços de água e esgoto, apoiando, promovendo e financiando o desenvolvimento institucional e a capacitação das empresas públicas de saneamento; reduzir as perdas no abastecimento e promover a conservação da água; reorientar as concepções vigentes na

drenagem urbana, privilegiando o enfoque integrado e sustentável, a fim de prevenir de modo eficaz as enchentes urbanas e ribeirinhas. Aumentar a eficiência dos serviços de limpeza pública (coleta, disposição final e tratamento); promover a modernização e a organização sustentável dos serviços de limpeza pública e a inserção social dos catadores; estimular a redução, a reciclagem e a coleta seletiva de resíduos sólidos; promover a recuperação de áreas contaminadas, propondo o desenvolvimento e aplicação de tecnologias adequadas às diversas realidades do país; e incentivar as intervenções integradas, articulando os diversos componentes do saneamento. Implementar políticas públicas para a gestão sustentável de resíduos sólidos, promovendo a eficiência dos serviços por meio de investimentos em sistemas de reaproveitamento de resíduos (coleta seletiva de orgânicos, inorgânicos e inertes e destinação para reciclagem dos catadores); educação sócio-ambiental voltada para a redução, reutilização e reciclagem de resíduos; mobilização, sensibilização e comunicação destinadas à população dos municípios brasileiros para estimular novas práticas em relação aos resíduos que tragam benefícios para o meio ambiente e que convirjam para sistemas de coleta seletiva solidária (que envolve também coleta, triagem, pré-beneficiamento, industrialização e comercialização de resíduos); controle social, fiscalização e monitoramento das políticas desenvolvidas no setor de resíduos sólidos; desenvolvimento de tecnologias sociais e ambientalmente sustentáveis; definição de metas e métodos para erradicação dos lixões, que garantam a erradicação do trabalho de crianças e adolescentes e sua inclusão escolar, bem como a capacitação e integração dos adultos em sistemas públicos de reaproveitamento de resíduos sólidos urbanos; implantação da coleta seletiva com inclusão social em todos os

municípios do Brasil; criação de mini centrais de reciclagem.

**Mobilidade urbana com segurança** – Ampliar a mobilidade urbana com segurança, priorizando o transporte coletivo e os não-motorizados; desestimulando o uso de automóvel; priorizando o pedestre e privilegiando a circulação de pessoas com mobilidade reduzida; melhorando as condições do trânsito; prevenindo a ocorrência e reduzindo a violência e a morbi-mortalidade decorrente de acidentes; e integrando e fortalecendo entidades e órgãos gestores de trânsito, transporte e planejamento urbano.

**Qualidade ambiental urbana** – Promover a melhoria da qualidade ambiental urbana, priorizando as áreas de maior vulnerabilidade e precariedade, especialmente quando ocupadas por população de baixa renda, e estimulando o equilíbrio entre áreas verdes e áreas construídas.

**Planejamento e gestão territorial** – Promover a melhoria do planejamento e da gestão territorial de forma integrada, levando em conta o ordenamento da cidade e seus níveis de crescimento, em uma visão de longo prazo, articulando as administrações locais e regionais. Elaborar diretrizes nacionais transitórias de um pacto de gestão urbana cidadã, destinadas à utilização pelos municípios, antes e durante o período em que estiver ocorrendo revisão e/ou elaboração de seus planos diretores, para apoiar e nortear os poderes executivos e legislativos municipais na contenção de alterações pontuais de zoneamento, usos e ocupações do solo urbano e/ou para garantir, até a aprovação do plano diretor, a implementação somente de operações consensuadas na municipalidade e que estejam de acordo com os instrumentos de controle social, da

função social da propriedade e de análise dos impactos ambiental e de vizinhança.

**Diversificação de agentes promotores e financeiros** – Incentivar a participação de agentes promotores e financeiros e apoiar a atuação e a formação de cooperativas e associações comunitárias de autogestão na implementação de políticas, programas e projetos de desenvolvimento urbano, habitação e gestão ambiental.

**Estatuto da cidade** – Promover a regulamentação e a aplicação do Estatuto da Cidade, de outros instrumentos de política urbana e dos princípios da Agenda 21, garantindo a ampla participação da sociedade e a melhoria da gestão e controle do uso do solo, na perspectiva do cumprimento da função social e ambiental da cidade e da propriedade e da promoção do bem-estar da população.

**Democratização do acesso à informação** – Criar sistema de informações, acessível a qualquer cidadão, que permita a obtenção de dados sobre atos do poder público, aplicação de recursos dos programas e projetos em execução, valor dos investimentos, custos dos serviços e arrecadação.

**Geração de emprego, trabalho e renda** – Visando à inclusão social e considerando as potencialidades regionais, integrar as ações de política urbana com as ações de geração de emprego, trabalho e renda, com destaque para a universalização da assistência técnica e jurídica; promoção da qualificação profissional; incentivo às empresas para geração do primeiro emprego; incentivo à descentralização industrial; incentivo ao emprego de idosos; concessão de linhas de crédito; estímulo à diversificação da produção; apoio a cooperativas ou empreendimentos autogestionários;

promoção de políticas de desenvolvimento produtivo nas regiões não contempladas pela política regional de investimentos na produção; reformulação da política de incentivo a instalação de indústrias, fortalecendo o comércio, a agricultura e os serviços; e apoio e financiamento de parcerias para a realização de serviços públicos que promovam a coesão e inclusão social ao gerarem trabalho e renda.

## **POPULAÇÃO URBANA BRASILEIRA – MAPAS DO IBGE**

Por qualquer critério que se adote podemos dizer que o país se urbanizou e o modo de vida urbano extrapola até mesmo os limites das cidades. No entanto há controvérsias, evidenciadas em bibliografia recente, sobre o montante da população urbana medida pelo IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Os números do Censo 2000 mostram que 81% da população brasileira reside em áreas urbanas e que o processo de urbanização da sociedade brasileira é irreversível, registrando-se o aumento de cinco pontos percentuais em relação ao Censo de 1991, que apresentava uma população urbana de 110.990.990 habitantes – cerca de 76% do total.

Entre os questionamentos acerca da validade desses dados, destacam-se as críticas aos critérios utilizados pelo IBGE para definição de “áreas urbanas”: o Instituto se baseia nas definições municipais de perímetros urbanos. Aponta-se que há motivações de ordem financeira – aumento de arrecadação em especial pela cobrança de IPTU – das prefeituras municipais para as delimitações dos perímetros urbanos e que, portanto, a medição se baseia em um critério que não seria científico. Outras linhas de argumentação lembram a ausência de parâmetros de densidade de ocupação do solo para definição desses limites

ou então características do modo de vida, das relações de produção, do acesso à equipamentos e serviços ou de outros critérios que permitissem uma clivagem mais rigorosa entre urbano e rural.

A definição sobre o conceito de cidade ou o conceito de urbano envolve aspectos demográficos, antropológicos, culturais, filosóficos, geográficos, sociais, econômicos, entre outros. É, sem dúvida, um debate muito importante, cuja clareza deverá orientar a elaboração de um novo marco legal que substitua o decreto lei 311 de 1938. Afinal, pelo atual critério legal, podemos chamar de cidade tanto o Município de São Paulo, que tem 10,7 milhões de habitantes e é parte de uma metrópole de 17 milhões, quanto pequenos ajuntamentos que não tem mais do que 500 moradores. Fenômenos diferentes são nomeados pelo mesmo conceito.

No entanto, enquanto essa discussão, cuja conclusão promete se alongar, está em desenvolvimento, o Ministério das Cidades buscou ajuda do IBGE para dar mais rigor ao número da população urbana que é alvo de sua ação. O IBGE usa, em seus levantamentos, critérios que nos permitem uma classificação mais acurada do que aquela baseada na lei municipal.

Além dos dados divulgados de acordo com as referências municipais, o IBGE faz uma análise mais fina por setor censitário segundo sua localização em área de caráter urbano ou rural. Essa caracterização da área considera aspectos urbanísticos, densidade, inserção na dinâmica urbana, atividades econômicas realizadas pelos moradores, existência de serviços e equipamentos, entre outros aspectos. Cada área classificada pelo município como rural ou urbana recebe outras 8 subclassificações (5 no rural e 3 no urbano). Dessa forma é possível apontar uma ocupação predominantemente rural em área definida legalmente como urbana e vice versa.

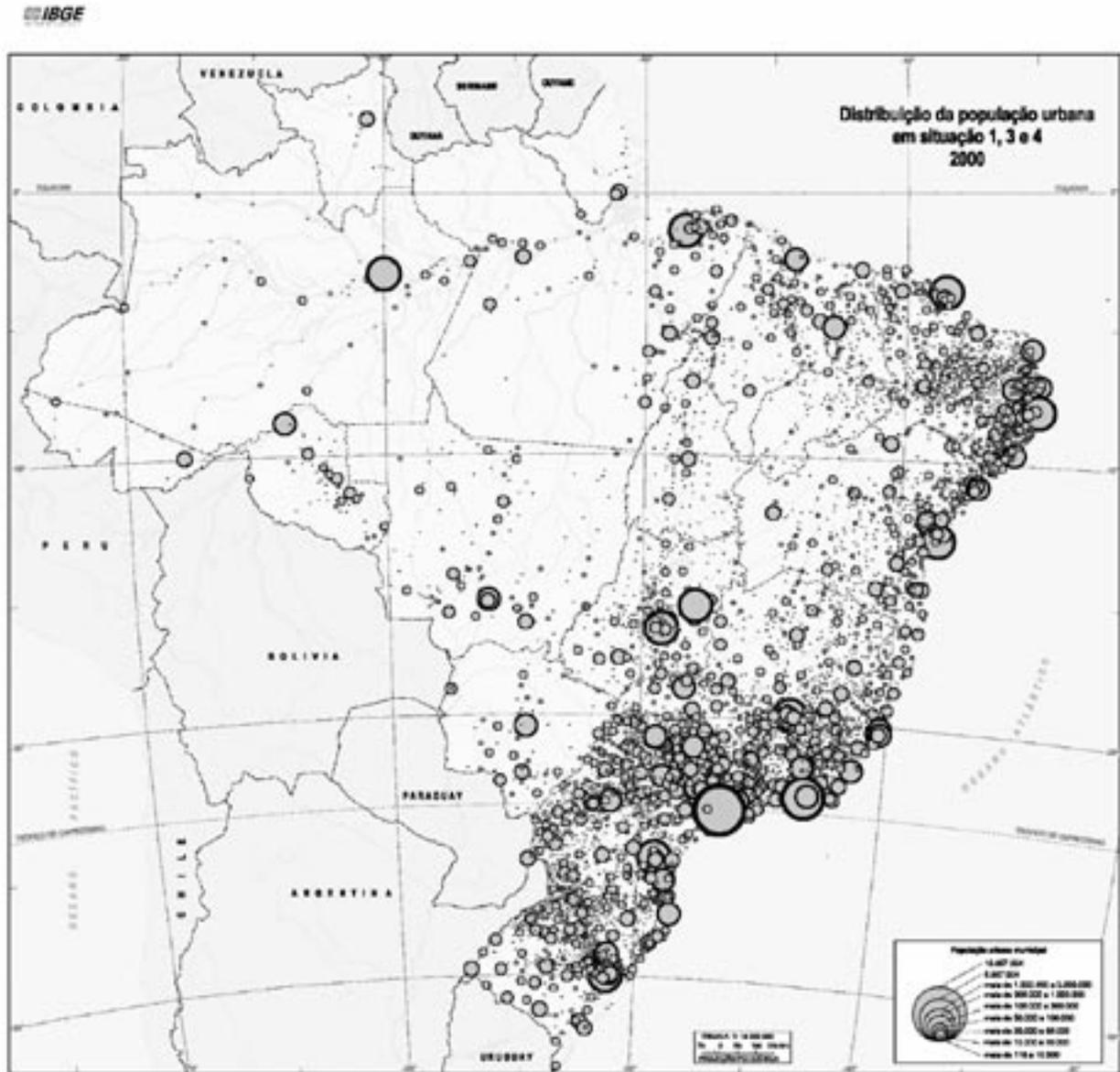
A apuração dos resultados dessa nova classificação não altera de forma significativa os dados largamente conhecidos e que foram mencionados acima sobre a urbanização da sociedade brasileira. Segundo dados do Censo 2000, 79,9% da população brasileira reside em “área urbanizada de vila ou cidade” cuja definição refere-se a “setor urbano situado em áreas legalmente definidas como urbanas, caracterizadas por construções, arruamentos e intensa ocupação humana; áreas afetadas por transformações decorrentes do desenvolvimento urbano e aquelas reservadas à expansão urbana”. De acordo com o Censo de 1991, 74,6% da população residia neste tipo de setor.

Se considerarmos apenas 3 dos 8 itens (“área urbanizada de vila ou cidade” – situação 1; “área urbanizada isolada” – situação 3; e “rural-extensão urbana” – situação 4), nos quais a ocupação urbana é melhor caracterizada já atingiríamos o mesmo patamar de

81% dos números divulgados pelo IBGE para 2000 e de 76% para 1991.

Mesmo considerando que é sempre possível mais de uma interpretação para as definições utilizadas – o que são exatamente áreas “afetadas por transformações decorrentes do desenvolvimento urbano” e áreas “reservadas à expansão urbana?” – as considerações acima nos levam a apontar que, segundo critérios próprios do IBGE e não apenas a definição legal dos municípios, os novos números da população urbana seria da mesma ordem de grandeza que os números mais amplamente divulgados. Essa constatação nos permite confirmar que o país é maciçamente urbano e é suficientemente adequada para continuarmos, por enquanto, a utilizar os números que se referem à população urbana brasileira para dar prosseguimento à elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

O mapa a seguir apresenta a distribuição da população urbana em situação 1, 3 e 4, referentes à análise mais fina do IBGE aqui considerada.





Coordenação Geral dos Cadernos MCidades

ERMÍNIA MARICATO  
Ministra Adjunta e Secretária Executiva

KELSON VIEIRA SENRA  
Diretor de Desenvolvimento Institucional

FABRÍCIO LEAL DE OLIVEIRA  
Gerente de Capacitação

ROBERTO SAMPAIO PEDREIRA  
Assessor Técnico

Coordenação, elaboração e revisão de textos

ERMÍNIA MARICATO  
Ministra Adjunta e Secretária Executiva

KELSON VIEIRA SENRA  
Diretor de Desenvolvimento Institucional

FABRÍCIO LEAL DE OLIVEIRA  
Gerente de Capacitação

JOSÉ EDUARDO BAVARELLI  
Assessor Técnico

JORGE HEREDA  
Secretário Nacional de Habitação

RAQUEL ROLNIK  
Secretária Nacional de Programas Urbanos

ABELARDO DE OLIVEIRA FILHO  
Secretário Nacional de Saneamento Ambiental

JOSÉ CARLOS XAVIER  
Secretário de Transporte e Mobilidade Urbana

AILTON BRASILIENSE PIRES  
Diretor do Departamento Nacional de Trânsito  
(Denatran)

JOÃO LUIZ DA SILVA DIAS  
Diretor-presidente da Companhia Brasileira de Trens  
Urbanos (CBTU)

MARCO ARILDO PRATES DA CUNHA  
Diretor-presidente da Empresa de Trens Urbanos de  
Porto Alegre S.A. (Trensurb)

Colaboradores MCidades\*

BENNY SCHASBERG  
CARLOS ANTÔNIO MORALES  
CELSO SANTOS CARVALHO  
CLOVIS FRANCISCO DO NASCIMENTO FILHO  
EVANIZA RODRIGUES  
GRAZIA DE GRAZIA  
HELENO FRANCO MESQUITA  
HUMBERTO KASPER  
INÊS DA SILVA MAGALHÃES  
IRIA CHARÃO RODRIGUES  
JAQUELINE FILGUEIRAS  
JOÃO CARLOS MACHADO  
JÚNIA MARIA BARROSOS SANTA ROSA  
LAILA NAZEM MOURAD  
LÚCIA MALNATI  
LÚCIA MARIA MENDONÇA SANTOS  
LUIZ CARLOS BERTOTTO  
MÁRCIA MACÊDO  
OTILIE PINHEIRO  
RAUL DE BONIS  
RENATO BALBIM  
RENATO BOARETO  
ROBERTO MOREIRA  
ROBERTO SAMPAIO PEDREIRA  
SERGIO ANTONIO GONÇALVES  
TITO LIVIO PEREIRA QUEIROZ E SILVA  
VALDEMAR ARAÚJO FILHO

---

\* Nota: Assinala-se, também, a contribuição dos quadros técnicos do MCidades e de colaboradores, apresentados nas Fichas Técnicas dos demais Cadernos MCidades desta Série.

Colaboradores convidados

ADALTO CARDOSO  
AMIR KHAI  
ANA CRISTINA FERNANDES  
ANDRÉ LUIZ DE SOUZA  
ARLETE MOYSÉS RODRIGUES  
CARLOS BERNARDO VAINER  
CLÉLIO CAMPOLINA DINIZ  
EDÉSIO FERNANDES  
EDUARDO ALCÂNTARA VASCONCELOS  
GLAUCO BIENENSTEIN  
HELENA MENA BARRETO  
JAN BITTOUN  
JEROEN KLINK  
JUPIRA GOMES DE MENDONÇA  
LUIZ CÉSAR QUEIRÓZ RIBEIRO  
MARIA INÊS NAHAS  
MARIA LUIZA CASTELLO BRANCO  
MAURÍCIO BORGES  
NABIL BONDUKI  
ORLANDO ALVES DOS SANTOS JÚNIOR  
PAULO JOSÉ VILLELA LOMAR  
PEDRO PAULO MARTONI BRANCO  
ROBERTO MONTE-MÓR  
ROBERTO MORETTI  
ROSA MOURA  
ROSANI CUNHA  
SADALLA DOMINGOS  
TÂNIA BACELAR

# Ministério das Cidades



Ministro de Estado  
OLÍVIO DUTRA  
cidades@cidades.gov.br

Chefe de Gabinete  
DIRCEU SILVA LOPES  
cidades@cidades.gov.br

Consultora Jurídica  
EULÁLIA MARIA DE CARVALHO GUIMARÃES  
conjur@cidades.gov.br

Assessor de Comunicação  
ÊNIO TANIGUTI  
enio.taniguti@cidades.gov.br

Assessora Especial de Relações com a Comunidade  
IRIA CHARÃO RODRIGUES  
iriaacr@cidades.gov.br

Assessor Parlamentar  
SÍLVIO ARTUR PEREIRA  
aspar@cidades.gov.br

Conselho Nacional de Trânsito  
Presidente  
AILTON BRASILIENSE PIRES  
denatran@mj.gov.br

Conselho das Cidades  
Coordenadora da Secretaria Executiva do ConCidades  
IRIA CHARÃO RODRIGUES  
conselho@cidades.gov.br

Ministra Adjunta e Secretária-Executiva  
ERMÍNIA MARICATO  
erminiatmm@cidades.gov.br

Subsecretário de Planejamento, Orçamento  
e Administração  
LAERTE DORNELES MELIGA  
laerte.meliga@cidades.gov.br

Diretor de Desenvolvimento Institucional  
KELSON VIEIRA SENRA  
kelson.senra@cidades.gov.br

Diretor de Integração, Ampliação e Controle Técnico  
HELENO FRANCO MESQUITA  
helenofm@cidades.gov.br

Assessora de Relações Internacionais  
ANA BENEVIDES  
abenevides@ciudades.gov.br

Departamento Nacional de Trânsito (Denatran)  
Diretor  
AILTON BRASILIENSE PIRES  
denatran@mj.gov.br

Secretário Nacional de Habitação  
JORGE HEREDA  
snh@ciudades.gov.br

Departamento de Desenvolvimento Institucional  
e Cooperação Técnica  
Diretora  
LAILA NAZEM MOURAD  
laila.mourad@ciudades.gov.br

Departamento de Produção Habitacional  
Diretora  
EMILIA CORREIA LIMA  
emilia.lima@ciudades.gov.br

Departamento de Urbanização e Assentamentos  
Precários  
Diretora  
INÊS DA SILVA MAGALHÃES  
imagalhaes@ciudades.gov.br

Secretária Nacional de Programas Urbanos  
RAQUEL ROLNIK  
programasurbanos@ciudades.gov.br

Departamento de Planejamento Urbano  
Diretor  
BENNY SCHASBERG  
planodiretor@ciudades.gov.br

Departamento de Apoio à Gestão Municipal Territorial  
Diretora  
OTILIE PINHEIRO  
olitiemp@ciudades.gov.br

Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos  
Diretor  
SÉRGIO ANDRÉA  
regularizacao@ciudades.gov.br

Secretário Nacional de Saneamento Ambiental  
ABELARDO DE OLIVEIRA FILHO  
sanearbrasil@ciudades.gov.br

Departamento de Água e Esgotos  
Diretor  
CLOVIS FRANCISCO DO NASCIMENTO FILHO  
clovisfn@ciudades.gov.br

Departamento de Desenvolvimento e Cooperação  
Técnica  
Diretor  
MARCOS MONTENEGRO  
marcos.montenegro@ciudades.gov.br

Departamento de Articulação Institucional  
Diretor  
SERGIO ANTONIO GONÇALVES  
sergioag@ciudades.gov.br

Secretário Nacional de Transporte e da Mobilidade  
Urbana  
JOSÉ CARLOS XAVIER  
josecx@ciudades.gov.br

Departamento de Cidadania e Inclusão Social  
Diretor  
LUIZ CARLOS BERTOTTO  
luiz.bertotto@ciudades.gov.br

Departamento de Mobilidade Urbana  
Diretor  
RENATO BOARETO  
renato.boareto@ciudades.gov.br

Departamento de Regulação e Gestão  
Diretor  
ALEXANDRE DE AVILA GOMIDE  
alexandre.gomide@ciudades.gov.br

Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU)  
Diretor-presidente  
JOÃO LUIZ DA SILVA DIAS  
dir.p@cbtu.gov.br

Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.  
(Trensurb)  
Diretor-presidente  
MARCO ARILDO PRATES DA CUNHA  
trensurb@trensurb.com.br



EDIÇÃO E PRODUÇÃO  
Espalhato Comunicação

PROJETO GRÁFICO  
Anita Slade  
Sonia Goulart

FOTOS  
Arquivo MCidades

DIAGRAMAÇÃO E ARTE FINAL  
Sonia Goulart

REVISÃO  
Rosane de Souza