

Infraestrutura Social e Urbana no Brasil:

subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas

Livro 6 | Volume 2



Projeto Perspectivas do
Desenvolvimento Brasileiro

Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas

Livro 6 – Volume 2

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas

Livro 6 – Volume 2

Brasília, 2010

ipea

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2010

Projeto

Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro

Série

Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro

Livro 6

Infraestrutura Econômica, Social e Urbana

Volume 2

Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas

Organizadores/Editores

Maria da Piedade Morais

Marco Aurélio Costa

Equipe Técnica

Jose Celso Cardoso Jr. (Coordenador Geral)

Maria da Piedade Morais

Marco Aurelio Costa

Alexandre dos Santos Cunha

Ana Amélia Camarano

Bruno Milanez

Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho

Cleandro Krause

Emmanuel Cavalcante Porto

Enid Rocha Andrade da Silva

Ernesto Pereira Galindo

Frederico Augusto Barbosa da Silva

José Aroudo Mota

Miguel Matteo

Milko Matijascic

Paulo Augusto Rêgo

Pedro Humberto Bruno de Carvalho Júnior

Rafael Henrique Moraes Pereira

Raony Silva Nogueira

Renato Nunes Balbim

Sergei Suarez Dillon Soares

Solange Kanso

Vicente Correia de Lima Neto

Infraestrutura social e urbana no Brasil : subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2010.
v. 2 (912 p.): gráfs., mapas, tabs. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro ; Infraestrutura Econômica, Social e Urbana ; Livro 6)

Inclui bibliografia.

Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro.

ISBN 978-85-7811-064-2

1. Infraestrutura Econômica. 2. Política Social. 3. Política Urbana.
4. Brasil. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Série.

CDD 338.981

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
AGRADECIMENTOS	13
INTRODUÇÃO	
INFRAESTRUTURA SOCIAL E URBANA E DESENVOLVIMENTO: MARCO TEÓRICO E TEMAS EMERGENTES	19
PARTE I	
INFRAESTRUTURA SOCIAL	
CAPÍTULO 1	
A PRESENÇA FÍSICA DO ESTADO BRASILEIRO NO TERRITÓRIO	47
CAPÍTULO 2	
DA CONCEPÇÃO À REALIDADE: SITUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ATENDIMENTO AOS ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI E DOS ABRIGOS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE ABANDONO	93
CAPÍTULO 3	
CONDIÇÕES DE FUNCIONAMENTO E INFRAESTRUTURA DAS INSTITUIÇÕES DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS NO BRASIL	131
CAPÍTULO 4	
INFRAESTRUTURA DAS ESCOLAS BRASILEIRAS E DESEMPENHO ESCOLAR	151
CAPÍTULO 5	
REDE DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES	193
CAPÍTULO 6	
NOVAS REFERÊNCIAS PARA A AÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O CRAS E O CREAS E SEU SIGNIFICADO NA CONSTRUÇÃO DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL	215

CAPÍTULO 7

A REDE DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (REDESAN) COMO ELEMENTO DA ESTRATÉGIA DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....239

CAPÍTULO 8

CULTURA VIVA E O DIGITAL257

CAPÍTULO 9

ELETRIFICAÇÃO RURAL E O PROGRAMA LUZ PARA TODOS: AVALIANDO A PERCEPÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS303

PARTE II

INFRAESTRUTURA E POLÍTICAS SETORIAIS URBANAS

CAPÍTULO 10

A CRISE FINANCEIRA E HIPOTECÁRIA E O DIREITO À MORADIA ADEQUADA.....337

CAPÍTULO 11

O PLANEJAMENTO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL E A SUA PRODUÇÃO SOCIAL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS365

CAPÍTULO 12

SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: DESENHO INSTITUCIONAL E DESAFIOS FEDERATIVOS.....405

CAPÍTULO 13

EVOLUÇÃO E PERSPECTIVAS DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DO ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO BRASIL423

CAPÍTULO 14

GESTÃO DA DRENAGEM URBANA469

CAPÍTULO 15

RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS: PANORAMA ATUAL, DESAFIOS E PERSPECTIVAS515

CAPÍTULO 16

A MOBILIDADE URBANA NO BRASIL.....549

PARTE III

PLANEJAMENTO TERRITORIAL, REDE DE CIDADES E GESTÃO URBANA

CAPÍTULO 17

REDE URBANA DO BRASIL E DA AMÉRICA DO SUL:
CARACTERIZAÇÃO E TENDÊNCIAS595

CAPÍTULO 18

FACES DA METROPOLIZAÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS
CONTEMPORÂNEOS NA GESTÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS641

CAPÍTULO 19

AGLOMERAÇÕES TRANSFRONTEIRIÇAS NO SUL DO BRASIL:
ENTRE A POROSIDADE E O CONTROLE OSTENSIVO683

CAPÍTULO 20

FORMAÇÃO E TRANSFORMAÇÕES RECENTES DA REDE URBANA
DA AMAZÔNIA – O CASO DO ESTADO DO PARÁ.....715

CAPÍTULO 21

REDE DE CIDADES NO BRASIL COLÔNIA E POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO
DO PATRIMÔNIO CULTURAL.....747

CAPÍTULO 22

LICENCIAMENTO AMBIENTAL E OFERTA HABITACIONAL NO BRASIL.....793

CAPÍTULO 23

AS POLÍTICAS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
URBANA NO BRASIL819

CAPÍTULO 24

USO DOS INSTRUMENTOS TRIBUTÁRIOS E DOS INSTITUÍDOS PELO
ESTATUTO DA CIDADE PARA FINANCIAMENTO DA POLÍTICA URBANA.....853

NOTAS BIOGRÁFICAS899

APRESENTAÇÃO

É com imensa satisfação e com sentimento de missão cumprida que o Ipea entrega ao governo e à sociedade brasileira este conjunto – amplo, mas obviamente não exaustivo – de estudos sobre o que tem sido chamado, na instituição, de *Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro*. Nascido de um grande projeto denominado *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*, este objetivava aglutinar e organizar um conjunto amplo de ações e iniciativas em quatro grandes dimensões: *i*) estudos e pesquisas aplicadas; *ii*) assessoramento governamental, acompanhamento e avaliação de políticas públicas; *iii*) treinamento e capacitação; e *iv*) oficinas, seminários e debates. O projeto se cumpre agora plenamente com a publicação desta série de dez livros – apresentados em 15 volumes independentes –, listados a seguir:

- Livro 1 – Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro: contribuições do Conselho de Orientação do Ipea – publicado em 2009
- Livro 2 – Trajetórias Recentes de Desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas – publicado em 2009
- Livro 3 – Inserção Internacional Brasileira Soberana
 - Volume 1 – Inserção Internacional Brasileira: temas de política internacional
 - Volume 2 – Inserção Internacional Brasileira: temas de economia internacional
- Livro 4 – Macroeconomia para o Desenvolvimento
 - Volume único – Macroeconomia para o Desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego
- Livro 5 – Estrutura Produtiva e Tecnológica Avançada e Regionalmente Integrada
 - Volume 1 – Estrutura Produtiva Avançada e Regionalmente Integrada: desafios do desenvolvimento produtivo brasileiro
 - Volume 2 – Estrutura Produtiva Avançada e Regionalmente Integrada: diagnóstico e políticas de redução das desigualdades regionais

- Livro 6 – Infraestrutura Econômica, Social e Urbana
 - Volume 1 – Infraestrutura Econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025
 - Volume 2 – Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas
- Livro 7 – Sustentabilidade Ambiental
 - Volume único – Sustentabilidade Ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano
- Livro 8 – Proteção Social, Garantia de Direitos e Geração de Oportunidades
 - Volume único – Perspectivas da Política Social no Brasil
- Livro 9 – Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia
 - Volume 1 – Estado, Instituições e Democracia: república
 - Volume 2 – Estado, Instituições e Democracia: democracia
 - Volume 3 – Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento
- Livro 10 – Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro

Organizar e realizar tamanho esforço de reflexão e de produção editorial apenas foi possível, em tão curto espaço de tempo – aproximadamente dois anos de intenso trabalho contínuo –, por meio da competência e da dedicação institucional dos servidores do Ipea (seus pesquisadores e todo seu corpo funcional administrativo), em uma empreitada que envolveu todas as áreas da Casa, sem exceção, em diversos estágios de todo o processo que sempre vem na base de um trabalho deste porte.

É, portanto, a estes dedicados servidores que a Diretoria Colegiada do Ipea primeiramente se dirige em reconhecimento e gratidão pela demonstração de espírito público e interesse incomum na tarefa sabidamente complexa que lhes foi confiada, por meio da qual o Ipea vem cumprindo sua missão institucional de produzir, articular e disseminar conhecimento para o aperfeiçoamento das políticas públicas nacionais e para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

Em segundo lugar, a instituição torna público, também, seu agradecimento a todos os professores, consultores, bolsistas e estagiários contratados para o projeto, bem como a todos os demais colaboradores externos voluntários e/ou servidores de outros órgãos e outras instâncias de governo, convidados a compor cada um dos documentos, os quais, por meio do arsenal de viagens, reuniões, seminários, debates, textos de apoio e idas e vindas da revisão editorial, enfim puderam chegar a bom termo com todos os documentos agora publicados.

Estiveram envolvidas na produção direta de capítulos para os livros que tratam explicitamente dos sete eixos do desenvolvimento mais de duas centenas de pessoas. Para este esforço, contribuíram ao menos 230 pessoas, mais de uma centena de pesquisadores do próprio Ipea e outras tantas pertencentes a mais de 50 instituições diferentes, entre universidades, centros de pesquisa, órgãos de governo, agências internacionais etc.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) – sólida parceira do Ipea em inúmeros projetos – foi aliada da primeira à última hora nesta tarefa, e ao convênio que com esta mantemos devemos especial gratidão, certos de que os temas do planejamento e das políticas para o desenvolvimento – temas estes tão caros a nossas tradições institucionais – estão de volta ao centro do debate nacional e dos circuitos de decisão política governamental.

Temos muito ainda que avançar rumo ao desenvolvimento que se quer para o Brasil neste século XXI, mas estamos convictos e confiantes de que o material que já temos em mãos e as ideias que já temos em mente se constituem em ponto de partida fundamental para a construção deste futuro.

Boa leitura e reflexão a todos!

Marcio Pochmann
Presidente do Ipea

Diretoria Colegiada

Fernando Ferreira

João Sicsú

Jorge Abrahão

José Celso Cardoso Jr.

Liana Carleial

Márcio Wohlers

Mário Theodoro

AGRADECIMENTOS

O desafio de construir este livro, que busca refletir sobre aspectos relativos à infraestrutura social e urbana no Brasil, em suas interfaces com o desenvolvimento econômico, só pôde ser efetivamente superado por meio de um intenso esforço colaborativo, que foi elaborado a várias mãos e envolveu a participação de muitas cabeças que vimos agora, de público, agradecer.

Este conjunto de reflexões, algumas em áreas e temas relativamente inéditos no Ipea, traduzem o esforço de publicar contribuições que não buscam ser exaustivas, mas que procuram mapear o estado das artes em algumas temáticas importantes e indicar caminhos e possibilidades que deverão ser explorados futuramente por meio de novas linhas de pesquisa.

Neste sentido, a massiva participação de técnicos de várias diretorias do Ipea¹ e de técnicos e gestores de diversos órgãos governamentais federais e estaduais² mostra, de um lado, a pluralidade de reflexões que compõem o acervo técnico da casa e, de outro, a importância das parcerias entre os gestores encarregados da execução das políticas públicas e os técnicos do Ipea, na produção de análises e reflexões em torno das perspectivas para o desenvolvimento brasileiro. Não podemos também esquecer de mencionar a importante colaboração dada por diversos professores de universidades públicas brasileiras para o sucesso desta empreitada.³

Considerando a complexidade e a diversidade de temas tratados e os desafios e as dificuldades encontrados e superados para se chegar à estrutura deste livro, nada mais justo que reconhecer o esforço empreendido e agradecer os diversos tipos de colaboração que tornaram possível esta publicação.

Inicialmente, cabe agradecer aos vários autores que se envolveram na confecção dos diversos capítulos que compõem este livro. A redação deste livro contou com a participação de 57 autores, os quais contribuíram para a confecção desta obra composta por 24 capítulos e uma introdução, organizados em três

1. Diretorias de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur), Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc), Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) e Assessoria da Presidência do Ipea.

2. Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) da Presidência da República, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério das Cidades (MDCidades), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), Governo do Distrito Federal (GDF), Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP), Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano do Paraná.

3. Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade de Brasília (UnB), Universidade do Estado do Pará (Uepa), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Universidade Federal do Pará (UFPA).

partes complementares, nas quais são abordados diferentes aspectos das análises e discussões relativas à infraestrutura social e urbana do país.

Na primeira parte do livro, encontram-se os capítulos relativos à infraestrutura social. Na segunda parte, o livro traz os capítulos relativos à infraestrutura e às políticas urbanas. Na parte final, estão os capítulos relativos às discussões que procuram enfatizar a dimensão territorial da infraestrutura social e urbana, dando-se especial ênfase às questões da rede urbana e do planejamento territorial e aos aspectos relativos à gestão urbana.

A contribuição introdutória, *Infraestrutura social e urbana e desenvolvimento: marco teórico e temas emergentes*, ficou a cargo de Marco Aurélio Costa e Maria da Piedade Morais. O capítulo 1, *A presença física do Estado brasileiro no território*, deve-se aos autores Milko Matijasic, Alexandre Lalau Guerra e Ronnie Aldrin Silva. Essas primeiras reflexões abrem alas para as contribuições dadas por Enid Rocha e Simone Gueresi no capítulo 2, *Da concepção à realidade: situação das instituições de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei e dos abrigos para crianças e adolescentes em situação de abandono*. Ana Amélia Camarano, Solange Kanso, Juliana Leitão e Mello e Daniele Fernandes Carvalho são as autoras responsáveis pelo capítulo 3, *Condições de funcionamento e infraestrutura das instituições de longa permanência para idosos no Brasil*. O capítulo 4, *Infraestrutura das escolas brasileiras e desempenho escolar*, contou com a participação de Sergei Suarez Dillon Soares e Natália Guimarães Duarte Sátyro. Taís Cerqueira Silva e Luana Simões Pinheiro elaboraram o capítulo 5, *Rede de enfrentamento à violência contras as mulheres*. Luziele Maria de Souza Tapajós escreveu o capítulo 6, *Novas referências para a ação da política de assistência social: o Cras e o Creas e seu significado na construção da rede de proteção social no Brasil*. Já o capítulo 7, *A Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (Redesan) como elemento da estratégia da política de segurança alimentar e nutricional*, resultou do esforço conjunto de Juliane Helriguel de Melo Perini, Antônio Leopoldo Nogueira Neto, Marilian Medeiros de Araújo Silva, Bruno Jansen Medeiros, Katia Francisco de Lima, Alexandro Rodrigues Pinto e Júnia Valéria Quiroga da Cunha. O oitavo capítulo do livro, *Cultura viva e o digital*, foi produzido por Frederico Augusto Barbosa da Silva, Ana Luiza Machado de Codes e Herton Ellery Araújo. Fecha o primeiro bloco de artigos, o capítulo 9, *Eletificação rural e o Programa Luz para Todos: uma avaliação da percepção dos beneficiários*, de autoria de José Aroudo Motta, Marcelo Teixeira da Silveira e Aron da Costa Falek.

Na parte II deste volume, os capítulos abordam diferentes aspectos relacionados aos serviços setoriais urbanos, englobando os diversos sistemas de provisão e equipamentos de consumo coletivo urbano. O capítulo 10, *A crise financeira e hipotecária e o direito à moradia adequada*, que introduz essa segunda parte, é uma

contribuição da relatora especial das Nações Unidas para o Direito à Moradia Adequada Raquel Rolnik, cuja tradução do original em inglês ficou a cargo de Emmanuel Cavalcante Porto. Cleandro Henrique Krause e Renato Nunes Balbim colaboraram com o capítulo 11, *O planejamento da habitação de interesse social no Brasil e sua produção social: desafios e perspectivas*. O capítulo 12, *Saneamento básico no Brasil: desenho institucional e desafios federativos*, foi elaborado por Alexandre dos Santos Cunha. Sonaly Cristina Resende Borges de Lima e Denise Helena França Marques foram as responsáveis pelo capítulo 13, *Evolução e perspectivas do abastecimento de água e do esgotamento sanitário no Brasil*. Carlos Eduardo Morelli Tucci é autor do capítulo 14, *Gestão da drenagem urbana*, que teve a formatação final e a redação dos anexos feita por Cleandro Henrique Krause. Bruno Milanez redigiu o capítulo 15, *Resíduos sólidos urbanos: panorama atual, desafios e perspectivas*. *A mobilidade urbana no Brasil* é objeto do capítulo 16, elaborado conjuntamente por Carlos Henrique Ribeiro Carvalho, Eduardo Alcântara Vasconcellos, Ernesto Galindo, Rafael Henrique Moraes Pereira e Vicente Correia de Lima Neto.

A parte III, por sua vez, encerra o livro com os capítulos relativos ao planejamento territorial, à dinâmica da rede de cidades do país e à gestão urbana. Têm-se, inicialmente, as contribuições de Cláudio Antônio Gonçalves Egler e Fernando Luiz Araújo Sobrinho no capítulo 17, *Rede urbana do Brasil e da América do Sul: caracterização e tendências*, cuja redação final foi dada por Marco Aurélio Costa. Na sequência, encontramos as contribuições de Marco Aurélio Costa, Miguel Matteo e Renato Nunes Balbim no capítulo 18, *Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas*. Rosa Moura, Nelson Ari Cardoso e Lorreine Santos Vaccari colaboraram com o capítulo 19, *Aglomerções transfronteiriças no Sul do Brasil: entre a porosidade e o controle ostensivo*. O capítulo 20, *Formação e transformações recentes da rede urbana da Amazônia: o caso do estado do Pará*, deve-se à participação de Andréa de Cássia Lopes Pinheiro, Heriberto Wagner Amanajás Pena, Márcio Douglas Brito Amaral e Mário Miguel Amin Garcia Herreros. George Alex da Guia contou com o apoio de Maria da Piedade Moraes para a elaboração do capítulo 21, *Rede de cidades no Brasil Colônia e políticas de preservação do patrimônio cultural*. Sérgio Ulisses Silva Jatobá é o responsável pelo capítulo 22, *Licenciamento ambiental e oferta habitacional no Brasil*. O capítulo 23 aborda *As políticas para a regularização fundiária urbana no Brasil* e pode ser creditado a Paulo Coelho Ávila. Encerra a coletânea o capítulo 24, *Uso dos instrumentos tributários e não tributários para financiamento do desenvolvimento urbano*, fruto do trabalho conjunto de Pedro Humberto Bruno de Carvalho Júnior e Vicente Correia Lima Neto.

Para além dos autores, diversos colaboradores merecem aqui um agradecimento especial. Vale destacar as contribuições de Paulo Augusto Rego

e Raony Silva Nogueira no apoio técnico dado à formatação e à tabulação complementar de dados que subsidiaram alguns dos capítulos deste livro. Agradecemos também aos técnicos, gestores e órgãos que forneceram dados e informações que também subsidiaram a elaboração de algumas das análises aqui presentes, em especial Lauseani Santoni, Luiz Fernando Lima Oliveira e Rubem Oliveira de Paula.

Além da redação inicial dos capítulos, da disponibilização de dados e informações e da formatação desse material para subsidiar a redação dos capítulos, esta publicação não teria sido possível sem a colaboração dos diversos pareceristas que auxiliaram na leitura e revisão dos diversos capítulos deste volume. Assim, pelo apoio fundamental dado aos editores com seus valiosos comentários agradecemos aos 37 pareceristas que leram cuidadosamente os diversos capítulos deste livro, nomeadamente: Adriana Maria Magalhães de Moura, Alexandre dos Santos Cunha, Antenor Lopes de Jesus Filho, Bernardo Alves Furtado, Bruno Milanez, Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho, Celso Santos Carvalho, Cleandro Henrique Krause, Enid Rocha Andrade da Silva, Ernesto Pereira Galindo, Frederico Augusto Barbosa da Silva, George Alex da Guia, Gustavo Luedemann, Helder Rogério Sant'ana Ferreira, Juliana Leitão e Mello, Jurema de Souza Machado, Leila Posenato Garcia, Luciana de Barros Jaccoud, Luciana Mendes Santos Servo, Marco Aurélio Costa, Maria da Piedade Morais, Matheus Stivali, Miguel Matteo, Natália de Oliveira Fontoura, Paulo Augusto Rego, Paulo Coelho Ávila, Paulo Roberto Corbucci, Pedro Humberto Bruno de Carvalho Júnior, Rafael Guerreiro Osório, Rafael Henrique Moraes Pereira, Renato Nunes Balbim, Roberta da Silva Vieira, Roberto Henrique S. Gonzalez, Rute Imanishi Rodrigues, Valdemar Ferreira de Araujo Filho, Vanessa Gapriotti Nadalin e Vicente Correia de Lima Neto.

No processo editorial contamos com o apoio precioso de Daniel Castro, Claudio Passos de Oliveira, Iranilde Rego, Jane Fagundes e Cida Taboza na coordenação da equipe de revisores e diagramadores dos vários capítulos que compõem este volume. O livro também contou com o apoio financeiro do escritório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) em Brasília, para a contratação de alguns consultores que elaboraram estudos constantes de três capítulos do livro, por meio do convênio Ipea/Cepal. Por último, gostaríamos de agradecer a José Celso Cardoso Junior, coordenador-geral do Projeto *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*, pelo apoio incansável dado ao projeto como um todo, e a este volume em particular. Aos demais colegas do Ipea e parceiros de outras instituições, que porventura tenhamos esquecido de mencionar, mas que colaboraram para que este livro se tornasse realidade, registramos também os nossos agradecimentos.

Certos de que avanços na reflexão sobre os desafios do desenvolvimento brasileiro dependem do trabalho de equipe e da colaboração em rede dos diversos agentes na produção de conhecimento relevante para a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas, reiteramos aqui mais uma vez os nossos agradecimentos aos autores, colaboradores e pareceristas. Esperamos que esta publicação seja útil para os diversos leitores que dela, certamente, farão uso, e esperamos poder continuar contando com as contribuições e o apoio de todos vocês para futuras parcerias.

Os Editores

INTRODUÇÃO

INFRAESTRUTURA SOCIAL E URBANA E DESENVOLVIMENTO: MARCO TEÓRICO E TEMAS EMERGENTES

A infraestrutura econômica, social e urbana e o processo de desenvolvimento possuem elevado grau de correlação. A disponibilidade de infraestrutura no território constitui um indicador das suas condições de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, essa disponibilidade ou sua ausência favorecem ou limitam o processo de desenvolvimento econômico e territorial.

Ao longo do processo de formação socioespacial, os investimentos em infraestrutura favorecem as condições de desenvolvimento socioeconômico de algumas porções do território, enquanto as ausências ou deficiências infraestruturais em algumas áreas restringem as suas possibilidades de desenvolvimento. Assim, a quantidade e a qualidade da infraestrutura disponível no território qualificam e condicionam seu processo de desenvolvimento.

O reconhecimento da importância de uma infraestrutura adequada para o processo de desenvolvimento e, em especial, a relevância da infraestrutura na provisão de insumos produtivos para o crescimento econômico, a redução da pobreza e das desigualdades sociais tem sido partilhado por diversos autores e é convergente com as observações constantes no volume I deste livro.¹

Ao eleger a infraestrutura econômica, social e urbana como um dos eixos de desenvolvimento do país, o Ipea parte do entendimento que o desenvolvimento nacional depende da adequada provisão de infraestrutura econômica, social e urbana e, subsidiariamente, de um arranjo institucional capaz de promovê-la, seja em termos dos investimentos públicos ou privados necessários para dotar o país das infraestruturas necessárias, seja em termos de sua gestão e atualização, configurando um processo permanente que conforma uma política de Estado.

Enquanto política de Estado que deve favorecer o desenvolvimento do país, entende-se que o processo de adequação da infraestrutura econômica, social e urbana deve ser orientado pela promoção, concomitante, da eficiência econômica, da equidade social e da sustentabilidade ambiental, e pela diminuição das desigualdades espaciais, em suas diversas escalas.

1. Ver, a respeito, Fay e Morrison (2005), Estache e Fay (2007), Straub (2008), Cepal (2009), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (2000), Kessides (1993) e a resenha da literatura constante desta introdução.

Os investimentos em infraestrutura, no entanto, são investimentos de grande porte – que demandam elevados montantes de poupança e/ou financiamento públicos e/ou privados – que se transformam em capital imobilizado, envolvendo custos também elevados de operação e manutenção. Ou seja, não apenas o investimento inicial tende a ser vultoso, como ele implica no comprometimento de recursos para que o mesmo cumpra efetivamente sua função, de forma adequada e com a devida qualidade.

Dessa forma, a decisão relativa aos investimentos em infraestrutura que um país necessita envolve, entre outros elementos, a avaliação da viabilidade dessas inversões e dos custos de oportunidade, uma vez que (1) não há recursos suficientes para dotar todo o território, simultaneamente, de todas as infraestruturas possíveis; (2) pode não haver recursos suficientes para manter essas infraestruturas funcionando regularmente e de forma adequada – ademais, não é todo tipo de infraestrutura que deve estar presente de forma homogênea em todo o território; e (3) os efeitos multiplicadores gerados e os benefícios trazidos pela dotação dessas infraestruturas irão variar espacialmente, o que pode sugerir a primazia desses investimentos em determinadas porções do território, reforçando a concentração espacial dessas infraestruturas e as desigualdades territoriais, ainda que numa perspectiva temporal de curto prazo.

Decorre disso o que pode ser qualificado como um dilema central relativo à infraestrutura: a implantação de determinadas infraestruturas mostra-se mais viável e atende a critérios, sobretudo de viabilidade econômico-financeira, em cidades e regiões que por sua posição hierárquica na rede urbana, por seu dinamismo e pelas funções que exercem no território já são melhor dotadas em termos de infraestrutura, de modo que os investimentos em infraestrutura podem reforçar a sua concentração espacial e acentuar as disparidades socioespaciais. Além disso, os efeitos multiplicadores e virtuosos dos investimentos em infraestrutura tendem a dar melhor resposta em regiões que de alguma forma já são privilegiadas em termos de equipamentos e conhecimento, já exercem um papel importante em termos regionais e da rede de cidades e já atraem a maior (e melhor) parte dos investimentos públicos e privados.

Considerando essa tensão que perpassa a adequação da infraestrutura para a promoção do desenvolvimento nacional, faz-se necessário refletir acerca do processo decisório relativo aos investimentos em infraestrutura e sua distribuição no território. O que justifica e quais critérios devem orientar a decisão de dotar alguns lugares de determinadas infraestruturas? Os critérios que orientam os investimentos em infraestrutura devem ser os mesmos para as diversas dimensões e setores de infraestrutura? Ou se faz necessário qualificar melhor essas infraestruturas e adotar abordagens diferenciadas nesse processo de avaliação?

Certamente, ao se adotarem critérios uniformes e homogêneos para se avaliar a necessidade de se priorizar a dotação de infraestrutura em algumas regiões e cidades, corre-se o risco de tão somente reforçar (ainda que de forma parcialmente justificada) a concentração territorial dessas infraestruturas e o aprofundamento das desigualdades socioespaciais.

Por outro lado, uma distribuição universal das infraestruturas por todas as porções do território envolve inversões iniciais e custos de operação e manutenção elevados que, no limite, podem comprometer a qualidade da infraestrutura em cidades e regiões nas quais a infraestrutura favorece um melhor desempenho da economia nacional, gerando um gargalo e uma grave restrição para o desenvolvimento do país como um todo.

Enquanto política de Estado, o processo de adequação da infraestrutura econômica, social e urbana fica tensionado pela universalização de determinados equipamentos e serviços de consumo coletivo, buscando uma cobertura o mais ampla possível de todo o território nacional, e pela orientação de investimentos em infraestrutura a partir da adoção de critérios que avaliem a sua viabilidade, considerando as necessidades e condições específicas das diferentes porções do território e os efeitos da disponibilização dessa infraestrutura na promoção do desenvolvimento nacional.

Essas tensões devem se refletir num projeto de desenvolvimento de longo prazo que contemple e equilibre as necessidades de curto prazo – em vistas dos déficits de infraestrutura e da demanda por novos investimentos ou pela manutenção dos equipamentos e serviços já existentes – com uma perspectiva de longo prazo, no qual um projeto de ordenamento territorial e de desenvolvimento social perpassa e instrua a distribuição de investimentos no território, orientando e induzindo o processo de formação socioespacial do país.

As relações entre infraestrutura e desenvolvimento e, mais especificamente, o processo de adequação das infraestruturas para favorecer o desenvolvimento do país envolve análises diferenciadas em termos das dimensões e dos diferentes setores de infraestrutura e um entendimento qualificado das especificidades das diversas porções do território e do processo de formação socioespacial do país, de forma associada às prioridades de curto prazo e aos projetos de escopo temporal mais amplo.

1 A INFRAESTRUTURA SOCIAL E URBANA: REFERÊNCIAS TEÓRICO-CONCEITUAIS E MARCO LEGAL

Um primeiro recorte que se faz necessário para a avaliação da questão da infraestrutura diz respeito à qualificação do que se entende por infraestrutura econômica e por infraestrutura social e urbana. Evidentemente, numa perspectiva mais

ampla e integrada, essas diferentes dimensões da infraestrutura se complementam e se articulam, não sendo desejável a construção de análises estanques.

Contudo, considerando os desafios apresentados anteriormente, faz-se necessário distinguir a infraestrutura estritamente econômica, abordada no volume I deste livro², da infraestrutura social e urbana, abordada neste volume, ainda que se reconheça que a infraestrutura econômica também é social e urbana e que o que se entende por infraestrutura social e urbana também pode ser considerado infraestrutura econômica, como se observa, por exemplo, na importância que a disponibilidade de equipamentos e serviços de saúde e educação, para citar apenas esses dois setores, tem tido na decisão locacional de empresas que não querem que seus executivos e técnicos (e suas respectivas famílias) se instalem em cidades e/ou regiões nas quais esses serviços são precários ou deficientes. Nesse sentido, a disponibilidade de infraestrutura social e urbana tem-se configurado, cada vez mais, em importante fator da competitividade econômica das cidades e regiões, e um elemento determinante na atração de indivíduos e firmas, como veremos na próxima sessão.

Salientando, ainda, aquilo que as diversas dimensões da infraestrutura tem em comum, vale mencionar os diversos aspectos ligados à institucionalidade dessas infraestruturas, seja em termos do seu financiamento, seja em termos de sua gestão e controle, os quais apresentam características semelhantes ou são perpassadas por questões similares, estejamos tratando do transporte rodoviário ou dos equipamentos e serviços de saúde ou da coleta, disposição final e tratamento dos Resíduos Sólidos Urbanos (RSU).

No entanto, ainda que seja apenas para fins analíticos, as especificidades existentes entre as diferentes dimensões da infraestrutura demandam abordagens próprias, de modo que, no volume I, que trata da dimensão econômica, enfatizam-se as relações dessa infraestrutura com as demandas e necessidades do setor produtivo, enquanto neste volume, que trata das dimensões social e urbana, enfatizam-se as questões voltadas para a estruturação dos assentamentos urbanos e para a provisão de serviços para a população, como é o caso, por exemplo, do acesso a moradia e saneamento básico adequados e serviços de educação e saúde, apenas para citar alguns exemplos.

Ou seja, feitas as ressalvas anteriormente explicitadas, justifica-se a opção de lidar de forma separada com a infraestrutura econômica e a infraestrutura social e urbana, tal como se faz neste livro, ainda que se registre a necessidade de procurar fazer convergir essas análises, permitindo uma compreensão mais integrada da questão da infraestrutura adequada para a promoção do desenvolvimento nacional.

2. Considerou-se infraestrutura econômica a infraestrutura de apoio ao setor produtivo, abarcando os seguintes setores: rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, energia elétrica, petróleo e gás natural, biocombustíveis e telecomunicações.

No que diz respeito à infraestrutura social e urbana, uma primeira questão que se coloca é saber com qual conceito ou noção de infraestrutura social e urbana se está operando.

Inicialmente, vale salientar que aquela distinção conceitual apresentada na análise relativa à infraestrutura econômica, entre (1) infraestrutura física, como suporte sobre o qual se dá a prestação de serviços e (2) serviços de infraestrutura também pode ser feita para as dimensões social e urbana. Nesse caso, contudo, talvez de forma mais expressiva do que na dimensão econômica, essa separação é apenas analítica e opera somente em determinadas análises, uma vez que não há como deixar de lidar com uma abordagem que integre os equipamentos e suportes físicos dos serviços sociais e urbanos por eles prestados e do modo como se dá a sua gestão, sendo necessária a adoção de um conceito de infraestrutura social e urbana que incorpore de forma integrada e abrangente estas diferentes dimensões.

Assim, considerando o amplo conjunto de setores e funções a elas atinentes, as infraestruturas sociais e urbanas envolvem, na verdade, um amplo conjunto de sistemas e suportes à vida cotidiana da população, notadamente no meio urbano, implicando em equipamentos e suportes físicos, na prestação de serviços e na sua gestão, seja a gestão de operação e manutenção desse equipamento, seja a gestão do sistema em termos espaço-temporais.

Portanto, para efeitos deste volume, ainda que se reconheça a possibilidade analítica de distinguir equipamentos, de serviços e de sua gestão, subjaz o entendimento de que a infraestrutura social urbana envolve sistemas complexos de equipamentos, serviços e gestão – inclusive, da estruturação de sistemas de informação e da gestão desses sistemas.

Como já foi salientado anteriormente, a noção do que seja infraestrutura é dinâmica, varia no tempo e no espaço, depende das condições socioculturais e das próprias condições técnico-produtivas. A infraestrutura social e urbana das sociedades complexas contemporâneas é resultado de um processo histórico no qual evoluiu o entendimento do que são os equipamentos e serviços sociais e urbanos, refletindo a própria evolução dos direitos humanos e sociais e das necessidades básicas socialmente construídas.

Ou seja, as noções de cidadania e de infraestrutura social e urbana no Brasil contemporâneo são totalmente distintas daquelas existentes no século XIX, quando ainda não havia uma sociedade urbana e quando as noções de direito social ainda se atrelavam a uma estrutura social e política marcada pela escravidão e pelo que historiadores como José Murilo de Carvalho qualificam como sendo a inexistência de uma sociedade civil.

À medida que as noções de cidadania e de infraestrutura social e urbana vêm evoluindo – refletindo, em certa medida, o próprio desenvolvimento socio-econômico e o grau de urbanização dos países, notadamente ao longo do século XX – altera-se o conjunto de sistemas que compõem a infraestrutura social e urbana e a demanda por políticas sociais e urbanas que contribuam para garantir que a população como um todo tenha acesso a essas infraestruturas e aos respectivos serviços.

Assim, nas sociedades contemporâneas em que o Estado desempenha um papel central de provedor e/ou coordenador das infraestruturas, a noção do que seja infraestrutura importa para a agenda pública e irá informar sobre a própria concepção de Estado, tal como ocorre no caso do Estado do Bem-Estar Social. Um entendimento mais restrito do que seja infraestrutura social e urbana - e das necessidades sociais básicas e direitos humanos que ela visa atender - implica numa menor demanda por investimentos públicos e privados na disponibilização dessa infraestrutura no território. Ao contrário, a adoção de perspectivas que contemplem o processo de construção e conquistas de direitos humanos e sociais implica na ampliação da demanda por infraestrutura social e urbana, nas diversas áreas e funções abarcadas por essa noção dinâmica no tempo e no espaço.

Portanto, paralelamente a um entendimento socialmente construído e compartilhado do que seja a infraestrutura, há uma dimensão institucional e normativa a respeito dessa noção, a qual se encontra refletida em notas técnicas e, sobretudo, na legislação nacional e nos acordos internacionais sobre direitos humanos, como é o caso do Pacto pelos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), por exemplo.

No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), uma nova e ampliada noção de direitos sociais e urbanos passou a constar da ordem jurídica do país, ainda que a regulamentação desses direitos se mostre ainda inconclusa, já passadas duas décadas da vigência da nova Carta Magna.

À medida que tais direitos são reconhecidos como direitos universais, novas infraestruturas passam a ser demandadas pela população e devem ser disponibilizadas. De acordo com o Art. 6º da Constituição Federal, “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” Somam-se a esses direitos, os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, tal como previstos no Art. 7º, visando à melhoria de sua condição social e aos direitos à igualdade e à não discriminação presentes no Art. 5º.

Além dos direitos sociais e do trabalhador, a CF/88 também estabeleceu as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano, de responsabilidade

executiva do poder público municipal, a qual tem por objetivo o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e da cidade (e do bem-estar de seus habitantes), as quais são condicionantes do direito da propriedade privada, tal como estabelecem os Arts. 5º e 182

No que diz respeito aos direitos sociais e à infraestrutura social, a partir das diretrizes e normas gerais constantes na Constituição Federal – ver, em especial, os Arts. 194 a 198 (seguridade social e saúde), o Art. 203 (assistência social) e os Arts. 205 e 208 (educação) –, vêm sendo construídas diversas políticas nacionais, implicando na realização de investimentos voltados para a disponibilização de equipamentos e serviços ou para a busca de soluções que visassem dotar a população dos serviços públicos de infraestrutura necessários.

A estruturação do Sistema Único de Saúde (SUS), do Sistema Único de Assistência Social (Suas), os ciclos dos Planos Nacionais de Educação, o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto do Idoso e a Lei Maria da Penha são exemplos de sistemas e políticas que trazem normativas que correspondem a um entendimento do que seja infraestrutura social, implicando em demandas de investimentos em equipamentos e suportes sociais para a prestação de serviços de infraestrutura.

No que diz respeito à questão urbana, o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, regulamentou o capítulo da política urbana da Constituição Federal e garantiu a possibilidade da utilização de novos instrumentos para a efetivação da reforma urbana, do cumprimento da função social da propriedade e da garantia do direito à cidade.

Além disso, a partir da criação do Ministério das Cidades (MnCidades), em 2003, a estruturação das secretarias nacionais ligadas às políticas urbanas setoriais favoreceu o desenvolvimento de políticas nacionais de habitação, saneamento básico e mobilidade e transporte urbanos, no que incorpora o entendimento do que seja hoje o núcleo duro da infraestrutura urbana para efeitos de implementação dessas políticas.

Antes da CF/88, a Lei Federal nº 6.766/79, em seu capítulo II, que trata dos requisitos urbanísticos para loteamentos, trazia expresso o entendimento do que seriam equipamentos comunitários no Art. 4º, parágrafo único (equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares) e equipamentos urbanos no Art. 5º. (equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgoto, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado). Esse entendimento, que vem sendo revisado e ampliado, quer pelas políticas setoriais, quer pela própria revisão da lei de parcelamento do solo urbano, implica numa determinada concepção de infraestrutura social e urbana, com repercussões sobre as políticas públicas.

O Código Tributário Nacional, por seu turno, ao tratar da competência municipal de cobrança do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), estabelece que o imposto é devido por imóveis situados em zona urbana definida por lei municipal, desde que o imóvel tenha ao menos dois dos melhoramentos previstos na norma que o caracterizariam como tendo uma infraestrutura urbana mínima, construída ou mantida pelo poder público: meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; esgotamento sanitário; iluminação pública, mesmo que sem posteamento para distribuição domiciliar; e escola primária ou posto de saúde situado a menos de três quilômetros do imóvel.

Há, portanto, na ordem jurídico-administrativa brasileira, um conjunto de entendimentos acerca do que é a infraestrutura social e urbana que implica em demandas para a provisão e adequação dessa infraestrutura de forma a dar suporte material à prestação de serviços sociais e urbanos de maneira adequada.

No que pode ser considerado um entendimento que busca dar a referência técnica para essa questão, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), na Norma Brasileira (NBR) 9284, que trata de equipamentos urbanos, classifica os equipamentos que dão sustentação às funções urbanas, reconhecendo-os como equipamentos urbanos, definindo-os como “todos os bens públicos ou privados, de utilidade pública, destinados à prestação de serviços necessários ao funcionamento da cidade, implantados mediante autorização do poder público, em espaços públicos e privados”. Esta norma define como categorias dos equipamentos urbanos a circulação e o transporte; a cultura e a religião; o esporte e o lazer; a infraestrutura de sistema de comunicação; o sistema de energia; o sistema de iluminação pública; o sistema de saneamento; a segurança pública e a proteção; o abastecimento; a administração pública; a assistência social; a educação e a saúde. Tal abordagem é relativamente próxima ao recorte que utilizaremos neste estudo.

Trata-se, portanto, de um amplo conjunto de sistemas, funções e serviços que implicam em investimentos em equipamentos e suportes físicos, na prestação de serviços e na gestão dos sistemas e serviços, os quais, de forma integrada e articulada, constituem o que neste volume está sendo chamado de infraestrutura social e urbana, como veremos mais adiante.

A seguir, procede-se a uma extensa revisão bibliográfica sobre o tema infraestrutura e desenvolvimento e apresentam-se os principais conceitos e definições de infraestrutura utilizados nessa literatura, com destaque para a infraestrutura social e urbana.

1.1 Infraestrutura social e urbana e desenvolvimento: uma resenha da literatura

Uma das distinções mais comuns encontradas na literatura sobre o tema da infraestrutura é entre infraestrutura pesada (*hard infrastructure*) ou física, com existência material, e infraestrutura leve (*soft infrastructure*), com natureza mais intangível. A infraestrutura pesada estaria relacionada aos equipamentos físicos necessários para o funcionamento de uma sociedade moderna, como, por exemplo, as rodovias, as redes de água e esgoto, os aeroportos e os equipamentos de telecomunicações, dentre outros. Já a infraestrutura leve diria respeito às instituições e outros insumos necessários para manter os padrões econômicos, sociais e culturais de um país, como os sistemas de educação, saúde, financiamento, governança, apenas para citar alguns exemplos. Alguns autores dividem a infraestrutura leve em ativos físicos como edificações e equipamentos e sistemas imateriais tais como marcos regulatórios, sistemas financeiros, e instituições, dentre outros.

Stimson *et al.* (2006, p. 24) sugerem uma importância relativa crescente da infraestrutura leve - educação, saúde, governança, liderança regional, conhecimento, *know-how* produtivo e amenidades que definem a qualidade de vida - *vis a vis* a infraestrutura física tradicional na capacidade das economias avançadas gerarem progresso tecnológico e desenvolvimento econômico. Blakley e Bradshaw (2002) também utilizam o conceito de *soft infrastructure*, para se referir a quesitos tão amplos como sistemas de informação, educação, pesquisa, apoio aos negócios e ao meio ambiente, centros de convenções e restaurantes, destacando a sua importância para o processo de desenvolvimento das comunidades e o avanço do progresso tecnológico, que, para o autores, pode ser ainda um fator mais relevante do que a presença de infraestrutura física como rodovias, esgotamento sanitário ou parques industriais especiais.

Smilor e Wakelin (1990) utilizam o termo infraestrutura inteligente (*smart infrastructure*) para se referir a características como informação, educação, amenidades urbanas, qualidade ambiental e instituições flexíveis, dentre outros, elementos que tem se transformado cada vez mais em fatores centrais da competitividade de cidades e regiões e a base para o desenvolvimento econômico sustentável. Argumento semelhante pode ser encontrado em autores como Romer (1986), Krugman (1991) e Audretsch & Feldman, (1996), dentre outros, que também destacaram a importância dos *spillovers* de conhecimento entre agentes e firmas decorrentes da concentração espacial e da proximidade física de talento, tecnologia, capital, *know-how*, *expertise* global, como fator crucial para gerar retornos crescentes, criar empregos e promover o desenvolvimento econômico em última instância. Assim, cidades e regiões dotadas de tais atributos possuiriam níveis elevados de *networking* interno e relações de confiança, que serviriam como componentes centrais da sua competitividade.

O Banco Mundial (BIRD) (1994) e o BID (2000) adotam um conceito de infra-estrutura semelhante, que engloba as estruturas de engenharia, os equipamentos e instalações de longa vida útil e os serviços que eles fornecem, os quais pode ser usadas na produção econômica ou pelas famílias. Ainda de acordo com o BID (2000, p. 13), a infraestrutura pode ser classificada em quatro grandes grupos, consoante a sua função: *i*) infraestrutura econômica (transporte, energia e telecomunicações); *ii*) a infraestrutura social (represas e canais de irrigação, sistemas de água potável e esgotamento sanitário, educação e saúde); *iii*) infraestrutura ambiental; e *iv*) infraestrutura vinculada à informação e ao conhecimento.

Para Kessides (1993), a infraestrutura contribui para o aumento da produtividade dos fatores de produção (capital e trabalho) e melhora a qualidade de vida da população, apresentando estreita correlação com o desenvolvimento econômico. Para esta autora, a infraestrutura é um elemento essencial para gerar os ganhos de produtividade decorrentes da urbanização, de forma que quando os problemas associados à falta de infraestrutura adequada acarretam custos de congestionamento ou externalidades negativas sobre o meio ambiente, os benefícios decorrentes da urbanização são reduzidos. Por outro lado, uma melhoria na saúde da população derivada de um maior acesso a água potável e esgotamento sanitário ou uma redução no tempo de deslocamento ao trabalho devido a um sistema de transportes mais eficiente, contribuem para o aumento da produtividade do trabalho, da cidade, da região e da economia como um todo. Ademais, a falta de acesso a uma infraestrutura adequada a preços compatíveis com o nível de renda da população é um dos fatores determinantes para a persistência de elevados patamares de pobreza estrutural.

Para outros autores um pré-requisito essencial para a adequada provisão da infra-estrutura é a noção da segurança da posse, seja como um estímulo para o investimento – a fim de que os projetos tenham o escopo temporal necessário para a recuperação dos custos –, seja como um meio para certificar esta segurança. Quando já se possui o título de propriedade, não só os próprios beneficiários dos projetos de infra-estrutura se mobilizam mais porque aumenta a expectativa de que os retornos do investimento voltem para suas mãos, mas também porque aproxima estes beneficiários dos credores uma vez que a terra se torna uma garantia não só aceitável como desejável. (AALSTON *et al.*, 1999; DE SOTO, 2001) No entanto, mesmo quando não se possui o título, também é possível esperar que ocorram investimentos em infra-estrutura – mesmo que começando de maneira precária – desde que estes investimentos sirvam como um método informal reconhecido socialmente para a consolidação dos direitos de propriedade (SJAASTAD; BROMLEY, 1997; BRASSELLE *et al.*, 2002)

Gianpero (2009), por sua vez, faz uma extensa resenha sobre as diferentes definições, classificações e medidas da infraestrutura pública usadas na literatura e acrescenta à já extensa lista de terminologias as seguintes categorias de infraestrutura: pessoal, institucional, material, imaterial, econômica, social, principal e acessória, básica e complementar, territorial, dentre outras. O autor destaca que frequentemente essas classificações se sobrepõem na prática.

Para o caso da infraestrutura social foram encontradas várias conceituações na literatura. Uma das definições de infraestrutura social mais abrangentes foi dada pelo Departamento de Serviço Social do Condado de Simcoe em Ontário no Canadá, que conceitua infraestrutura social como um sistema de serviços sociais, redes e equipamentos que apoiam a população e as comunidades saudáveis, permitindo que cada pessoa tenha a oportunidade de contribuir de forma significativa para uma sociedade desenvolvida. Outra definição interessante para infraestrutura social, e que se aproxima bastante da abordagem adotada neste livro, pode ser encontrada em um relatório parlamentar canadense que classifica a infraestrutura social como um conceito amplo que pode incorporar uma ampla variedade de serviços públicos, políticas e programas – no campo da educação, saúde, habitação, assistência social e bem-estar, apoio a famílias e crianças necessitadas –, planejado para manter e/ou ampliar o padrão de vida da população de um país.

Para Hanvey (2004), a infraestrutura social abarca o *mix* interdependente de lugares e espaços, programas e redes em todos os níveis. Segundo Swanson (1996), o conceito de infraestrutura social refere-se à capacidade dos indivíduos e comunidades para tirar proveito das oportunidades que melhoram o seu bem-estar econômico e social. Já o departamento de Infraestrutura e Planejamento de Queensland (2007) a “infraestrutura social refere-se aos equipamentos comunitários, serviços e redes que ajudam os indivíduos, famílias, grupos e comunidades a satisfazer as suas necessidades sociais básicas, maximizar o seu potencial para o desenvolvimento e aumentam o bem-estar da comunidades”. Nesse sentido, a infraestrutura social incluiria: *i*) equipamentos e serviços universais como educação, formação, saúde, serviços sociais, recreação e esportes, serviços de segurança e emergência, equipamentos culturais, instituições civis e democráticas, entre outros; *ii*) equipamentos e serviços relacionados ao ciclo de vida com aqueles destinados a crianças, adolescentes, idosos, tais como creches e instituições de longa permanência para idosos; *iii*) equipamentos e serviços para pessoas com necessidades especiais, como grupos com etnias e culturas específicas, populações tradicionais etc.

Nesse sentido o conceito de infraestrutura social se afasta do conceito de infraestrutura pesada para incluir o conceito de capital social e o conjunto de relações e sistemas de apoio que são criadas e evoluem na escala das comunidades (PUTMAN, 1995). Gibbons (1995), analisando o caso do Vale do Silício

(Silicon Valley), na Califórnia, afirma que a presença de infraestrutura social no território pode ser ainda mais importante para uma estratégia de desenvolvimento bem sucedida do que a infraestrutura física propriamente dita.

Vijayamohan (2008), por sua vez, destaca o papel determinante dos impactos positivos derivados da provisão da infraestrutura social para a melhoria da qualidade de vida e a promoção do desenvolvimento humano, atuando diretamente sobre os componentes do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) relativos à esperança de vida ao nascer e à escolaridade e indiretamente sobre o componente de renda. O autor destaca ainda os impactos positivos sobre o bem-estar da população derivados da provisão de água potável em termos de redução da mortalidade infantil e da morbidade em geral. Outros aspectos positivos que mereceram o destaque do pesquisador dizem respeito à diminuição das horas gastas com a coleta de lenha e a melhoria da qualidade do ar e dos riscos residenciais associados ao uso de fontes energéticas mais limpas como a eletricidade e o gás natural.

Putman (1995) destaca a importância do capital social (as características da organização social como redes, normas e coesão/confiança social que facilitam a coordenação e a cooperação entre as pessoas, para benefício mútuo), para aumentar o padrão de vida das comunidades e promover o desenvolvimento econômico.

Lange e Hornburg (1998), por sua vez, aplicam a noção de capital social de Putnam ao contexto da habitação e do desenvolvimento urbano. Para os autores, a infraestrutura cívica (*civic infrastructure*) – que se refere às redes existentes entre os grupos locais como companhias de desenvolvimento comunitário, fundações e outras organizações sem fins lucrativos, governos locais, companhias habitacionais públicas, negócios e associações voluntárias³ – é o equivalente social da infraestrutura física e, embora seja menos tangível, não é menos importante para a vida comunitária nas cidades.

Para Mawby *et al.* (2006), a presença de infraestrutura social é o que transforma as cidades e outros assentamentos humanos em locais habitáveis, viabiliza os municípios e determina o grau de equidade e sustentabilidade das comunidades. Para esses autores a habitação é um componente-chave da infraestrutura social, em que a provisão de moradia adequada impacta simultaneamente a saúde, a segurança e o bem-estar da população.

Na literatura internacional, também encontramos definições de infraestrutura urbana que a qualificam como um amplo conjunto de suportes essenciais no dia a dia das cidades modernas, incluindo equipamentos de água e esgoto, drenagem de águas superficiais, rodovias, equipamentos de transporte, rede de distri-

3. Lange e Hornburg (1998, p. 5, tradução livre).

buição de energia, telecomunicações e outros serviços em rede, além da provisão de diversos tipos de equipamentos e serviços sociais essenciais à manutenção de um padrão de vida adequado, incluindo educação, saúde, lazer e espaços públicos além da infraestrutura associada com a manutenção da saúde e do bem-estar, da lei e da ordem e da administração pública (OECD, 1991, p. 19).

Para Choguill (1996) a infraestrutura urbana, especialmente no que se refere à oferta de água, esgotamento sanitário, drenagem e gestão dos resíduos sólidos é essencial para o alcance da sustentabilidade nas cidades e o atendimento das necessidades humanas básicas. Considerando que grande parte da população dos países em desenvolvimento não tem acesso a essa infraestrutura, o autor sugere a adoção de um modelo de provisão progressiva de infraestrutura urbana, baseado no reconhecimento da cidade informal, na recuperação de custos, na participação comunitária no planejamento, na construção, operação e manutenção dessas infraestruturas, na modicidade das tarifas, na adequação cultural e no apoio de organizações não governamentais. O autor divide a infraestrutura urbana em dois grandes grupos. O primeiro grupo refere-se à infraestrutura social, envolvendo os equipamentos de saúde e educação. O segundo grupo refere-se à infraestrutura física, envolvendo as instalações que fornecem os serviços de água, esgoto, coleta de lixo, energia elétrica, drenagem, além das estradas e trilhos que a população usa para o seu deslocamento.

Embora não haja na prática uma definição precisa do conceito de infraestrutura social e urbana, sendo inúmeras os conceitos encontrados na literatura, o que levou um dos autores resenhados a afirmar que existem tantas definições de infraestrutura social e urbana quantas forem as necessidades básicas das pessoas que precisarem ser atendidas, é possível distinguir algumas características comuns a todas as definições de infraestrutura social e urbana e nomenclaturas alternativas: essa infraestrutura corresponde a um bem de capital ou a um bem ou serviço público que gera forte externalidades positivas e colabora para o aumento do bem-estar social e o desenvolvimento econômico.

Assim, mesmo cientes das dificuldades envolvidas na conceituação do que venha a constituir a infraestrutura social e urbana e de sua natureza dinâmica no tempo e no espaço, para fins de delimitação do escopo do presente volume, adotamos o seguinte conceito:

“a *infraestrutura social e urbana* envolve um amplo conjunto de bens e serviços sociais, equipamentos comunitários e redes de suporte à vida cotidiana das pessoas, das famílias, das comunidades e das cidades, com forte impacto sobre o desenvolvimento econômico, a promoção do bem-estar social e a garantia dos direitos humanos”.

2 A ESTRUTURA DESTE VOLUME

A partir das referências teóricas e conceituais aqui desenvolvidas, optou-se por estruturar este volume em três partes complementares, nas quais são abordados diferentes aspectos das análises e discussões relativas à infraestrutura social e urbana do país.

A hipótese central do livro, que permeia todos os capítulos, é que a disponibilidade de infraestrutura no território e suas características não apenas informam sobre a qualidade do processo de desenvolvimento, como sinalizam para as possibilidades de promovê-lo com inclusão social, aumentando o potencial de desenvolvimento humano e promovendo a redução das desigualdades socioespaciais.

Este volume possui três macro-objetivos principais: *i*) subsidiar a construção de uma agenda de pesquisa em torno da relação entre infraestrutura social e urbana e desenvolvimento socioespacial, analisando, privilegiadamente, o papel do Estado na promoção do bem-estar social; *ii*) analisar o estado da arte de políticas sociais e setoriais urbanas e temas relevantes no campo do planejamento urbano e regional; e *iii*) contribuir para a reflexão e a formulação de políticas públicas sociais e urbanas mais inclusivas.

A Parte I do livro, *Infraestrutura social*, composta por nove capítulos, apresenta um panorama da situação da infraestrutura social no Brasil, com destaque para os equipamentos e serviços públicos relacionados com a garantia dos direitos sociais fundamentais relativos a: proteção à infância e adolescência, proteção ao idoso, proteção às mulheres em situação de violência assistência social, bem como segurança alimentar e nutricional. São abordadas ainda nesta primeira parte do livro as questões relativas aos equipamentos culturais e à inclusão digital, bem como o problema da eletrificação rural.

A Parte II, *Infraestrutura e políticas setoriais urbanas*, é composta por sete capítulos que abordam diferentes temas relativos à provisão de serviços e equipamentos urbanos e às políticas setoriais de habitação, saneamento básico e transporte e mobilidade urbana. A Parte III, *Planejamento territorial, rede de cidades e gestão urbana*, por sua vez, possui oito capítulos e privilegia os recortes relativos à análise das dimensões territorial e de gestão da infraestrutura social e urbana, enfatizando os estudos relacionados à gestão metropolitana, à formação, caracterização e tendências da rede urbana brasileira e aos aspectos correlacionados com a regularização fundiária, a gestão e o financiamento do desenvolvimento urbano.

Conforme foi salientado na sessão de agradecimentos, trata-se de uma obra construída a várias mãos, a qual pode contar com a participação de diversos técnicos do Ipea, gestores públicos, professores universitários e consultores,

refletindo o mosaico de abordagens, temas e linhas de pesquisa que se encontram em desenvolvimento na casa e em outras instituições do setor público e da sociedade brasileira.

Nesse sentido, em termos metodológicos, o livro não apresenta capítulos homogêneos, trazendo um mosaico de contribuições, a partir de diferentes clivagens, que tem como principal mérito justamente o esforço de reunir essas contribuições num volume que procura trazer esses temas e linhas de pesquisa a público, num esforço que remete à construção, em curso, de uma reflexão sobre o tema da infraestrutura social e urbana no país.

Apesar da extensão, do volume e da qualidade das contribuições aqui reunidas, algumas lacunas importantes ainda se fazem sentir, como é o caso de uma análise da questão da infraestrutura do setor de saúde, dos recursos hídricos, da urbanização de favelas e dos riscos geológicos,⁴ entre outros temas relevantes, que, por motivos diversos, não puderam ser incorporadas a esta obra.

Apesar das lacunas existentes e mesmo das possibilidades não exploradas na abordagem de temas que foram tratados neste volume (uma vez que diferentes abordagens eram possíveis), deve-se salientar mais uma vez que este trabalho não teve a pretensão de ser exaustivo, como se o tema da infraestrutura social e urbana pudesse ser “resolvido” de forma definitiva. Há o entendimento de que é uma obra parcial que traz, em alguns casos, uma primeira abordagem ou uma retomada de algumas linhas de pesquisa, algumas delas ainda relativamente pouco exploradas, e que esse esforço deverá ser regularmente atualizado, de forma que seja possível manter de maneira permanente o registro do estado das artes dessa discussão sobre as interfaces entre a infraestrutura social e urbana, o estado de bem-estar e o desenvolvimento econômico brasileiro.

2.1 Infraestrutura social

Na Parte I deste volume, a ênfase recai sobre a análise dos sistemas de provisão e equipamentos de suporte aos serviços sociais e de sua distribuição no território nacional, num esforço, de certa forma complementar, ao do livro relativo ao eixo 8 Proteção Social, Garantia de Direitos e Geração de Oportunidades. Considerando-se a extensão territorial do Brasil e a diretriz de construção de políticas nacionais unificadas e universalizadas, destaca-se, nesse caso, a necessidade de se disponibilizar essas infraestruturas sociais nas diversas porções do território, como é o caso de alguns equipamentos de saúde, educação, previdência, assistência, entre outros exemplos.

4. A infraestrutura hídrica e a urbanização de favelas são 2 componentes importantes da área de infraestrutura social e urbana do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em sua primeira versão. Já os riscos geológicos incluem-se entre as preocupações do PAC-2.

Nesse sentido, o capítulo 1, *A presença física do Estado brasileiro no território*, trata especificamente da disponibilidade de diferentes tipos de infraestrutura social nos municípios brasileiros, considerando a hierarquia desses municípios na rede urbana do país, conforme a classificação da Região de Influência de Cidades (REGIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O capítulo traz mapas e tabelas que permitem um primeiro contato com a distribuição dos equipamentos de saúde, educação, cultura, assistência social, previdência social, trabalho, segurança pública e instituições financeiras públicas federais nos municípios brasileiros e mostra como a posição hierárquica desses municípios na rede urbana se relaciona com a distribuição desses equipamentos no espaço, revelando uma maior concentração dos equipamentos e serviços públicos nas regiões mais afluentes e nos municípios de maior porte

A partir desse capítulo, os demais capítulos desta primeira parte analisam a presença e/ou a distribuição de diversos equipamentos sociais no país, à luz das diferentes políticas públicas para os setores em destaque.

O capítulo 2, *Da concepção à realidade: situação das instituições de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei e dos abrigos para crianças e adolescentes em situação de abandono*, faz uma análise da adequação da estrutura física das duas categorias de instituições criadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA): as instituições protetivas de acolhimento do tipo abrigo para crianças e adolescente privados do convívio familiar e as unidades socioeducativas de privação de liberdade ao adolescente infrator. Ao analisar as instituições encarregadas das medidas socioeducativas, depara-se com as suas dificuldades para desempenharem as funções preconizadas no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), devido à inadequação de sua infraestrutura. Para as instituições de acolhimento, os principais problemas do ambiente físico dizem respeito à sua inadequação para promover um ambiente acolhedor para o atendimento em pequenos grupos, semelhante a uma residência com rotina familiar, conforme preconiza o ECA.

Um esforço analítico similar é feito no capítulo 3, *Condições de funcionamento e infraestrutura das instituições de longa permanência para idosos no Brasil*. Considerando os efeitos do envelhecimento relativo da população brasileira, o capítulo aborda a questão dessas instituições no país, fazendo uma ampla caracterização de seu perfil, a partir de dados coletados através de uma pesquisa primária realizada junto a mais de 3.000 instituições brasileiras do gênero. Observa-se que a maior parte das IIPs brasileiras são privadas e que o percentual de instituições públicas ainda é pequeno. Com o envelhecimento relativo da população brasileira, tende a haver uma pressão pelo aumento desse tipo de instituições no país, configurando uma demanda por infraestrutura e por políticas públicas que ainda

não está suficientemente presente na agenda política. Vale ainda salientar que é nova a percepção de que essas instituições compõem a infraestrutura social básica de nossas cidades e tem representado importante alternativa de moradia para a população mais idosa.

O capítulo 4, *Infraestrutura das escolas brasileiras e desempenho escolar*. Ao contrário de algumas teses presentes na literatura internacional sobre o assunto, o estudo empírico que subsidiou a elaboração deste capítulo conclui que a disponibilidade e a qualidade da infraestrutura existente nas escolas interferem no desempenho escolar dos alunos, considerando-se a taxa de defasagem idade – série.

Partindo da contextualização da construção da agenda política relativa à questão da igualdade de gênero no que se refere à violência contra as mulheres, o capítulo 5, *Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres*, faz uma apresentação dos diferentes tipos de equipamentos que compõem essa rede (Centros de Referência de Atendimento à Mulher, Casas Abrigo, Casas de Acolhimento Provisório, Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, entre outros), destacando-se o avanço da distribuição desses equipamentos nos municípios brasileiros, apesar dos desafios presentes na implementação da rede, considerando a extensão territorial do país e as desigualdades observadas nas diferentes porções do território nacional.

O capítulo 6, *Novas referências para a ação da política de assistência social: o Cras e o Creas e seu significado na construção da rede de proteção social no Brasil*, apresenta uma reflexão sobre os centros de referência da assistência social (Cras) e os centros de referência especializados de assistência social (Creas), a forma de operação, gestão e monitoramento dos serviços prestados por estes equipamentos públicos, a partir dos resultados recentes de pesquisas censitárias do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Estes centros são unidades de oferta de serviços socioassistenciais públicos e estão na base da estratégica montagem da Rede de Proteção Social Brasileira, representando uma inovação significativa, que muda o cenário do atendimento à população usuária da política de Assistência Social no país. Salienta-se a consolidação e a capilaridade dos equipamentos no território nacional, expressando a prioridade que se atribuiu às políticas sociais no Brasil nos últimos anos, notadamente por meio da criação do Suas, conjugando a natureza descentralizada da rede de equipamentos e a orientação unificada de construção da política em termos nacionais.

De forma similar, o capítulo 7, *A Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (Redesan) como elemento da estratégia da política de segurança alimentar e nutricional*, apresenta a Redesan, mostrando sua importância para a redução dos índices de insegurança alimentar e a erradicação da pobreza e da marginalização. O capítulo, mostra os avanços ocorridos nos últimos anos no

que diz respeito à presença dessa infraestrutura no território, numa estratégia de descentralização, mas alerta para os problemas existentes na manutenção e gestão desses equipamentos públicos, decorrentes da falta de clareza na definição de compromissos e responsabilidades por parte dos entes federados responsáveis pela sua operação e manutenção.

O capítulo 8, *Cultura viva e o digital*, por seu turno, analisa as políticas de cultura, enfatizando a questão da inclusão digital, notadamente por meio dos Pontos de Cultura – do Ministério da Cultura (MinC). O capítulo traz diversos indicadores que dão conta da ampliação do acesso dos brasileiros aos computadores e à internet e analisa o Programa Cultura Viva, identificando alguns desafios para a ampliação qualificada da comunidade virtual no país.

Encerrando a Parte I deste volume, o capítulo 9, *Eletrificação rural e o Programa Luz para Todos: uma avaliação da percepção dos beneficiários*, apresenta os resultados de uma pesquisa de campo destinada a avaliar a satisfação dos beneficiários do programa conduzida pelo Ipea, em parceria com o Ministério de Minas e Energia (MME). O programa, avaliado positivamente pelas famílias pesquisadas, sobretudo na região amazônica, teve, segundo os entrevistados, o mérito de aumentar a economia dos gastos dessas famílias com despesas com insumos energéticos, permitindo simultaneamente uma ampliação do acesso a bens duráveis e a serviços que dependiam da existência da energia elétrica para o seu funcionamento.

2.2 Infraestrutura e políticas setoriais urbanas

Na Parte II deste volume, abordam-se os sistemas de provisão de bens, serviços e equipamentos de consumo coletivo urbano, a saber, a habitação, com ênfase na habitação de interesse social, o saneamento socioambiental (água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e RSU) e o transporte público e mobilidade urbana.

Perpassando os diferentes capítulos da Parte II, repousa a noção de moradia adequada e de direito à cidade como base integradora das políticas setoriais urbanas. O capítulo 10, *A crise financeira e hipotecária e o direito à moradia adequada*, aproveitando o mote da recente crise financeira e hipotecária internacional, discute a questão do direito à moradia adequada no mundo, avalia os impactos da crise sobre o direito à moradia adequada e traz apontamentos e recomendações aos governos dos países relativos à formulação de políticas públicas na área de habitação.

Especificamente em relação à questão habitacional no país, o capítulo 11, *O planejamento da habitação de interesse social no Brasil e sua produção social: desafios e perspectivas*, traz a questão da habitação de interesse social (HIS) e discute o processo de construção da política e do sistema nacional de HIS, enfatizando

a construção descentralizada dessa política, de forma associada à construção da política urbana nacional, por meio da elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Sendo um dos subsistemas de produção de habitação da Política Nacional de Habitação, discute-se as possibilidades de êxito, os desafios e perspectivas da HIS no país, num momento em que se observa um avanço considerável da produção habitacional de mercado, inclusive por meio do Programa Minha Casa Minha Vida.

Os capítulos 12 ao 15, trazem diferentes e complementares abordagens relacionadas à questão do saneamento socioambiental.

No capítulo 12, *Saneamento básico no Brasil: desenho institucional e desafios federativos*, faz-se uma discussão do marco regulatório do saneamento básico no país, a partir da aprovação da Lei Nacional de Saneamento Básico.

No capítulo 13, *Evolução e perspectivas do abastecimento de água e do esgotamento sanitário no Brasil*, é apresentado um histórico das políticas e o quadro de atendimento desses dois serviços urbanos no país, na perspectiva da política pública setorial e da estrutura organizacional da gestão, passando pela retomada dos investimentos públicos em saneamento e pela nova estrutura de financiamento, até alcançar a discussão de cenários prospectivos, constantes da versão preliminar do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), voltados para uma organização institucional capaz de reduzir déficits de atendimento e favorecer o ingresso do Brasil em um patamar mais elevado de desenvolvimento.

No capítulo 14, *Gestão da drenagem urbana*, apresenta-se uma visão panorâmica da gestão da drenagem e das inundações urbanas no Brasil, propõe-se modelos para o planejamento, a gestão, o financiamento e a regulação do setor, inclusive por meio da taxaço da impermeabilização do solo urbano.

O capítulo 15, *Resíduos sólidos urbanos: panorama atual, desafios e perspectivas*, apresenta um diagnóstico da gestão dos RSU no país e avalia as políticas públicas para o setor, procurando analisar algumas iniciativas de políticas federais que tentam aprimorar essa gestão, além de apresentar propostas para superar os desafios identificados.

Encerrando a Parte II, o capítulo 16, *A mobilidade urbana no Brasil*, apresenta um diagnóstico dos sistemas de transportes públicos e da questão da mobilidade urbana no país. Nele, faz-se uma análise dessa política setorial em face de um diagnóstico que denuncia a insustentabilidade do atual padrão de mobilidade urbana nas cidades brasileiras, caracterizado pelo intenso uso do transporte individual motorizado, e que aponta para a necessidade de transformá-lo, no sentido de construir uma mobilidade urbana sustentável do ponto de vista econômico, social e ambiental.

2.3 Planejamento territorial, rede de cidades e gestão urbana

Finalmente, a Parte III deste volume traz os capítulos relacionados com o planejamento e o ordenamento do território, a dinâmica da rede urbana brasileira, – incluindo sua formação histórica e temas emergentes relativos a cidades de fronteira econômica e política na Amazônia e no Sul do Brasil –, a gestão e os instrumentos à disposição dos municípios para o financiamento da política urbana.

Nessa parte, analisam-se os efeitos da distribuição desigual da infraestrutura social e urbana no território – o que reflete e conforma a rede urbana do país –, os desafios para a promoção do desenvolvimento urbano equilibrado e as questões relativas à gestão metropolitana, à regularização fundiária urbana e aos instrumentos e desafios do financiamento do desenvolvimento urbano.

Essa Parte III é inaugurada pelo capítulo 17, *Rede urbana do Brasil e da América do Sul: caracterização e tendências*, que apresenta uma caracterização geral da rede urbana do país com base na literatura especializada sobre o tema, sendo complementada por informações relativa à rede de cidades do subcontinente sulamericano.

No capítulo 18, *Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas*, a análise privilegia o espaço metropolitano, o qual reúne os municípios de nível hierárquico mais elevado da rede urbana do país. O capítulo apresenta as diferentes faces da metropolização no país, salienta a importância dos espaços metropolitanos na dinâmica social e econômica do Brasil e denuncia o vazio da gestão metropolitana no país, notadamente no que se refere à gestão das funções públicas de interesse comum, a partir da CF/88, quando a gestão metropolitana passa a ser uma atribuição de cada um dos estados brasileiros.

Ainda com ênfase em diferentes aspectos da rede urbana, os capítulos 19, 20 e 21 trazem diferentes contribuições e chamam atenção para especificidades regionais dos sistemas de cidades do país.

No capítulo 19, *Aglomerações transfronteiriças no Sul do Brasil: entre a porosidade e o controle ostensivo*, enfatiza-se, a partir da análise da tríplice fronteira de Foz do Iguaçu/PR, Puerto Iguazu (Argentina) e Ciudad del Este (Paraguai), a questão das aglomerações transfronteiriças do sul do país, entroncamento comercial e cultural, onde se mesclam porosidade e controle ostensivo, conformando a face paradoxal da institucionalidade na fronteira.

No capítulo 20, *Formação e transformações recentes da rede urbana da Amazônia: o caso do Estado do Pará*, a análise se desloca para dar conta das especificidades da rede urbana dessa região do país, onde tanto a dimensão ambiental, quanto a fronteira econômica e urbana conferem propriedades e características muito

próprias ao processo histórico de formação socioeconômica da região. Destaca-se, na análise, a identificação de novas tendências de ordenamento do território, sobretudo no estado do Pará, em função de grandes investimentos públicos e privados, notadamente nas áreas de mineração e de energia elétrica.

Já no capítulo 21, *Rede de cidades no Brasil Colônia e políticas de preservação do patrimônio cultural*, a ênfase recai sobre a caracterização do processo histórico de formação da rede urbana brasileira. Nesse capítulo, enfatiza-se a formação de alguns dos principais núcleos urbanos do país surgidos no período colonial e sua relação com os ciclos econômicos, os quais abrigam, hoje, parte expressiva do Patrimônio Cultural brasileiro. O capítulo enfatiza a apresentação das políticas de preservação do patrimônio cultural, salientando a necessidade de articulação das políticas públicas no território dos conjuntos urbanos e sítios históricos tombados, com base na valorização do patrimônio histórico e das economias regionais.

Analisando o licenciamento do parcelamento de solo urbano, o capítulo 22, *Licenciamento ambiental e oferta habitacional no Brasil*. O déficit habitacional gera pressões, no sentido de ampliar a mancha urbana das cidades brasileiras por meio do parcelamento do solo urbano, num processo que traz diversos desafios para o licenciamento ambiental desses parcelamentos. No mesmo sentido, observa-se o avanço de ocupações irregulares, sobretudo sobre as Áreas de Preservação Permanente (APP). Destaca-se, nesse caso, como questões chaves da infraestrutura social e urbana para enfrentar o déficit habitacional, a regularização dos assentamentos informais, a provisão de infraestrutura urbana e a melhoria da qualidade ambiental das cidades brasileiras.

O capítulo 23, *As políticas para a regularização fundiária urbana no Brasil*, por seu turno, trata da questão fundiária urbana, mostrando que as políticas públicas de planejamento urbano e habitacional foram, historicamente, incapazes de promover a produção de moradias adequadas para as parcelas menos favorecidas da população brasileira. A produção de cidades informais, nas quais ocorrem diversos tipos de irregularidades fundiárias e urbanísticas, são a expressão dessa incapacidade. A partir dessa perspectiva, o capítulo avalia as ações orientadas para a regularização fundiária no meio urbano, dentro de uma perspectiva de ampliar a inclusão da população na cidade formal.

Finalmente, encerrando a parte III deste volume, o capítulo 24, *Uso dos instrumentos tributários e não tributários para financiamento do desenvolvimento urbano*, traz importantes contribuições para se discutir a questão do financiamento da política urbana nos municípios brasileiros, seja por meio dos instrumentos tributários disponíveis na ordem jurídica brasileira (IPTU, Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso “Inter Vivos”– ITBI, taxas e contribuições urbanas,

entre outros), seja por meio dos instrumentos não-tributários instituídos pelo Estatuto das Cidades. O texto constata que existe no país um grande potencial para o incremento da arrecadação própria dos municípios, inclusive em decorrência da implementação dos instrumentos não tributários previstos no Estatuto da Cidade, como no caso específico da outorga onerosa de alteração de uso e do direito de construir, analisadas com mais detalhe no estudo.

Esta publicação teve por objetivo subsidiar a construção de uma agenda de pesquisa em torno da relação entre a distribuição espacial da infraestrutura social e urbana e o desenvolvimento econômico no Brasil, analisando, a sua importância central para a provisão de bens e serviços públicos à população, a redução das desigualdades socioespaciais e a promoção do bem-estar social no país. A análise do estado das artes de algumas políticas setoriais no campo social e urbano e de temas emergentes na esfera do planejamento territorial, urbano e regional, também visou contribuir para a reflexão e a formulação de políticas públicas mais inclusivas e sustentáveis, econômica, social e ambientalmente. Acreditamos que as ricas e variadas contribuições aqui reunidas neste volume, fazem cumprir esses objetivos que se traduzem, na verdade, em desafios históricos na luta pelo enfrentamento das tradicionais desigualdades sociais e regionais brasileiras, resultantes do processo de formação de nossa sociedade e, sobretudo, de nossas cidades, desiguais e injustas.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR 9284**.

AUDRETSCH, D. B.; FELDMAN, M. P. R&D spillovers and the geography of innovation and production. **American Economic Review**, v. 86, n. 3, p. 630-640, 1996.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Um Nuevo Impulso a la Integracion de La infraestructura regional em America Del Sur**. BID, dic. 2000. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35317367>>.

BANCO MUNDIAL (BIRD). **World Development Report 1994**. Oxford University Press, 1994

BLAKLEY, E. J.; BRADSHAW, T. K. **Planning local economic development: theory and practice**. California: Sage Publications, 2002.

BRASIL. **Código Tributário Nacional. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>.

_____. **Estatuto das Cidades. Lei Federal nº 10.257/2001**.

_____. **Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**.

CHOGUILL, C. Ten steps to sustainable infrastructure. **Habitat International**, v. 20, n. 3, 1996.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **Redes Infraestruturales em America Latina**. Cepal, Divisão de Recursos Naturais e Infraestrutura: Santiago do Chile, 2009.

DE SOTO, H. **O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

ESTACHE, A.; FAY, M. **Current debates on infrastructure policy**. World Bank, Nov. 2007 (Policy Research Working Paper, n. 4410).

FAY, M.; MORRISON, M. **Tendências recentes e principais desafios**. Banco Mundial. Departamento de infraestrutura, Finanças e Setor Privado. Região da América Latina e do Caribe, ago. 2005.

GIANPIERO, T. **Public infrastructure**: definition, classification and measurement issues. 24 Jan. 2009 (MPRA Paper, n. 12990). Disponível em: <<http://mpra.ub.uni-muenchen.de/12990/>>.

GIBBONS, J. **Stanford University News release**. Stanford University, 1995. Disponível em: <<http://www.stanford.edu/dept/news/pr/95/950321Arc5308.html>>.

HANVEY, L. **Investing in Social Infrastructure in Canadian Communities to Benefit Children and Families**. National Children's Alliance. Oct. 2004.

KESSIDES, C. **The Contributions of Infrastructure to Economic Development**: a review of experiences and policy implications. Washington, DC, 1993 (World Bank Discussion Paper, n. 213).

KRUGMAN, P. Increasing Returns and Economic Geography. **Journal of Political Economy**, v. 99, n. 3, p. 483-99, June 1991.

LANG, R. E.; HORNBERG, S. P. What is social capital and Why is it important to public policy. **Housing Policy Debate**, Fannie Mae Foundation, v. 9, n. 1, 1998.

MAWBY, R. *et al.* Public Infrastructure for tomorrow: a case for housing. **SPARC BC News**. Fall 2006.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Urban Infrastructure**: finance and management. OECD, 1991. v. 1.

POMEROY, S. **Defining Social Infrastructure**: Literature Review and Analysis. Ottawa: Infrastructure Canada Knowledge Outreach and Awareness Research Program, July 2007.

PUTMAN, R. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. **Journal of Democracy**, 6, p. 65-78, Jan. 1995.

QUEENSLAND GOVERNMENT. **Social Infrastructure Planning Implementation Guideline**, n. 5. South East Queensland Regional Plan 2005-2006, 2007.

ROMER, P. Increasing Returns and the Long-Run Growth. **Journal of Political Economy**, v. 94, n. 5, p. 1002-1037, Nov. 1986.

SJAASTAD E.; BROMLEY, D. W. Indigenous land rights in Sub-Saharan Africa: appropriation, security and investment demand, **World Development**, v. 25, n. 4, p. 549-562, 1997.

SMILOR, R. W.; WAKELIN, M. Smart infrastructure and economic development: the role of technology and global networks. *In*: KOSMETSKY, G.; SMILOR, R. W. (Ed.). **The technopolis phenomenon**. Austin: University of Texas, 1990.

STIMSON, R. J.; STOUGH, R. R.; ROBERTS, B. H. **Regional Economic Development: Analysis and Planning Strategy**. 2nd Ed. Springer. New York, 2006.

STRAUB, S. **Infrastructure and growth in developing countries**: recent advances and research challenges. World Bank, Jan. 2008 (Policy Research Working Paper, n. 4460).

SWANSON, L. Social Infrastructure and Economic Development. *In*: ROWLEY, D. **Rural Development Research: a foundation for policy**. Greenwood Publishing Group, 1996.

VIJAYAMOHANAN, P. N. **Infrastructure, Growth and Human Development in Kerala**. Kerala: Centre for Development Studies, Feb. 2008 (MPRA Paper, n. 7017). Disponível em: <<http://mpra.ub.uni-muenchen.de/7017/>>.

PARTE I

INFRAESTRUTURA SOCIAL

A PRESENÇA FÍSICA DO ESTADO BRASILEIRO NO TERRITÓRIO

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta um painel da presença física do Estado brasileiro nos municípios e regiões do país, por meio da localização de equipamentos e estabelecimentos públicos nas áreas da saúde, educação, cultura, assistência social, previdência social, trabalho, segurança pública e instituições financeiras públicas federais.

Trata-se de um esforço inicial de visualização e caracterização da presença do Estado no território, constituindo um esboço do que seriam as redes de infraestrutura para suporte das políticas sociais nas áreas selecionadas, o qual poderá ser aprofundado e detalhado por meio de estudos específicos para cada uma dessas áreas temáticas.

Em um esforço inédito de tratamento das informações apresentadas, o capítulo, como se verá na próxima seção, associa a presença física dos equipamentos e estabelecimentos públicos com as diferentes tipologias de municípios presentes no estudo *Região de influência das cidades* (REGIC) (IBGE, 2006b), propondo uma análise daquela presença *vis-à-vis* os diferentes tipos de municípios que compõem a rede urbana do país.¹

O levantamento apresentado faz parte de um estudo mais amplo coordenado pela presidência do Ipea, o qual tem o objetivo de mostrar a presença física do Estado brasileiro e a sua importância enquanto ator fundamental nas economias local, estadual e nacional, seja como ente regulador, seja como definidor das “regras do jogo”, seja como aquele que proporciona as condições necessárias para o funcionamento do mercado e a provisão de bens e serviços públicos, portanto, para o desenvolvimento. Nesse sentido, entender como se dá sua presença nas diversas localidades é fundamental para se pensar o ambiente social e econômico brasileiro.²

O painel da presença física do Estado brasileiro no território permite democratizar informações contidas em censos, pesquisas amostrais e registros administrativos sobre temas relevantes da área pública e que, por estarem dis-

1. No capítulo 17 deste livro, encontra-se uma análise mais detalhada sobre a configuração atual da rede urbana brasileira.

2. Ver Matijascic (2009).

persas em diferentes órgãos e muitas vezes não organizadas, acabam perdendo seu papel de subsidiar a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas brasileiras.

Este capítulo, ao trazer informações gerais sobre a localização de equipamentos e estabelecimentos públicos nas diversas áreas selecionadas, serve de suporte para a leitura dos demais capítulos deste livro, especialmente desta primeira parte, e enriquece a contextualização das análises apresentadas nesta publicação.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A investigação abordou a presença física do Estado no território brasileiro – redes de equipamentos e estabelecimentos públicos – nas áreas da saúde, educação, cultura, assistência social, previdência social, trabalho, segurança pública e instituições financeiras públicas.

Os dados referem-se sempre ao último ano em que a informação estava disponível, tratando-se, na maioria dos casos, de registros administrativos. Estas informações foram coletadas junto aos ministérios, autarquias e institutos de pesquisa.

Do ponto de vista territorial, as informações foram levantadas para o Brasil, regiões naturais e tipologias municipais constantes do estudo *Região de influência de cidades*, do IBGE (2006b). As tipologias municipais são um agrupamento das cidades brasileiras por características semelhantes, a fim de permitir uma análise territorial agregada. Assim, como pode ser observado na tabela 1, os municípios foram classificados de acordo com as tipologias componentes da hierarquia dos centros urbanos brasileiros, estabelecida pela REGIC, e classificam-se em centro local,³ centro de zona,⁴ centro sub-regional,⁵ capital regional,⁶ área metropolitana e metrópole.⁷

Além disso, a quase totalidade das informações disponibilizadas nas tabelas conta com a quantidade de municípios em que os equipamentos públicos das áreas abordadas estão presentes. A leitura destas tabelas possibilita estabelecer uma relação da participação da distribuição dessas tipologias municipais no total das

3. 4.473 cidades cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes.

4. 556 cidades de menor porte e com atuação restrita à sua área imediata; exercem funções de gestão elementares.

5. 169 centros com atividades de gestão menos complexas têm área de atuação mais reduzida, e seus relacionamentos com centros externos à sua própria rede dão-se, em geral, apenas com as três metrópoles nacionais.

6. 70 centros com área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios.

7. 12 principais centros urbanos do país que se caracterizam por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si, além de possuírem extensa área de influência direta. As 12 metrópoles que se encontram no topo da hierarquia urbana e comandam redes urbanas são: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre e Goiânia.

regiões naturais e no Brasil. Em alguns casos, quando não foi possível apresentar as informações segundo a classificação dos municípios pela REGIC, apresentam-se os dados por unidade da Federação (UF) ou tamanho de município.

Por fim, as fontes de dados utilizadas foram: Cadastro Nacional de Estabelecimentos da Saúde (CNES) do Ministério da Saúde (MS), Sistema Nacional de Emprego (Sine) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Ministério da Educação (MEC), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Banco Central do Brasil (Bacen).

TABELA 1

Distribuição dos municípios brasileiros segundo regiões e tipologias municipais – 2007

Regiões/tipologias	Quantidade de municípios	Porcentagem
Norte	449	8,1
Área metropolitana	5	0,1
Capital regional	8	0,1
Centro de zona	35	0,6
Centro local	380	6,8
Centro sub-regional	19	0,3
Metrópole	2	0,0
Nordeste	1.793	32,2
Área metropolitana	51	0,9
Capital regional	18	0,3
Centro de zona	165	3,0
Centro local	1.497	26,9
Centro sub-regional	59	1,1
Metrópole	3	0,1
Centro-Oeste	466	8,4
Área metropolitana	15	0,3
Capital regional	3	0,1
Centro de zona	69	1,2
Centro local	369	6,6
Centro sub-regional	8	0,1
Metrópole	2	0,0
Sudeste	1.668	30,0
Área metropolitana	111	2,0
Capital regional	26	0,5
Centro de zona	158	2,8

(Continua)

(Continuação)

Regiões/tipologias	Quantidade de municípios	Porcentagem
Centro local	1.295	23,3
Centro sub-regional	75	1,3
Metrópole	3	0,1
Sul	1.188	21,4
Área metropolitana	53	1,0
Capital regional	15	0,3
Centro de zona	129	2,3
Centro local	950	17,1
Centro sub-regional	39	0,7
Metrópole	2	0,0
Brasil	5.564	100,0
Área metropolitana	235	4,2
Capital regional	70	1,3
Centro de zona	556	10,0
Centro local	4.491	80,7
Centro sub-regional	200	3,6
Metrópole	12	0,2

Fonte: IBGE (2006b).

3 ANÁLISE DA PRESENÇA FÍSICA DO ESTADO BRASILEIRO EM ÁREAS SELECIONADAS

3.1 Saúde

Na experiência brasileira, a saúde está entre as áreas que possuem políticas públicas bastante consolidadas. A expansão das políticas públicas de saúde ganhou nova configuração com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88). O SUS abrange desde o simples atendimento ambulatorial até o transplante de órgãos, garantindo acesso integral, universal e gratuito para toda a população do país. Além de oferecer consultas, exames e internações, o sistema também promove campanhas de vacinação e ações de prevenção e vigilância sanitária (fiscalização de alimentos e registro de medicamentos) atingindo, assim, a vida de cada um dos brasileiros.

O Sistema Único de Saúde teve seus princípios estabelecidos na Lei Orgânica de Saúde (LOS), em 1990, com base no Art. 198 da CF/88, ou seja:

- universalidade, pois o Estado deve prover atenção à saúde;
- integralidade, ou seja, as necessidades de saúde das pessoas – ou de grupos – devem ser levadas em consideração, ainda que não sejam iguais às da maioria;

- equidade porque todos devem ter igualdade de oportunidade em usar o sistema de saúde;
- participação da comunidade via controle social, em que os usuários participam da gestão;
- descentralização político-administrativa por meio das esferas nacional, estadual e municipal, cada uma com comando único e atribuições próprias, com transferências que passaram a ser de fundo a fundo; e
- hierarquização e regionalização, pois os serviços de saúde são divididos em níveis de complexidade: o nível primário deve ser oferecido diretamente à população, enquanto os outros devem ser utilizados apenas quando necessário. Os serviços de maior complexidade são menos numerosos e, por isso, sua área de abrangência é mais ampla, concentrando-se nas capitais e cidades de maior porte e atingindo as áreas de vários serviços de menor complexidade.

Em seu aspecto físico, o atendimento prestado pelo SUS é dividido em estabelecimentos de caráter ambulatorial, urgência, internação, vigilância epidemiológico-sanitária, diagnose-terapia e farmácia ou cooperativa (tabela 2).

Nesta seção apresentaremos com maior detalhe a distribuição do atendimento ambulatorial e de internação pelas regiões naturais, unidades da Federação e tipologias municipais brasileiras.

As informações utilizadas são provenientes do sistema CNES/SUS e estão consolidadas no Banco de Dados Nacional pelo Datasus, conforme determina a Portaria Secretaria de Atenção à Saúde (SAS)/MS nº 51, de 21 de junho de 1995.

TABELA 2

Número de estabelecimentos do SUS segundo tipo de atendimento prestado – Brasil, regiões e unidades da Federação

UF/região	Ambulatório	Internação	Urgência	Diagnose e terapia	Vigilância epidemiológica e sanitária	Farmácia ou cooperativa
Acre	316	28	24	30	24	2
Amapá	254	17	31	49	7	1
Amazonas	836	97	99	263	40	21
Pará	2.175	231	287	526	228	11
Rondônia	544	63	69	195	51	4
Roraima	318	15	22	64	2	1
Tocantins	498	54	87	245	128	5
Norte	4.941	505	619	1.372	480	45
Alagoas	1.150	100	120	289	110	1

(Continua)

(Continuação)

UF/região	Ambulatório	Internação	Urgência	Diagnose e terapia	Vigilância epidemiológica e sanitária	Farmácia ou cooperativa
Bahia	5.664	551	642	1.713	688	13
Ceará	2.822	282	248	592	139	15
Maranhão	2.625	276	278	526	158	8
Paraíba	2.136	216	172	431	81	6
Pernambuco	3.064	307	303	683	167	9
Piauí	1.790	206	197	401	596	5
Rio Grande do Norte	1.499	199	191	458	90	8
Sergipe	908	60	62	281	29	7
Nordeste	21.658	2.197	2.213	5.374	2.058	72
Espírito Santo	1.261	92	135	437	78	4
Minas Gerais	8.394	593	778	2.368	453	75
Rio de Janeiro	3.444	344	427	1.372	147	11
São Paulo	7.503	690	1.077	4.164	702	46
Sudeste	20.602	1.719	2.417	8.341	1.380	136
Paraná	4.610	478	656	1.794	244	27
Rio Grande do Sul	4.248	349	373	1.610	180	19
Santa Catarina	2.850	205	329	1.057	149	10
Sul	11.708	1.032	1.358	4.461	573	56
Distrito Federal	215	34	27	43	38	1
Goiás	1.961	379	237	970	130	5
Mato Grosso	1.379	137	175	505	132	3
Mato Grosso do Sul	803	98	116	291	84	1
Centro Oeste	4.358	648	555	1.809	384	10
Brasil	63.267	6.101	7.162	21.357	4.875	319

Fonte: Matijascic (2009), com base no CNES/MS.

3.1.1 Atendimento ambulatorial

Entre os tipos de atendimentos realizados pelo SUS o atendimento ambulatorial é o que possui a rede física mais abrangente e conta com 62 mil estabelecimentos. Em abril de 2009, segundo o CNES/MS, seus equipamentos estavam presentes em 5.562 municípios, distribuídos pelas regiões Norte (8,1%), Nordeste (32,2%), Centro-Oeste (8,4%), Sudeste (30%) e Sul (21,4%).

Desagregando um pouco mais as informações (ver tabela 3 e cartograma subsequentes), nota-se que na região Norte esses estabelecimentos estão em 449 cidades com predomínio da tipologia municipal centro local (84,6%), seguidos das tipologias centro de zona (7,8%), centro sub-regional (4,2%), capital regional (1,8%), área metropolitana (1,1%) e metrópole (0,4%).

A região Nordeste possui equipamentos ambulatoriais em 1.793 municípios distribuídos pelas tipologias centro local (83,5%), centro de zona (9,2%), centro sub-regional (3,3%), área metropolitana (2,8%), capital regional (1%) e metrópole (0,2%).

O Centro-Oeste conta com unidades ambulatoriais em 465 unidades ambulatoriais nas tipologias centro local (79,1%), centro de zona (14,8%), área metropolitana (3,2%), centro sub-regional (1,7%), capital regional (0,6%) e metrópole (0,4%).

Na região Sudeste esses estabelecimentos estão em 1.667 municípios, presentes nas tipologias centro local (77,6%), centro de zona (9,5%), área metropolitana (6,7%), centro sub-regional (4,5%), capital regional (1,6%) e metrópole (0,2%).

Finalmente, a região Sul possui 1.188 equipamentos de atendimento ambulatorial do SUS, divididos em centro local (80%), centro de zona (10,9%), área metropolitana (4,5%), centro sub-regional (3,3%), capital regional (1,3%) e metrópole (0,2%).

TABELA 3
Distribuição dos municípios brasileiros com estabelecimentos ambulatoriais segundo regiões e tipologias municipais 4/2009

Regiões/tipologias	Municípios com estabelecimentos (A)	% tipologias nas regiões	% tipologias no Brasil	Quantidade de municípios (B)	Existência (A)/(B)*100
Norte	449	100,0	8,1	449	100,0
Área metropolitana	5	1,1	0,1	5	100,0
Capital regional	8	1,8	0,1	8	100,0
Centro de zona	35	7,8	0,6	35	100,0
Centro local	380	84,6	6,8	380	100,0
Centro sub-regional	19	4,2	0,3	19	100,0
Metrópole	2	0,4	0,0	2	100,0
Nordeste	1.793	100,0	32,2	1.793	100,0
Área metropolitana	51	2,8	0,9	51	100,0
Capital regional	18	1,0	0,3	18	100,0
Centro de zona	165	9,2	3,0	165	100,0
Centro local	1.497	83,5	26,9	1.497	100,0
Centro sub-regional	59	3,3	1,1	59	100,0
Metrópole	3	0,2	0,1	3	100,0
Centro-Oeste	465	100,0	8,4	466	99,8
Área metropolitana	15	3,2	0,3	15	100,0

(Continua)

(Continuação)

Regiões/tipologias	Municípios com estabelecimentos (A)	% tipologias nas regiões	% tipologias no Brasil	Quantidade de municípios (B)	Existência (A)/(B)*100
Capital regional	3	0,6	0,1	3	100,0
Centro de zona	69	14,8	1,2	69	100,0
Centro local	368	79,1	6,6	369	99,7
Centro sub-regional	8	1,7	0,1	8	100,0
Metrópole	2	0,4	0,0	2	100,0
Sudeste	1.667	100,0	30,0	1.668	99,9
Área metropolitana	111	6,7	2,0	111	100,0
Capital regional	26	1,6	0,5	26	100,0
Centro de zona	158	9,5	2,8	158	100,0
Centro local	1.294	77,6	23,3	1.295	99,9
Centro sub-regional	75	4,5	1,3	75	100,0
Metrópole	3	0,2	0,1	3	100,0
Sul	1.188	100,0	21,4	1.188	100,0
Área metropolitana	53	4,5	1,0	53	100,0
Capital regional	15	1,3	0,3	15	100,0
Centro de zona	129	10,9	2,3	129	100,0
Centro local	950	80,0	17,1	950	100,0
Centro sub-regional	39	3,3	0,7	39	100,0
Metrópole	2	0,2	0,0	2	100,0
Brasil	5.562	500,0	100,0	5.564	100,0
Área metropolitana	235	18,3	4,2	235	100,0
Capital regional	70	6,3	1,3	70	100,0
Centro de zona	556	52,2	10,0	556	100,0
Centro local	4.489	404,9	80,7	4.491	100,0
Centro sub-regional	200	17,0	3,6	200	100,0
Metrópole	12	1,4	0,2	12	100,0

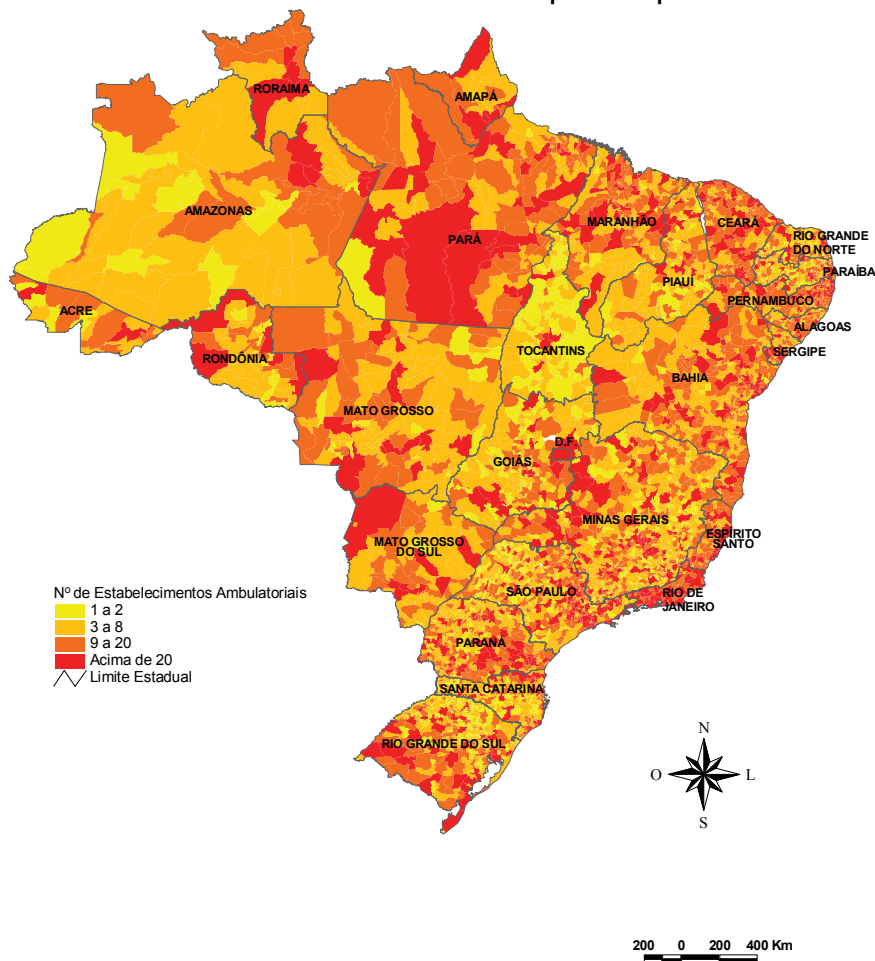
Fonte: CNES/MS.

Existência

Quanto à existência dos equipamentos, pode-se dizer que a quase totalidade dos municípios brasileiros estão cobertos com pelo menos um estabelecimento de atendimento ambulatorial, com exceção apenas dos municípios de Paraíso/SP e Mimoso de Goiás/GO.

MAPA 1

Estabelecimentos de atendimento ambulatorial por município – abril/2009



Elaboração própria a partir dos dados do CNES/MS.

3.1.2 Atendimento de internação

Em abril de 2009, segundo o CNES/MS, os estabelecimentos de internação do SUS estavam presentes em 3.689 municípios, espalhados pelas regiões Norte (8,6%), Nordeste (36,3%), Centro-Oeste (9,7%), Sudeste (25,2%) e Sul (20,2%).

A região Norte possui 318 deles. Esses equipamentos estão distribuídos entre as tipologias centro local (78,6%), centro de zona (10,7%), centro sub-regional (6%), capital regional (2,5%), área metropolitana (1,6%) e metrópole (0,6%).

Os estabelecimentos de urgência das tipologias municipais da região Nordeste estão em 1.338 municípios e seguem com a seguinte distribuição: centro local (78,5%), centro de zona (12,3%), centro sub-regional (4,3%), área metropolitana (3,3%), capital regional (1,3%) e metrópole (0,2%).

O Centro-Oeste conta com 358 municípios com equipamentos de internação, sendo centro local (74%), centro de zona (19%), centro sub-regional (2,2%), área metropolitana (3,4%), capital regional (0,8%) e metrópole (0,6%).

A região Sudeste tem essas unidades em 928 municípios, em que se destaca a tipologia centro local (62,1%), seguida das tipologias centro de zona (17%), centro sub-regional (7,9%), área metropolitana (9,9%), capital regional (2,8%) e metrópole (0,3%).

As unidades de urgência estão em 747 municípios da região Sul, distribuídos pelas tipologias municipais centro local (69,9%), centro de zona (17,1%), centro sub-regional (5,2%), área metropolitana (5,5%), capital regional (2,0%) e metrópole (0,3%).

Existência

No que se refere à existência dos equipamentos, verifica-se que grande parte dos municípios possui pelo menos um estabelecimento de internação. A região Norte possui 70,8% de existência, sendo centro de zona (com 97,1% de existência) e centro local (com 65,8%) as únicas tipologias sem existência total. Os dados relativos à distribuição espacial da infraestrutura de atendimento de internação se encontram na tabela 4 e no cartograma apresentado a seguir, em que se pode ver a concentração das unidades de atendimento de internação nos municípios.

O Nordeste possui equipamentos de internação em 74,6% de seus municípios. As tipologias centro local (70,1%), centro sub-regional (98,3%) e área metropolitana (86,3%) não possuem existência total.

Na região Centro-Oeste os equipamentos existem em 76,8% dos municípios. As tipologias centro local (71,8%), centro de zona (98,6%) e área metropolitana (80%) situam-se com cidades sem existência de 100%.

Já a região Sudeste tem 55,6% de seus municípios com unidades de internação. As seguintes tipologias municipais não possuem municípios com existência total: centro local (44,5%), centro sub-regional (97,3%) e área metropolitana (82,9%).

Por fim, a região Sul apresenta os equipamentos em 62,9% dos municípios, sendo as tipologias centro local (54,9%), centro de zona (99,2%) e área metropolitana (77,4%) as que não possuem existência total.

TABELA 4
Distribuição dos municípios brasileiros com estabelecimentos de internação SUS segundo regiões e tipologias municipais 4/2009

Regiões/tipologias	Municípios com estabelecimentos (A)	% tipologias nas regiões	% tipologias no Brasil	Quantidade de municípios (B)	Existência (A)/(B)*100
Norte	318	100,0	8,6	449	70,8
Área metropolitana	5	1,6	0,1	5	100,0
Capital regional	8	2,5	0,2	8	100,0
Centro de zona	34	10,7	0,9	35	97,1
Centro local	250	78,6	6,8	380	65,8
Centro sub-regional	19	6,0	0,5	19	100,0
Metrópole	2	0,6	0,1	2	100,0
Nordeste	1.338	100,0	36,3	1.793	74,6
Área metropolitana	44	3,3	1,2	51	86,3
Capital regional	18	1,3	0,5	18	100,0
Centro de zona	165	12,3	4,5	165	100,0
Centro local	1.050	78,5	28,5	1.497	70,1
Centro sub-regional	58	4,3	1,6	59	98,3
Metrópole	3	0,2	0,1	3	100,0
Centro-Oeste	358	100,0	9,7	466	76,8
Área metropolitana	12	3,4	0,3	15	80,0
Capital regional	3	0,8	0,1	3	100,0
Centro de zona	68	19,0	1,8	69	98,6
Centro local	265	74,0	7,2	369	71,8
Centro sub-regional	8	2,2	0,2	8	100,0
Metrópole	2	0,6	0,1	2	100,0
Sudeste	928	100,0	25,2	1.668	55,6
Área metropolitana	92	9,9	2,5	111	82,9
Capital regional	26	2,8	0,7	26	100,0
Centro de zona	158	17,0	4,3	158	100,0
Centro local	576	62,1	15,6	1.295	44,5
Centro sub-regional	73	7,9	2,0	75	97,3
Metrópole	3	0,3	0,1	3	100,0
Sul	747	100,0	20,2	1.188	62,9
Área metropolitana	41	5,5	1,1	53	77,4
Capital regional	15	2,0	0,4	15	100,0
Centro de zona	128	17,1	3,5	129	99,2
Centro local	522	69,9	14,2	950	54,9
Centro sub-regional	39	5,2	1,1	39	100,0
Metrópole	2	0,3	0,1	2	100,0
Brasil	3.689	500,0	100,0	5.564	66,3
Área metropolitana	194	23,6	5,3	235	82,6
Capital regional	70	9,5	1,9	70	100,0

(Continua)

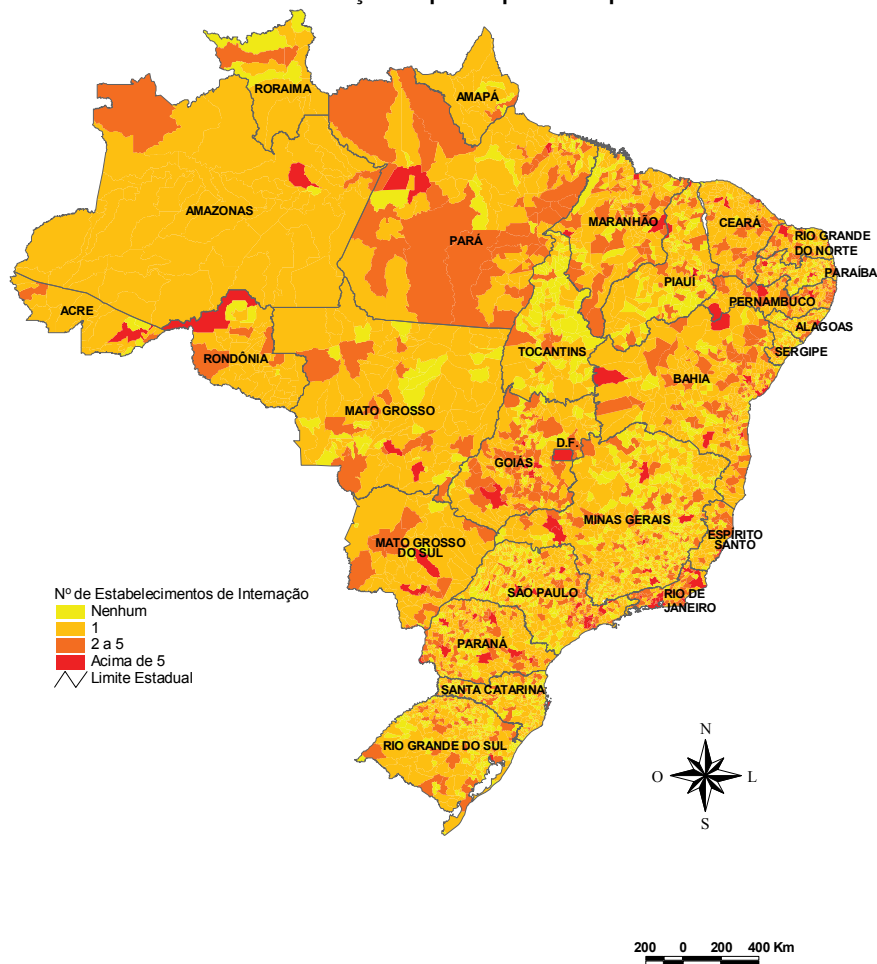
(Continuação)

Regiões/tipologias	Municípios com estabelecimentos (A)	% tipologias nas regiões	% tipologias no Brasil	Quantidade de municípios (B)	Existência (A)/(B)*100
Centro de zona	553	76,2	15,0	556	99,5
Centro local	2.663	363,1	72,2	4.491	59,3
Centro sub-regional	197	25,6	5,3	200	98,5
Metrópole	12	2,0	0,3	12	100,0

Fonte: CNES/MS.

MAPA 2

Estabelecimentos de internação hospitalar por município – abril/2009



Elaboração própria a partir dos dados do CNES/MS.

Vale ressaltar que as informações apresentadas são ainda gerais, uma vez que um mapeamento mais preciso do perfil dos atendimentos oferecidos nessas unidades de internação hospitalar permitiriam uma melhor qualificação dessa infraestrutura.

Nota-se que os municípios situados em regiões em que a rede urbana é mais dispersa, como é o caso da região Norte e Centro-Oeste, possuem pelo menos um estabelecimento de internação. Em contrapartida, alguns municípios, de menor porte, situados em áreas nas quais a rede urbana é mais densa e/ou a proximidade de aglomerados urbanos de maiores dimensões, aponta para uma maior concentração dos estabelecimentos de internação hospitalar não possuírem infraestrutura.

As informações apresentadas podem ser complementadas pela análise dos resultados da REGIC, que mostraram que os grandes centros regionais se destacaram em relação aos serviços de saúde, sobretudo as metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro, seguidos das demais capitais estaduais. No que se refere ao atendimento de saúde fora do município, a população deslocavam-se 54 km, em média, para procurar serviços de saúde com fluxos ainda mais longos para tratamento com maiores níveis de especialização. Manaus chama atenção pela centralidade que exerce na região Norte. No que diz respeito aos serviços de saúde mais frequentes, as capitais das unidades da Federação exercem forte atração sobre a população do interior.

3.2 Educação

O Brasil, recentemente, vem passando por importantes avanços na ampliação do acesso à educação, o que tem se verificado em todos os níveis educacionais do país, especialmente no ensino fundamental. Porém, ainda persistem problemas relacionados à baixa escolaridade média da população e à desigualdade de acesso nos níveis médio e superior de ensino, este último mais acentuadamente.⁸

Nesta seção, veremos de forma mais detalhada a distribuição dos estabelecimentos de ensino médio e superior nas regiões naturais e nas tipologias municipais. A análise apresentada não irá tratar do ensino fundamental porque a rede desse nível escolar encontra-se presente de forma bastante capilarizada no território brasileiro, de modo que todos os municípios possuem estabelecimentos de ensino fundamental. Já as redes escolares de ensino médio e superior encontram-se bem mais concentradas, como veremos a seguir.

8. No capítulo 4 encontra-se outra abordagem acerca da infraestrutura na área de educação, na qual se analisa a relação entre a infraestrutura existente nas escolas e o desempenho dos estudantes.

3.2.1 Ensino médio

Em 2007, segundo os dados disponibilizados pelo INEP/MEC, as instituições públicas do ensino médio estavam em 5.518 cidades brasileiras, ramificadas pelas regiões Norte (8,1%), Nordeste (32,3%), Centro-Oeste (8,4%), Sudeste (29,9%) e Sul (21,3%).

As escolas de ensino médio da região Norte estavam presentes em 446 municípios, distribuídas nas tipologias centro local (84,5%), centro de zona (7,8%), centro sub-regional (4,3%), área metropolitana (1,1%), capital regional (1,8%) e metrópole (0,4%).

Essas escolas existem em 1.780 municípios da região Nordeste, divididos nas tipologias centro local (83,4%), centro de zona (9,3%), centro sub-regional (3,3%), área metropolitana (2,9%), capital regional (1%) e metrópole (0,2%).

No Centro-Oeste há 466 cidades estabelecimentos públicos do ensino médio, dispersos pelas tipologias centro local (79,2%), centro de zona (14,8%), centro sub-regional (4,5%), área metropolitana (3,2%), capital regional (0,6%) e metrópole (0,4%).

A região Sudeste contém 1.652 municípios com escolas do ensino médio, divididos em centro local (77,4%), centro de zona (9,6%), centro sub-regional (4,5%), área metropolitana (6,7%), capital regional (1,6%) e metrópole (0,2%).

A região Sul possui 1.174 municípios com escolas de ensino médio. Essas escolas espalham-se nas tipologias centro local (79,7%), centro de zona (11%), centro sub-regional (3,3%), área metropolitana (4,5%), capital regional (1,3%) e metrópole (0,2%).

Existência

No que diz respeito à existência de rede escolar, o Brasil possui pelo menos um estabelecimento de ensino médio em quase todas as regiões e tipologias analisadas. Isto só não ocorre nos municípios pertencentes à tipologia centro local das regiões Norte, Nordeste, Sudeste e Sul, como se pode observar na tabela 5 e no cartograma apresentados a seguir.

TABELA 5
**Distribuição dos municípios brasileiros com escolas públicas do ensino médio se-
 gundo regiões e tipologias municipais – 2007**

Regiões/tipologias	Municípios com escolas de ensino médio (A)	% tipologias nas regiões	% tipologias no Brasil	Quant. de municípios (B)	Existência (A)/ (B) * 100
Norte	446	100,0	8,1	449	99,3
Área metropolitana	5	1,1	0,1	5	100,0
Capital regional	8	1,8	0,1	8	100,0
Centro de zona	35	7,8	0,6	35	100,0
Centro local	377	84,5	6,8	380	99,2
Centro sub-regional	19	4,3	0,3	19	100,0
Metrópole	2	0,4	0,0	2	100,0
Nordeste	1.780	100,0	32,3	1.793	99,3
Área metropolitana	51	2,9	0,9	51	100,0
Capital regional	18	1,0	0,3	18	100,0
Centro de zona	165	9,3	3,0	165	100,0
Centro local	1.484	83,4	26,9	1.497	99,1
Centro sub-regional	59	3,3	1,1	59	100,0
Metrópole	3	0,2	0,1	3	100,0
Centro-Oeste	466	100,0	8,4	466	100,0
Área metropolitana	15	3,2	0,3	15	100,0
Capital regional	3	0,6	0,1	3	100,0
Centro de zona	69	14,8	1,3	69	100,0
Centro local	369	79,2	6,7	369	100,0
Centro sub-regional	8	1,7	0,1	8	100,0
Metrópole	2	0,4	0,0	2	100,0
Sudeste	1.652	100,0	29,9	1.668	99,1
Área metropolitana	111	6,7	2,0	111	100,0
Capital regional	26	1,6	0,5	26	100,0
Centro de zona	158	9,6	2,9	158	100,0
Centro local	1.279	77,4	23,2	1.295	98,8
Centro sub-regional	75	4,5	1,4	75	100,0
Metrópole	3	0,2	0,1	3	100,0
Sul	1.174	100,0	21,3	1.188	98,8
Área metropolitana	53	4,5	1,0	53	100,0
Capital regional	15	1,3	0,3	15	100,0
Centro de zona	129	11,0	2,3	129	100,0
Centro local	936	79,7	17,0	950	98,5
Centro sub-regional	39	3,3	0,7	39	100,0
Metrópole	2	0,2	0,0	2	100,0
Brasil	5.518	100,0	100,0	5.564	99,2
Área metropolitana	235	4,3	4,3	235	100,0

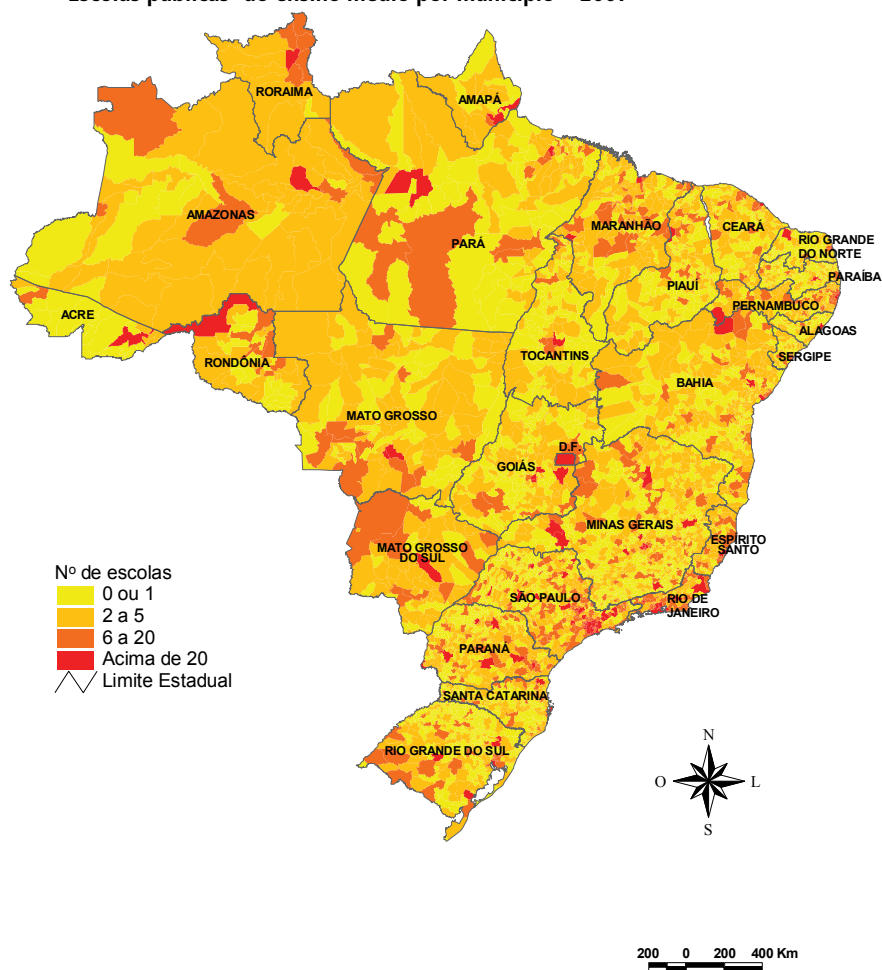
(Continua)

(Continuação)

Regiões/tipologias	Municípios com escolas de ensino médio (A)	% tipologias nas regiões	% tipologias no Brasil	Quant. de municípios (B)	Existência (A)/(B) * 100
Capital regional	70	1,3	1,3	70	100,0
Centro de zona	556	10,1	10,1	556	100,0
Centro local	4.445	80,5	80,6	4.491	99,0
Centro sub-regional	200	3,6	3,6	200	100,0
Metrópole	12	0,2	0,2	12	100,0

Fonte: INEP/MEC.

MAPA 3
Escolas públicas¹ do ensino médio por município – 2007



Elaboração própria a partir dos dados do INEP/MEC.

Nota: ¹ Das esferas federal, estadual e municipal.

3.2.2 Ensino superior

Em 2007, segundo os dados disponibilizados pelo INEP/MEC, as instituições públicas do ensino superior eram encontradas em apenas 157 municípios do país (2,8% do total), incluídos geralmente nas classificações de maior nível hierárquico nos centros urbanos, como metrópoles e capitais regionais. Esses estabelecimentos espalham-se pelas regiões Norte (5,7%), Nordeste (21,7%), Centro-Oeste (8,3%), Sudeste (45,9%) e Sul (18,5%).

A região Norte tem nove municípios com estabelecimentos de ensino superior. Estes se espalham nas tipologias centro local (11,1%), centro sub-regional (11,1%), capital regional (55,6%) e metrópole (22,2%).

A região Nordeste tem 34 municípios com instituições de ensino superior, distribuídas em tipologias centro de zona (14,7%), centro sub-regional (26,5%), área metropolitana (8,8%), capital regional (41,7%) e metrópole (8,8%).

Essas instituições estão presentes em 13 cidades da região Centro-Oeste, espalhadas nas tipologias centro de zona (30,8%), centro local (7,7%), centro sub-regional (23,1%), capital regional (23,1%) e metrópole (15,4%).

No Sudeste há 72 cidades com instituições públicas de ensino superior, dispersos pelas tipologias centro de zona (29,2%), centro local (6,9%), centro sub-regional (25%), capital regional (18,1%), metrópole (5,6%) e área metropolitana (16,7%).

Os estabelecimentos públicos de ensino superior da região Sul possuem presença em 29 municípios e estão distribuídos nas tipologias centro de zona (17,2%), centro local (6,9%), centro sub-regional (31%), capital regional (31%), metrópole (6,9%) e área metropolitana (6,9%).

Existência

A tabela 6 e o cartograma apresentado a seguir apresentam as informações sobre a existência e a distribuição desses equipamentos para as diversas regiões e os diferentes tipos de municípios que compõem a rede urbana brasileira.

Para a região Norte do país observa-se que 2% dos municípios são cobertos por escolas de ensino superior públicas. Por tipologia, vê-se que isto ocorre em 100% dos municípios da metrópole, 0,3% do centro local, 5,3% do centro sub-regional e 62,5% da capital regional.

Na região Nordeste esse atendimento se dá em 1,9% de seus municípios, distribuídos da seguinte forma: 100% dos municípios da metrópole, 3% do centro de zona, 15,3% do centro sub-regional, 77,8% da capital regional e 5,9% dos municípios da área metropolitana.

A existência de municípios com escolas públicas de ensino superior em relação ao total de municípios da região Centro-Oeste é de 2,8%. Quando se analisa as tipologias observa-se a seguinte existência: 100% dos municípios da metrópole, 5,8% do centro de zona, 0,3% do centro local, 37,5% do centro sub-regional e 100% dos municípios da capital regional.

Já a região Sudeste conta com 4,3% de seus municípios atendidos. Ao atentar às tipologias, observa-se existência em 100% dos municípios da metrópole, 13,3% do centro de zona, 0,2% do centro local, 23,1% do centro sub-regional, 60% da capital regional e 3,8% dos municípios da área metropolitana.

A existência dos municípios da região Sul é de 2,4%. Sendo que, por tipologia, 100% das metrópoles são atendidas, assim como 3,9% do centro de zona, 0,2% do centro local, 23,1% do centro sub-regional, 60% da capital regional e 3,8% dos municípios da área metropolitana.

TABELA 6

Distribuição dos municípios brasileiros com estabelecimentos de públicos de ensino superior por regiões e tipologias municipais – 2007

Regiões/tipologias	Municípios com escolas públicas de ensino superior (A)	% tipologias nas regiões	% tipologias no Brasil	Quantidade de municípios (B)	Existência (A)/(B)*100
Norte	9	100,0	5,7	449	2,0
Área metropolitana	0	0,0	0,0	5	0,0
Capital regional	5	55,6	3,2	8	62,5
Centro de zona	0	0,0	0,0	35	0,0
Centro local	1	11,1	0,6	380	0,3
Centro sub-regional	1	11,1	0,6	19	5,3
Metrópole	2	22,2	1,3	2	100,0
Nordeste	34	100,0	21,5	1.793	1,9
Área metropolitana	3	8,8	1,9	51	5,9
Capital regional	14	41,2	8,9	18	77,8
Centro de zona	5	14,7	3,2	165	3,0
Centro local	0	0,0	0,0	1.497	0,0
Centro sub-regional	9	26,5	5,7	59	15,3
Metrópole	3	8,8	1,9	3	100,0
Centro-Oeste	13	100,0	8,2	466	2,8
Área metropolitana	0	0,0	0,0	15	0,0
Capital regional	3	23,1	1,9	3	100,0
Centro de zona	4	30,8	2,5	69	5,8
Centro local	1	7,7	0,6	369	0,3

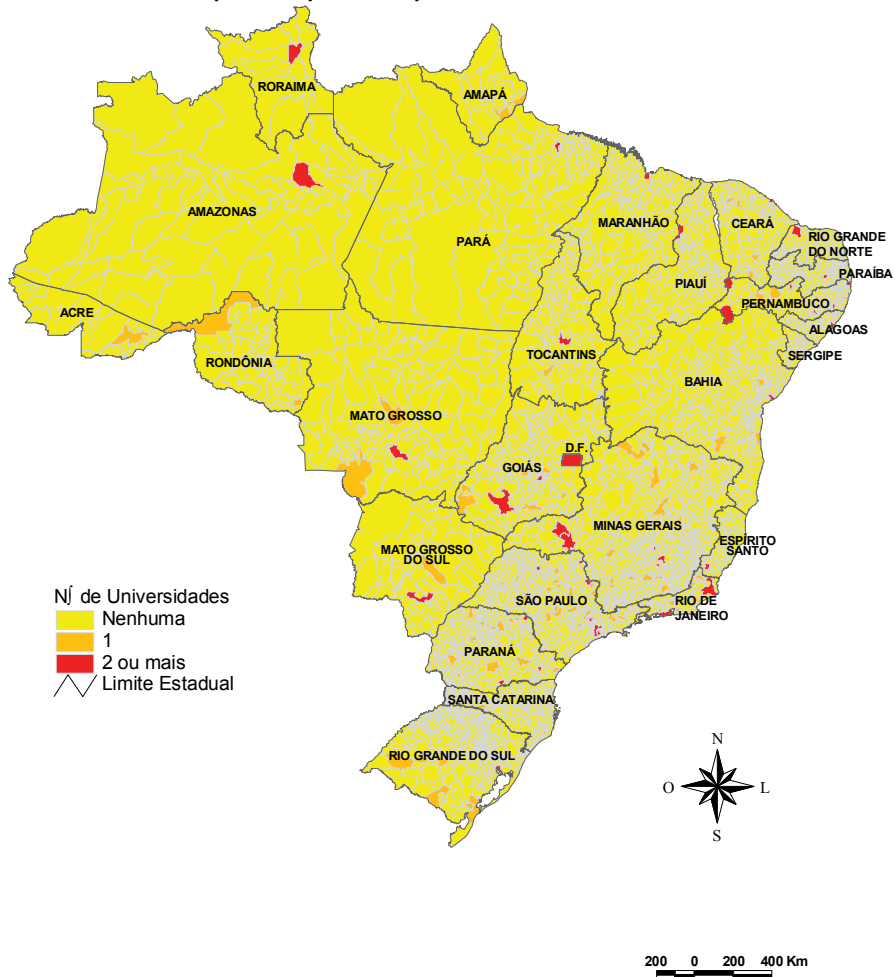
(Continua)

(Continuação)

Centro sub-regional	3	23,1	1,9	8	37,5
Metrópole	2	15,4	1,3	2	100,0
Sudeste	72	100,0	45,6	1.668	4,3
Área metropolitana	12	16,7	7,6	111	10,8
Capital regional	13	18,1	8,2	26	50,0
Centro de zona	21	29,2	13,3	158	13,3
Centro local	5	6,9	3,2	1.295	0,4
Centro sub-regional	18	25,0	11,4	75	24,0
Metrópole	3	5,6	2,5	3	100,0
Sul	29	100,0	18,4	1.188	2,4
Área metropolitana	2	6,9	1,3	53	3,8
Capital regional	9	31,0	5,7	15	60,0
Centro de zona	5	17,2	3,2	129	3,9
Centro local	2	6,9	1,3	950	0,2
Centro sub-regional	9	31,0	5,7	39	23,1
Metrópole	2	6,9	1,3	2	100,0
Brasil	157	100,0	100,0	5.564	2,8
Área metropolitana	17	10,8	10,8	235	7,2
Capital regional	44	27,8	27,8	70	62,9
Centro de zona	35	22,2	22,2	556	6,3
Centro local	9	5,7	5,7	4.491	0,2
Centro sub-regional	40	25,3	25,3	200	20,0
Metrópole	12	8,2	8,2	12	100,0

Fonte: INEP/MEC.

MAPA 4
Universidades públicas¹ por município – 2007



Elaboração própria a partir dos dados do INEP/MEC.
Notas: ¹ Das esferas federal, estadual e municipal.

O que se verifica, no caso da distribuição dos estabelecimentos de ensino, é que o ensino médio encontra-se relativamente bem distribuído no país. As regiões que apresentam menor existência são as do Sul e Sudeste, embora muito próximo da existência universal, à exceção dos centros urbanos classificados como centro local, provavelmente em decorrência da maior densidade de suas redes urbanas e por possuírem estados com um número muito grande de municípios (especialmente Minas Gerais e São Paulo), o que faz com que a população de municípios pequenos e que estejam próximos de outros com esse equipamento público

possam se deslocar com facilidade. Tal fato já não acontece nas regiões Norte e Centro-Oeste, em que a rede de cidades é mais rarefeita e os núcleos municipais encontram-se distantes entre si.

Já com relação ao ensino superior, era de se supor que a distribuição fosse menos dispersa pelo território, e, de fato, os estabelecimentos se encontram majoritariamente nas metrópoles e nas capitais regionais, que são os que polarizam os serviços e os fluxos de transporte. Chamam atenção, ainda, as baixas participações das áreas metropolitanas – mesmo na região Sudeste, que conta com as maiores áreas metropolitanas do país – e dos centros de zona.

3.3 Cultura

No setor da cultura, as informações coletadas tratam da existência, nos municípios, de pelo menos um dos seguintes equipamentos tradicionais de prática cultural: biblioteca, museu, teatro, fundação municipal, cineclube, sala de espetáculos e centro cultural.⁹

A tabela 7 mostra a distribuição dos equipamentos culturais¹⁰ nas unidades de Federação brasileiros, com base em dados do suplemento de cultura da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) para o ano de 2006.

TABELA 7
Equipamentos culturais por unidade da Federação – 2006

UF/região	Nº fundações municipais de cultura	Nº municípios que mantêm, patrocinam ou financiam cineclubes	Nº bibliotecas públicas	Nº de municípios que mantêm museus	Nº de municípios que mantêm teatros ou salas de espetáculos	Nº municípios que mantêm centros culturais
Acre	4	2	36	2	6	8
Amapá	1	1	48	4	1	26
Amazonas	–	1	41	–	–	6
Pará	6	3	236	9	19	26
Rondônia	4	1	46	4	3	9
Roraima	2	–	11	–	3	3
Tocantins	1	–	241	4	5	17
Norte	18	8	659	23	37	95
Alagoas	5	1	115	10	9	13

(Continua)

9. O capítulo 9 deste livro apresenta uma abordagem complementar à deste capítulo, apresentando um panorama sobre o acesso a tecnologias digitais e as políticas culturais para o digital.

10. Segundo a definição adotada pela MUNIC 2006, os equipamentos culturais constituem o estoque fixo ligado às culturas existentes no município, aberto ao público, podendo ser mantido pela iniciativa privada ou pelo poder público de qualquer esfera (federal, estadual ou municipal).

(Continuação)

UF/região	Nº fundações municipais de cultura	Nº municípios que mantêm, patrocinam ou financiam cineclubes	Nº bibliotecas públicas	Nº de municípios que mantêm museus	Nº de municípios que mantêm teatros ou salas de espetáculos	Nº municípios que mantêm centros culturais
Bahia	8	8	441	31	72	89
Ceará	12	5	237	37	55	57
Maranhão	7	–	200	8	14	30
Paraíba	8	2	244	26	16	23
Pernambuco	11	3	229	29	32	45
Piauí	3	1	292	16	9	20
Rio Grande do Norte	9	1	203	15	14	20
Sergipe	2	1	79	6	4	12
Nordeste	65	22	2.040	178	225	309
Espírito Santo	–	4	115	19	15	19
Minas Gerais	37	10	1.029	112	101	142
Rio de Janeiro	23	16	285	183	208	221
São Paulo	13	13	976	28	45	51
Sudeste	73	53	2.405	342	369	433
Paraná	29	9	616	77	122	149
Rio Grande do Sul	15	8	509	205	78	121
Santa Catarina	36	3	316	91	26	53
Sul	80	20	1.441	373	226	323
Distrito Federal	–	–	23	1	1	1
Goiás	3	3	258	26	20	40
Mato Grasso	12	–	88	14	15	12
Mato Grosso do Sul	1	–	134	10	12	24
Centro Oeste	16	3	503	51	48	77
Brasil	252	106	7.048	967	905	1.237

Fonte: Matijascic (2009) com base na MUNIC 2006/IBGE.

A biblioteca pública é o mais numeroso equipamento cultural, dada a sua existência em 89,1% dos municípios brasileiros, no ano de 2006. Os museus estavam presentes em apenas 1.219 (21,9%) dos 5.564 municípios brasileiros. Os teatros e salas de espetáculo e os centros culturais ocorriam em 1.181 (21,9%) e 1.378 (24,8%) dos municípios brasileiros. A região Sudeste e os municípios com população superior a 500 mil habitantes apresentam uma concentração maior de equipamentos culturais em termos relativos, refletindo o tradicional processo das desigualdades espaciais existentes no país.

Em 2006, segundo a Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE, os estabelecimentos públicos de cultura considerados em seu conjunto¹¹ estavam presentes em 5.347 municípios, espalhados pelas regiões Norte (7,9%), Nordeste (31,3%), Centro-Oeste (8,5%), Sudeste (30,8%) e Sul (21,6%).

O Norte possui equipamentos públicos de cultura em 420 dos 449 municípios, espalhados pelas tipologias centro local (83,8%), centro de zona (8,3%), centro sub-regional (4,3%), área metropolitana (1,2%), capital regional (1,9%) e metrópole (0,5%).

Esses equipamentos existem em 1.672 dos 1.793 municípios da região Nordeste, presentes nas tipologias centro local (82,4%), centro de zona (9,9%), centro sub-regional (3,5%), área metropolitana (3%), capital regional (1,1%) e metrópole (0,2%).

A região Centro-Oeste tem 456, dos 466 municípios com algum dos equipamentos culturais. Os estabelecimentos de cultura dessa região se ramificam entre as tipologias centro local (78,7%), centro de zona (15,1%), centro sub-regional (1,8%), área metropolitana (3,3%), capital regional (0,7%) e metrópole (0,4%).

Na região Sudeste, por seu turno, os equipamentos públicos de cultura podem ser encontrados em 1.645 dos seus 1.668 municípios e seguem com a seguinte distribuição, segundo as tipologias de inserção na rede urbana: centro local (77,3%), centro de zona (9,6%), centro sub-regional (4,6%), área metropolitana (6,7%), capital regional (1,6%) e metrópole (0,2%).

A região Sul conta com 1.154 dos 1.188 municípios equipados com estabelecimentos de cultura, distribuídos em centro local (79,4%), centro de zona (11,2%), centro sub-regional (3,4%), área metropolitana (4,6%), capital regional (1,3%) e metrópole (0,2%).

Existência

A tabela 8 e o cartograma, apresentado posteriormente, trazem as informações e ilustram a existência dos equipamentos culturais no território brasileiro, considerando a tipologia dos municípios da REGIC.

A região Norte possui 93,5% de seus municípios atendidos por estabelecimentos públicos de cultura, os quais estão presentes nas tipologias centro local (92,6% de existência), centro de zona (100%), centro sub-regional (94,7%), área metropolitana (100%), capital regional (100%) e metrópole (100%).

11. Biblioteca, museu, teatro, fundação municipal, cineclubes, sala de espetáculos e centro cultural.

TABELA 8
Distribuição dos municípios brasileiros com estabelecimentos públicos de cultura segundo regiões e tipologias – 2006

Regiões/tipologias	Municípios com algum equipamento cultural (A)	% tipologias nas regiões	% tipologias no Brasil	Quantidade de municípios (B)	Existência (A)/(B)*100
Norte	420	100,0	7,9	449	93,5
Área metropolitana	5	1,2	0,1	5	100,0
Capital regional	8	1,9	0,1	8	100,0
Centro de zona	35	8,3	0,7	35	100,0
Centro local	352	83,8	6,6	380	92,6
Centro sub-regional	18	4,3	0,3	19	94,7
Metrópole	2	0,5	0,0	2	100,0
Nordeste	1.672	100,0	31,3	1.793	93,3
Área metropolitana	50	3,0	0,9	51	98,0
Capital regional	18	1,1	0,3	18	100,0
Centro de zona	165	9,9	3,1	165	100,0
Centro local	1.378	82,4	25,8	1.497	92,1
Centro sub-regional	58	3,5	1,1	59	98,3
Metrópole	3	0,2	0,1	3	100,0
Centro-Oeste	456	100,0	8,5	466	97,9
Área metropolitana	15	3,3	0,3	15	100,0
Capital regional	3	0,7	0,1	3	100,0
Centro de zona	69	15,1	1,3	69	100,0
Centro local	359	78,7	6,7	369	97,3
Centro sub-regional	8	1,8	0,1	8	100,0
Metrópole	2	0,4	0,0	2	100,0
Sudeste	1.645	100,0	30,8	1.668	98,6
Área metropolitana	111	6,7	2,1	111	100,0
Capital regional	26	1,6	0,5	26	100,0
Centro de zona	158	9,6	3,0	158	100,0
Centro local	1.272	77,3	23,8	1.295	98,2
Centro sub-regional	75	4,6	1,4	75	100,0
Metrópole	3	0,2	0,1	3	100,0

(Continua)

(Continuação)

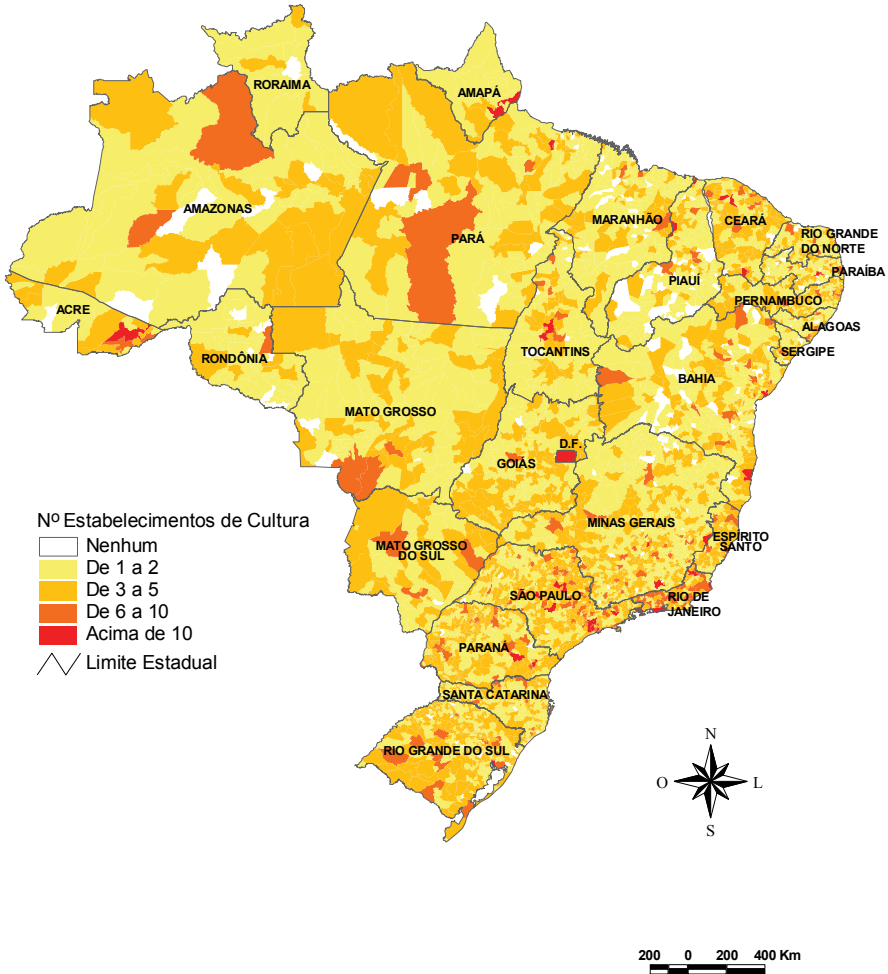
Regiões/tipologias	Municípios com algum equipamento cultural (A)	% tipologias nas regiões	% tipologias no Brasil	Quantidade de municípios (B)	Existência (A)/(B)*100
Sul	1.154	100,0	21,6	1.188	97,1
Área metropolitana	53	4,6	1,0	53	100,0
Capital regional	15	1,3	0,3	15	100,0
Centro de zona	129	11,2	2,4	129	100,0
Centro local	916	79,4	17,1	950	96,4
Centro sub-regional	39	3,4	0,7	39	100,0
Metrópole	2	0,2	0,0	2	100,0
Brasil	5.347	100,0	100,0	5.564	96,1
Área metropolitana	234	4,4	4,4	235	99,6
Capital regional	70	1,3	1,3	70	100,0
Centro de zona	556	10,4	10,4	556	100,0
Centro local	4.277	80,0	80,0	4.491	95,2
Centro sub-regional	198	3,7	3,7	200	99,0
Metrópole	12	0,2	0,2	12	100,0

Fonte: MUNIC/IBGE.

Na região Nordeste observa-se que 93,3% dos municípios possuem tais estabelecimentos. Esses se dividem da seguinte forma: centro local (92,1%), centro de zona (100%), centro sub-regional (98,3%), área metropolitana (98%), capital regional (100%) e metrópole (100%).

MAPA 5

Existência de estabelecimentos públicos de cultura por município



Fonte: IBGE (2006a).

No Centro-Oeste essa participação corresponde a 97,9% dos municípios existentes. Sendo distribuídos pelas tipologias centro local (97,3%), centro de zona (100%), centro sub-regional (100%), área metropolitana (100%), capital regional (100%) e metrópole (100%).

A participação de municípios com estabelecimentos de cultura públicos, em relação ao total, na região Sudeste é de 98,6%. Quando se observa esta informação por tipologia, nota-se: centro local (98,2%), centro de zona (100%), centro sub-regional (100%), área metropolitana (100%), capital regional (100%) e metrópole (100%).

A presença dos estabelecimentos públicos de cultura na região Sul é de 97,1%. Segundo a tipologia, observa-se a seguinte proporção: centro local (96,4%), centro de zona (100%), centro sub-regional (100%), área metropolitana (100%), capital regional (100%) e metrópole (100%).

Embora este trabalho não reflita a qualidade dos equipamentos, mas somente sua distribuição, é de se ressaltar que em apenas em 7,9% dos centros locais nordestinos – que é o pior caso – não há a ocorrência de algum tipo de equipamento cultural.

Vale ressaltar, também, a relativa concentração de municípios com mais de um equipamento cultural em municípios de maior porte e que apresentam uma posição hierárquica mais elevada na rede urbana do país, como é o caso das metrópoles e das capitais regionais, mostrando a intensa concentração dos equipamentos culturais nesses aglomerados urbanos de maiores dimensões.

3.4 Assistência social

A assistência social é voltada ao atendimento da população em situação de vulnerabilidade e risco social. O Sistema Único de Assistência Social (Suas) possui um modelo de gestão descentralizado e participativo, que é regulado e organizado por todo território nacional. A lógica de ação se dá em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil.

Em 2008, segundo o MDS, os Centros de Referência de Assistência Social (Cras) estavam em 3.831 municípios, distribuídos pelas regiões Norte (8,5%), Nordeste (41,1%), Centro-Oeste (8,7%), Sudeste (28%) e Sul (13,7%). No capítulo 6 deste livro pode ser encontrada uma análise da rede de Cras e de Centros de Referência Especializada de Assistência Social (Creas) existente no país, que expande e complementa o panorama apresentado nesta seção. Ainda neste livro, vale fazer referência também ao capítulo 2, que aborda a questão das instituições de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei e dos abrigos para crianças e adolescentes em situação de abandono, e o capítulo 3, que trata das instituições de longa permanência para idosos.

Em termos da presença do Cras nas regiões do país e nos diversos tipos de municípios da rede urbana brasileira, a região Norte possui 324 deles. As cidades com Cras, desta região, estão divididas entre as tipologias centro local (81,5%), centro de zona (8,3%), área metropolitana (1,5%), centro sub-regional (5,6%), capital regional (2,5%) e metrópole (0,6%).

Os Cras das tipologias municipais da região Nordeste estão em 1.573 municípios e seguem com a seguinte distribuição: centro local (81,9%), centro de zona (9,9%), área metropolitana (3,1%), centro sub-regional (3,7%), capital regional (1,1%) e metrópole (0,2%).

A região Centro-Oeste conta com 335 municípios com os centros de assistência social, sendo centro local (74,6%), centro de zona (17,6%), área metropolitana (3,9%), centro sub-regional (2,4%), capital regional (0,9%) e metrópole (0,6%).

O Sudeste possui Cras em 1.074 municípios, repartidos pelas tipologias centro local (68,6%), centro de zona (12,4%), área metropolitana (9,7%), centro sub-regional (6,6%), capital regional (2,4%) e metrópole (0,3%).

São 525 municípios equipados com Cras na região Sul, ramificados nas tipologias centro local (72%), centro de zona (13,7%), área metropolitana (5,9%), centro sub-regional (6,6%), capital regional (2,9%) e metrópole (0,4%).

Existência

No que se refere à existência dos Cras, a tabela 9 e o cartograma, apresentado em seguida, trazem os dados relativos à distribuição dos Cras no território brasileiro.

Neles pode-se ver que a região Norte possui 72,2% de seus municípios com pelo menos um Cras. Os municípios situados em áreas metropolitana, capital regional e metrópole possuem existência de 100%. Já as tipologias centro local (69,5%), centro de zona (77,1%) e centro sub-regional (94,7%) possuem alguns municípios sem a estrutura dos Cras.

A participação de municípios com Cras em relação ao total de municípios da região Nordeste é de 87,7% e seguem a seguinte distribuição: metrópole e capital regional – ambos com 100% –, centro local (86,1%), centro de zona (94,5%), área metropolitana (96,1%) e centro sub-regional (98,3%).

O peso das cidades com Cras da região Centro-Oeste é de 71,9%. Entre as tipologias nota-se o seguinte peso: centro local (67,8%), centro de zona (85,5%), área metropolitana (86,7%), centro sub-regional (100%), capital regional (100%) e metrópole (100%).

O Sudeste possui uma proporção de 64,4% dos municípios cobertos com um ou mais Cras. As tipologias municipais seguem com a seguinte existência: centro local (56,9%), centro de zona (84,2%), área metropolitana (93,7%), centro sub-regional (94,7%), capital regional (100%) e metrópole (100%).

Por fim, a região Sul consolida uma existência de 44,2%, observando a presença de Cras nas tipologias centro local (39,8%), centro de zona (55,8%), área metropolitana (58,5%), centro sub-regional (69,2%), capital regional (100%) e metrópole (100%).

A distribuição dos Cras no território ocorre de forma proporcional à hierarquia das cidades na rede urbana brasileira, ou seja, os municípios de posição hierárquica mais elevada possuem esse equipamento, enquanto a sua ocorrência em municípios de posição hierárquica mais baixa é menos intensa.

Em termos de distribuição nas diversas regiões do país, nota-se que nas regiões Sul e Sudeste a ocorrência desse equipamento encontra-se abaixo da existência média nacional, enquanto o Nordeste apresenta, proporcionalmente, a maior ocorrência de municípios com Cras.

TABELA 9
Distribuição dos municípios brasileiros com Cras segundo regiões e tipologias municipais – 2008

Regiões/tipologias	Municípios com Cras (A)	% tipologias nas regiões	% tipologias no Brasil	Quantidade de municípios (B)	Existência (A)/(B)*100
Norte	324	100,0	8,5	449	72,2
Área metropolitana	5	1,5	0,1	5	100,0
Capital regional	8	2,5	0,2	8	100,0
Centro de zona	27	8,3	0,7	35	77,1
Centro local	264	81,5	6,9	380	69,5
Centro sub-regional	18	5,6	0,5	19	94,7
Metrópole	2	0,6	0,1	2	100,0
Nordeste	1.573	100,0	41,1	1.793	87,7
Área metropolitana	49	3,1	1,3	51	96,1
Capital regional	18	1,1	0,5	18	100,0
Centro de zona	156	9,9	4,1	165	94,5
Centro local	1.289	81,9	33,6	1.497	86,1
Centro sub-regional	58	3,7	1,5	59	98,3
Metrópole	3	0,2	0,1	3	100,0
Centro-Oeste	335	100,0	8,7	466	71,9
Área metropolitana	13	3,9	0,3	15	86,7
Capital regional	3	0,9	0,1	3	100,0
Centro de zona	59	17,6	1,5	69	85,5
Centro local	250	74,6	6,5	369	67,8
Centro sub-regional	8	2,4	0,2	8	100,0
Metrópole	2	0,6	0,1	2	100,0
Sudeste	1.074	100,0	28,0	1.668	64,4
Área metropolitana	104	9,7	2,7	111	93,7
Capital regional	26	2,4	0,7	26	100,0
Centro de zona	133	12,4	3,5	158	84,2

(Continua)

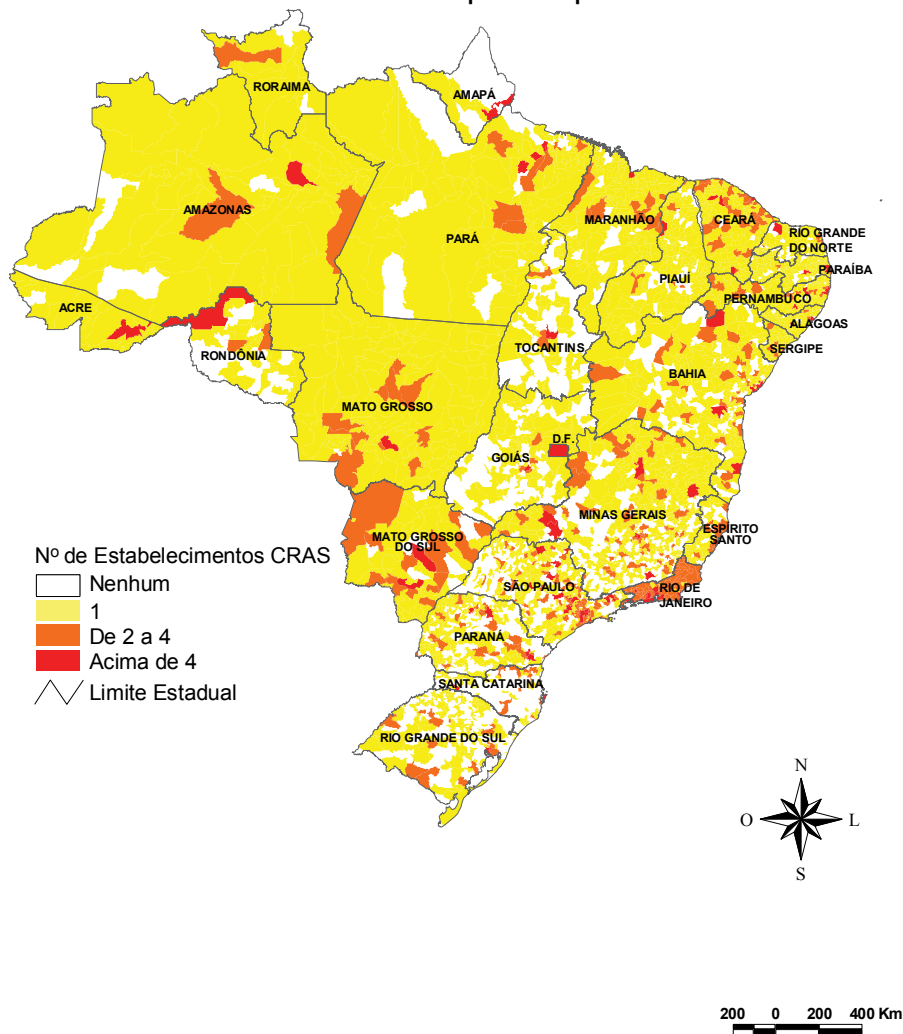
(Continuação)

Regiões/tipologias	Municípios com Cras (A)	% tipologias nas regiões	% tipologias no Brasil	Quantidade de municípios (B)	Existência (A)/(B)*100
Centro local	737	68,6	19,2	1.295	56,9
Centro sub-regional	71	6,6	1,9	75	94,7
Metrópole	3	0,3	0,1	3	100,0
Sul	525	100,0	13,7	1.188	44,2
Área metropolitana	31	5,9	0,8	53	58,5
Capital regional	15	2,9	0,4	15	100,0
Centro de zona	72	13,7	1,9	129	55,8
Centro local	378	72,0	9,9	950	39,8
Centro sub-regional	27	5,1	0,7	39	69,2
Metrópole	2	0,4	0,1	2	100,0
Brasil	3.831	500,0	100,0	5.564	68,9
Área metropolitana	202	24,1	5,3	235	86,0
Capital regional	70	9,8	1,8	70	100,0
Centro de zona	447	62,0	11,7	556	80,4
Centro local	2.918	378,7	76,2	4.491	65,0
Centro sub-regional	182	23,4	4,8	200	91,0
Metrópole	12	2,1	0,3	12	100,0

Fonte: MDS.

MAPA 6

Centros referência de assistência social por município – 2008



Fonte: MDS.

3.5 Previdência social

As políticas relacionadas à previdência social foram desenvolvidas para que os riscos que recaem sobre os trabalhadores, levando a perdas temporárias ou permanentes da capacidade de trabalho, sejam compensados por meio de remuneração. O sistema existente é universal e abrangente, possuindo elevados níveis de existência, e aparece como item mais destacado na dotação orçamentária do governo em geral.

O Ministério da Previdência Social e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) são os órgãos governamentais responsáveis pelo atendimento da população segurada e contribuinte da previdência social. A estrutura física de atendimento à população é composta por unidades físicas específicas, com funções dadas pelo tipo de atividade desenvolvida em cada equipamento: habilitação, concessão ou manutenção de benefícios, realização de exames médicos-periciais, atendimentos aos inscritos no programa de habilitação profissional, entre outros.

O Decreto nº 5.870/2006 disciplina a estrutura organizacional do INSS, que é composta por gerências regionais, gerências-executivas, agências da previdência social, auditorias e corregedorias regionais, procuradorias regionais e seccionais, assim como agências de benefícios por incapacidade e atendimento de demandas judiciais.

As agências da previdência social são os equipamentos públicos mais numerosos, com competência para proceder ao reconhecimento inicial, manutenção, recurso e revisão de direitos ao recebimento de benefícios previdenciários e assistenciais e a operacionalização da compensação previdenciária. Em maio de 2009, as agências da previdência social totalizavam 1.209, sendo 1.111 fixas e 193 precvidades.¹² (BRASIL, 2009f).

No que diz respeito à distribuição das agências da previdência social no território, 452 (37,4%) concentram-se nas regiões Sudeste, 330 (27,3%) no Nordeste, 216 (17,9%) no Sul e em menor quantidade nas regiões Centro-Oeste e Norte, com 117 (9,7%) e 94 (7,8%), respectivamente. As unidades da Federação que concentram mais agências da previdência são os estados de São Paulo (182), Minas Gerais (153), Rio Grande do Sul (102) e Rio de Janeiro (97).

A tabela 10 apresenta a distribuição das agências da previdência social e da precvidades por unidade da Federação, com data base em maio de 2009.

12. O precvidades corresponde a uma pequena unidade da previdência social, montada em parceria com as prefeituras, em municípios que não possuem outros pontos de atendimento da previdência social.

TABELA 10
Agências da previdência social e prevcidades – maio 2009

UF/região	Agências da previdência social	Prevcidades	Agências da previdência social fixas
Acre	6	3	5
Amapá	5	–	4
Amazonas	19	–	16
Pará	32	–	27
Rondônia	16	2	13
Roraima	4	1	3
Tocantins	12	6	10
Norte	94	12	78
Alagoas	20	1	18
Bahia	96	5	87
Ceará	46	10	43
Maranhão	29	1	25
Paraíba	32	3	30
Pernambuco	50	17	45
Piauí	22	1	20
Rio Grande do Norte	24	3	22
Sergipe	11	2	10
Nordeste	330	43	300
Espírito Santo	20	1	19
Minas Gerais	153	9	143
Rio de Janeiro	97	3	90
São Paulo	182	46	177
Sudeste	452	59	429
Paraná	59	29	53
Rio Grande do Sul	102	11	93
Santa Catarina	55	11	50
Sul	216	51	196
Distrito Federal	14	–	12
Goiás	38	17	35
Mato Grasso	31	7	29
Mato Grosso do Sul	34	4	32
Centro Oeste	117	28	108
Brasil	1.209	193	1.111

Fonte: Matijascic (2009), com base em dados do MPS.

3.6 Trabalho

Os programas de trabalho, emprego e renda são realizados por meio de uma rede institucional complexa, que abrange os três níveis da Federação, instituições públicas e semipúblicas – sistemas de aprendizagem – e não governamentais –, centros de formação de sindicatos e organizações da sociedade civil –, além de instâncias de participação social – comissões e conselhos municipais e estaduais. O componente mais longo e capilarizado desse sistema são os postos do Sistema Nacional de Emprego (Sine), cuja principal atribuição é realizar atividades de intermediação de mão de obra.

Em 2008, segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego, o Brasil possuía 1.266 postos do Sine espalhados pelas regiões Norte (5,7%), Nordeste (19%), Centro-Oeste (8,5%), Sudeste (32,7%) e Sul (34,2%), conforme dados da tabela 11, representados no cartograma apresentado posteriormente. Neste caso, não foi possível apresentar os dados conforme a tipologia dos municípios da rede urbana brasileira.

TABELA 11
Quantidade de postos do Sine: intermediação de mão de obra –2008

Regiões/UFs	Postos do Sine	Porcentagem na região	Porcentagem no Brasil
Norte	72	100,0	5,7
Acre	2	2,8	0,2
Amapá	4	5,6	0,3
Amazonas	13	18,1	1,0
Pará	34	47,2	2,7
Rondônia	9	12,5	0,7
Roraima	1	1,4	0,1
Tocantins	9	12,5	0,7
Nordeste	240	100,0	19,0
Alagoas	13	5,4	1,0
Bahia	82	34,2	6,5
Ceará	38	15,8	3,0
Maranhão	11	4,6	0,9
Paraíba	18	7,5	1,4
Pernambuco	29	12,1	2,3
Piauí	16	6,7	1,3
Rio Grande do Norte	21	8,8	1,7
Sergipe	12	5,0	0,9
Centro-Oeste	107	100,0	8,5
Distrito Federal	18	16,8	1,4

(Continua)

(Continuação)

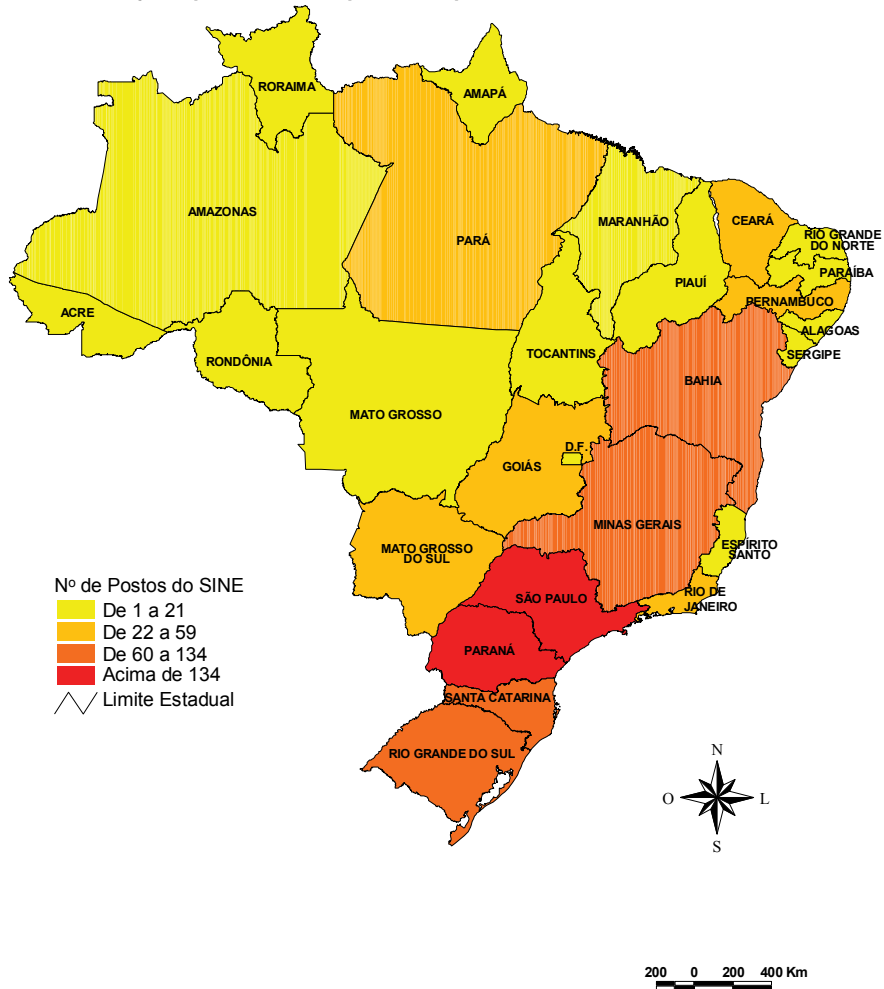
Regiões/UFs	Postos do Sine	Porcentagem na região	Porcentagem no Brasil
Goiás	35	32,7	2,8
Mato Grosso	20	18,7	1,6
Mato Grosso do Sul	34	31,8	2,7
Sudeste	414	100,0	32,7
Espírito Santo	15	3,6	1,2
Minas Gerais	105	25,4	8,3
Rio de Janeiro	59	14,3	4,7
São Paulo	235	56,8	18,6
Sul	433	100,0	34,2
Paraná	195	45,0	15,4
Rio Grande do Sul	134	30,9	10,6
Santa Catarina	104	24,0	8,2
Brasil	1.266	-	100,0

Fonte: MTE.

A região Norte possui 72 postos, distribuídos pelo Acre (2,8%), Amapá (5,6%), Amazonas (18,1%), Pará (47,2%), Rondônia (12,5%), Roraima (1,4%) e Tocantins (12,5%).

Existem 240 postos do Sine na região Nordeste, divididos pelas seguintes unidades da Federação: Alagoas (5,4%), Bahia (34,2%), Ceará (15,8%), Maranhão (4,6%), Paraíba (7,6%), Pernambuco (12,1%), Piauí (6,7%), Rio Grande do Norte (8,8%) e Sergipe (5%).

MAPA 7
 Presença de postos do Sine por município



Elaboração própria a partir dos dados do MTE.

A região Centro-Oeste possui 107 postos do Sine, presentes no Distrito Federal (16,8%), em Goiás (32,7%), Mato Grosso (18,7%) e Mato Grosso do Sul (31,8%).

A região Sudeste está provida de 414 postos, ramificados pelo Espírito Santo (3,6%), Minas Gerais (25,4%), Rio de Janeiro (14,3%) e São Paulo (56,8%).

São 433 postos do Sine na região Sul, separados pelo Paraná (45%), Rio Grande do Sul (30,9%) e Santa Catarina (24%).

A distribuição dos postos do Sine é bastante desigual entre as regiões, se comparada com a quantidade de municípios em cada uma delas: enquanto no Centro-Oeste e no Sudeste elas se apresentam bastante próximas (8,4% de municípios e 8,5% de postos e 30% de municípios e 32,7% de postos, respectivamente), a relação entre as regiões Norte, Nordeste e Sul é extremamente desigual. Enquanto a região Norte tem 8,1% dos municípios, conta com 5,7% de postos do Sine; no caso da região Nordeste, a disparidade é ainda maior, pois ela conta com 32% dos municípios do Brasil, mas com apenas 19% de postos do Sine. Em contrapartida, a região Sul, que conta com 21,4% dos municípios do Brasil, possui 34,2% de postos do Sine, o que mostra o grande grau de articulação dos municípios desta região.

3.7 Segurança pública

Em 2006, segundo a Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE, o Brasil possuía 4.581 municípios com delegacias civis, às quais se distribuíam pelas regiões Norte (8%), Nordeste (33,3%), Centro-Oeste (8%), Sudeste (29,4%) e Sul (21,3%).

Essas delegacias estão em 368 cidades da região Norte, dispersas pelas tipologias municipais centro local (82,1%), centro de zona (8,7%), área metropolitana (1,4%), centro sub-regional (5,2%), capital regional (2,2%) e metrópole (0,5%).

São 1.524 municípios com delegacias civis no Nordeste, divididos pelas tipologias centro local (80,9%), centro de zona (10,5%), área metropolitana (3,3%), centro sub-regional (3,9%), capital regional (1,2%) e metrópole (0,2%).

A região Centro-Oeste conta com 365 municípios com esse tipo de instituição voltada para segurança pública. As delegacias estão divididas entre as tipologias centro local (74%), centro de zona (18,9%), área metropolitana (3,8%), centro sub-regional (2,2%), capital regional (0,8%) e metrópole (0,3%).

A região Sudeste está provida de 1.348 municípios com delegacias civis, ramificados pelas tipologias centro local (73%), centro de zona (11,4%), área metropolitana (8%), centro sub-regional (5,6%), capital regional (1,9%) e metrópole (0,1%).

As delegacias civis existem, ainda, em 976 municípios da região Sul, separados nas tipologias centro local (75,7%), centro de zona (13,2%), área metropolitana (5,3%), centro sub-regional (4%), capital regional (1,5%) e metrópole (0,2%).

Existência

Ao se analisar a proporção de municípios atendidos diretamente por delegacias civis, conforme dados da tabela 12, nota-se que a região Norte possui 82% de suas cidades nessa condição. Ao se observar esta mesma informação por tipologias, percebe-se: centro local (79,5% de municípios cobertos), centro de zona (91,4%), área metropolitana (100%), centro sub-regional (100%), capital regional (100%) e metrópole (100%).

TABELA 12
Distribuição dos municípios brasileiros com delegacias civis segundo regiões e tipologias municipais – 2006

Regiões/tipologias	Municípios com delegacias (A)	% tipologias nas regiões	% tipologias no Brasil	Quantidade de municípios (B)	Existência (A)/(B)*100
Norte	368	100,0	8,0	449	82,0
Área metropolitana	5	1,4	0,1	5	100,0
Capital regional	8	2,2	0,2	8	100,0
Centro de zona	32	8,7	0,7	35	91,4
Centro local	302	82,1	6,6	380	79,5
Centro sub-regional	19	5,2	0,4	19	100,0
Metrópole	2	0,5	0,0	2	100,0
Nordeste	1.524	100,0	33,3	1.793	85,0
Área metropolitana	51	3,3	1,1	51	100,0
Capital regional	18	1,2	0,4	18	100,0
Centro de zona	160	10,5	3,5	165	97,0
Centro local	1.233	80,9	26,9	1.497	82,4
Centro sub-regional	59	3,9	1,3	59	100,0
Metrópole	3	0,2	0,1	3	100,0
Centro-Oeste	365	100,0	8,0	466	78,3
Área metropolitana	14	3,8	0,3	15	93,3
Capital regional	3	0,8	0,1	3	100,0
Centro de zona	69	18,9	1,5	69	100,0
Centro local	270	74,0	5,9	369	73,2
Centro sub-regional	8	2,2	0,2	8	100,0
Metrópole	2	0,3	0,0	2	100,0
Sudeste	1.348	100,0	29,4	1.668	80,8
Área metropolitana	108	8,0	2,4	111	97,3
Capital regional	25	1,9	0,5	26	96,2
Centro de zona	154	11,4	3,4	158	97,5
Centro local	984	73,0	21,5	1.295	76,0
Centro sub-regional	75	5,6	1,6	75	100,0

(Continua)

(Continuação)

Regiões/tipologias	Municípios com delegacias (A)	% tipologias nas regiões	% tipologias no Brasil	Quantidade de municípios (B)	Existência (A)/(B)* 100
Metrópole	3	0,1	0,0	3	100,0
Sul	976	100,0	21,3	1.188	82,2
Área metropolitana	52	5,3	1,1	53	98,1
Capital regional	15	1,5	0,3	15	100,0
Centro de zona	129	13,2	2,8	129	100,0
Centro local	739	75,7	16,1	950	77,8
Centro sub-regional	39	4,0	0,9	39	100,0
Metrópole	2	0,2	0,0	2	100,0
Brasil	4.581	100,0	100,0	5.564	82,3
Área metropolitana	230	5,0	5,0	235	97,9
Capital regional	69	1,5	1,5	70	98,6
Centro de zona	544	11,9	11,9	556	97,8
Centro local	3.528	77,0	77,0	4.491	78,6
Centro sub-regional	200	4,4	4,4	200	100,0
Metrópole	10	0,2	0,2	12	83,3

Fonte: MUNIC/IBGE.

Na região Nordeste esta participação é de 85%, sendo que a existência apresenta o seguinte perfil para as diversas tipologias de municípios: centro local (82,4%), centro de zona (97%), área metropolitana (100%), centro sub-regional (100%), capital regional (100%) e metrópole (100%).

No centro-oeste esta abrangência é de 78,3%. Os dados por tipologia são: centro local (73,2%), centro de zona (100%), área metropolitana (93,3%), centro sub-regional (100%), capital regional (100%) e metrópole (100%).

No que tange aos municípios da região sudeste, que possui 80,8% de existência nessa temática, a distribuição da existência se dá da seguinte forma: centro local (76%), centro de zona (97,5%), área metropolitana (97,3%), centro sub-regional (100%), capital regional (96,2%) e metrópole (100,0%).

Finalmente, a região sul possui 82,2% de seus municípios atendidos diretamente por delegacias civis. Por tipologia, percebe-se tal ordenação: centro local (77,8%), centro de zona (100%), área metropolitana (98,1%), centro sub-regional (100%), capital regional (100%) e metrópole (100%).

O cartograma apresentado a seguir mostra o quão disseminado no território brasileiro se encontra esse equipamento de segurança pública, conformando uma rede bastante capilarizada, na qual os municípios classificados como centros locais apresentam as principais ausências desse equipamento.

Vale destacar, por fim, que no capítulo 5 deste livro encontra-se também uma análise da rede de enfrentamento à violência contras as mulheres, que se estrutura em torno de equipamentos como os centros de referência, as casas abrigo, as delegacias especializadas e os postos de atendimento à mulher, os juizados e varas adaptadas e os núcleos de atendimento especializado da defensoria pública.

MAPA 8

Existência de delegacias civis por município – 2006



Elaboração própria a partir dos dados do IBGE.

3.8 Instituições financeiras públicas federais

Os bancos públicos federais (Banco da Amazônia, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Caixa Econômica Federal) possuem mais de 6.600 agências espalhadas em todo território nacional.

Em abril de 2009, segundo o Banco Central, as agências bancárias públicas federais se faziam presentes em 2.607 municípios, desagregados pelas regiões Norte (6,6%), Nordeste (27,3%), Centro-Oeste (8,9%), Sudeste (31,2%) e Sul (25,9%).

As agências de bancos públicos das tipologias municipais da região Norte estão em 172 municípios e possuem a seguinte distribuição: centro local (61,6%), centro de zona (18,6%), área metropolitana (2,9%), centro sub-regional (11%), capital regional (4,7%) e metrópole (1,2%).

No Nordeste existem 713 cidades com agências bancárias públicas espalhadas pelas tipologias centro local (64,2%), centro de zona (19,9%), área metropolitana (4,9%), centro sub-regional (8%), capital regional (2,5%) e metrópole (0,4%).

A região Centro-Oeste está provida de 233 municípios com essas instituições. As agências estão dispersas nas tipologias centro local (60,5%), centro de zona (28,8%), área metropolitana (5,2%), centro sub-regional (3,4%), capital regional (1,3%) e metrópole (0,9%).

A região Sudeste possui 814 municípios com agências públicas, divididos em centro local (59%), centro de zona (17,9%), área metropolitana (11,5%), centro sub-regional (8,2%), capital regional (2,9%) e metrópole (0,4%).

As agências bancárias públicas se encontram, ainda, em 675 municípios da região Sul, presentes nas tipologias centro local (67,7%), centro de zona (17,9%), área metropolitana (6,8%), centro sub-regional (5%), capital regional (2,2%) e metrópole (0,3%).

Existência

No que se refere à existência de bancos públicos, a tabela 13 e o cartograma apresentado, posteriormente, trazem a distribuição e o grau de existência desses equipamentos nas regiões e diversas tipologias de municípios da rede urbana do país.

A região Norte apresenta 38,3% de seus municípios atendidos por agências bancárias públicas. Essa abrangência na região, segundo as tipologias, ocorre em centro local – apenas 27,9% de existência –, centro de zona (91,4%), área metropolitana, centro sub-regional, capital regional e metrópole, todos esses com 100% de existência.

A participação de municípios com agências bancárias públicas em relação ao total de municípios da região Nordeste é de 39,8% e seguem a seguinte distribuição: centro local (30,6%), centro de zona (86,1%), área metropolitana (68,6%), centro sub-regional (96,6%), capital regional (100%) e metrópole (100%).

Já na região Centro-Oeste essa existência é de 50%. Entre as tipologias nota-se o seguinte ordenamento: centro local (38,2%), centro de zona (97,1%), área metropolitana (80%), centro sub-regional (100%), capital regional (100%) e metrópole (100%).

TABELA 13

Distribuição dos municípios brasileiros com agências bancárias públicas federais segundo regiões e tipologias municipais – abril 2009

Regiões/tipologias	Municípios com agências públicas (A)	% tipologias nas regiões	% tipologias no Brasil	Quant. de municípios no Brasil (B)	Existência (A)/(B)*100
Norte	172	100,0	6,6	449	38,3
Área metropolitana	5	2,9	0,2	5	100,0
Capital regional	8	4,7	0,3	8	100,0
Centro de zona	32	18,6	1,2	35	91,4
Centro local	106	61,6	4,1	380	27,9
Centro sub-regional	19	11,0	0,7	19	100,0
Metrópole	2	1,2	0,1	2	100,0
Nordeste	713	100,0	27,3	1.793	39,8
Área metropolitana	35	4,9	1,3	51	68,6
Capital regional	18	2,5	0,7	18	100,0
Centro de zona	142	19,9	5,4	165	86,1
Centro local	458	64,2	17,6	1.497	30,6
Centro sub-regional	57	8,0	2,2	59	96,6
Metrópole	3	0,4	0,1	3	100,0
Centro-Oeste	233	100,0	8,9	466	50,0
Área metropolitana	12	5,2	0,5	15	80,0
Capital regional	3	1,3	0,1	3	100,0
Centro de zona	67	28,8	2,6	69	97,1
Centro local	141	60,5	5,4	369	38,2
Centro sub-regional	8	3,4	0,3	8	100,0
Metrópole	2	0,9	0,1	2	100,0
Sudeste	814	100,0	31,2	1.668	48,8
Área metropolitana	94	11,5	3,6	111	84,7
Capital regional	24	2,9	0,9	26	92,3
Centro de zona	146	17,9	5,6	158	92,4
Centro local	480	59,0	18,4	1.295	37,1

(Continua)

(Continuação)

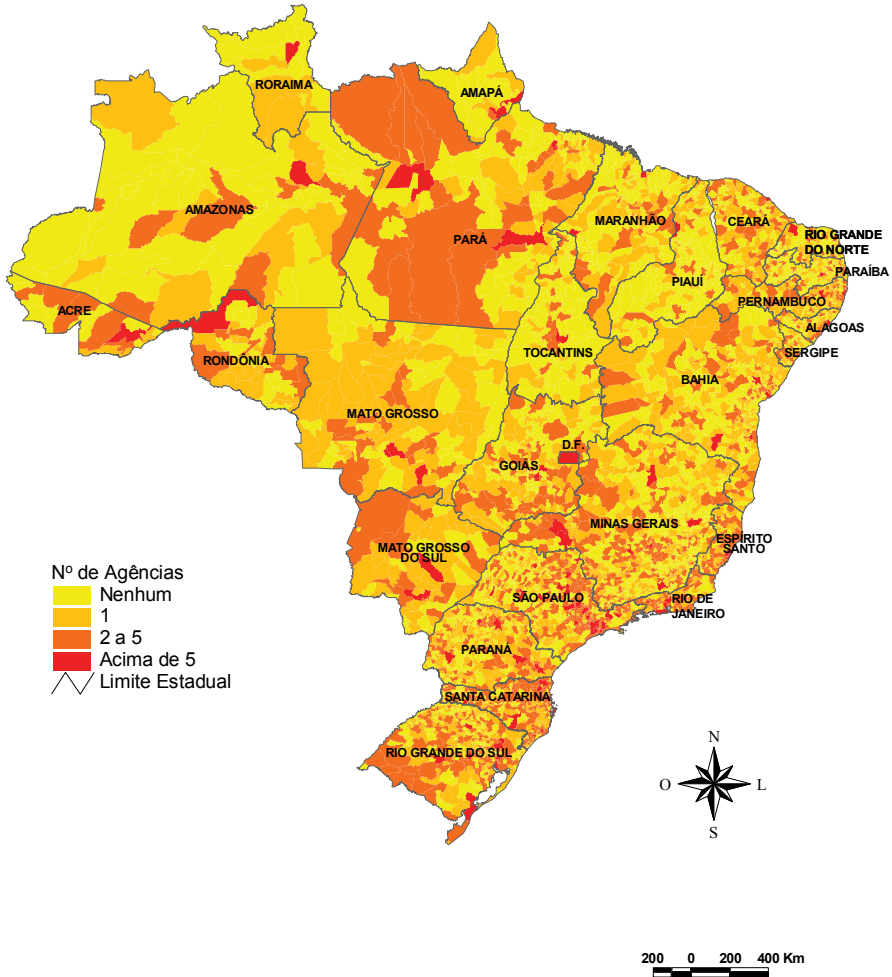
Regiões/tipologias	Municípios com agências públicas (A)	% tipologias nas regiões	% tipologias no Brasil	Quant. de municípios no Brasil (B)	Existência (A)/(B)*100
Centro sub-regional	67	8,2	2,6	75	89,3
Metrópole	3	0,4	0,1	3	100,0
Sul	675	100,0	25,9	1.188	56,8
Área metropolitana	46	6,8	1,8	53	86,8
Capital regional	15	2,2	0,6	15	100,0
Centro de zona	121	17,9	4,6	129	93,8
Centro local	457	67,7	17,5	950	48,1
Centro sub-regional	34	5,0	1,3	39	87,2
Metrópole	2	0,3	0,1	2	100,0
Brasil	2.607	500,0	100,0	5.564	46,9
Área metropolitana	192	31,3	7,4	235	81,7
Capital regional	68	13,6	2,6	70	97,1
Centro de zona	508	103,1	19,5	556	91,4
Centro local	1.642	313,1	63,0	4.491	36,6
Centro sub-regional	185	35,7	7,1	200	92,5
Metrópole	12	3,1	0,5	12	100,0

Fonte: Bacen.

A região Sudeste possui 48,8% de seus municípios com a presença desses equipamentos. Ao se observar a tipologia, nota-se que a tipologia metrópole está 100% coberta, as demais existências observadas foram as seguintes: centro local (37,1%), centro de zona (92,4%), área metropolitana (84,7%), centro sub-regional (89,3%) e capital regional (92,3%).

As agências bancárias públicas estão presentes, ainda, em 56,8% dos municípios da região Sul. Por tipologia, nota-se a seguinte situação: centro local (48,1%), centro de zona (93,8%), área metropolitana (86,8%), centro sub-regional (87,2%), capital regional (100%) e metrópole (100%).

MAPA 9

Presença de agências bancárias de bancos públicos¹ por município – 2009

Elaboração própria a partir dos dados do Bacen.

Nota: ¹ Banco da Amazônia, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Caixa Econômica Federal.

Na análise dos dados e informações prestadas, chama atenção o fato de praticamente dois terços dos centros locais brasileiros não possuírem nenhuma agência bancária de instituições financeiras federais, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, em que esse percentual é ainda mais baixo, com forte impacto negativo sobre o desenvolvimento local.

Considerando todos os programas e projetos geridos pelos bancos públicos e as dificuldades de inserção de parte considerável da população no sistema financeiro, seria importante avaliar, especialmente no caso dos municípios de escassa

atividade econômica, os efeitos e benefícios que a presença de um banco público pode trazer, dado o pequeno interesse de instituições privadas nessas localidades.

De todo modo, apesar do quadro de concentração acima descrito, há que se registrar a existência de parcerias entre os Correios, as casas lotéricas e de alguns estabelecimentos varejistas com instituições financeiras públicas – em especial, a Caixa – e privadas, cujo objetivo é ampliar a capilaridade do atendimento de serviços bancários de varejo no país, por meio de soluções, como o Banco Postal.

De toda forma, essas soluções que atendem apenas parcialmente as necessidades da população de municípios que não possuem essa infraestrutura, não podem ser consideradas equivalentes às agências bancárias existentes no país, não implicando na efetiva ampliação da rede física deste tipo de equipamento.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para apresentar a presença do Estado no território brasileiro foi realizado um grande esforço para delimitar as variáveis existentes e que pudessem ser alocadas para a esfera municipal. Existe muita heterogeneidade em matéria de informação e as diferentes esferas de governo brasileiro pouco se comunicam quando se trata de gerar e consolidar dados rigorosos. Entre os vários problemas existentes para a Federação “à brasileira”, esse é, sem dúvida, um dos mais importantes.

Apesar das dificuldades com a disponibilidade e seleção dos indicadores, os dados apresentados são muito reveladores das desigualdades e da heterogeneidade estrutural que permeia o Brasil. Existem regiões povoadas e mais equipadas, embora o povoamento denso não signifique melhor oferta de serviços públicos *per se*. A concentração de riqueza e da atividade produtiva é que atua nessa direção. Regiões mais afluentes, como é o caso da região Sudeste e dos municípios de maior porte, dispõem dos mais diversos serviços públicos. Por outro lado, vastas áreas com diferentes graus de concentração populacional e menores densidades demográficas, econômicas e de equipamentos, como é o caso do Norte e dos municípios menores, não possuem a mesma sorte e a vida da população é bem mais difícil no que se refere ao acesso a alguns equipamentos e serviços públicos.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL. **Agências bancárias públicas federais 04/2009**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde (MS). **Cadastro nacional dos estabelecimentos de saúde 2009**. Disponível em: <<http://www.datasus.gov.br>>. Acesso em: 5 mar. 2009a.

_____. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo escolar 2007**. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2009b.

_____. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo da educação superior 2007**. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2009c.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Matriz de informações sociais**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 22 mar. 2009d.

_____. Ministério da Previdência Social (MPS). **Agências da previdência social 2009**. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br>>. Acesso em: 6 jun. 2009e.

_____. Ministério da Previdência Social (MPS). **Anuário estatístico da previdência social 2008**. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=850>>. Acesso em: 6 jun. 2009f.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Intermediação de mão de obra 2008**. Disponível em: <<http://www.mtb.gov.br>>. Acesso em: 23 jul. 2009g.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro, 2006a. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 1º abr. 2009.

_____. **Região de influência das cidades**. Rio de Janeiro, 2006b.

MATIJASCIC, M. **Presença do estado no Brasil**: suas unidades e municipalidades. Brasília: Ipea, 2009.

DA CONCEPÇÃO À REALIDADE: SITUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ATENDIMENTO AOS ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI E DOS ABRIGOS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE ABANDONO

1 INTRODUÇÃO

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)¹ estabelece duas categorias de entidade para o atendimento a crianças e adolescentes. Na primeira, encontram-se as instituições que executam programas de acolhimento e proteção institucional para crianças e adolescentes órfãos, abandonados e/ou que precisam permanecer, temporariamente, afastados do convívio familiar por se encontrarem vitimados e ameaçados por maus-tratos, violência, abuso sexual, entre outras violações. Na segunda, encontram-se as instituições que aplicam as medidas socioeducativas de privação de liberdade ao adolescente em conflito com a lei.

As instituições que executam programas de acolhimento e proteção institucional – conhecidas como abrigos, orfanatos etc. – podem ser públicas – vinculadas aos governos estaduais e municipais – ou privadas. Sendo do segundo tipo, podem ou não contar com recursos públicos para o financiamento de seus serviços prestados a crianças e adolescentes. A provisão de recursos públicos depende da priorização pelos conselhos estaduais e/ou municipais de assistência social ou dos Direitos da Criança e do Adolescente que, anualmente, refazem sua programação e podem ou não contemplar determinada instituição para o recebimento de recursos do Fundo de Assistência Social e/ou do Fundo da Criança e do Adolescente. No entanto, os recursos públicos destinados para essas entidades, geralmente, representam uma parcela muito reduzida dos custos totais incorridos por estas instituições. A maior parte dos recursos para o funcionamento destas entidades é de origem privada e tem origem nos recursos próprios das entidades mantenedoras e em recursos doados por pessoas físicas e jurídicas.

1. Lei Federal no 8812, promulgada em 1990 para regulamentar o Art. 227 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) – Art. 227 “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

A segunda categoria de entidade de atendimento criada pelo ECA são as unidades socioeducativas responsáveis pela execução das sentenças privativas de liberdade destinadas aos adolescentes em conflito com a lei, em razão de cometimentos de atos infracionais. Neste caso, essas entidades, que são denominadas de unidades socioeducativas, podem ser voltadas para: *i*) internação provisória; *ii*) internação propriamente dita; e *iii*) medida de semiliberdade.

A medida de *internação provisória* é um procedimento aplicado pelas autoridades judiciais antes da sentença julgada, quando há indícios suficientes de autoria e materialidade do ato infracional cometido pelo adolescente ou quando há um descumprimento de ordem anteriormente aplicada pelo Poder Judiciário. Neste caso, o adolescente permanece internado em unidades socioeducativas, específicas para este fim, até 45 dias, aguardando o julgamento de sua sentença.

A medida de *internação propriamente dita* é a privativa de liberdade, que resulta de um processo judicial já concluído e que a sentença dada foi a reclusão. A medida de internação, de acordo com o ECA, só deveria ser aplicada mediante o cometimento de ato infracional de grave ameaça ou violência à pessoa, ou em casos de reincidência no cometimento de infrações. A duração da medida de internação pode variar de seis meses a até três anos, conforme o princípio da brevidade, da excepcionalidade e do respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

A medida denominada *semiliberdade* é também caracterizada por ser restritiva de liberdade, sendo determinada pela autoridade judicial como medida inicial ou uma forma de transição para o cumprimento de sentença em meio aberto. A semiliberdade não comporta prazo determinado e tem com a internação os princípios anteriormente citados.

De acordo com o documento que trata das diretrizes e do funcionamento do Sistema Nacional Socioeducativo, a criação, a manutenção e o desenvolvimento de programas socioeducativos de semiliberdade, internação e internação provisória são atribuições dos estados da Federação, que devem manter, regular e instituir um sistema estadual socioeducativo, de acordo com as diretrizes gerais fixadas pela União. Dessa forma, as unidades socioeducativas de privação de liberdade deverão ser sempre públicas estaduais.

2 OBJETIVO

O objetivo deste capítulo é analisar a adequação da estrutura física das duas categorias de instituições criadas pelo ECA e apresentadas anteriormente: *i*) as instituições protetivas de acolhimento – do tipo abrigos; e *ii*) as unidades socioeducativas de privação de liberdade ao adolescente infrator.

É importante esclarecer que em geral a sociedade tem dificuldade de diferenciar uma e outra categoria de instituições. De certa forma, para o senso comum é difícil distinguir a situação de abandono e de violação dos direitos das crianças e do adolescente da situação de conflito com a lei da parte de adolescentes infratores. Em todas as situações, as crianças e o adolescente são amparadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e são considerados pessoas humanas em processo de desenvolvimento e sujeitos de direitos. Entretanto, é fundamental ter claro que, para efeito do atendimento e serviços prestados, são duas situações distintas e dois tipos diferentes de categorias de instituições criadas. Por exemplo, o adolescente que comete um delito enfrentará um processo que pode ou não resultar em medida restritiva de liberdade. Em caso positivo, o cumprimento de sua sentença será realizado em uma unidade socioeducativa. Já uma criança ou adolescente que sofre violação de direitos – abandono, vivência de rua, abuso e exploração sexual etc. – requer uma medida de proteção diferente, ou seja, com vista a atender ao melhor interesse da criança ou adolescente que teve seus direitos violados pela própria família, o judiciário pode determinar o afastamento temporário dessa criança de seu meio familiar. Sendo assim, esta criança será acolhida em uma instituição específica – do tipo abrigo – até que os problemas geradores de seu afastamento familiar sejam sanados.

Para a análise das instituições de abrigo, responsáveis pela aplicação das medidas protetivas a crianças e adolescentes vitimados, este trabalho lançará mão dos resultados do Levantamento Nacional de Abrigos, realizado pelo Ipea, em parceria com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR) e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) em 2004 (SILVA, 2004).

Para a análise da situação das instituições socioeducativas responsáveis pela aplicação da medida de privação de liberdade ao adolescente infrator serão utilizados os resultados do Mapeamento Nacional da Situação das Unidades de Execução de Medida Socioeducativa de Privação de Liberdade ao Adolescente em Conflito com a Lei, realizado pelo Ipea no último semestre de 2002 em conjunto com o Departamento da Criança e do Adolescente (DCA), da Secretaria Especial dos Direitos Humanos e do Ministério da Justiça (MJ) (SILVA; MELLO, 2003).²

Conforme pode ser observado, as duas pesquisas em referência guardam uma defasagem temporal significativa em relação ao período atual, já que o Levantamento Nacional dos Abrigos remete à realidade encontrada nestas instituições ao longo de 2004 e o Mapeamento Nacional das Unidades Socioeducativas de Privação de Liberdade ao Adolescente em Conflito com a Lei refere-se à situ-

2. O Departamento da Criança e do Adolescente foi transformado em 2003 na atual Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República.

ação encontrada nessas instituições no segundo semestre de 2002. É importante esclarecer, no entanto, que apesar da defasagem, os dados produzidos por estas pesquisas são únicos. Isto é, até o presente momento, não se conhece a existência de novas pesquisas ou levantamentos, de abrangência nacional, que abordem a situação da estrutura física dessas instituições.

Além disso, acredita-se que as mudanças que ocorreram na situação das instituições pesquisadas entre o período de realização das pesquisas até os dias atuais não foram de grande vulto a ponto de invalidar os resultados que serão apresentados. Esta crença respalda no fato de que as novas legislações e medidas de políticas públicas criadas após a promulgação do ECA para disciplinar e dar novas orientações para o funcionamento dessas instituições são ainda muito recentes. Sendo assim, não teria existido tempo hábil para provocar profundas mudanças na realidade encontrada pelas pesquisas em referência.

No campo das novas legislações e políticas relacionadas às unidades socioeducativas para o adolescente em conflito com a lei, as mudanças mais substantivas da legislação ocorreram em 2006, com a publicação, pelo Conanda e pela Secretaria Especial de Direitos Humanos, do documento que trata da criação do Sistema Nacional Socioeducativo, com o objetivo de uniformizar nacionalmente as medidas e as ações socioeducativas com base no ECA. Da mesma forma, na área das instituições de abrigos, as novas mudanças preconizadas em lei também são recentes, destacando-se a elaboração do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, aprovado pelo Conanda em novembro de 2006 com o objetivo de estruturar um plano nacional destinado a promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária e a aprovação da nova Lei Nacional da Adoção (Lei Federal nº 2.010/2009), sancionada em agosto pelo Executivo federal, que promove mudanças substanciais no ECA nas questões relacionadas à institucionalização de crianças e adolescentes em abrigos.

3 BREVE HISTÓRICO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL

Para compreender a realidade atual das instituições que cuidam do atendimento de crianças e adolescentes, é fundamental compreender que suas estruturas variam de acordo com o olhar que a sociedade tem da sua população infantojuvenil. Assim, é fundamental saber que, desde à época do Brasil colonial até os anos 1990 do século XX, a criança já foi vista pela sociedade de diferentes maneiras, destacando-se: *i*) objeto de proteção social; *ii*) objeto de controle e de disciplina; *iii*) objeto de repressão social; e *iv*) sujeitos de direitos.

A história da assistência à criança no Brasil é marcada pela cultura da institucionalização. Grandes internatos e orfanatos se tornaram o modelo de

atendimento social de crianças em situação de abandono social. Até o fim do século XIX, a assistência à infância e à adolescência desamparada no Brasil se caracterizava pelo atendimento em asilos, realizado por iniciativa de ordens religiosas e de sociedades beneficentes. A formação religiosa era o principal objetivo do atendimento nessas entidades, o que certamente determinava a organização do espaço social em que crianças e adolescentes ficavam confinados. Naquela época, a modalidade de atendimento de bebês abandonados era a roda dos expostos, que surgiu no período colonial por iniciativa da Santa Casa de Misericórdia e foi extinta no período republicano. Esse sistema possibilitava a entrega de bebês por meio de um mecanismo giratório (roda dos expostos), que possibilitava o anonimato do responsável pelo abandono. Segundo estudos históricos, o abandono de bebês nas casas dos expostos atingiu números muito elevados, cujo atendimento era viabilizado pela contratação externa pelas santas casas de “amas de leite”, que, por sua vez, eram frequentemente acusadas de cometerem maus-tratos aos bebês e às crianças aos seus cuidados.

No que diz respeito às instituições responsáveis pelos cuidados aos órfãos, de acordo com Rizzini, as primeiras instituições desse tipo datam do século XVIII e seguem

(...) o modelo de claustro e da vida religiosa. As práticas religiosas e o restrito contato com o mundo exterior eram características fundamentais dos colégios para os meninos órfãos e dos recolhimentos femininos, sendo que, no segundo caso, a clausura era imposta com maior rigor (RIZZINI, 2004, p. 24).

No início do século XX, a situação dessas instituições passa a ser objeto de preocupação da chamada “nova filantropia”, corrente composta especialmente por juristas e médicos que fundamentavam suas críticas nos princípios higienistas da medicina social, justificando tecnicamente a ingerência de especialistas nas instituições asilares. Estas críticas eram direcionadas à ausência de disciplina e organização e à ineficiência no combate aos “males da pobreza”. Apontavam, sobretudo, o descuido com as condições higiênicas, responsáveis pelo aparecimento de doenças e pelas altas taxas de mortalidade infantil verificadas nesses ambientes. Para o movimento higienista, o mais importante era a higiene, a limpeza e a prevenção dos “males” derivados da pobreza, sendo que sua base discursiva era formada por uma apreensão cientificista desta, naturalizada e objetivada pelos preceitos médicos e higiênicos. A intervenção desse movimento contribuiu para que o Estado se sentisse pressionado para exercer o controle sobre a ação das instituições que atuavam na área da infância e da adolescência no país. Em resposta a essa pressão, foi aprovado o Código de Menores de 1927, no qual a institucionalização era vista como via principal e necessária para a solução dos problemas considerados como essenciais à organização social. Foram introduzidos na ação estatal de assistência à infância e à adolescência critérios técnico-científicos, tanto para fiscalização das

entidades e definição do formato do atendimento a ser oferecido, quanto para avaliação e triagem das crianças e dos adolescentes. Isso trouxe novas exigências às instituições de acolhimento infantojuvenil, tanto para a especialização do atendimento, uma vez que os indivíduos atendidos eram agora classificados em categorias, segundo suas características pessoais, familiares, jurídicas e sociais, quanto para a constituição de espaço social e quadro de recursos humanos mais complexo. Os médicos, os psicólogos e os professores, bem como outros profissionais especializados, além do pessoal responsável pela administração institucional e pela manutenção da “ordem”, adquirem importância singular nesse trabalho.

3.1 A DOCTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR

A Doutrina da Situação Irregular que pautava o antigo Código de Menores (Lei nº 6697/1979) não fazia distinção entre os adolescentes que cometiam atos infracionais e as crianças e os adolescentes vítimas de violação de direitos pela sociedade, pela família e/ou pelo Estado. Para essa doutrina um e outro se encontravam em situação irregular, uma vez que a declaração de irregularidade tanto poderia derivar de conduta pessoal (caso de infrações por ele praticadas ou de desvio de conduta), como da família (maus-tratos) ou da própria sociedade (abandono). Dessa forma, a tal “irregularidade” era vista como uma doença social, que não diferenciava as situações decorrentes de condutas pessoais delituosas das situações de vitimização. Sendo assim, o remédio para tal doença social eram os grandes institutos para “menores”, onde se internavam os infratores e os abandonados, partindo do entendimento de que todos estariam, de alguma forma, na mesma “situação irregular”.

A doutrina da situação irregular permaneceu vigente no sistema jurídico brasileiro até 1988, quando a promulgação da Constituição Federal de 1988 mudou de paradigma, passando a contemplar a Doutrina da Proteção Integral. Nesta, as crianças e os adolescentes brasileiros passaram a ser vistos como sujeitos de direitos e a família, o Estado e a sociedade passaram a ter o dever de promovê-los e de restabelecê-los quando alguns dos direitos forem violados.

Durante a vigência da doutrina da situação irregular, inspiradora do antigo Código de Menores, as instituições chamadas “totais”, destinadas a crianças e adolescentes em situação de risco (orfanatos, internatos, asilos e reformatórios), materializavam-se em construções muito características: prédios enormes com longos corredores e quartos numerosos que reuniam muitas camas, onde não havia identidade individualizada dos espaços. Além disso, previam a realização intramuros de quase todas as atividades atinentes à vida das crianças e dos adolescentes abrigados: consultórios médicos, gabinetes odontológicos, enfermarias, salas de aula, capelas e ginásios esportivos. Em síntese, um ambiente tipicamente institucional voltado à ampla intervenção e “reforma” no modo de ser e viver dos

abrigados, uma vez que as instituições tinham como objetivo transformá-los em indivíduos mais adequados às exigências da sociedade da época. Nesse contexto, a opulência das instalações físicas das entidades não só atendia plenamente aos objetivos preventivos e correccionais como demonstrava, também, o prestígio conquistado e a eficiência da ação institucional. Desta forma, crianças e adolescentes afastados de suas famílias e da vida em comunidade eram também ceifados em suas referências ambientais. As grandes dimensões espaciais, a organização impecável, a extrema homogeneidade e a rotina rígida mostravam que ali não estavam em casa.

No fim dos anos 1970, surge um movimento social com uma nova visão sobre crianças e adolescentes – considerando-os sujeitos de sua história –, que evidenciava, entre outras coisas, a perversidade e a ineficácia da prática de confinamento de crianças e adolescentes em instituições.

Na década de 1980, que se caracterizou pelo início da abertura democrática, a legislação e as políticas destinadas aos “menores” passam a ser vistas como representativas do arcabouço autoritário do período anterior. Ao mesmo tempo, o menino de rua torna-se a figura emblemática da situação da criança e do adolescente no Brasil. O crescimento e a consolidação dessas discussões culminaram com a criação, em 1986, da Comissão Nacional Criança e Constituinte. Em 1988, a nova Constituição Federal representou um marco na garantia de direitos básicos. Nesse contexto, contempla a proteção integral a crianças e adolescentes em seus Arts. 227 e 228. Em 1990, o ECA coroa a doutrina da proteção integral, constituindo-se na única legislação no contexto latino-americano adequada aos princípios da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito da Criança.

Para Mendez e Costa (1994), as principais inovações da doutrina da proteção integral de crianças e adolescentes são: *i*) evolução da infância/adolescência como objeto da compaixão/repressão a sujeito pleno de direitos; *ii*) previsão de segregações e privações somente por atos considerados delitos, tal como seriam se praticados por um adulto; *iii*) uso restrito da privação da liberdade – em última instância, em caráter excepcional e com mínima duração –, com tendência à sua abolição; e *iv*) não totalidade institucional, isto é, incompletude institucional em que crianças e adolescentes concretizariam seus direitos sociais – educação, saúde, lazer e profissionalização – no ambiente externo às instituições.

A construção do Direito da Criança e do Adolescente iniciou um amplo processo de reordenamento institucional, destacando-se a desjudicialização das práticas de caráter administrativo e a revisão das práticas institucionais de confinamento e acolhimento.

As inovações introduzidas pela CF/88 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990 na visão sobre a infância e a adolescência provocaram uma inversão no padrão das institucionalizações de atendimento a crianças e

adolescentes. O que antes era uma medida de prevenção e correção de “desvios” individuais e sociais passa a ser uma medida de proteção. Muda-se o foco, antes centrado na instituição que deveria atender às necessidades de uma sociedade amedrontada pelo “perigo” representado pelos “desajustados”, para as necessidades de crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal.

Assim, considerando que qualquer objeto arquitetônico surge sempre em resposta a uma demanda, cabe discutir de que forma as crianças e os adolescentes que vivem internos em instituições sob a tutela do Estado são atendidos em suas necessidades e especificidades nas entidades que oferecem programas de abrigo e naquelas que aplicam medidas socioeducativas para os adolescentes privados de liberdade em função de cometimento de delitos.

4 CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE ABANDONO: OS ABRIGOS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL

Nesta seção serão analisadas as instituições que executam programas de acolhimento e proteção institucional na modalidade de abrigos para crianças e adolescentes órfãos, abandonados e/ou que precisam permanecer, temporariamente, afastados de suas famílias de origem por se encontrarem vitimados e ameaçados por maus tratos, violência, abuso sexual ou outros tipos de violação de direitos.

No Estatuto da Criança e do Adolescente, o acolhimento em entidade é definido como uma medida de proteção. As instituições que oferecem programas de abrigo atendem crianças e adolescentes que tenham seus direitos violados e que, em razão disso, necessitam ser temporariamente afastados da convivência com suas famílias. Cumprem a função de uma moradia alternativa até o retorno à família de origem ou a colocação em família substituta na forma de adoção ou na família extensiva. O acolhimento em uma instituição de abrigo é definido como uma medida provisória e excepcional utilizada para a proteção da própria criança ou do adolescente. É uma pausa no convívio familiar durante a qual a família, o Estado e a sociedade, supostamente, estarão ensejando todos os esforços para que a convivência familiar seja restabelecida o mais breve possível.

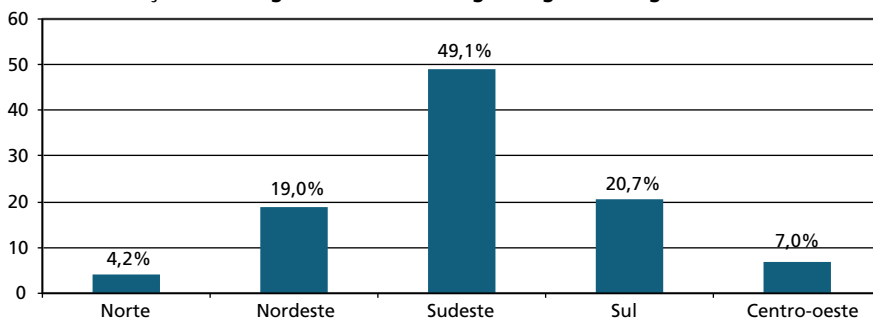
As crianças e os adolescentes que chegam às instituições de acolhimento foram, muitas vezes, vítimas de violência, abandono, negligências e abusos, e ao chegarem às instituições massificadas, conforme o modelo descrito anteriormente, eram submetidos à homogeneidade espacial e grupal, impedidos de imprimir suas características pessoais aos espaços – como o dormitório –, às manifestações individuais – como o vestir-se – e ao fazer diário – como o brincar. Fatores que, sem dúvida, dificultavam a superação do quadro delicado em que se encontravam ao chegarem às instituições.

4.1 A estrutura física dos abrigos para crianças e adolescentes

O objetivo desta seção é avaliar a situação das instituições de abrigo (acolhimento institucional) do ponto de vista de sua estrutura física contemplando a adequação dessa medida de proteção estabelecida no Estatuto da Criança e do Adolescente. Os dados utilizados para a análise são oriundos do Levantamento Nacional de Abrigos, realizado pelo Ipea em parceria com o Conanda em 2004.

O universo pesquisado pelo levantamento foram as 670 instituições de abrigo que recebiam recursos do governo federal vinculadas à extinta Rede de Ação Continuada (Rede SAC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

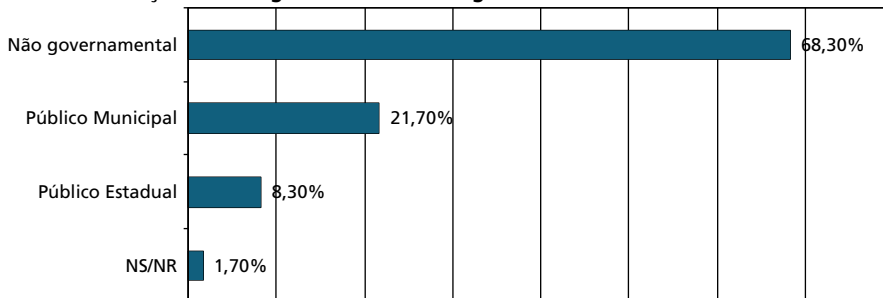
GRÁFICO 1
Distribuição dos abrigos da Rede SAC, segundo grandes regiões – Brasil



Fonte: Silva (2004) e Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC.

Entre os abrigos pesquisados, predominavam as instituições não governamentais, que respondiam por 68,3% do total, enquanto os abrigos públicos representavam apenas 30,0%, sendo 21,7% municipais e 8,3% estaduais.

GRÁFICO 2
Distribuição dos abrigos da Rede SAC, segundo a natureza institucional – Brasil



Fonte: Silva (2004) e Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC.

Grande parte das instituições (67,2%), de acordo com os dados levantados pela pesquisa, possuía vínculo ou orientação religiosa, sendo que, destas, mais de 60% declararam seguir a religião católica. Outras 22,5% declararam ligação com crenças evangélicas, enquanto 12,6% seguem a doutrina espírita e 8,3% se declararam ecumênicas.

Em relação ao tempo de funcionamento, mais da metade das instituições pesquisadas (58,6%) haviam sido fundadas depois de 1990. Esse ano, em função da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, tornou-se um marco para a área da infância e da adolescência, pois, desde então, o país passou a contar com o efetivo amparo legal para a garantia dos direitos dessa parcela da população. Após a edição do ECA, todas as instituições que já trabalhavam na área da atenção a crianças e adolescentes deveriam iniciar um processo de mudanças em direção à adequação à nova legislação. O norte das mudanças deveria ser a superação do enfoque assistencialista, fortemente arraigado nos programas de atendimento, em direção a modelos que contemplassem ações emancipatórias e que tivessem por base a noção de cidadania contida no ECA, considerando crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

Entretanto, o fato de a maior parte dos abrigos pesquisados ter sido criada após a promulgação do ECA não implica, necessariamente, na adequação à lei do funcionamento dessas instituições. O estatuto é considerado uma legislação avançada até mesmo para os padrões internacionais. Sua disseminação e aceitação, bem como o efetivo cumprimento de seus princípios, têm sido um processo difícil, que, ao longo de mais de 20 anos de existência, ainda não foi totalmente compreendido pela sociedade.

Assim, as diretrizes e discussões com vista a promover o reordenamento das entidades que executam programas de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, buscando caminhos para sua adequação ao ECA, têm dedicado especial atenção à estrutura física dessas instituições.

Nesse ponto, é importante um olhar que considera pelo menos três perspectivas: o aspecto externo do abrigo; a configuração interna dos seus espaços; e as atividades que devem ser previstas.

Com relação aos aspectos do exterior da construção, particular ênfase é dada à não identificação do abrigo como tal: devem ser evitadas placas e referências ostensivas, bem como as edificações claramente institucionais. O abrigo deve assemelhar-se a outras residências das proximidades e estar inserido entre elas, para que as crianças e os adolescentes não sejam estigmatizados.

Da mesma forma, os espaços internos devem assemelhar-se aos de uma residência comum, evitando-se, por exemplo, os imensos dormitórios e refeitórios, bem como cozinhas e lavanderias industriais, inacessíveis às crianças e aos adolescentes. Além disso, deve-se prever o acesso para pessoas portadoras de deficiências, de forma que crianças e adolescentes nessa condição não enfrentem recusas sucessivas em função de inadequações do ambiente físico.

Finalmente, a configuração interna dos espaços deve proporcionar que as crianças e os adolescentes desenvolvam suas atividades cotidianas o mais próximo possível de uma rotina familiar. Deve haver ambientes receptivos a brincadeiras e atividades típicas por idade, os brinquedos e os livros terão de estar acessíveis aos usuários e, se possível, deve existir espaço para recreação ao ar livre. Além disso, singular atenção é dada à disponibilidade de um lugar para estudos individuais e realização de tarefas escolares, à existência de espelhos em altura que permita a visualização da própria imagem por todos, bem como aos espaços individuais para guarda de objetos pessoais, onde cada criança possa colocar seus brinquedos, suas roupas e seus outros pertences.

Todas essas recomendações têm como objetivo proporcionar a convivência com rotinas normais à infância e à adolescência, possibilitar o exercício de atividades que favoreçam o desenvolvimento infantojuvenil, assim como promover a recuperação e a manutenção da autoestima e da identidade de todos.

Ainda que seja dado destaque à semelhança com um ambiente residencial, a edificação resultante do cumprimento das recomendações aos abrigos – se construída especificamente em atenção a essas diretrizes – não seria exatamente uma residência comum, mas uma instituição de pequeno porte.

De qualquer forma, deve-se destacar que a edificação resultante da aplicação das diretrizes é bastante melhor do que as antigas instituições de abrigo, organizadas em grandes pavilhões e com muitos equipamentos e espaços especializados. Além disso, o padrão recomendado inclui as características das edificações residenciais comuns, que poderiam ser consideradas ideais, ao mesmo tempo em que define o mínimo aceitável – o que é importante para permitir a transição das instituições de um modelo para o outro.

Assim, é importante ressaltar que os parâmetros considerados na análise do Levantamento Nacional pautaram-se na constituição de uma edificação que comporte até 25 crianças e adolescentes e se aproxime de um ambiente residencial por algumas características, mesmo reconhecendo-se que certos critérios utilizados não se aplicariam a um domicílio comum.

4.1 Condições gerais das edificações onde funcionam as instituições de acolhimento de crianças e adolescentes

De maneira geral, as condições investigadas revelam uma situação bastante adequada das instituições pesquisadas pelo Levantamento Nacional em 2004, mantendo-se as diferenças usuais entre os ambientes urbanos e rurais. Das instituições pesquisadas, a grande maioria localiza-se em área urbana (90,3%), sendo apenas 8,3% (49 abrigos) situadas na zona rural.

No Levantamento Nacional, as condições gerais das edificações dos abrigos para crianças e adolescentes foram analisadas segundo três quesitos: *i*) abastecimento de água; *ii*) abastecimento de luz; e *iii*) esgotamento sanitário.

Com relação ao abastecimento de água, como mostra a tabela 1, 84,6% das instituições pesquisadas são servidas pela rede geral, considerada como a forma adequada de abastecimento hídrico. Outros 11% são abastecidos por meio de poços ou nascentes, ressaltando-se que, na zona rural, 51% dos abrigos investigados são abastecidos dessa forma, que também tem presença significativa na área urbana: 7,5% (40 abrigos).

Com relação ao segundo quesito analisado (abastecimento de luz), todos os abrigos que responderam à questão são abastecidos pela rede geral de energia elétrica, inclusive os rurais (100%), o que é bastante positivo. Na área urbana, só 0,2% dos abrigos pesquisados não responderam ou não sabiam dizer a forma de iluminação da instituição.

Finalmente, o terceiro quesito das condições de acesso à infraestrutura trata da disposição de resíduos sanitários. A principal forma de esgotamento sanitário em 72% das instituições de abrigo pesquisadas é a rede geral, enquanto 20,4% possuem fossas sépticas, o que soma 92,4% de adequação a esse critério. Na zona urbana, o percentual de abrigos adequados é de 93,3%, enquanto nas áreas rurais, de 83,7%. Nesse quesito, está a maior proporção de abrigos não adequados com relação à infraestrutura (5,8%), embora bastante minoritários.

TABELA 1
Condições gerais das edificações dos abrigos da Rede SAC, segundo localização – Brasil
 (Em % de abrigos)

características consideradas	questos	condições	função desempenhada		total de abrigos	
			Área rural	Área urbana		
acesso à infraestrutura	Principal forma de abastecimento de água	rede geral	32,7	89,3	84,46	
		poço ou nascente	51	7,5	11	
		cisterna	6,1	0,9	1,4	
		outras ¹	10,2	0,6	1,4	
		Não sabe /não respondeu sobre a forma de abastecimento de água	0	1,7	1,7	
	Principal forma de abastecimento de luz	rede geral	100	99,8	99,7	
		Não sabe /não respondeu sobre a forma de abastecimento de luz	0	0,2	0,3	
	Principal forma de esgotamento sanitário	rede geral	20,4	76,9	72	
		fossa séptica	63,3	16,4	20,4	
		fossa comum	14,3	5,1	5,8	
		Não sabe /não respondeu sobre a forma de esgotamento sanitário	2	1,7	1,9	
	características físicas	material da maior parte das paredes externas	alvenaria	98	97	96,9
			madeira	2	1,5	1,5
			outro ²	0	0,2	0,2
			não sabe/não respondeu sobre o material das paredes	0	1,3	1,4
funcionamento em área exclusiva*		cozinha	98	94,7	94,6	
		dormitórios	95,9	94,2	93,7	
		refeitório	85,7	80,5	80,6	
		administração	77,6	75,2	75,2	
		recreação interna	77,6	72,9	73,3	
		sala de atendimento técnico especializado	63,3	55,5	56	
		recreação externa	73,5	52,8	54,5	
		horta	79,6	33,5	37,7	
		escola/salas de aula	57,1	28,9	31,4	
		berçário	10,2	32,5	30,6	
		oficinas artesanais	36,7	25	26,3	
		consultório médico	20,4	17,7	17,7	
		gabinete odontológico	30,6	12,2	13,6	
		oficinas profissionalizantes	32,7	11,5	13,2	
		outros	14,3	8,5	8,8	
		não sabe /não respondeu sobre áreas exclusivas	0	0,8	0,8	

Fonte: Silva (2004) e Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC.

Notas: 1 Torneira pública ou chafariz, carro-pipa, rio, açude ou barreiro e água de outra propriedade (vizinho).

2 Chapas de fibro-cimento (um abrigo).

3 Espaço limitado por paredes ou divisórias, usado somente para a função descrita. Considerando resposta para múltiplas áreas exclusivas. Percentual em cada linha sobre o total de abrigos da coluna (rurais: 49; urbanos: 532; total: 589).

4.2 Adequação das instalações ao desenvolvimento de programa acolhimento institucional

Como já foi visto, recomenda-se que as instituições que oferecem programas de acolhimento institucional do tipo abrigo para crianças e adolescentes mantenham características residenciais tanto no que se refere à rotina desenvolvida quanto nos espaços construídos.

Assim, conforme o que está estabelecido no Estatuto da Criança e do Adolescente, o abrigo representa uma moradia alternativa, da qual necessitam algumas crianças e adolescentes, preferencialmente por um período breve. Por outro lado, por estarem vivenciando uma situação especial de fragilidade, estas pessoas necessitam de maiores cuidados no atendimento oferecido e no ambiente constituído para sua recepção e seu acolhimento.

Com a intenção de verificar-se em que medida as instituições pesquisadas pelo Levantamento Nacional estavam de acordo com as diretrizes para o reordenamento de abrigos no que se refere às instalações físicas, foram analisadas características afetas a dois aspectos: *i*) a inserção da edificação no contexto da comunidade; e *ii*) a configuração dos seus espaços internos.

4.3 Inserção da edificação no contexto da comunidade

As características de inserção da edificação no contexto da comunidade são importantes porque, como visto anteriormente, o local de moradia representa o lugar do indivíduo no mundo e, especialmente, na comunidade em que vive, sendo uma extensão da sua identidade. Por este motivo, as instituições de abrigo devem se inserir em bairros residenciais e não destoar das residências ao seu redor. Além disso, na busca de superação das instituições totais, é desejável que as instituições de abrigo se instalem em bairros que permitam o acesso facilitado a serviços e equipamentos comunitários, possibilitando a interação com a comunidade circundante e a utilização da rede de serviços existentes.

Assim, a adequação da edificação no contexto foi avaliada segundo três quesitos: *i*) a existência de outras residências nas proximidades do abrigo; *ii*) o aspecto externo da edificação; e *iii*) a disponibilidade de serviços na vizinhança.

Com relação ao primeiro deles, a grande maioria dos abrigos (95,1%) contava com residências nas proximidades, o que foi considerado adequado. Apenas 4,4% dos abrigos não contavam com residências próximas, sugerindo que estavam inseridos em bairros isolados ou não residenciais.

Com relação ao segundo quesito considerado, o aspecto externo da edificação em que se desenvolve o programa de abrigo, foram analisadas as informações sobre os tipos de construções destinadas à moradia das crianças e dos

adolescentes abrigados, como casas, apartamentos, pavilhões/prédios ou outras. Nesta avaliação, foram classificados como adequados os abrigos que informaram ter pelo menos uma construção do tipo “casa”. Para a utilização desse parâmetro de adequação, considerou-se que a maior parte dos domicílios particulares brasileiros estão sediados em construções como casas ou apartamentos em edifícios residenciais. Além disso, o imaginário coletivo com relação à moradia é reforçado pela usual representação da habitação por meio de uma casa. Assim, partiu-se do pressuposto de que, para se assemelhar a uma residência e reproduzir um ambiente residencial, as instituições de abrigo deveriam manter alguma referência à usual aparência externa de um domicílio comum.

O percentual de abrigos adequados segundo o aspecto externo da edificação caiu em relação ao anterior. As instituições pesquisadas que tinham pelo menos uma casa destinada à moradia das crianças e dos adolescentes sob seus cuidados representaram 66,9% do total. Outros 24,6% possuíam exclusivamente outros tipos de construções, em sua grande maioria pavilhões/prédios, que remetiam às antigas instituições de atendimento a crianças e adolescentes.

Como terceiro quesito relativo à inserção da edificação no contexto da comunidade, analisou-se a disponibilidade de serviços na vizinhança que poderiam ser usados pelas crianças e pelos adolescentes abrigados. As instituições que responderam o questionário enviado assinalaram, entre as opções oferecidas, os serviços existentes nas proximidades do abrigo: comércio, delegacia, escola, escritórios, hospital, igreja, indústrias, outras instituições de abrigo, ponto de ônibus e posto de saúde.

Em relação a esse quesito, os resultados do Levantamento Nacional mostraram que 84,6% dos abrigos pesquisados possuíam escolas próximas e 82,7% tinham acesso facilitado a pontos de ônibus. Comércio e igrejas/templos estavam presentes na vizinhança de 73,3% das instituições, enquanto havia postos de saúde em 66,2% dos casos. Cerca de um terço dos abrigos mantinha proximidade com equipamentos como hospitais (34,5%), escritórios (28%) e delegacias (27,3%). Foram minoria as entidades que tinham como vizinhas outras instituições de abrigo (21,1%) e indústrias (16,8%).

Esse retrato mostrou que a maior parte das instituições pesquisadas tinha possibilidade de acesso a importantes serviços e equipamentos nas suas proximidades, o que poderia facilitar em muito a promoção da convivência das crianças e dos adolescentes com a comunidade – direito estabelecido como fundamental pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e que deve ser priorizado no desenvolvimento das atividades dos programas de abrigo.

Indo além da análise da presença isolada deste ou daquele serviço nas proximidades das instituições pesquisadas, para melhor qualificar o contexto em

que se inseriam esses abrigos, foi estabelecida uma pontuação para cada um dos elementos presentes na vizinhança. À soma resultante atribuiu-se a classificação de ótimo, bom ou ruim.

Definiram-se como mais importantes os itens escola, posto de saúde e ponto de ônibus, recebendo dois pontos cada um, quando existentes. Estes foram definidos como os mais valiosos porque os dois primeiros representam serviços básicos essenciais de atenção a crianças e adolescentes e o terceiro evidencia um equipamento público estratégico para facilitar a mobilidade das pessoas e o acesso àquilo que não estiver disponível nos arredores. Outros três itens, também importantes para a promoção da convivência das crianças e dos adolescentes com a comunidade próxima, mereceram um ponto cada: comércio, delegacia e igrejas/templos.³

Com relação a outras instituições de abrigo nas vizinhanças, não é desejável que um abrigo fique em local especializado, em que existam apenas entidades desse tipo. Entretanto, em alguns casos, a existência de outros abrigos nas proximidades pode até significar um fator positivo, como a aproximação de irmãos, que não puderam permanecer no mesmo abrigo. Pode, ainda, significar a existência de outras unidades ligadas a uma mesma instituição, sendo natural estarem próximas umas das outras. Assim, estabeleceu-se a presença de outros abrigos como item indiferente nos casos das entidades que citaram haver também residências nas proximidades, o que leva à dedução de que não se trata de local estritamente institucional. Por outro lado, para as entidades que informaram existir outros abrigos, mas não citaram residências nas proximidades (seis abrigos), esse item foi considerado negativo, assim como a presença de indústrias, equivalendo à subtração de um ponto para cada.

A soma resultante da aplicação da pontuação a cada item presente nos arredores das instituições pesquisadas podia apresentar um resultado máximo de nove pontos e um mínimo de dois pontos negativos. A partir desses parâmetros, estabeleceu-se, neste trabalho, como ótima a vizinhança dos abrigos que conseguiram pontuação entre seis e nove; boa para os que tiveram um total de três a cinco pontos; e ruim para os que somaram dois pontos ou menos.

Adotando esses critérios os resultados do Levantamento Nacional mostraram que a grande maioria dos abrigos da Rede SAC tinha vizinhança classificada como ótima (69,8%) ou boa (19,7%), o que representava 89,5% de abrigos considerados adequados segundo esse quesito.

Em todo o Brasil, o Levantamento Nacional encontrou uma proporção de 58,4% de instituições de abrigo que obedeceram aos três critérios estabelecidos

3. A existência de escritórios e hospitais foi considerada indiferente. No caso de hospitais, especificamente, a instalação deste tipo de equipamento é estabelecida em um planejamento de escala mais abrangente, no âmbito da cidade, e não no da saúde da população. Assim, ainda que a proximidade de um hospital seja interessante, não se pode tornar negativa sua inexistência

nessa análise: *i*) ter residências nas proximidades; *ii*) possuir pelo menos uma construção com aspecto tipicamente residencial; e *iii*) dispor de uma quantidade razoável de serviços e equipamentos nas proximidades.

Pode-se afirmar, portanto, que a maioria do universo dos abrigos pesquisados estava adequada quanto à inserção das suas edificações no contexto das comunidades em que se localizam, o que poderia facilitar a garantia do direito à convivência comunitária das crianças e dos adolescentes sob seus cuidados.

O desenvolvimento de atividades adequadas ao desenvolvimento infantil e, especificamente, de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social certamente depende do projeto pedagógico da instituição que se dedique a atendê-los e da relação estabelecida com os profissionais que lhes dão atenção especializada e cotidiana na entidade.

Por sua vez, as características relativas à configuração dos espaços internos dos abrigos também influenciam no desenvolvimento do projeto pedagógico e foram analisadas levando-se em consideração um mínimo de conforto, a adequação ao atendimento personalizado e em pequenos grupos – princípio estabelecido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente para o atendimento em entidades – e a acessibilidade para pessoas com deficiências, o que indica a possibilidade de acolher indistintamente crianças e adolescentes nessa condição.

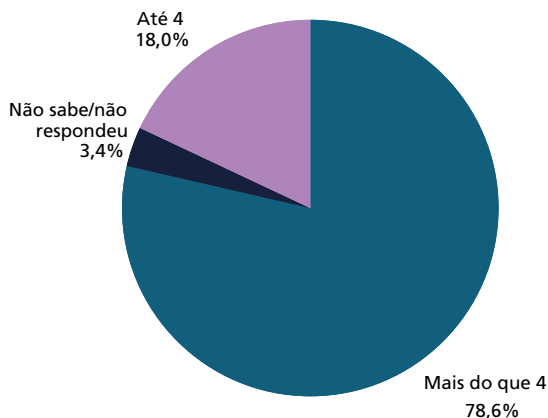
Assim, a partir das informações disponíveis, foram considerados cinco quesitos, a saber: *i*) o número de dormitórios por unidade de atendimento; *ii*) o número de crianças e adolescentes por dormitório; *iii*) o número de crianças e adolescentes por sanitário disponível; *iv*) a existência de locais individuais para guarda de objetos pessoais das crianças e dos adolescentes abrigados; e *v*) a existência de instalações adaptadas ao acesso de pessoas com deficiências.

Para o primeiro deles, o número de dormitórios destinados a crianças e adolescentes sob os cuidados da entidade, estabeleceu-se como adequado um máximo de seis dormitórios por unidade de atendimento. Para a definição deste parâmetro, buscou-se a coerência com o princípio de atendimento em pequenos grupos estabelecido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – para o que se recomenda o acolhimento de até 25 crianças e adolescentes por unidade –, bem como a acomodação de no máximo quatro pessoas em um mesmo dormitório. Além disso, levou-se em consideração que 52,2% dos domicílios particulares no Brasil têm no máximo cinco cômodos e 44,5% têm entre cinco e dez. Tendo em vista a possibilidade de adaptação de unidades habitacionais para a utilização em programas de abrigo, o que facilita em muito a manutenção de aspectos residenciais, avaliou-se que mais do que seis dormitórios constituiriam edificações muito diferentes do padrão residencial brasileiro.

Os resultados do Levantamento Nacional mostraram, a partir da adoção desses critérios, que a maioria dos abrigos possuía um número adequado de dormitórios por unidade de atendimento (86,4%). Entretanto, apenas 18% das instituições mantinham um número pequeno de até quatro crianças e adolescentes por dormitório. Ou seja, os dormitórios eram escassos já que abrigavam um grande número de crianças e adolescentes, o que aproximou as instituições mais das características de ambientes institucionais, nos moldes dos antigos abrigos para crianças e adolescentes, descaracterizando o ambiente residencial.

GRÁFICO 3

Distribuição dos abrigos da Rede SAC, segundo número de crianças e adolescentes por dormitório – Brasil



Fonte: Silva (2004) e Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC.

O número de crianças e adolescentes por dormitório foi calculado pelo cruzamento de dois aspectos: *i*) a densidade por dormitório, ou seja, a relação entre o total de crianças e adolescentes atendidos pela instituição e o número de dormitórios existentes; e *ii*) o número máximo de crianças e adolescentes que utilizavam um mesmo quarto no período da pesquisa.

Considerou-se como limite para adequação a presença de até quatro crianças e adolescentes por dormitório, levando-se em conta os parâmetros adotados em diretrizes para o reordenamento de instituições de abrigo que fazem referência à capacidade máxima por dormitório. Por outro lado, considerou-se, também, que a convivência de até quatro pessoas em um mesmo dormitório seria razoável para proporcionar um ambiente com semelhança residencial, com condições mínimas de saúde e conforto.

Deve-se ressaltar que essas condições dependem, também, do tamanho dos dormitórios, bem como do uso que é permitido fazer do seu ambiente – informações não colhidas diretamente pelo Levantamento Nacional.

A investigação do número máximo de pessoas utilizando o mesmo dormitório no período da pesquisa revelou que, ao mesmo tempo em que foram encontrados abrigos com apenas uma (0,2%) ou duas (2,4%) crianças e adolescentes por dormitório, 7,5% das instituições mantinham mais de 20 no mesmo quarto, chegando ao número máximo de 80 em um mesmo dormitório.

O terceiro quesito referiu-se ao número de crianças e adolescentes por sanitário, obtido pela relação entre o total destes vivendo no abrigo e o número de sanitários disponíveis para uso. Considerou-se como adequada a densidade máxima de até sete crianças e adolescentes por sanitário.⁴ Por esse parâmetro, os resultados do Levantamento Nacional apontaram que, no Brasil, 59,1% das instituições pesquisadas atendiam a esse critério, registrando-se, na análise regional, que as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul têm, respectivamente, 63,4%, 63% e 61,5% dos abrigos adequados. Já a região Nordeste apresenta 50% dos abrigos em adequação, enquanto o Norte apresenta o percentual mais baixo: 36%, invertendo a relação entre adequados e não adequados.

O quarto quesito diz respeito à existência de locais individuais para guarda de objetos pessoais das crianças e dos adolescentes abrigados, recomendação à qual é conferida singular importância nos documentos de diretrizes para organização de entidades que ofereciam abrigo para crianças e adolescentes. Do total de entidades pesquisadas, 85,6% possuíam espaços para que cada criança e adolescente pudesse guardar seus pertences, como roupas, documentos, fotos, livros e brinquedos pessoais. Ainda assim, 13,6% das entidades não possuem esse tipo de local reservado, que pode ser simplesmente um armário, uma gaveta, ou uma prateleira individual.

O quinto e último quesito considerado em relação à configuração dos espaços internos dos abrigos diz respeito à adaptação das instalações físicas ao acesso de pessoas com deficiências. Este foi o quesito com menor índice de adequação dos abrigos da Rede SAC: apenas 12,6% das instituições podiam receber crianças e adolescentes portadores de deficiências com o conforto de instalações adequadas.

4. Na ausência de referências oficiais sobre esta questão, decidiu-se pela consulta aos parâmetros utilizados em códigos de edificações e obras municipais, que variam de cidade para cidade. A partir de uma breve pesquisa nesses documentos, é possível elencar algumas considerações. No que se refere às edificações habitacionais, determina-se que cada habitação tenha, pelo menos, um conjunto de bacia sanitária, lavatório e chuveiro, ou seja, um sanitário. Em se tratando de habitações multifamiliares, ou seja, que abrigam mais de uma família com uso de instalações comuns, é estabelecida como mínima a existência de dois sanitários, sendo um para cada sexo. Por outro lado, quando há referência a entidades de abrigo, são classificadas como habitações coletivas, juntamente com asilos, albergues e pensões, entre outras. Na maior parte dos casos, o número de habitantes por sanitário estabelecido para esse tipo de edificação varia entre dez e 20 pessoas. Frente à diversidade desse quadro, tentou-se determinar um parâmetro para avaliar a adequação das instituições pesquisadas com relação às diretrizes de reordenamento. Levou-se em conta a aproximação desejada entre as entidades de abrigo e uma residência comum, optando-se por um meio termo: a média entre o mínimo das exigências legais para os abrigos – que, ao que tudo indica, ainda respondem às antigas práticas de atendimento a crianças e adolescentes – e as exigências para habitações unifamiliares, considerando que a média de habitantes por domicílio no Brasil é de 3,6 pessoas. Assim, adotou-se como parâmetro de adequação a densidade de sete crianças e adolescentes por sanitário disponível para uso no abrigo.

Em todo o país, o Levantamento Nacional identificou que existiam poucos abrigos preparados para receber pessoas com deficiências, o que exigiria um mínimo de adaptação nas instalações físicas: portas mais generosas, redução de obstáculos nas circulações e sanitários com apoios nas paredes. Sem isso, apareceram as indesejáveis especializações: de um lado, os abrigos que só recebem pessoas com deficiências, por serem os únicos que têm condições de fazê-lo; de outro, um sem número de rejeições às crianças e aos adolescentes com deficiências e a dificuldade de sua inserção com igualdade na política de atendimento em instituições de acolhimento.

As instituições de abrigo consideradas adequadas em relação à configuração dos seus espaços internos, que atenderam a todas as condições simultaneamente apresentadas anteriormente, representaram uma parcela ínfima do total pesquisado: apenas 0,8%. Nas regiões Nordeste, Sul e Centro-Oeste, a situação é ainda pior: nenhuma instituição foi considerada adequada segundo todos os critérios. Com efeito, percebeu-se que o último quesito – acessibilidade para pessoas com deficiências – foi o que mais exclui entidades da condição de adequação. Retirando-se da análise esse parâmetro, a parcela de abrigos considerados adequados no total do universo pesquisado sobe para 11%.

TABELA 2

Condições de adequação dos abrigos da Rede SAC, segundo critérios de configuração dos espaços internos – Brasil e grandes regiões

questos	condições	regiões brasileiras					Brasil
		norte	nordeste	sudeste	sul	centro-oeste	
número de crianças e adolescentes por dormitório	adequado	12,0%	12,5%	18,7%	21,3%	22,0%	18,0%
	inadequado	88,0%	79,5%	79,6%	75,4%	73,2%	78,6%
	não sabe/não respondeu	0,0%	8,0%	1,7%	3,3%	4,9%	3,4%
numero de dormitórios	adequado	96,0%	79,5%	88,2%	86,9%	85,4%	86,4%
	inadequado	4,0%	15,2%	11,1%	11,5%	9,8%	11,5%
	não sabe/não respondeu	0,0%	5,4%	0,7%	1,6%	4,9%	2,0%
numero de crianças e adolescentes por sanitário	adequado	36,0%	50,0%	63,0%	61,5%	63,4%	59,1%
	inadequado	64,0%	49,1%	35,6%	36,9%	36,6%	39,7%
	não sabe/não respondeu	0,0%	0,9%	1,4%	1,6%	0,0%	1,2%
existencia de espaços individuais para a guarda de pertences	adequado	84,0%	81,3%	87,2%	85,2%	87,8%	85,6%
	inadequado	16,0%	18,8%	11,8%	13,1%	12,2%	13,6%
	não sabe/não respondeu	0,0%	0,0%	1,0%	1,6%	0,0%	0,8%

(Continua)

(Continuação)

questos	condições	regiões brasileiras					Brasil
		norte	nordeste	sudeste	sul	centro-oeste	
acessibilidade para pessoas portadoras de deficiências	adequado	12,0%	16,1%	12,5%	9,0%	14,6%	12,6%
	inadequado	84,0%	81,3%	86,9%	90,2%	82,9%	86,1%
	não sabe/não respondeu	4,0%	2,7%	0,7%	0,8%	2,4%	1,4%
adequados nos quatro primeiros questos(exc. acesso a PPDs)		8,0%	8,0%	11,4%	12,3%	14,6%	11,0%
adequados em todos os critérios		4,0%	0,0%	1,4%	0,0%	0,0%	0,8%

Fonte: Silva (2004) e Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC.

Ainda assim, o percentual de abrigos adequados permanece baixo e não houve grandes variações por regiões brasileiras. Enquanto 58,4% das instituições estavam adequadas segundo os parâmetros externos da edificação, menos de um quinto dessa parcela seguiu orientações mínimas de ambientação interna.

4.4 Síntese das condições da infraestrutura dos abrigos

A análise da estrutura física das instituições de abrigo que recebem recursos do governo federal por meio da Rede SAC demonstra que, na média, as condições gerais de acesso à infraestrutura básica e as características físicas encontram-se bastante adequadas. A inserção das edificações na comunidade também se mostra positiva, visto que a maioria possui construções que podem resgatar referências residenciais, assim como dispõe de vizinhança que possibilita a convivência das crianças e dos adolescentes com a comunidade.

Passando-se porta adentro das entidades, a situação é um pouco diferente. Uma pequena parte atende a critérios mínimos estabelecidos, como até seis crianças e adolescentes por dormitório, assim como a acessibilidade para pessoas com deficiências. A avaliação não tratou de outros tantos aspectos importantes, como o tamanho dos espaços e o uso que é permitido fazer desses ambientes. Também não tratou de pontos como a existência de espaços que permitam a realização tranquila de estudos e tarefas escolares ou a existência de espelhos em altura compatível com a utilização pelas crianças. Ainda assim, as informações analisadas demonstram que há preocupação com a realização de atividades de recreação e lazer e que a maioria das crianças e dos adolescentes atendidos pela Rede SAC tem a possibilidade de guardar seus pertences em locais individuais.

Vale ressaltar que esse estudo não pretende, de forma alguma, desqualificar as instituições que ainda não estão adequadas segundo os critérios aqui considerados. Muitas delas foram aprovadas segundo a legislação de obras e edificações existente em seus municípios e são registradas nos conselhos municipais de direitos

das crianças e dos adolescentes, da maneira como estão estruturadas. Isso indica que alterações dessa ordem não dependem exclusivamente da iniciativa isolada dessa ou daquela entidade. Antes disso, é preciso que haja incentivo e orientação.

As políticas de atenção a crianças e adolescentes devem voltar a atenção também para a estrutura física das entidades de atendimento. Mas não mais no sentido de medir sua eficiência pelo número de metros quadrados construídos ou pelo valor agregado à propriedade pelas benfeitorias realizadas internamente, como no passado. Ao contrário, talvez dizendo que o ambiente ideal para acolher provisoriamente crianças e adolescentes afastados de suas famílias pode ser encontrado na busca da simplicidade aconchegante das residências, possibilitando que tenham lugar para desenvolver as atividades comuns à sua faixa etária e permitindo a expressão individual de todos, cada um a seu modo. Um ambiente que tenha generosas portas abertas para ir e vir e janelas que mostrem o mundo e permitam conhecê-lo.

4.5 Iniciativas recentes para a adequação da infraestrutura física dos programas de acolhimento institucional

A despeito dos direitos assegurados no ECA, a pesquisa realizada pelo Ipea e apoiada pelo Conanda em 2004 identificou o descompasso entre a legislação e a realidade nos serviços de acolhimento em abrigos para crianças e adolescentes. A realização da pesquisa foi um dos primeiros indicativos de uma maior preocupação por parte do Estado brasileiro com a situação de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar.

Com a finalidade de construir subsídios para a elaboração do Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária foi criada em 2004, por decreto presidencial, uma comissão intersetorial com a participação de representantes dos três poderes da República (executivo, legislativo e judiciário) e segmentos da sociedade civil da área dos direitos da infância e da adolescência. O documento foi apresentado ao Conanda e ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) que o disponibilizaram, posteriormente, para consulta pública.

Em 2009 foi publicado o documento denominado *Orientações técnicas para serviços de acolhimento para crianças e adolescentes*, elaborado sob a coordenação do Conanda e do CNAS com o objetivo de regulamentar, no território nacional, a organização e a oferta de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, no âmbito da política de Assistência Social. Sua formulação levou em consideração diversas discussões sobre essa temática, realizadas em diferentes fóruns – regionais, nacionais e internacionais –, cabendo destacar as Conferências Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente realizadas em 2007 e, em especial, os encontros do Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar

e Comunitária (GT Nacional) (BRASIL, 2009). Importante esclarecer que a definição das orientações técnicas representa um avanço na direção da promoção do direito à convivência familiar e comunitária no país, ao dar continuidade às iniciativas da sociedade civil e aos compromissos assumidos perante esta pelo MDS, pela SEDH, pelo Conanda e pelo CNAS.

A importância remetida a esse documento deve-se ao fato de que, com sua publicação, a questão do acolhimento de crianças e adolescentes passou a fazer parte explicitamente da Política Nacional de Assistência Social, podendo contar formalmente com todos seus equipamentos, desde os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social até sua infraestrutura de recursos humanos e instituições dispostas nos municípios, tais como os Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e os Centros de Referência de Assistência Social Especializada (Creas). Além disso, pela primeira vez, são estabelecidos parâmetros de funcionamento e ofertadas orientação metodológicas para a prestação de serviços de acolhimento de crianças e adolescentes por parte das entidades assistenciais e governamentais presentes nos municípios do país.

No tocante à organização do espaço físico das instituições de acolhimento, o documento em referência reafirma os princípios do ECA, fixando parâmetros de acolhimento que buscam manter os serviços com aspecto semelhante ao de uma residência e inseri-los cada vez mais na comunidade, tornando-os mais acolhedores e com condições materiais para o atendimento com padrões de dignidade. Além disso, o documento reafirma a necessidade da oferta de serviços personalizados e em pequenos grupos com o objetivo de favorecer o convívio familiar e comunitário de crianças e adolescentes atendidos

5 ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI: SITUAÇÃO DO ATENDIMENTO INSTITUCIONAL NO BRASIL

Nesta seção, serão analisadas as unidades socioeducativas de privação de liberdade ao adolescente em conflito com a lei. As medidas socioeducativas são previstas no Art. 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente e são aplicadas quando verificada a prática de ato infracional. Podem ir desde a advertência; a obrigação de reparar dano; a prestação de serviços à comunidade; e a liberdade assistida; até a inserção em regime de semiliberdade ou a internação em unidades socioeducativas.

Este texto tratará apenas das medidas de internação, que é a medida privativa de liberdade, resultante de um processo judicial. Sua aplicação se dá aos adolescentes entre 12 a 18 anos mediante o cometimento de ato infracional de grave ameaça ou violência à pessoa, ou quando houver reincidência no cometimento de infrações. A duração pode variar de seis meses a até três anos, conforme o princípio da brevidade, da excepcionalidade e do respeito à condição peculiar

de pessoa em desenvolvimento. A cada seis meses, o adolescente deverá passar por uma avaliação; conforme estabelece o Art. 121 do Estatuto da Criança e do Adolescente, ao Estado cabe a gerência das medidas de privação de liberdade, em espaços adequados. A medida socioeducativa de internação deve ser instalada em espaço físico especialmente preparado que atenda às exigências do ECA e do Sistema Nacional Socioeducativo (Sinase). Deve possibilitar a separação dos adolescentes por idade, compleição física e gravidade da infração, além de permitir o desenvolvimento da proposta pedagógica em condições adequadas de segurança. A quantidade de vagas ofertadas poderá variar entre 20 e 90, dependendo das características da população e da demanda regional.

Os adolescentes privados de liberdade têm no ECA e no Sinase a garantia de inúmeros direitos específicos para garantir a eficácia da aplicação da medida socioeducativa de privação de liberdade, tendo em vista a extrema necessidade que deve justificar sua indicação. Além disso, o cumprimento de medida socioeducativa dá-se no âmbito da proteção integral a crianças e adolescentes, também garantida pelo estatuto. Ao contrário do Código do Menor, que oferecia respaldo legal para o controle e a intervenção sobre uma parcela das crianças e dos adolescentes considerados em situação irregular, o ECA apresenta garantias para todos os adolescentes e todas as crianças, sem distinção.

Na realidade, o que os dados do Mapeamento Nacional realizado pelo Ipea/MJ em 2002 mostraram é que muitos desses adolescentes convivem cotidianamente não apenas com o não cumprimento das determinações específicas para a medida de internação – que, em si, significa a privação temporária do direito de ir e vir, não mais que isso –, mas também com a violação de seus direitos como adolescentes, previstos no ECA, e como seres humanos, previstos em documentos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

5.1 Alguns resultados do mapeamento nacional

5.1.1 Perfil do adolescente em cumprimento de medida de internação

Na época da realização da pesquisa (2002), o Mapeamento Nacional identificou que existiam no Brasil 190 unidades socioeducativas de privação de liberdade no Brasil e cerca de 10 mil adolescentes internos no total destas instituições.

TABELA 3
Unidades de privação de liberdade ao adolescente em conflito com a lei – Brasil, 2002

Estados	Total	Número de adolescentes
Norte	21	469
AC	2	61
AP	3	65
AM	4	116
PA	6	142
RO	4	37
RR	1	32
TO	1	16
Centro-Oeste	16	626
DF	1	247
GO	5	118
MT	2	96
MS	7	165
Sudeste	83	5.460
SP	70	4.429
MG	10	333
ES	2	46
RJ	1	652
Nordeste	35	1696
AL	2	39
BA	3	343
CE	6	373
MA	4	89
PB	4	219
PE	10	450
PI	1	85
RN	3	55
SE	2	43
Sul	35	1304
PR	3	341
SC	17	119
RS	15	844
Brasil	190	9555

Fonte: Brasil (2002).

Eram adolescentes do sexo masculino (90%); com idade entre 16 e 18 anos (76%); da raça negra (mais de 60%); que não frequentavam a escola (51%); que não trabalhavam (49%); e viviam com a família (81%) quando praticaram o delito. Não concluíram o ensino fundamental (quase 90%); eram usuários de drogas (85,6%); e consumiam, majoritariamente, maconha (67,1%), cocaína/crack (31,3%) e álcool (32,4%).

Os principais delitos praticados por esses adolescentes foram: roubo (29,5%), homicídio (18,6%), furto (14,8%) e tráfico de drogas (8,7%).

5.2 Ambiente físico das instituições socioeducativas⁵

Embora as regras da Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleçam que “os adolescentes privados de liberdade têm direito a instalações e serviços que preencham todos os requisitos de saúde e dignidade humana” (ONU, 1990), princípio ratificado nos Arts. 94 e 124 do Estatuto da Criança e do Adolescente, do total de unidades pesquisadas, em 71% as direções avaliaram que o ambiente físico destas não está adequado às necessidades da proposta pedagógica de aplicação da medida socioeducativa.

Os problemas apontados variaram da inexistência de espaços para desenvolvimento de atividades esportivas e de convivência até o péssimo estado de manutenção e higiene de algumas unidades, que abrigavam adolescentes em condições sub-humanas. Foram encontradas unidades em que não existiam banheiros suficientes, outras com infiltrações e escassez de água e algumas que não permitiam sequer a entrada de luz natural. Certos relatos mencionaram adolescentes que dormiam no chão molhado e outros, sem colchões.

Muitas instituições funcionavam em prédios adaptados, alguns eram antigas prisões. Entre estes, muitos eram reformados e outros nem isso sequer. Algumas reformas registraram a busca de adaptação à proposta pedagógica, mas foram encontradas instituições que promoveram reformas simplesmente para aumentar a segurança ou que não tinham qualquer relação direta com os adolescentes internos.

Em uma instituição, por exemplo, verificou-se que a recepção e as salas da direção e dos técnicos mantinham boa aparência e estrutura física; porém, a área destinada aos alojamentos e às salas de aula eram extremamente precárias, com aspecto prisional. Em outra instituição, constatou-se que as reformas mais recentes haviam sido direcionadas para o isolamento dos internos e que janelas com grades foram colocadas bem acima da altura deles.

5. As instituições pesquisadas não serão identificadas, uma vez que o Ipea se comprometeu com o sigilo das respostas. As informações identificadas foram entregues para subsidiar os trabalhos do Departamento da Criança e do Adolescente à época vinculado ao Ministério da Justiça.

No momento da realização do mapeamento, novos prédios também estavam sendo construídos: uns de acordo com os novos paradigmas propostos pelo ECA; outros, infelizmente, ainda segundo os mesmos modelos prisionais. Registra-se o exemplo de uma instituição construída no estado da Bahia concebida como uma espécie de vila, em local aprazível, com divisão por idade e porte físico, boas salas de aula, oficinas específicas para cada atividade, templo religioso e áreas verdes.

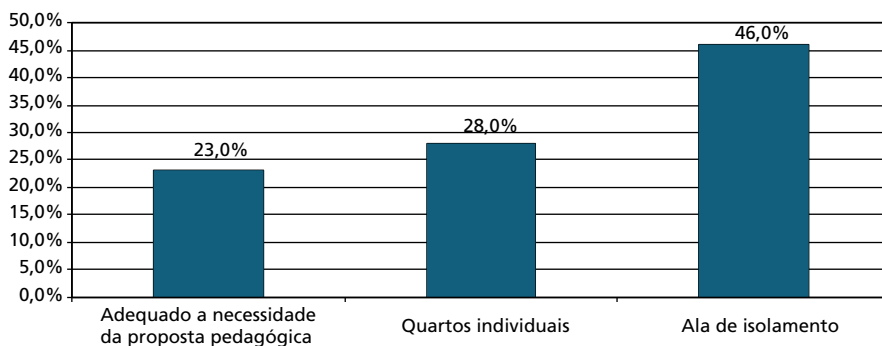
Caso exemplar da importância da relação dos adolescentes com o ambiente físico das instituições foi verificado em Teresina, no Piauí. Os adolescentes encontravam-se provisoriamente em um presídio para adultos em virtude da destruição da instituição de internação masculina durante uma rebelião. Foi relatado que a unidade de origem, que estava em reforma, possuía uma oficina de marcenaria na qual eram confeccionados caixões que, armazenados no local, conferiam a este um aspecto bastante mórbido. Durante a rebelião, aquele foi um dos locais mais destruídos. Por outro lado, as salas de aula e de computação permaneceram quase intactas.

Vale ressaltar, ainda, que entre os 23% de instituições que foram consideradas adequadas pelos seus dirigentes, em alguns casos, o termo “adequado” foi pensado em relação às expectativas do entrevistado, nem sempre refletindo uma adequação real “às necessidades da proposta pedagógica”. Uma das instituições tidas como adequadas, por exemplo, foi avaliada por outros atores entrevistados como “prisional”, tanto externa quanto internamente. Outras duas, que foram consideradas “adequadas” por serem “novas e terem espaços amplos”, possuíam muitas grades, guaritas e sistema de monitoramento eletrônico.

Em algumas instituições, ainda, a despeito de existirem espaços físicos para convivência e práticas esportivas, como refeitório e quadras de esporte, que são adequados, estes não eram utilizados.

Do total de instituições de privação de liberdade existentes no segundo semestre de 2002, 21% possuíam quartos individuais e 94%, quartos coletivos com capacidade para até 25 adolescentes, sendo que uma mesma entidade podia ter as duas modalidades. É preciso destacar, no entanto, que várias instituições se encontravam superlotadas, de modo que existiam mais adolescentes em cada quarto. Há registros de até cinco em um quarto individual, e os coletivos abrigavam até o dobro de sua capacidade. Exemplo grave observado foi o de uma unidade institucional em São Paulo, em que havia apenas dois quartos, um abrigando 60 e o outro, 20 jovens. Em outro caso, em Pernambuco, até mesmo as salas de atividades estavam sendo utilizadas para alojar os adolescentes, em virtude da superlotação dos quartos.

GRÁFICO 4
Situação do ambiente físico das unidades socioeducativas



Fonte: Silva e Mello (2003).
Elaboração própria.

No que se refere às alas de isolamento, gestores de 39% das instituições existentes em 2002 declararam a existência destas. Segundo os dados levantados pelo mapeamento em 2002, diretores de instituições em que existiam alas de isolamento alegam “que este espaço é uma forma de proteger os meninos quando sofrem ameaças dos demais e também para contê-los quando agitados” (SILVA; MELLO, 2003).. Há afirmações de que este “é um mal necessário”. Em alguns casos, o espaço é reservado aos recém-chegados para uma “avaliação”.

No que se refere às instituições destinadas às mulheres adolescentes privadas de liberdade, salienta-se que, graças ao menor número de meninas nessa situação *vis-à-vis* o de meninos encontradas à época do mapeamento, a aplicação das medidas de internação e a internação provisória eram mantidas na mesma unidade; em alguns casos, nas destinadas aos meninos, separando-se apenas os pavilhões ou os quartos. Nas instituições para as meninas, registraram-se a inexistência de espaço para abrigar os bebês das adolescentes para a permanência destes junto às mães.

5.3 Educação

De acordo com a legislação internacional, “qualquer adolescente em idade de escolaridade obrigatória tem direito à educação adequada às suas necessidades e capacidades, com vistas à preparação da sua reinserção na sociedade” (ONU, 1990). Da mesma forma, o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece como obrigatórias as atividades pedagógicas durante a aplicação da medida de internação, além de garantir como direito do adolescente privado de liberdade receber escolarização.

Em relação à educação, o mapeamento mostrou que, do total de instituições pesquisadas, 99% ofereciam ensino fundamental aos adolescentes privados de liberdade e 63%, o ensino médio. A maioria ofertava educação escolar apenas

para os adolescentes internos por meio da inserção de escolas públicas nas próprias instituições. Entretanto, 14% dessas instituições ainda não ofereciam certificação e enfrentavam inúmeras dificuldades para garantir o direito à educação aos adolescentes internos, destacando-se a frequente inadequação da escola às especificidades dessa população e a pouca articulação com as outras atividades desenvolvidas na unidade. Afora isso, foram mencionados problemas quanto à inadequação e/ou à insuficiência de salas para o desenvolvimento das atividades escolares, além da falta de professores nas unidades e a insuficiência de capacitação destes para atuar com esses adolescentes.

5.4 Profissionalização

O mapeamento revelou que 85% das instituições pesquisadas ofereciam ações de profissionalização aos adolescentes em medida de privação de liberdade. Isso significa dizer que os outros 15 % não estavam de acordo com o garantido no Art. 124 do Estatuto da Criança e do Adolescente, tampouco com as Regras das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade, que estabelecem que “todo o adolescente deve ter direito a receber formação profissional suscetível de prepará-lo para a vida ativa” (ONU, 1990).

O quesito profissionalização revelou a maior ou a menor capacidade institucional para o estabelecimento de parcerias, seja com organizações governamentais ou não governamentais. Os resultados do mapeamento mostraram que muitas vezes as ações de profissionalização eram realizadas de forma não sistemática e não inseridas em uma política estadual de profissionalização, dependendo da iniciativa de cada direção ou dos próprios funcionários, que ministravam cursos de forma voluntária.

O principal critério adotado para encaminhar os adolescentes para os cursos de profissionalização oferecidos foi o de *comportamento/disciplina*, utilizado por 42% das instituições pesquisadas, indicando, muitas vezes, a utilização da profissionalização como “prêmio” por um comportamento considerado “bom”. Os anos de estudos do adolescente também foram o outro critério citado como muito utilizado para a realização dos cursos de profissionalização, demonstrando que a baixa escolaridade dos adolescentes constituía um grande obstáculo para o oferecimento de cursos profissionalizantes. O critério *gênero*, embora citado por apenas 6% das instituições, era na verdade levado em conta quando se observava que os cursos oferecidos às meninas, em geral, eram diferentes dos oferecidos em unidades masculinas.

Entre as principais dificuldades para o oferecimento da profissionalização foram, apontados a não relação com as necessidades regionais e locais do mercado de trabalho, o número reduzido de vagas e a insuficiência da carga horária dos cursos, que não permitiam uma verdadeira preparação para o trabalho.

5.5 Saúde

A saúde é direito de todos os cidadãos brasileiros, garantido na Constituição Federal, que trata de maneira especial, ainda, a atenção a ser dada a crianças e adolescentes. Esse direito, reiterado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, por suas características próprias, é sempre oferecido nas instituições de internação, de uma forma ou de outra.

Das instituições pesquisadas no mapeamento, 94% afirmaram utilizar os serviços da saúde pública local e 60% tinham também profissionais pagos com recursos próprios. Assim, é evidente que os adolescentes privados de liberdade são atingidos pelas mesmas dificuldades que a maioria da população enfrenta ao utilizar a saúde pública (demora na marcação de consultas, falta de especialistas e dificuldades para a realização de exames de maior complexidade; além de outras adversidades como o preconceito) expresso na negação ou na negligência do atendimento. A maioria das instituições apontava também a ausência de assistência aos dependentes químicos e a de ações em saúde mental como grandes dificuldades.

5.6 Cultura, esporte e lazer

O item 47 das Regras da ONU para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade determina que:

(...) todos os jovens devem ter direito diariamente a um período de tempo adequado para exercício ao ar livre, (...) durante o qual devem ser-lhes fornecidos espaços, instalações e equipamentos adequados. (...) devem ter tempo adicional para atividades diárias de tempos livres, parte das quais devem ser dedicadas, se o jovem o desejar, ao desenvolvimento de aptidões para artes e ofícios.

Esse princípio, reiterado pelo ECA, é respeitado pela maioria das unidades pesquisadas: apenas 6% disseram que não ofereciam atividades de cultura, esporte e lazer aos adolescentes internos, sendo mais comuns o relato de atividades esportivas na própria instituição. Foram também referidas as atividades artesanais, sendo menos frequentes os espetáculos teatrais ou musicais. As atividades externas foram as que apontaram as maiores dificuldades para sua realização, seja pela falta de transporte ou segurança, seja pela exigência de autorização judicial, mesmo que desnecessária, segundo o ECA. A maior parte das instituições mencionou como saídas apenas as visitas aos serviços de saúde e algumas atividades escolares; por vezes, as atividades de profissionalização e religiosas.

5.7 Família e comunidade

A legislação internacional garante aos adolescentes privados de liberdade a comunicação com a família, com os amigos e com os representantes de entidades de renome, bem como o recebimento de visitas e a saída das instalações da entidade para visitar familiares ou participar de outras atividades. Em consonância,

o disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente busca reduzir ao máximo as consequências negativas de uma medida de privação de liberdade, quando necessária, reconhecendo a importância da manutenção dos vínculos sociais e afetivos do adolescente nesta fase tão peculiar do desenvolvimento humano, estabelecendo o direito a atividades externas e a visitas, no mínimo semanais.

Sobre “família e comunidade,” 90% das instituições pesquisadas relataram que a proposta pedagógica incentivava a participação da família ou de pessoas com vínculo afetivo no processo socioeducativo. No entanto, a maioria entendia como incentivo à participação familiar apenas como o cumprimento do direito à visita, cuja periodicidade era semanal em 89% dos casos. É importante considerar, ainda, que apenas 56% das instituições ofereciam algum tipo de apoio ao deslocamento dos familiares. Houve também registros de outras atividades realizadas com as famílias, tendo sido o mais comum o atendimento técnico à família, em geral, por assistentes sociais, por meio de visitas domiciliares ou em sessões na própria instituição, que não necessariamente contavam com a presença do adolescente. As visitas dos adolescentes às famílias ocorriam, em muitos casos, apenas em situações de morte ou de doença grave de parentes.

5.8 Assistência jurídica

O Art. 111 do Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece garantias processuais ao adolescente, o que inclui pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, igualdade na relação processual, defesa técnica por advogado, assistência judiciária gratuita e integral aos necessitados, direito de ser ouvido pessoalmente pela autoridade competente e direito de solicitar a presença de pais ou responsável. Assim, a legislação brasileira está de acordo com as regras internacionais das quais o país é signatário: as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude – Regras de Beijing (1985), a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989), e as Regras das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (1990).

Em 64% das unidades do país na época da realização do mapeamento, afirmou-se haver disponibilidade de advogados para acompanhamento jurídico, ressaltando-se as diferenças regionais, variando de 19%, na região Norte, a 81%, na Sul. É preciso salientar, ainda, que essa disponibilidade deve ser relativizada, pois foram comuns os relatos de o advogado ser designado apenas para comparecimento em audiências, tomando conhecimento do processo poucas horas antes do início destas. Algumas instituições tinham advogados em seus quadros, que, com maior frequência, cuidavam do acompanhamento de prazos e procedimentos. Foram registrados relatos de que muitas vezes o advogado tratava de questões jurídicas da instituição, mas não dos processos dos adolescentes. Quanto à atuação sistemática da Defensoria Pública nas unidades, esta foi verificada em apenas 25% das instituições pesquisadas.

5.9 Aspectos atuais do Sistema Nacional Socioeducativo

Os resultados do Mapeamento Nacional realizado em 2002, sobre a situação das unidades socioeducativas de privação de liberdade citadas, contribuíram para mostrar as inúmeras deficiências do ambiente físico dessas instituições que deveria ser organizado de maneira a proporcionar o desenvolvimento do processo socioeducativo. Pelos dados ilustrados, pôde-se comprovar que a estrutura física da maioria das instituições pesquisadas é inadequada nos aspectos de sua arquitetura e de sua salubridade, impedindo a execução da medida socioeducativa de privação de liberdade conforme estabelecida no ECA.

Com o objetivo de encontrar alternativas para enfrentar a triste realidade do atendimento institucional ao adolescente autor de ato infracional no Brasil e de buscar adequar o atendimento aos princípios estabelecidos pelo ECA, houve uma ampla mobilização nacional que envolveu a articulação das diferentes esferas governamentais (nacional, estadual e municipal) e a sociedade civil na direção da construção do Sinase. Este permaneceu cerca de nove anos em discussão entre governos e movimentos sociais apoiadores e promotores dos direitos da infância e foi aprovado pelo Conanda em junho de 2006. Este documento contempla todos os parâmetros ideais para o atendimento socioeducativo, desde a abordagem, o acolhimento e a defesa até a prática de medidas socioeducativas com o objetivo de, de fato, executar o projeto pedagógico previsto no ECA e reintegrar, em novas bases, o adolescente autor de ato infracional na sociedade.

Entretanto, algumas esparsas informações atuais dão conta de que a realidade das instituições de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei permanece cruel e violadora de direitos fundamentais. Nessa linha, citam-se os relatos produzidos na I Semana de Mobilização Nacional pelo Direito à Defesa, promovida pela Rede Nacional de Defesa do Adolescente em Conflito com a Lei (Renade) em 2009, na cidade de Salvador. Tais relatos denunciam sobre a existência de adolescentes privados de liberdade em locais inadequados como as cadeias, os presídios e as delegacias e em condições precárias. Apontam ainda a prática de violência psicológica, maus-tratos e tortura, evidenciando também as situações de insalubridade ainda predominante no âmbito do ambiente físico dessas instituições.

Em que pesem tais informações, é importante destacar que os dados também recentes apontam alguns avanços no aspecto arquitetônico das unidades socioeducativas surgidas após a edição do Sinase. De acordo com o I Levantamento Nacional dos Serviços de Saúde Mental no Atendimento aos Adolescentes Privados

de Liberdade e sua Articulação com as Unidades Socioeducativas,⁶ as novas instituições criadas pós- Sinase têm investido na individualização do atendimento por meio da redução do número de adolescentes acolhidos por unidade em busca de superar a política dos grandes complexos arquitetônicos e de viabilizar a proposta pedagógica estabelecida pelo ECA/Sinase.

Conforme atestam os dados desse I Levantamento, ilustrados abaixo de um total de 232 instituições que executam a medida de privação de liberdade no Brasil, 8% foram construídas antes do ECA (1990) e 92% após o ECA, sendo que, destas, apenas 15% foram estabelecidas após o Sinase (2006).

Como exposto, o Sinase foi um documento aprovado pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, que não traz a força imperativa de uma legislação capaz de obrigar sua implementação por parte de todos os entes federativos. Assim, em 2007, o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 1.627/2007, elaborado sob a coordenação do Conanda, que já foi aprovado pela Câmara dos Deputados e encontra-se agora no Senado Federal para ser avaliado e votado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das informações apresentadas ao longo deste capítulo, apreende-se que as instituições responsáveis pela aplicação das medidas de proteção social prevista no ECA (medidas socioeducativas para o adolescente infrator e medidas de acolhimento institucional para a criança e o adolescente privado do convívio familiar) registraram inúmeras inadequações para o real cumprimento do projeto sociopedagógico previsto no estatuto.

Do lado das instituições que executam a medida socioeducativa de privação de liberdade ao adolescente em conflito com a lei, destacam-se, sobretudo, os problemas relacionados às precariedades do ambiente físico. Como visto, estes nas unidades é, em muitos casos, inóspito e indigno para a sobrevivência humana dos adolescentes internos e é, por isso inadequado para a implementação do projeto pedagógico previsto no ECA e estabelecido no Sinase. De acordo com este sistema, o projeto pedagógico do atendimento deve determinar a estrutura física das unidades, e esta deve respeitar as exigências de conforto ambiental, de ergonomia, de volumetria, de humanização e segurança. Assim, a estrutura física deve ser pedagogicamente adequada ao desenvolvimento da ação socioeducativa.

6. O I Levantamento Nacional dos Serviços de Saúde Mental no Atendimento aos Adolescentes Privados de Liberdade e sua Articulação com as Unidades Socioeducativas foi realizado em 2008-2009 pelo Ministério da Saúde/Área Técnica de Saúde de Adolescentes e Jovens e Área de Saúde Mental, em parceria com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos/Subsecretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

Os dados disponíveis mostraram que grande parte das instituições existentes para execução da medida socioeducativa ainda mantém o modelo prisional, exigindo um grande investimento para seu reordenamento físico em consonância com os parâmetros arquitetônicos preconizados pelo Sinase. Assim, os avanços nessa área dependem, sobretudo, da capacidade dos governos de destinar investimento para a construção de novas e adequadas unidades, bem como da competência de realizar parcerias e de fazer articulações com as áreas setoriais para saúde, educação, esporte e lazer e profissionalização – a fim de implementar o projeto pedagógico implícito na medida socioeducativa.

No que se refere ao acolhimento institucional nas instituições de abrigo para crianças e adolescentes privados do convívio familiar, os dados apresentados apontaram que os principais problemas do ambiente físico estão relacionados à inadequação das instituições na promoção de um ambiente acolhedor para o atendimento em pequenos grupos, a fim de que, mesmo vivendo em um ambiente institucional, a criança ou o adolescente possam conviver em um espaço semelhante a uma residência com rotina familiar, conforme estabelecem o ECA e o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária.

Entre os avanços dessa área, destaca-se a inserção formal dos programas de acolhimento institucional na Política Nacional de Assistência Social, tal prerrogativa pode dotar esta área de recursos físicos, humanos e financeiros para o reordenamento das instituições que oferecem serviços de abrigamento para crianças e adolescentes, conforme preconiza o estatuto e o plano já citados.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Â. M. R. F. **Políticas e programas Federais destinados à criança de zero a seis anos**. In: IPEA. Brasília, 2001. Mimeografado.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Crianças de zero a seis anos: suas condições de vida e seu lugar nas políticas públicas**. Brasília, dez. 2001. Não publicado.

BRASIL. **Lei nº 8.069/1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, 1990.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Estado de Assistência Social. **Subsídios para o ordenamento e financiamento dos serviços de abrigo** – Programa Acolher. Brasília, 2000a.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Subsídios para ordenamento e financiamento dos serviços de abrigo**. Brasília, 2000b.

_____. Ministério da Justiça. **Mapeamento nacional da situação das unidades de execução da medida socioeducativa de privação de liberdade ao adolescente em conflito com a lei**. Brasília, IPEA/DCA-MJ, 2002. Mimeografado.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social **Orientações técnicas para serviços de acolhimento para crianças e adolescente**. Brasília, 2009.

CENTRO BRASILEIRO PARA A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA DE SÃO PAULO (CBIA/SP); INSTITUTO DE ESTUDOS ESPECIAIS DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (IEE/PUC/SP). **Trabalhando Abrigos. Cadernos de Ação**, n. 3, São Paulo, mar. 1993.

CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Política de abrigo para crianças e adolescentes do município do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, set. 2001.

COSTA, A. C. G. **Das necessidades aos direitos**. São Paulo: Malheiros Editores, 1994a (Série Direitos das Crianças, n. 4).

_____. A doutrina de proteção integral da infância das Nações Unidas. In: MENDEZ, E. G.; COSTA, A. C. G. **Das necessidades aos direitos**. São Paulo: Malheiros, 1994b (Série Direitos das Crianças, n. 4).

_____. Legislação de “menores” na América Latina: uma doutrina em situação irregular. *In*: MENDEZ, E. G.; COSTA, A. C. G. **Das necessidades aos direitos**. São Paulo: Malheiros, 1994c (Série Direitos das Crianças, n. 4).

_____. De menor a cidadão. *In*: MENDEZ, E. G.; COSTA, A. C. G. **Das necessidades aos direitos**. São Paulo: Malheiros Editores, 1994d (Série Direitos das Crianças, n. 4).

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **A voz dos adolescentes**. Brasília, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Rio de Janeiro, 2002.

MENDEZ, E. G.; COSTA, A. C. G. **Das necessidades aos direitos**. São Paulo: Malheiros, 1994a. (Série Direitos das Crianças, n. 4).

_____. O novo estatuto da criança e do adolescente no Brasil: da situação irregular à proteção integral. *In*: MENDEZ, E. G.; COSTA, A. C. G. **Das necessidades aos direitos**. São Paulo: Malheiros, 1994b. (Série Direitos das Crianças, n. 4).

OLIVEIRA, C. S. **Sobrevivendo no inferno**. Porto Alegre: Sulina, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Regras mínimas das Nações Unidas para a proteção dos jovens privados de liberdade**, 1990. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c_a/lex46.htm>.

RIZZINI, I.; RIZZINI, I. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. Rio de Janeiro: PUC, São Paulo: Loyola, 2004.

SILVA, E. R. A. (Coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília: Ipea/Conanda, 2004.

SILVA, E. R. A.; MELLO S. G. Um retrato dos abrigos para crianças e adolescentes da Rede SAC: características institucionais, forma de organização e serviços ofertados. *In*: SILVA, E. R. A. (Coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília: Ipea/Conanda, 2004. p. 71-87.

_____. **Adolescentes em conflito com a lei: situação do atendimento institucional no Brasil**. Brasília: Ipea, ago. 2003 (Texto para Discussão, n. 979).

SILVA, E. R. A.; ANDRADE, C. C. A Política Nacional de Juventude: avanços e dificuldades. *In: Juventudes e políticas sociais no Brasil*. Brasília: Ipea, 2009. p. 41-70.

SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (SINASE). Secretaria Especial dos Direitos Humanos Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente CONANDA. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.gov.br/spdca/publicacoes/.arquivos/.spdca/sinase_integral.pdf>.

TEIXEIRA, M. L. T.; VICENTIN, M. C. G. O futuro do Brasil não merece cadeia: os argumentos contra a redução da idade penal. **Ciência Hoje**, n. 177, v. 30, 2001.

WILHEIM, J. **Cidades**: o substantivo e o adjetivo. 3 ed. São Paulo: Perspectiva, 2003. p. 152.

CONDIÇÕES DE FUNCIONAMENTO E INFRAESTRUTURA DAS INSTITUIÇÕES DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS NO BRASIL

1 INTRODUÇÃO

Como em quase todo o mundo, não só a população brasileira está envelhecendo e este processo tem sido acompanhado pelo envelhecimento da própria população idosa e por transformações acentuadas nos arranjos familiares. Desde os anos 1970, esta sociedade tem assistido a uma queda acelerada na fecundidade e na mortalidade nas idades avançadas, e a mudanças no padrão de nupcialidade e na configuração dos arranjos familiares. Isto ocorre concomitantemente ao aumento generalizado da escolaridade feminina, à inserção maciça das mulheres no mercado de trabalho e às modificações no sistema de valores. Estas modificações podem enfraquecer os laços de solidariedade intergeracionais e já estão resultando em transformações nas formas de cuidado à população idosa, o que tem implicações na forma de residência.

As perspectivas para o futuro próximo são de crescimento a taxas elevadas da população idosa e “muito idosa”, provocado pela entrada da coorte dos *baby boomers* na última fase de vida (*elderly boomers*) e redução contínua da mortalidade nas idades avançadas. Apesar de esse crescimento estar sendo acompanhado por uma melhora das condições de saúde e da autonomia desse grupo etário, o número de idosos com fragilidades físicas e/ou mentais tende a aumentar. Além de mais numerosa, essa nova coorte será composta por mulheres com um perfil diferenciado das atuais idosas. Serão mais escolarizadas, mais engajadas no mercado de trabalho e com menos filhos, características compatíveis com o fato de fazerem parte do grupo que participou da revolução sexual e familiar iniciada em meados da década de 1960. Em síntese, espera-se que aumente o número de idosos demandantes de cuidados e que a oferta de cuidadores familiares se reduza.

Isso levanta a questão de quem oferecerá cuidados para esses idosos: família ou instituições? A legislação brasileira estabelece que a família é a principal responsável pelo cuidado do idoso. Isto está expresso na Constituição Federal de 1988 (CF/88), foi reforçado na Política Nacional do Idoso de 1994 e no Estatuto do Idoso de 2003. Essa legislação é resultado dos valores e dos preconceitos

dominantes quanto ao cuidado institucional, e os reforça. Uma das consequências, é a baixa oferta de instituições de residência para idosos, como é baixo, também, o número de residentes. De fato, a residência em instituições de longa permanência para idosos (ILPIs) não é uma prática comum nos países do hemisfério sul. Historicamente, tem sido vista com resistência e preconceito, tradicionalmente como “depósito de idosos”, lugar de exclusão, dominação e isolamento ou, simplesmente, “um lugar para morrer” (NOVAES, 2003).

Assume-se pelas razões anteriormente mencionadas que a demanda por essa modalidade de cuidados tende a crescer e que o Estado e o mercado privado devem se preparar para atendê-la. Essa é uma modalidade que implica residência coletiva, a qual por sua vez, atende tanto idosos independentes em situação de carência de renda e/ou de família, bem como aqueles com dificuldades para o desempenho das atividades diárias, ou seja, que necessitem de cuidados prolongados. Assume-se, também, que esta deve fazer parte da infraestrutura básica das grandes cidades e das de porte médio.

O objetivo deste capítulo é analisar as condições de funcionamento das ILPIs existentes no Brasil. Busca-se inferir se essas instituições estão preparadas para atender a demanda por cuidado ao idoso no Brasil. O trabalho está dividido em cinco seções, sendo a primeira esta introdução. A seção 2 faz uma breve descrição das mudanças recentes na dinâmica demográfica brasileira. A seção 3 discute o que se entende por instituição de longa permanência. A seção 4, apresenta uma visão geral das instituições brasileiras, destacando sua condição jurídica e a localização espacial, suas características de funcionamento e de infraestrutura, os serviços oferecidos e as informações sobre os gastos e o financiamento das instituições. E, por fim, na seção 5 são apresentadas as considerações finais.

O trabalho tem como base a pesquisa nacional, de caráter censitário, realizada pelo Ipea com o apoio financeiro da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Tem como objetivo levantar informações para o cálculo dos indicadores das condições de funcionamento, de infraestrutura, de custos das instituições de longa permanência brasileiras, bem como dos recursos com que contam, tais como financiamentos públicos, subsídios e parcerias e elaborar um perfil dos seus residentes. Um dos subprodutos da pesquisa é um cadastro com o nome e o endereço das instituições.

A coleta de dados começou em 2007 e terminou no início de 2010. As regiões foram pesquisadas separadamente. A primeira foi a Norte, em seguida o Centro-Oeste, o Sul, o Nordeste e, por fim, o Sudeste. O primeiro passo foi montar o cadastro de instituições, pois até então não se conhecia o número de instituições. A partir do cadastro elaborado, deu-se início à

aplicação dos questionários. Este trabalho foi realizado por meio de correio, *e-mail*, fax e telefone, de acordo com a disponibilidade dos dirigentes ou responsáveis pelas instituições. Foram identificadas 3.548 instituições no território brasileiro, das quais 3.294 responderam à pesquisa.¹

2 A DINÂMICA DEMOGRÁFICA RECENTE

Já foi mostrado em outros trabalhos² que a população brasileira atingiu suas maiores taxas de crescimento no período 1950-1970, em torno de 3% ao ano (a.a.). A partir daí, essas taxas passaram a experimentar um declínio acentuado, tendo alcançado um valor de 1,6% a.a. na década de 1990. Este declínio foi resultado da redução expressiva da fecundidade, iniciada na segunda metade dos anos 1960. Em 40 anos, a fecundidade das mulheres brasileiras reduziu-se a quase um terço, atingindo o nível de reposição³ no quinquênio 2000-2005. Nessas últimas décadas, a taxa de fecundidade passou de aproximadamente 6,0 filhos por mulher, para 1,8. Projeções populacionais recentes apontam para uma taxa de crescimento populacional de 0,7% a.a. para a década 2010-2020 e negativa entre 2030-2040.⁴

Além da redução no ritmo de crescimento populacional, a dinâmica demográfica descrita levou o Brasil a deixar de ser um país de jovens. A alta fecundidade observada nos anos 1950 e 1960, período conhecido como *baby boom*, e a redução da mortalidade em todas as idades em curso no país desde este período são responsáveis pelo ritmo de crescimento relativamente elevado da população idosa *vis-à-vis* ao dos demais grupos etários. Esses processos alteraram a composição etária e contribuíram de forma significativa para o processo de envelhecimento populacional.

Sob o ponto de vista demográfico, o envelhecimento populacional é o resultado da manutenção por um período de tempo razoavelmente longo das taxas de crescimento da população idosa superiores às da população mais jovem. Isto implica mudança nos pesos dos diversos grupos etários no total da população. O gráfico 1 ilustra bem isto. Por exemplo, a proporção da população de 60 anos ou mais no total da população brasileira passou de 4,1% em 1940 para 8,6% em 2000. Além disto, nas duas últimas décadas, o grupo populacional que mais cresceu foi o “muito idoso”, de 80 anos ou mais. Isto significa que a população

1. Para mais detalhes sobre a pesquisa, ver: Camarano 2007b, 2008a, 2008b e 2008c .

2. Ver Camarano e Kanso (2009).

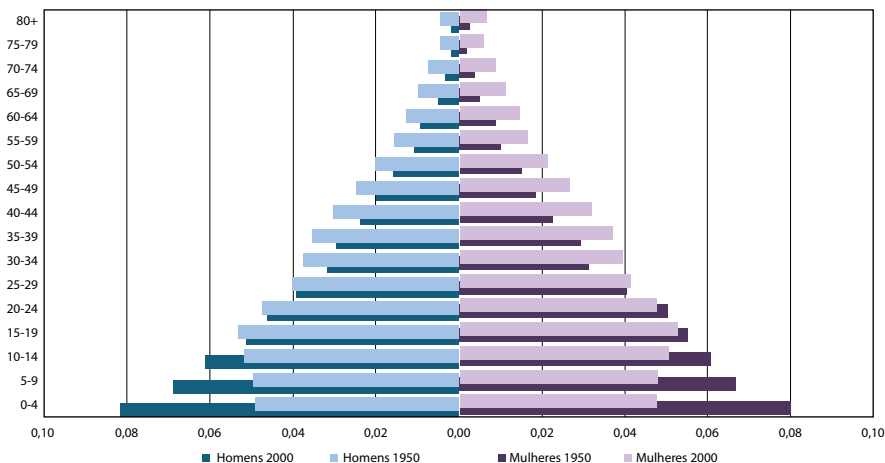
3. Uma população atinge seu nível de reposição quando a fecundidade e a mortalidade alcançam valores que resultarão, no médio prazo, em uma taxa de crescimento igual a zero. Ou seja, a população simplesmente se repõe. Dada as taxas de mortalidade vigentes na população brasileira, foi estimado que esse nível seria alcançado quando a taxa de fecundidade de total for igual a 2,14. Apesar de a população ainda crescer, esse ritmo é decrescente. Os reflexos dessas medidas levam o tempo ou a duração de uma geração para que a população apresente uma taxa de crescimento igual a zero.

4. Ver Camarano e Kanso (2009).

idosa também envelheceu. Assumindo que o avanço da idade traz o aumento de fragilidades e perda de autonomia para o desempenho das atividades básicas do cotidiano, o crescimento mais elevado desse segmento populacional implica um aumento da demanda por cuidados, mesmo considerando a possibilidade de melhoras nas condições de saúde.

Ressalta-se que o processo do envelhecimento é muito mais amplo que uma modificação de pesos de uma determinada população, pois altera a vida dos indivíduos, as estruturas familiares, a demanda por políticas públicas e a distribuição de recursos na sociedade. No caso deste trabalho, a questão colocada é o impacto da dinâmica demográfica recente na demanda de cuidados de longa duração para a população idosa, sejam estes formais ou informais.

GRÁFICO 1
Distribuição etária e por sexo da população brasileira



Fonte: Censos Demográficos de 1950 e 2000, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Além das mudanças demográficas, outras mudanças sociais e culturais estão em curso, e afetam, principalmente, as mulheres. Estas vivenciaram os grandes ganhos na escolaridade e entraram maciçamente no mercado de trabalho. Fizeram a revolução na família, casaram-se, descasaram-se, recasaram ou não, tiveram menos filhos, ou seja, as famílias nucleares passaram a ser menores dada a redução na fecundidade, mas o aumento da esperança de vida levou a um aumento de gerações da mesma família. Divórcios e recasamentos podem enfraquecer laços afetivos entre pais e filhos biológicos, mas podem aumentar o número de membros da família com a presença de enteados. No entanto, estes novos laços nem sempre são suficientemente sólidos ao ponto de garantir o cuidado nas idades avançadas.

Além disso, casar e ter filhos, que era o papel social mais importante da mulher, passou a disputar com a carreira no mercado de trabalho, ou seja, pode-se falar em uma grande mudança no papel social da mulher e nos contratos tradicionais de gênero. Com sua entrada no mercado de trabalho, a mulher deixou de ser apenas cuidadora dos membros dependentes da família para ser cuidadora e provedora, ou seja, ela pode ter mais recurso financeiro para pagar pelo cuidado dos membros dependentes da família, mas certamente tem menos tempo.

3 O QUE É UMA INSTITUIÇÃO DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS?

Não há consenso, no Brasil, sobre o que seja uma Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI). Sua origem está ligada aos asilos, que constituem a modalidade mais antiga de atendimento ao idoso fora do convívio familiar. Estes eram inicialmente dirigidos à população carente, que necessitava de abrigo; por isto muitas das instituições brasileiras se autodenominam abrigos. É o caso, por exemplo, de 225 instituições identificadas pela pesquisa do Ipea, o que significa 6,3% do total de instituições brasileiras. Isto justifica o fato de que um dos motivos mais importantes para a busca de uma instituição é a carência financeira e a falta de moradia; e explica porque 65,2% das instituições brasileiras são filantrópicas.

Além disso, observa-se que nas instituições públicas e filantrópicas, o percentual de residentes independentes é maior que nas privadas com fins lucrativos, provavelmente porque sua ida deve-se mais à carência de renda ou à de residência. Por outro lado, observa-se nas instituições privadas com fins lucrativos um percentual mais elevado de idosos dependentes.⁵ Isto sugere que a ida para a ILPI de um idoso com renda mais elevada é resultado de uma dependência física/mental mais elevada. O idoso independente, em geral, permanece morando com a família ou mesmo sozinho. Em síntese, o papel que uma ILPI desempenha é, também, em função da renda dos seus demandantes.

O envelhecimento da população e o aumento da sobrevivência de pessoas com redução da capacidade física, cognitiva e mental estão requerendo que os asilos deixem de fazer parte apenas da rede de assistência social e integrem a de assistência à saúde, ou seja, ofereçam algo mais que um abrigo. Para tentar expressar a nova função híbrida destas instituições, a Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia (SBGG) sugeriu a adoção da denominação instituição de longa permanência para idoso. Trata-se de uma adaptação do termo utilizado pela Organização Mundial de Saúde (OMS) (Long-Term Care Institution) (COSTA,

5. A definição de dependência utilizada neste estudo é a proposta da Política Nacional do Idoso. Por idosos dependentes, consideram-se aqueles que necessitam de ajuda em todas as atividades de autocuidado, tais como fazer a higiene pessoal, vestir-se, alimentar-se ou se locomover; e/ou que tenham comprometimento cognitivo devido à idade. Por semidependente são consideradas as pessoas que necessitam de ajuda em até três atividades de autocuidado e não tenham nenhum comprometimento cognitivo devido à idade. Os independentes são os demais.

2004). No entanto, na literatura e na legislação encontram-se referências indiscriminadamente a ILPIs, casas de repouso, abrigos e asilos (CAMARANO, 2007a). Na verdade, as instituições não se autodenominam ILPIs.

Para a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), as ILPIs são instituições governamentais ou não governamentais, de caráter residencial, destinadas a domicílio coletivo de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, com ou sem suporte familiar, em condição de liberdade, dignidade e cidadania, ou seja, são domicílios coletivos que oferecem moradia, cuidados e algum tipo de serviço de saúde, caracterizando-se como instituições híbridas. Sendo assim, deveriam compor não só as redes de assistência e de saúde, mas, também, a de habitação. Em outras palavras, estas instituições devem fazer parte da infraestrutura de qualquer cidade de porte médio ou grande.

É muito comum associar instituições de longa permanência a instituições totais ou de saúde. De acordo com Debert (1999), é quase direta a associação de “asilo de idosos com o modelo de instituição total”. Esta é uma visão de Goffman (1961 *apud* DEBERT, 1999), que define instituições totais como instituições em que:

(...) todos os aspectos da vida são realizados num mesmo local e sob a mesma autoridade; cada fase da vida diária do participante é realizada na companhia de um grupo relativamente grande de outras pessoas; as atividades diárias são rigorosamente estabelecidas em horários; e toda a sequência de atividades é imposta de cima por um sistema de regras formais e um grupo de funcionários; finalmente, as atividades obrigatórias são reunidas num plano racional único, supostamente planejado para atender aos objetivos oficiais da instituição.

No entanto, a evidência empírica não parece confirmar essa associação em sua plenitude. Em primeiro lugar, “o grau de totalidade” das instituições depende do grau de dependência dos residentes. Por exemplo, os idosos totalmente dependentes, como os acamados, têm sua vida totalmente administrada pela instituição, o que, provavelmente, ocorreria se estivessem residindo com suas famílias, ou seja, a administração da vida destes idosos é decorrente de sua falta de autonomia e, não, necessariamente, da residência em uma instituição.

Por outro lado, 21,2% das instituições que responderam à pesquisa se declararam abertas. Em pesquisa qualitativa em três instituições abertas, foi constatado que os idosos independentes têm total liberdade de ir e vir, e isto também ocorre com os familiares. Em duas, alguns residentes trabalham fora da instituição.⁶ Além disso, a participação nas atividades de lazer oferecidas, bem como cursos

6. Ver Camarano e Scharfstein (2010).

diversos, treinamentos etc. é voluntária. Por outro lado, as refeições são feitas em horários estabelecidos pela instituição, o que, se não fosse assim, impossibilitaria sua administração. Isto também é facilmente encontrado em famílias numerosas.

Outra associação comumente feita é de instituições com estabelecimentos de saúde. Embora os serviços de saúde sejam o principal ofertado pelas instituições brasileiras, como apontado pela pesquisa do Ipea, estas não são estabelecimentos voltados à clínica ou à terapia, apesar de os residentes receberem além de moradia, alimentação e vestuário, serviços médicos e medicamentos. Groisman analisando o Asilo São Luiz afirma que este “era uma instituição de custódia e não de tratamento.” Era um estabelecimento de caridade, voltado à velhice desamparada. Para o autor, as instituições de residência para idosos cumprem duas funções:

Uma manifesta, de abrigar e cuidar de pessoas desamparadas ou que estejam impossibilitadas de estar junto às famílias e comunidade; e outra latente, de servir como lócus socialmente aprovado de segregação de seres humanos cuja produtividade econômica e representação social foram esgotadas pelo sistema social (GROISMAN, 1999).

Em outras palavras, são instituições que abrigam e/ou retiram pessoas da sociedade.

Muitas instituições tentam oferecer aos residentes um espaço que reproduza a vida em família. Por isto, se autodenominam lares. É o caso, por exemplo, de 1.047 ou 29,5% das instituições brasileiras. Muitas destas são pequenas, têm menos de dez residentes, funcionam em casas e constituem 10% das instituições brasileiras, o que equivale a 329 instituições.

4 AS INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS PARA IDOSOS

4.1 Visão geral

Antes do término da pesquisa realizada pelo Ipea não se tinha informação sobre o número de instituições existentes no território brasileiro e nem sobre o número de pessoas que nestas residiam. Sabe-se que ambos são muito baixos. Estimativas com base no Censo Demográfico 2000 apontam que menos de 100 mil idosos residiam em domicílios coletivos para idosos, o que não cobria 1% da população idosa daquele ano (CAMARANO, 2005). Como já se mencionou, a pesquisa do Ipea localizou 3.548 instituições no território brasileiro, em que moravam 83.870 idosos, o que significa 0,5% da população idosa. Estas são encontradas em 28,8% dos municípios brasileiros. Pode-se deduzir ser baixo o número de instituições e o número de residentes. Em geral, no Brasil, a opção de internar o idoso ocorre apenas no limite da capacidade familiar em oferecer os cuidados necessários (KARSCH, 2003).

Como a pesquisa refere-se apenas a um ponto no tempo, é difícil saber como o número de instituições está variando. Ou seja, tem crescido para acompanhar o aumento da demanda? Uma inferência é feita utilizando as informações coletadas na pesquisa do Ipea sobre o ano de início das atividades das instituições. Esta informação refere-se apenas às instituições existentes no momento da pesquisa. É possível que muitas tenham sido abertas e fechadas ao longo do período.

A tabela 1 mostra o incremento médio líquido anual no número de instituições pesquisadas por período. Foram consideradas apenas as instituições abertas desde 1940. Feitas as ressalvas anteriores, pode-se inferir por um crescimento sistemático no número de instituições no Brasil. Entre 1940 e 2009, 2.897 novas instituições foram abertas, o que significa um incremento médio líquido de 40,3 instituições por ano. Este incremento tem sido crescente no período. Enquanto nos anos 1940 e 1950, aproximadamente 20 novas instituições eram abertas anualmente, este passou para 90 no período 2000-2009.

TABELA 1

Incremento médio anual de instituições por ano de início das atividade e regime jurídico – Brasil, 2007-2009

	Pública + Mista	Filantrópica	Privada	Total	Total de Instituições
1940 e 1959	0,6	19,0	0,2	19,7	393
1960 e 1979	1,0	24,7	1,7	27,3	546
1980 e 1989	3,0	31,4	8,8	46,1	461
1990 e 1999	6,6	40,1	22,0	68,7	687
2000 e 2009	4,5	27,2	57,8	90,0	810
Total	2,6	26,8	11,0	40,3	3.187

Fonte: Pesquisa IPEA/SEDH/MDS e CNPq.

Fontes: Pesquisa Ipea/SEDH/MDS e CNPq.

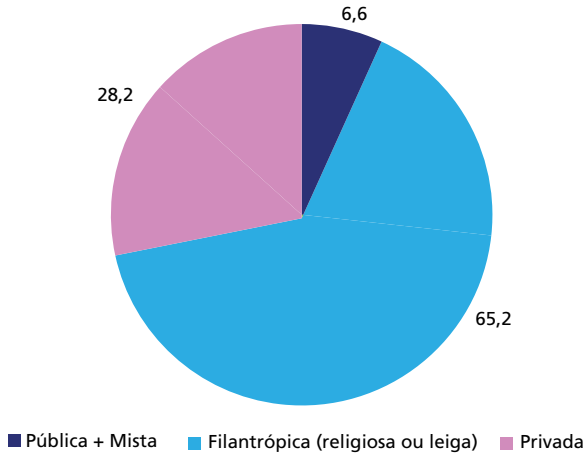
Das novas instituições, pode-se observar que a grande maioria são privadas com fins lucrativos. Este crescimento começou a ficar mais expressivo nos anos 1980. Entre 2000 e 2009, 57,8% das novas instituições tinham esta natureza jurídica.⁷ Conforme mencionado, e por razões descritas anteriormente, a grande maioria das instituições brasileiras é filantrópica, 65,2%, incluindo as religiosas e leigas. Apenas 6,6% das instituições brasileiras são públicas ou mistas. Isto significa 218 instituições, número bem menor que o total de instituições religiosas vicentinas, aproximadamente 700. O gráfico 2 apresenta a distribuição proporcional das instituições brasileiras por natureza jurídica.

7. Ressalta-se que este grande crescimento das instituições privadas com fins lucrativos, pode ser explicado pelo fato de que estas são mais vulneráveis a serem abertas e fechadas.

GRÁFICO 2

Distribuição proporcional das instituições de longa permanência brasileiras por regime jurídico – 2007-2009

(Em %)



Fontes: Pesquisa Ipea/SEDH/MDS e CNPq.

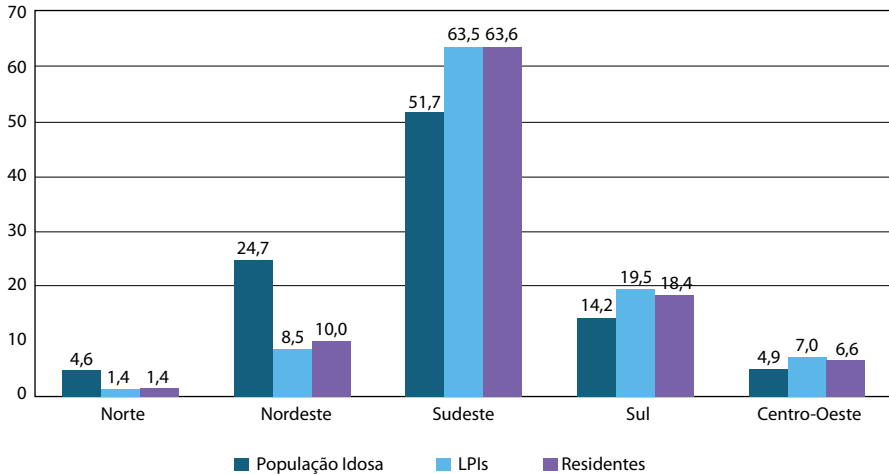
4.2 A localização espacial

As instituições brasileiras estão concentradas na região Sudeste e nas cidades maiores, conforme pode se observar nos gráficos 3 e 4. Aproximadamente dois terços destas localizam-se na região Sudeste, sendo que apenas o estado de São Paulo concentra 34,3% do total. Este é um resultado esperado dado que a maior proporção da população idosa se localiza nesta região. No entanto, observa-se uma super-representação das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste e uma sub-representação das demais, se se levar em conta a distribuição da população idosa. Por exemplo, a região Nordeste concentra 24,7% da população idosa brasileira e 8,5% das instituições. Já na região Sudeste, encontram-se 51,7% da população idosa e 63,5% das instituições brasileiras. A mesma conclusão se obtém quando se compara a população idosa com a residente nas ILPIs, mostrada no gráfico 3.

GRÁFICO 3

Distribuição proporcional da população idosa, das ILPIs e de seus residentes, segundo as regiões brasileiras – 2007-2009

(Em %)

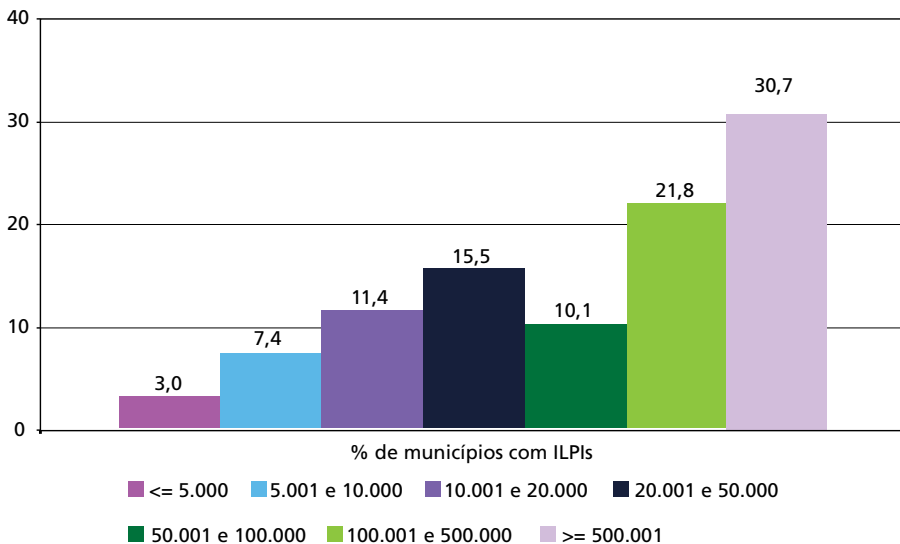


Fontes: Pesquisa Ipea/SEDH/MDS e CNPq.

GRÁFICO 4

Distribuição proporcional das ILPIs brasileiras por tamanho dos municípios – 2007-2009

(Em %)



Fontes: Pesquisa Ipea/SEDH/MDS e CNPq.

Observa-se, também, uma concentração das instituições nas grandes cidades. É o que mostra o gráfico 4, que apresenta sua proporção por tamanho de municípios. Aproximadamente 31% das instituições brasileiras identificadas está localizada nas cidades com mais de 500 mil habitantes.⁸ Nas cidades com menos de 10 mil habitantes, encontram-se 10,4% do total. Esta discrepância na distribuição espacial fica reforçada na tabela 2 que apresenta o número médio de instituições por municípios. Enquanto nas cidades com menos de 5 mil habitantes, este número foi de 0,08, nas com mais de 500 mil habitantes, ele atingiu 24,2.

TABELA 2

Número total e médio de ILPIs por municípios e segundo seu tamanho – Brasil, 2007-2009

	Número médio de ILPIs nos municípios	Número total de ILPIs
<= 5.000	0,08	105
5.001 e 10.000 hab.	0,20	258
10.001 e 20.000 hab.	0,29	400
20.001 e 50.000 hab.	0,51	536
50.001 e 100.000 hab.	1,10	348
100.001 e 500.000 hab.	3,06	704
>= 500.001 hab.	24,18	943
Total	0,59	3294

Fontes: Pesquisa Ipea/SEDH/MDS e CNPq.

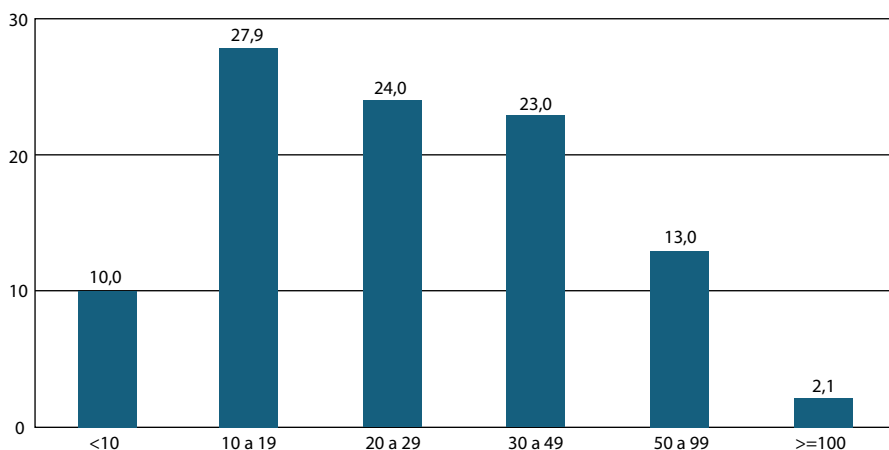
4.3 Características de sua infraestrutura física

4.3.1 Tamanho

Em média, cada ILPI brasileira abriga 30,4 residentes, sugerindo que são instituições pequenas. Este número é, no entanto, afetado pelos extremos. No gráfico 5 pode-se observar que predominam as instituições que abrigam menos de 20 residentes, estas são responsáveis por 38% do total. Em segundo lugar em frequência, colocam-se as que contam com 20 a 29 residentes (24%), que são seguidas pelas de 30 a 49 residentes (23%). Aproximadamente 15% podem ser consideradas instituições grandes, em que moram 50 idosos ou mais. Alguns estados têm instituições com pouquíssimos residentes. Em alguns estados como Rio Grande do Norte, Pernambuco, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, algumas instituições declararam ter apenas dois residentes. Em Minas Gerais e no Paraná foram encontradas instituições com apenas um residente. Nas duas maiores instituições, residem 427 e 299 pessoas, instituições estas localizadas em São Paulo e no Rio de Janeiro, respectivamente.

8. Embora esteja se referindo ao tamanho das cidades, a variável utilizada é o tamanho dos municípios.

GRÁFICO 5
Distribuição proporcional das ILPIs por número de residentes – Brasil, 2007-2009
 (Em %)



Fontes: Pesquisa Ipea/SEDH/MDS e CNPq.

4.3.2 Infraestrutura física

Para caracterizar a infraestrutura física, foram considerados três indicadores: área total e construída, espaços disponíveis e número de leitos por quarto (ocupados e vagos). No que se refere aos dois primeiros, pode-se dizer que as instituições brasileiras ocupam amplos terrenos. A tabela 3 mostra que, em média, elas estão localizadas em áreas de 6.860 m², com área média construída de 1.210 m², o que representa aproximadamente, 20% da área total. A variabilidade, no entanto, é enorme, como se pode observar pelos valores máximos e mínimos da tabela mencionada. Em termos de área construída, a menor está localizada no estado de Minas Gerais e a maior no Rio de Janeiro.

TABELA 3
Estatísticas da área física e construída das instituições de longa permanência –
Brasil, 2007-2009
 (Em m²)

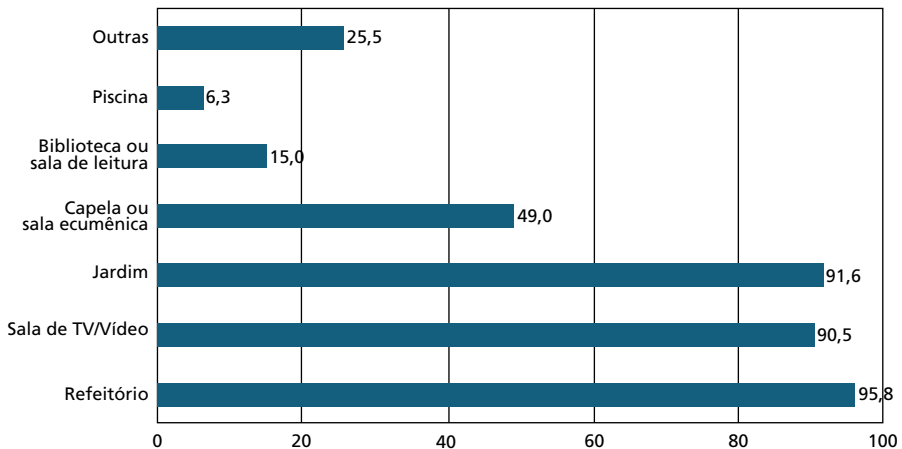
	Em m ²	
	Área física total	Área construída
Média	6.859,45	1.208,41
Mínimo	100,00	30,00
Máximo	192.565,00	42.278,00
ILPs respondentes	2.573	2.591

Fontes: Pesquisa Ipea/SEDH/MDS e CNPq.

Outro indicador importante para caracterizar a infraestrutura física dessas instituições é a distribuição de seus espaços internos e externos (gráfico 6). Observa-se que mais de 90% das ILPIs brasileiras declararam possuir refeitório, jardim, pátio, quintal e salas de televisão e de vídeo, sendo o refeitório o espaço mais frequente. Isto sugere a possibilidade de áreas para refeição, lazer, descanso ou atividades ao ar livre dos residentes, o que permite algum grau de integração entre eles. Aproximadamente 50% das instituições afirmam dispor de sala ecumênica e/ou capela, o que, como esperado é mais comum nas instituições religiosas.

GRÁFICO 6

Proporção de ILPIs que declararam possuir os espaços mencionados – Brasil, 2007-2009
(Em %)



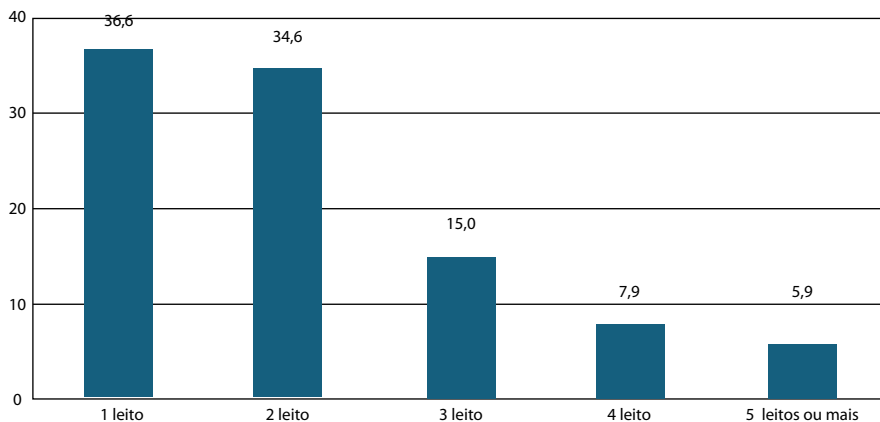
Fontes: Pesquisa Ipea/SEDH/MDS e CNPq.

No conjunto das instituições pesquisadas, encontrou-se 109.447 leitos, dos quais 91,6% estavam ocupados, ou seja, pode-se falar que as instituições estão operando com quase toda sua capacidade. Foi considerada, também, no gráfico 7, a distribuição dos quartos das instituições por número de leitos. Aproximadamente 72% dos quartos das instituições brasileiras têm um ou dois leitos e 5,9% têm cinco leitos ou mais; e estão fora das normas da Anvisa. Segundo a Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 283, de 26 de setembro de 2005, as acomodações das ILPIs podem ter, no máximo, quatro leitos. Foi no estado do Espírito Santo, que se encontrou a proporção mais elevada de quartos nessa condição.

GRÁFICO 7

Distribuição proporcional dos quartos nas instituições de longa permanência segundo o número de leitos – Brasil, 2007-2009

(Em %)



Fontes: Pesquisa Ipea/SEDH/MDS e CNPq.

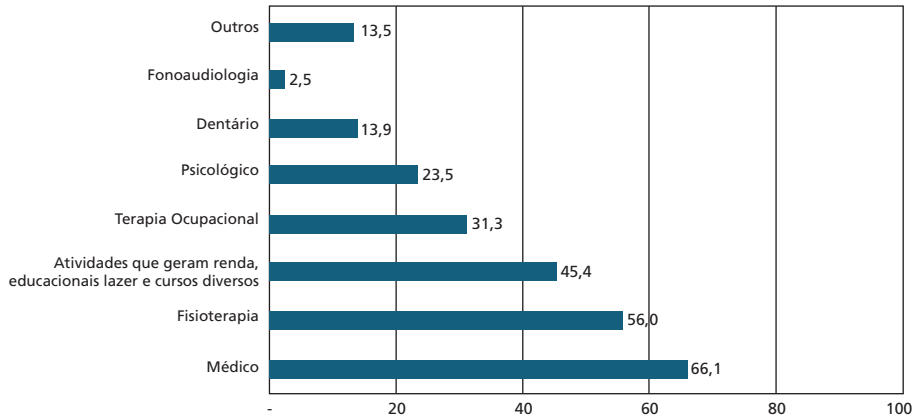
4.4 Serviços oferecidos

Muito embora as instituições de longa permanência não possam ser consideradas instituições de saúde, os serviços de saúde são os principais oferecidos. Por exemplo, oferta de serviços médicos e de fisioterapia foram citados por 66,1% e 56% delas, respectivamente. Ressaltam também, os serviços disponibilizados de terapia ocupacional (31,3%) e os psicológicos (23,5%), como mostra o gráfico 8. Estas informações referem-se a serviços oferecidos nas instituições. Por outro lado, a oferta de atividades que geram renda, bem como de lazer e/ou cursos diversos, é baixa. É encontrada em menos de 50% das instituições pesquisadas. Entre as encontradas, predominam as atividades voltadas para as mulheres, que constituem 57,3% dos residentes. O papel dessas atividades é o de estimular algum grau de integração entre os residentes, e até mesmo, ajudá-los a exercer um papel social. Apesar de o enfoque das instituições ser voltado para os serviços de saúde, 34,9% dos residentes são independentes, sendo que entre estes, predominam as mulheres, dado que estas são a maioria entre os residentes. No entanto, a proporção de homens independentes (38,9%) é maior que a de mulheres (31,9%).

GRÁFICO 8

Proporção de instituições de longa permanência que declararam oferecer os serviços mencionados – Brasil, 2007-2009

(Em %)



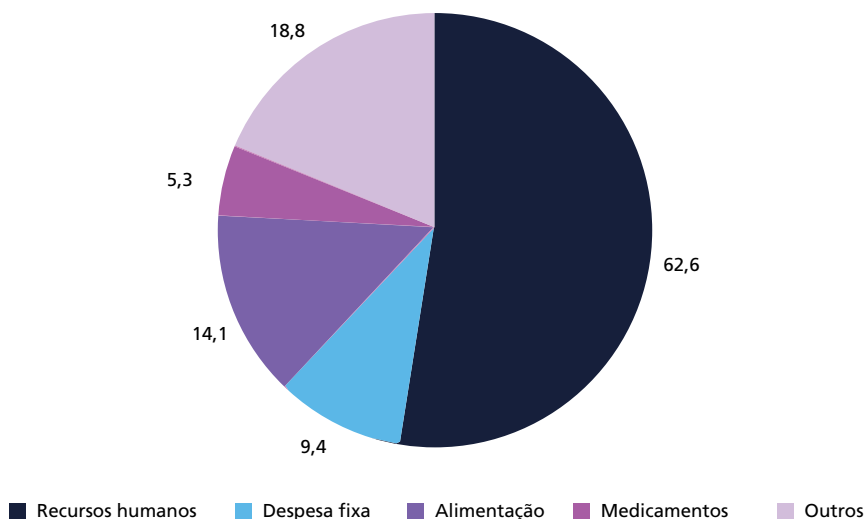
Fontes: Pesquisa Ipea/SEDH/MDS e CNPq.

4.5 Custos e recursos com que contam as instituições

Em média, cada instituição gasta R\$ 717,91 por residente, valor este muito afetado pelos valores extremos. O gasto mínimo *per capita* é de R\$ 92,62, observado em uma instituição em Alagoas, e o máximo de R\$ 9.230,77, declarado por uma instituição em São Paulo. Salienta-se que o custo de uma instituição é muito afetado pela sua natureza jurídica e oferta de serviços. Como se viu anteriormente, a maioria das instituições brasileiras são filantrópicas, o que lhes assegura isenções de taxas de alguns impostos, as faz mais propensas a receberem doações, tanto em espécie quanto em dinheiro, e a contarem com pessoal voluntário e/ou cedido dos governos nas suas várias esferas.

A forma pela qual os gastos são distribuídos nas instituições está apresentada no gráfico 9. A maior parcela dos recursos é destinada ao pagamento dos funcionários. Tal rubrica responde por 52,5% do total dos gastos das ILPIs brasileiras. Aproximadamente 14% dos gastos são destinados à alimentação e 9,4% ao pagamento de despesas fixas – telefone, gás, água. Os medicamentos são responsáveis por uma parcela relativamente baixa dos gastos das ILPIs, cerca de 5%. Isto é explicado, em parte, pelo fato de muitas vezes estas despesas ficarem a cargo dos familiares ou advirem de doações em espécie. Os outros 18,8% de gastos referem-se a despesas com aluguel, pequenos consertos, combustível, manutenção da casa e/ou aquisição de material de escritório.

GRÁFICO 9
Composição percentual dos gastos das instituições de longa permanência – Brasil, 2007-2009
 (Em %)



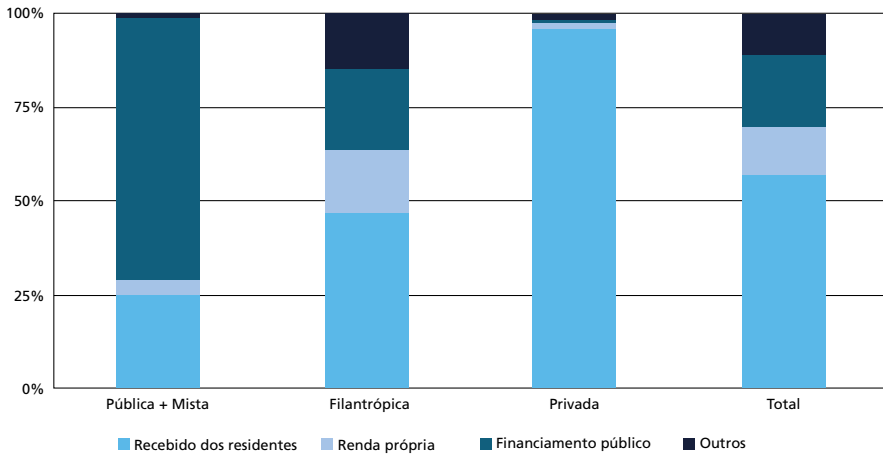
Fontes: Pesquisa Ipea/SEDH/MDS e CNPq.

As instituições brasileiras vivem principalmente do recurso aportado pelos residentes e/ou familiares, mesmo as filantrópicas que recebem financiamento público. Neste caso, esse aporte é chamado de contribuição. O Estatuto do Idoso estabelece que esta pode alcançar até 70% do valor benefício do idoso.⁹ Já as instituições privadas cobram uma mensalidade, cujo valor é estipulado levando em conta as regras do mercado. Considerando o conjunto das instituições, aproximadamente 57% das receitas é oriunda de contribuição ou de mensalidade dos residentes e/ou familiares, como mostra o gráfico 10. A segunda proporção mais elevada é composta pelo financiamento público – federal, estadual ou municipal –, em torno de 20%. Considerando esta informação desagregada pela natureza jurídica, observa-se que nas instituições filantrópicas a participação da renda do idoso e/ou dos familiares é também elevada (46,6%) e a contribuição do setor público é de aproximadamente 22% de suas receitas. As instituições, em geral, contam também com recursos próprios, que compõem 12,6% do total das receitas.

9. O Art. 35 do Estatuto do Idoso atribui ao Conselho Municipal do Idoso ou ao Conselho Municipal da Assistência Social a responsabilidade em definir a forma de participação do idoso no custeio da entidade. As instituições públicas não podem cobrar nenhum tipo de contribuição e ainda devem fornecer vestuário adequado e alimentação suficiente, de acordo com o Art. 50.

GRÁFICO 10

Composição percentual do financiamento das instituições de longa permanência por natureza jurídica – Brasil, 2007-2009



Fontes: Pesquisa Ipea/SEDH/MDS e CNPq.

Como se pode observar, a contribuição do financiamento público não é muito expressiva. Esta contribuição aparece, também, na forma de parcerias, o que é feito com o setor privado. Neste caso, cita-se o Sistema S, as associações religiosas e as universidades. No caso do setor público, esta se expressa, entre outras formas, pelo fornecimento de medicamentos e de serviços médicos. Já com as universidades, sob a forma de estágio supervisionado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O envelhecimento da população brasileira tem sido acompanhado pelo envelhecimento da própria população idosa e pelas transformações acentuadas nos arranjos familiares, na nupcialidade e na maior participação da mulher no mercado de trabalho, em um contexto de fecundidade baixa. A mulher de hoje, pode ter mais recurso para pagar pelo cuidado de seus membros dependentes, mas com certeza terá menos tempo para despender com este cuidado. Isto requer que o setor público e o mercado privado dividam com a família a responsabilidade de cuidar do idoso dependente.

Uma das modalidades de cuidado que se discutiu neste estudo são as ILPIs. No quadro das políticas brasileiras, estas, embora residuais, têm sido as mais importantes. Seu caráter residual pode ser decorrente do fato destas instituições estarem muito associadas às ações da caridade cristã.

Sugere-se neste texto que alternativas intermediárias de cuidados também deveriam ser consideradas nas políticas públicas. Isto significa a criação de uma

rede de assistência, formada por centros de convivência, centros dia, atendimento domiciliar, apoio para o cuidador familiar, em suma, de outras formas de atenção que promovam a integração do idoso na família e na sociedade.

No entanto, cada uma dessas modalidades vai atender as necessidades diferenciadas e não vão eliminar totalmente a demanda por instituições residenciais. Sempre vão existir idosos totalmente dependentes, com carência de renda, que não constituíram família ou vivem uma situação familiar conflituosa, ou seja, que precisarão de um abrigo e de cuidados não familiares. O pertencimento a uma instituição pode representar uma alternativa de amparo, proteção e segurança. Portanto, é importante que, entre outros fatores, haja uma mudança de percepção com relação a residência em instituições e que as ILPIs sejam parte da infraestrutura básica de qualquer cidade.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). Diário Oficial da União. **Resolução da Diretoria Colegiada nº 283, de 26 de setembro de 2005**. Brasília, 2005. Disponível em: <www.portalsaude.gov.br>.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

CAMARANO, A. A. (Org). **Idosos brasileiros: indicadores de condições de vida e de acompanhamento de políticas**. Brasília: Subsecretaria de Direitos Humanos/ Presidência da República, v. 1, 2005. 144 p.

_____. Instituições de longa permanência e outras modalidades de arranjos domiciliares para idosos. *In*: NÉRI, A. L. **Idosos no Brasil: vivências, desafios e expectativas na terceira idade**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Sesc, 2007a. p. 169-190.

_____. **Características das instituições de longa permanência para idosos: região Norte**. Brasília: Ipea; Presidência da República, 2007b.

_____. **Características das instituições de longa permanência para idosos: região Nordeste**. Brasília: Ipea; Presidência da República, 2008a.

_____. **Características das instituições de longa permanência para idosos: região Centro-Oeste**. Brasília: Ipea; Presidência da República, 2008b.

_____. **Características das instituições de longa permanência para idosos: região Sul**. Brasília: Ipea; Presidência da República, 2008c.

CAMARANO, A. A.; KANSO, S. **Perspectivas de crescimento para a população brasileira: velhos e novos resultados**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para discussão, n. 1426).

CAMARANO, A. A.; SCHARFSTEIN, E. **Instituições de longa permanência para idosos: abrigo ou retiro?** Rio de Janeiro, 2010. Mimeografado.

COSTA, E. F. A. **Análise de soroprevalência para as infecções pelos vírus das hepatites B e C em idoso residentes em asilos no município de Goiânia-GO**. Dissertação (Mestrado) – IPTSP, Universidade de Goiás, Goiás, 2004. 122p.

DEBERT, G. **A reinvenção da velhice**: socialização e processos de reprivatização do envelhecimento. São Paulo: Universidade de São Paulo, Fapesp, 1999.

GROISMAN, D. **A infância do asilo**: a institucionalização da velhice no Rio de Janeiro da virada do século. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. IMS, Rio de Janeiro, 1999. 124 p.

KARSCH, U. Idosos dependentes: famílias e cuidadores. **Cadernos de Saúde Pública**, n. 19, v. 3, 2003. p. 861-866

NOVAES, R. H. L. **Os asilos de idosos no Estado do Rio de Janeiro** – repercussões da (não) integralidade no cuidado e na atenção à saúde dos idosos. Dissertação (Mestrado) – IMS, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

INFRAESTRUTURA DAS ESCOLAS BRASILEIRAS E DESEMPENHO ESCOLAR

1 INTRODUÇÃO¹

Vários indicadores educacionais apontam a existência de problemas associados à qualidade da educação no país. A proporção de alunos com desempenho escolar inadequado é grande. Apesar da quase universalização do acesso ao ensino fundamental ser uma conquista significativa e meritória de comemoração, o ensino ao qual esses jovens têm acesso sofre de sérios problemas, entre eles infraestrutura disponível e qualidade do ensino. Pouco mais da metade dos alunos conclui o ensino fundamental. Apenas 43% de jovens entre 15 e 17 anos frequenta o ensino médio e outra parcela expressiva ainda permanece no ensino fundamental, agravando a defasagem escolar no último nível da educação básica.² Essa é parte de uma longa listagem de indícios que indicam que o sistema educacional está falhando em sua missão de educar e revela que ainda são muitos os alunos com dificuldades de aprendizado e que progridem lentamente ou abandonam a escola.

Esses resultados apontam para a necessidade de conhecer melhor a condição atual das escolas do país, em especial as públicas, responsáveis por 90% da matrícula do ensino fundamental. Além dos fatores associados à formação dos professores e à gestão escolar, a infraestrutura escolar pode exercer influência significativa sobre a qualidade da educação. Prédios e instalações adequadas, existência de biblioteca escolar, espaços esportivos e laboratórios, acesso a livros didáticos, materiais de leitura e pedagógicos, relação adequada entre número de alunos e professor na sala de aula e maior tempo efetivo de aula, por exemplo, possivelmente melhorem o desempenho dos alunos.

É claro que comparações entre resultados agregados são muito limitadas, uma vez que tanto pode haver causalidade entre resultados educacionais e condições materiais, como pode não haver. Em outras palavras, é necessária

1. Este trabalho é fruto de dois outros artigos elaborados pelos autores entre 2006 e 2008 quando só estavam disponíveis os Censos Escolares de 1997 a 2005. Infelizmente, na confecção deste capítulo os Censos de 2006 a 2008 já estavam acessíveis, mas o tempo disponível para entrega e a complexidade do trabalho com os censos impossibilitou a atualização dos dados. Entretanto, defende-se que os achados deste trabalho são resultados de problemas estruturais e, portanto, não devem ter sofrido alterações significativas neste período. Dessa forma, permanece a agenda de pesquisa de realizar novamente os testes para que se analisem os resultados desse investimento.

2. De acordo com Ipea, "a frequência ao ensino médio de jovens residentes em áreas rurais correspondia, em 2005, à metade da registrada entre residentes de áreas urbanas não metropolitanas (48,2%)" (IPEA, 2007, p. 160).

uma abordagem mais cuidadosa para desvendar se há ou não causalidade entre resultados educacionais e condições materiais. Este trabalho tem dois objetivos: o primeiro é o de caracterizar a distribuição das condições de oferta educacional para o ensino fundamental comparando as escolas classificadas segundo sua localização e rede a qual pertencem; e o segundo é a construção de um modelo explicativo da taxa de distorção idade-série das escolas brasileiras que oferecem ensino fundamental. Mais especificamente, analisa-se, aqui, o impacto da infraestrutura escolar, compreendida *latu sensu*, incluindo formação docente, existência de biblioteca ou sala de leitura, material pedagógico, bem como características municipais na taxa de distorção idade-série das escolas. Esta análise exploratória, baseada nos microdados dos Censos Escolares de 1997 a 2005, se deterá em três fatores escolares: infraestrutura, docentes e existência de biblioteca e de sala de leitura na escola. Não será analisado nenhum fator extraescolar como nível socioeconômico familiar, etnia, características dos alunos e outros.

O primeiro resultado é que as condições materiais do ensino melhoraram muito entre 1997 e 2005, mas os resultados escolares, tanto em termos de repetência quanto em termos de aprendizado, não mudaram muito neste mesmo período. Segundo, não há grandes diferenças de infraestrutura ou formação docente entre escolas estaduais e privadas, mas o desempenho das primeiras é muito pior do que o das privadas. O desempenho das estaduais se equipara ao das municipais embora estas contem com menos infraestrutura e formação docente. Este é um resultado curioso já que não há grandes diferenças de resultado entre municipais e estaduais, mas há, sim, grandes diferenças entre estas duas e as privadas. Apesar dessa descrição e dessas características, o resultado final dos modelos analisados é que os insumos escolares importam para os resultados escolares.

O terceiro resultado mostra que as escolas rurais sofrem tanto com condições inaceitáveis quanto com resultados educacionais muito baixos até hoje, o que sugere que talvez uma política de melhoria de infraestrutura de escolas rurais possa ter impactos sobre repetência ou aprendizado.

Por fim, os resultados dos modelos mostram que no Brasil a infraestrutura tem um impacto forte no desempenho escolar. Pode-se assim inferir que caso não tivesse havido o investimento que houve na última década em infraestrutura nas escolas os resultados educacionais seriam ainda piores.

O artigo organiza-se da seguinte forma: na seção 2, apresenta-se, brevemente, um resumo da literatura com a exposição das hipóteses testadas. Na seção 3, os dados trabalhados demonstram o universo utilizado. Na seção 4, descrevem-se as escolas brasileiras no que se refere à infraestrutura básica, mostrando a fragilidade das escolas rurais. Enquanto na seção 5, realiza-se uma análise exploratória da infraestrutura física, da existência de biblioteca e sala de leitura nas escolas e da

formação docente. Na seção 6, apresenta-se a especificação formal do modelo, os modelos; e na seção 7, os resultados. Por fim, são postas as considerações finais.

2 O EFEITO DOS INSUMOS ESCOLARES NO DESEMPENHO EDUCACIONAL: O DEBATE TEÓRICO

Dois fatos contribuíram fortemente para o interesse acadêmico sobre a relação insumos escolares e escola de qualidade: o primeiro é que, na última metade do século XX, observou-se, nos Estados Unidos e em outros países desenvolvidos, um aumento tanto do valor absoluto quanto também do percentual do produto interno bruto (PIB) gasto com educação e uma concomitante queda nos escores das avaliações educacionais. Este fato, entre outros, levou ao famoso Relatório Coleman de 1966 que concluiu, a partir de um estudo com cerca de 600 mil alunos que a escola tinha apenas efeitos marginais sobre os resultados escolares – e que os grandes fatores causais do desempenho seriam a família e o capital social trazido dela e do meio em que uma criança estiver inserida. Este relatório gerou uma enorme controvérsia. Muitos trabalhos foram desenvolvidos a partir dele, corroborando os achados ou mostrando os problemas do desenho de pesquisa do relatório que levavam à subestimação dos efeitos da escola. Uma vez que o estudo não contemplou devidamente aspectos do processo escolar que determinam o desempenho dos alunos, os modelos desenvolveram um conhecimento parcial sobre esses processos. Dessa forma, difundiu-se erroneamente que a escola tinha um papel restrito no desempenho escolar das crianças; resultando que este comprometia os processos de elaboração e de implementação de políticas educacionais com esse foco (COLEMAN, 1966). No entanto, a discussão da significância e mesmo da direção do impacto dos insumos escolares ainda é controversa; não há consenso sobre a relação direta entre o aumento de insumos e o aumento dos resultados escolares.

A análise de custos e benefícios educacionais e a análise de eficiência na alocação de recursos com o intuito de melhorar os resultados escolares têm sido cada vez mais exploradas. Um dos mais ardorosos defensores da não correlação entre insumos educativos e desempenho escolar é Hanushek que, nas décadas de 80 e 90, apresentou meta-análises da produção acadêmica controversa em seus resultados. Nesses estudos, Hanushek conclui, semelhantemente a Coleman, que são a origem socioeconômica e o capital social dos alunos os fatores que, de fato, importam para o desempenho escolar em detrimento do papel da escola e da sua infraestrutura. Nos estudos compilados podemos citar o uso de diversos fatores enquanto indicadores de insumos escolares: número de alunos por turma, gastos por aluno, escolaridade dos professores, experiência dos professores, salários dos professores, qualidade da infraestrutura da escola, resultados de professores em testes de avaliação.

Talvez a exposição feita anteriormente, dos resultados de Hanushek, seja um tanto caricatural, uma vez que o objetivo principal dele era mais enfatizar a importância de fatores de processo, e não afirmar peremptoriamente que insumos escolares jamais possam trazer melhorias na qualidade do ensino. Tampouco há, na literatura internacional, unanimidade em torno dessa tese. Autores como Pritchett e Filmer (1999) defendem que investimento em equipamentos tem retornos positivos e significativos. Card e Krueger defendem o mesmo em artigo de 1996. O relevante é que a literatura internacional aponta majoritariamente, embora não consensualmente, para a ineficácia de políticas de insumo para melhorar a qualidade educacional.

Entretanto, os resultados desses estudos, geralmente, consideram apenas os países desenvolvidos, e reportam apenas marginalmente, ou em notas de rodapé, que suas considerações não são generalizáveis. Ou seja, para os países em desenvolvimento, que apresentam realidades muito distintas em relação aos equipamentos escolares, em que encontramos uma precariedade maior no que se refere ao sistema educacional público e as escolas são muito mais heterogêneas no que diz respeito à infraestrutura, temos de reconsiderar a hipótese muito peremptória de que o aumento nos insumos não produz resultados diretos no desempenho escolar. Uma das razões para isso é que os estudos feitos nos países em desenvolvimento quase sempre usam um único levantamento de dados transversal, o que leva a problemas grandes de variáveis endógenas e causalidade reversa. O argumento principal deste trabalho é que, em casos de condições infraestruturais muito precárias, a melhoria dessas condições produz impacto positivo nos resultados escolares. Para tanto usar-se-á um painel de escolas que permitirá um controle muito melhor, embora certamente não total ou perfeito, da endogeneidade presente nas estimações.

3 ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE DESEMPENHO ESCOLAR E INSUMOS EDUCATIVOS NO BRASIL: ELEMENTOS DA PESQUISA

Visando avaliar a relação entre desempenho escolar e condições materiais das instituições educacionais no Brasil e contribuir para o debate acerca da relação entre insumos educativos e desempenho escolar, construiu-se uma análise baseada nos dados do Censo Escolar (CE) brasileiro e em um modelo de regressão linear de painel com efeito fixo que será apresentado na seção seguinte.

3.1 O universo da análise: o censo escolar

O censo escolar contém dados de todas as escolas, todos os níveis e todas as modalidades de ensino básico no Brasil. Ou seja, ele inclui informações de todo o universo escolar da educação básica brasileira – escolas de todas as redes administrativas de ensino e de todas as localizações: rurais, urbanas e metropolitanas.

Inclui também informações sobre o grau de instrução dos docentes por escola e este é, de acordo com a literatura especializada em avaliação educacional, um dos melhores preditores do desempenho escolar. O formulário é enviado para a escola, anualmente, em março. Em 2005 tinha-se um universo de 207.234 estabelecimentos para a educação básica; de 32.296 para educação infantil (creche); de 105.616 para a educação pré-escolar; de 162.727 para o ensino fundamental; de 23.561 para o ensino médio; de 7.053 para a educação especial; de 44.838 para a educação de jovens e adultos (EJA); e de 3.230 para a educação profissional. O recorte deste trabalho se deu nas escolas que oferecem ensino fundamental.

Pode-se observar nos dois painéis da tabela 1 que o universo descrito no estudo varia de 196.412 estabelecimentos escolares em 1997, a 162.727 em 2005, chegando a 154.414 em 2008. As escolas rurais que representavam 66% do total no início do período analisado passaram a representar 55%, enquanto os estabelecimentos localizados em áreas urbanas aumentaram oito pontos percentuais (p.p.), chegando a 33% do total de escolas em 2005. Apesar da variação na localização das escolas, o número de alunos matriculados no ensino fundamental continua o mesmo: 17% em áreas rurais, 58% em áreas urbanas não metropolitanas e 25% em áreas metropolitanas.

TABELA 1

Número de estabelecimentos escolares de ensino fundamental e matrículas segundo localização no censo escolar – 1997-2005

Painel 1 – estabelecimentos				
Ano	Número total de escolas	Número de escolas em áreas rurais ¹	Número de escolas em áreas urbanas não metropolitanas	Número de escolas em áreas metropolitanas
1997	196.412	129.367 (66%)	48.674 (25%)	18.371 (9%)
1998	187.493	119.163 (64%)	49.771 (27%)	18.559 (10%)
1999	183.448	113.236 (62%)	51.159 (28%)	19.053 (10%)
2000	181.504	110.333 (61%)	51.965 (29%)	19.206 (11%)
2001	177.780	105.823 (60%)	52.449 (30%)	19.508 (11%)
2002	172.508	99.806 (58%)	53.102 (31%)	19.600 (11%)
2003	169.075	95.573 (57%)	53.657 (32%)	19.845 (12%)
2004	166.484	92.739 (56%)	54.020 (32%)	19.725 (12%)
2005	162.727	88.989 (55%)	54.183 (33%)	19.555 (12%)
Urbanas				
2006	159.016	86.170 (54%)		72.846 (46%)
2007	154.321	82.663 (53%)		71.658 (47%)
2008	154.414	80.756 (52%)		73.658 (48%)

(Continua)

(Continuação)

Painel 2: matrículas							
Ano	Número total de matriculados em escolas brasileiras	Número de matriculados em escolas rurais		Número de matriculados em escolas urbanas		Número de matriculados em escolas metropolitanas urbanas	
1997	34.218.437	5.845.522	(17%)	19.415.586	(57%)	8.957.329	(26%)
1998	35.792.554	6.415.280	(18%)	20.219.340	(56%)	9.157.934	(26%)
1999	36.059.742	6.364.704	(18%)	20.533.931	(57%)	9.161.107	(25%)
2000	35.717.948	6.215.827	(17%)	20.447.662	(57%)	9.054.459	(25%)
2001	35.298.089	6.230.589	(18%)	20.156.602	(57%)	8.910.898	(25%)
2002	35.150.362	6.104.079	(17%)	20.201.884	(57%)	8.844.399	(25%)
2003	34.438.749	5.971.243	(17%)	19.822.884	(58%)	8.644.622	(25%)
2004	34.012.434	5.790.518	(17%)	19.655.239	(58%)	8.566.677	(25%)
2005	33.534.561	5.599.667	(17%)	19.409.240	(58%)	8.525.654	(25%)
2006 ²	33.282.663	5.566.432	(17%)			27.716.231	(83%)
2007	31.733.198	5.249.104	(16%)			26.873.169	(84%)
2008	32.086.700	5.099.125	(16%)			26.987.575	(84%)

Fontes: Censos Escolares de 1997 a 2005 e informações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) de 2006 a 2008.

Elaboração própria.

Nota: ¹ A redução bastante drástica do número de escolas rurais ao longo do período reflete vários fatores demográficos, mas especialmente a política de nucleação seguida por muitos estados e municípios nos últimos anos. Esta política consiste em substituir várias escolas pequenas por uma maior com transporte escolar.

Nota: ² Neste texto trabalhou-se apenas com os dados do CE de 1997 a 2005, mas achou-se importante apresentar aos leitores que a configuração dos dados em termos relativos continua semelhante, para isso buscou-se no site do INEP informações agregadas do censo escolar. Disponível em: <www.inep.gov.br>.

No Brasil, as condições de oferta educacional são marcadamente diferentes de acordo com a localização da escola, conforme seja ela rural, urbana e metropolitana, como será visto a seguir.

Também por meio do Censo Demográfico de 2000 é possível analisar as características gerais da população, das pessoas que são responsáveis pelos domicílios e, também, dos domicílios e seus moradores, das condições habitacionais, educacionais e de renda. Não serão considerados, a não ser como variáveis de controle, fatores extraescolares como seleção de alunos e *status* socioeconômico seja de alunos, seja da comunidade.

3.2 Caracterização da infraestrutura básica nas escolas brasileiras

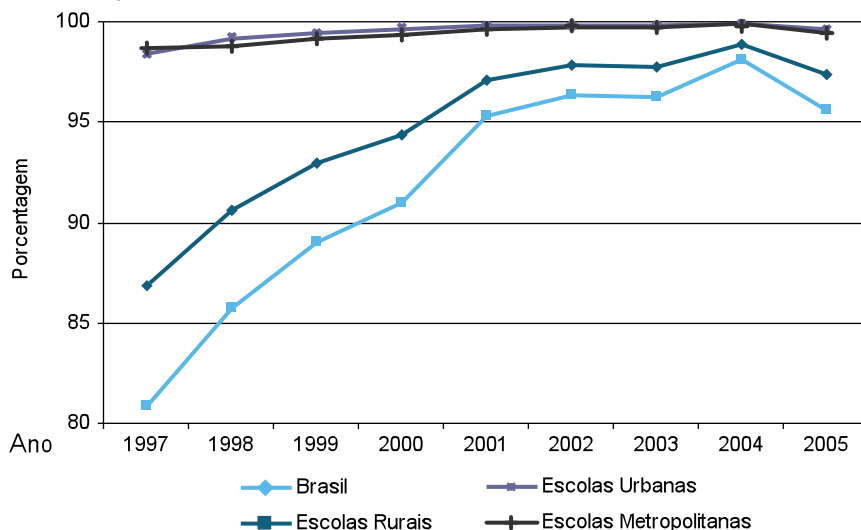
Entende-se por infraestrutura básica da escola o fornecimento de energia elétrica, água e esgoto sanitário, bem como a existência de sanitário na escola. Nesta seção, o objetivo é mostrar a evolução no abastecimento e na cobertura dos estabelecimentos escolares segundo sua localização. Essa análise não faz muito sentido em países desenvolvidos, pois esse tipo de infraestrutura, de forma geral, não é entendida como um fator relevante para se analisar a eficácia escolar.

Entretanto, sabe-se que, nesses países, as escolas são praticamente invariáveis no que se refere ao acesso à água, à eletricidade ou ao esgotamento sanitário; ou seja, todas as escolas têm o básico. Já em países como o Brasil, os recursos escolares variam muito entre as escolas, dependendo da rede de ensino de que se trata, da localização geográfica e podem sim, ser vistos como fatores de eficácia escolar, mesmo que não sejam os principais.

3.2.1 Água, energia, esgotamento sanitário, banheiro

O abastecimento de água já era em 2005 quase universal entre as escolas de ensino fundamental, uma vez que, 97,4% dessas escolas possuíam abastecimento pela rede pública, poço artesiano, cacimba, cisterna/poço, fonte, rio, igarapé, riacho ou córrego. No entanto, essa evolução no abastecimento de água na última década é basicamente dada pelo avanço que foi feito em relação às escolas rurais uma vez que, em 1997, mais de 98% das escolas não rurais já eram atendidas, enquanto 80,84% das escolas rurais tinham água. Em 2005, ressalta-se que, das 4.224 escolas sem nenhum tipo de fornecimento de água, 3.912 estão localizadas em áreas rurais.

GRÁFICO 1
Evolução no abastecimento de água nas escolas de ensino fundamental segundo localização no censo escolar – 1997-2005



Fonte: Censo Escolar de 1997 a 2005.
 Elaboração própria.

A falta de fornecimento de energia elétrica é maior que a falta de abastecimento de água. Quase uma em três escolas rurais (28,9%) encontra-se sem nenhum tipo de fornecimento, seja por meio da rede pública, seja por gerador

próprio ou energia solar/eólica. Se ponderar pelo número de alunos, esse percentual cai para 13,62% de alunos em escolas rurais sem fornecimento. Em diferente quadro apresentam as escolas urbanas e as metropolitanas com mais de 99,83% e 99,87%, respectivamente, de atendimento. Ponderados pela matrícula, esses números alcançam 99,98% dos alunos. O quadro evolui bastante nos nove anos analisados passando de 80.472 escolas não atendidas para 25.831 escolas em 2005, sendo que, destas, 25.714 localizam-se em áreas rurais.³

No que se refere ao lançamento de esgoto sanitário, a diferença percentual de atendimento entre escolas rurais, de um lado, e escolas urbanas e metropolitanas, de outro, também é expressiva. Em 2005, 99,69% das urbanas e 99,90% das metropolitanas contavam com esgotamento sanitário, enquanto apenas 84,22% das rurais possuíam o benefício. Quando a matrícula é levada em conta, sobe para 92,02%. Isso implica que há cerca 14.226 escolas sem saneamento, seja por meio de rede pública, seja por fossa, sendo a sua maioria, 14.039, localizadas em áreas rurais. Isso mostra uma melhoria sensível desde 1997 quando haviam 49.445 escolas sem esgotamento sanitário.

Agrega-se também ao conceito de infraestrutura básica, aqui utilizado, a existência de sanitário dentro ou fora do prédio escolar. Em 2005, pode-se observar que 99,6% de escolas urbanas e metropolitanas contra 86,84% – 93,61% quando ponderado pela matrícula – das áreas rurais têm cobertura. A cobertura das escolas rurais em 1997 era de apenas 77,07% – 29.663 sem o benefício. Nesse ano, essa diferença de 13 p.p. demonstra que existem ainda 11.712 escolas rurais contra 342 escolas não rurais sem nenhum tipo de sanitário para alunos ou professores.

3.2.2 O campo como excluído

Apesar do aumento da cobertura desses serviços básicos durante os nove anos analisados, a simples análise exploratória anterior deixa claro que a situação das escolas rurais é nitidamente mais precária. Primeiro, ressalta-se que 0,34% (548) das escolas de ensino fundamental brasileiras não têm nem esgoto, nem água e nem energia, sendo que, destas, 544 estão localizadas em área rural. Esse quadro dos casos mais graves de falta de infraestrutura básica melhorou expressivamente desde 1997 quando havia 7,79%, ou seja, 15.306 escolas na mesma situação. Nota-se um esforço real do governo em ofertar condições mínimas de funcionamento às crianças.

3. Estes são os dados a respeito do qual acredita-se que haja a maior necessidade de atualização uma vez que é sabido que o governo federal, por meio da ação do Ministério de Minas e Energia (MME), intensificou seus esforços de levar energia elétrica a todos os lugares ainda excluídos. Esta ação se deu com o Programa Luz para Todos, iniciado em 2003, que tinha como objetivo levar, até 2008, energia para cerca de 10 milhões de pessoas. Em função da demanda encontrada no decorrer do processo o Luz para Todos foi prorrogado para ser concluído em 2010, recebendo incremento real de investimento.

As 544 escolas rurais que ainda estão sem cobertura são multisseriadas, mas atendem a um número expressivo de alunos: 47,61% atendem até 20 alunos, 36,78% de 21 a 40 alunos e o restante de 41 a 163 alunos, um total de 13.776 alunos atendidos. Em segundo lugar, pode-se ressaltar ainda que não têm acesso nem a esgotamento sanitário nem à energia elétrica outros 5,61% (9.125) das escolas; 0,92% (1.500) não possuem nem abastecimento de água nem de energia elétrica; e 0,48% (787) não possuem nem esgoto sanitário nem abastecimento de água.

A tabela 2 mostra os números absoluto e relativo de escolas brasileiras que oferecem ensino fundamental e que não têm abastecimento de água, energia elétrica, esgotamento sanitário ou banheiro. Apesar do aumento na infraestrutura básica ter sido maior nas escolas rurais, que eram em números relativos e absolutos muito mais precárias, ainda em 2005, eram elas as que ainda precisavam de cuidados especiais.

TABELA 2
Escolas sem serviços no ensino fundamental segundo localização, de acordo com o censo escolar – 1997-2005

	Brasil		Rural		Urbana		Metropolitana	
	1997	2005	1997	2005	1997	2005	1997	2005
Painel 1: número absoluto								
Água	87.524	7.452	60.575	7.118	1.756	210	431	124
Somente água	25.817	4.224	24.787	3.912	792	194	238	118
Água e mais serviços	61.707	3.228	60.550	3.206	964	16	193	6
Energia	167.758	37.397	165.075	37.238	2.185	128	498	31
Somente energia	80.472	25.831	79.106	25.714	1.057	92	309	25
Energia e mais serviços	87.286	11.566	85.969	11.524	1.128	36	189	6
Esgoto	131.439	25.079	128.352	24.853	2.614	201	473	25
Somente esgoto	49.445	14.226	47.652	14.039	1.494	168	299	19
Esgoto e mais serviços	81.994	10.853	80.700	10.814	1.120	33	174	6
Sanitário	39.541	12.347	37.369	12.104	1.755	215	417	28
Somente sanitário	31.734	11.954	29.663	11.712	1.665	214	406	28
Sanitário e mais serviços	7.807	393	7.706	392	90	1	11	0

Fonte: Censo Escolar de 1997 a 2005.
 Elaboração própria.

A tabela 2 mostra que, apesar das melhorias consideráveis em infraestrutura básica, ainda há um problema grave na área rural. Não se pode aceitar que uma escola não tenha energia elétrica, água ou esgotamento sanitário em pleno século XXI e com o país tendo alcançado estabilidade econômica e níveis de crescimento

como os atuais. A situação torna-se ainda mais grave quando se considera que os alunos das escolas rurais vêm de famílias desfavorecidas do ponto de vista socioeconômico e, portanto, deveriam ter, do ponto de vista da equidade, escolas melhores que os que vivem nas zonas urbanas e metropolitanas. Adicionalmente, as escolas dos alunos rurais são financiadas com o mesmo valor *per capita* que as escolas urbanas em um mesmo estado, tornando ainda menos aceitável que os primeiros estudem em condições tão inferiores.

3.3 A infraestrutura escolar

3.3.1 Dependências existentes

Para analisar a infraestrutura das escolas foi construída uma variável síntese das dependências existentes na escola chamada Índice de Infraestrutura. Este índice nada mais é que o primeiro fator de uma análise de componentes principais que engloba vários itens do Censo Escolar, que perguntam se a escola tem ou não determinada dependência (benfeitoria). Ou seja, é uma síntese de todas as informações do que a escola possui, são elas: diretoria, secretaria, sala de professores, biblioteca, laboratório de ciências, laboratório de informática, cozinha, depósito de alimentos, refeitório, pátio, quadra, parque infantil, dormitório, berçário, sanitário fora do prédio, sanitário dentro do prédio, sanitário adequado à pré-escola, sanitário adequado a alunos com necessidades especiais/acessibilidade.⁴

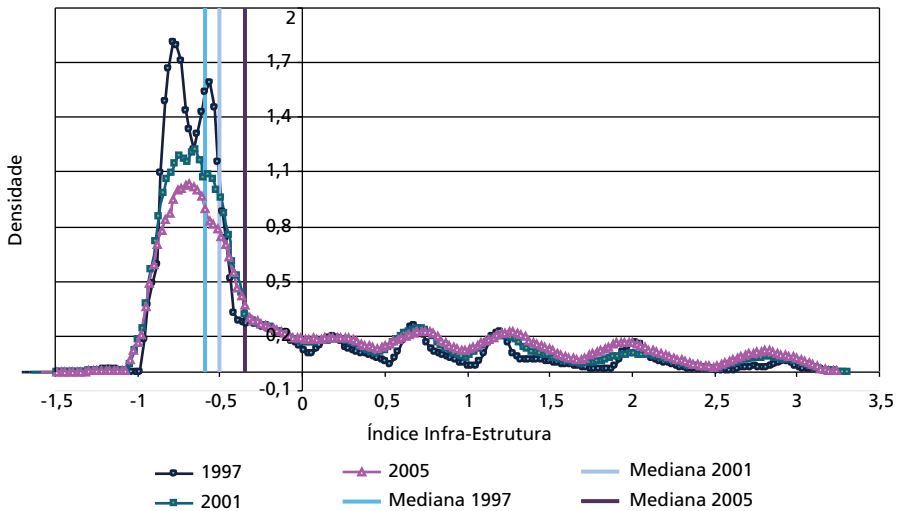
As estimações kernel fornecem a densidade das distribuições do Índice de Infraestrutura no tempo, ou melhor dizendo mostra a intensidade do índice no decorrer do tempo. Serão apresentados dois gráficos relativos à(s) mesma(s) densidade(s), o primeiro será sem peso e o segundo será construído utilizando-se o peso analítico do número de alunos matriculados. Ou seja, o primeiro responde à pergunta: “Quantas escolas...” e o segundo à pergunta “Quantos alunos matriculados em escolas...”.

Os gráficos a seguir apresentam três densidades. A primeira indicada pelos círculos representa a infraestrutura de todas as escolas de ensino fundamental para 1997. A segunda por quadrados representa a infraestrutura para 2001, que é o ano mediano do período analisado. A terceira por triângulos

4. Estes são os itens comuns para toda série temporal. Outros itens podem ser encontrados para alguns anos, mas como não são comuns a todos não permitem a construção de fatores. A listagem completa das dependências arroladas no censo é: diretoria, secretaria, sala de professores, almoxarifado, videoteca, sala para TV/vídeo, laboratório de informática, laboratório de ciências, outros laboratórios/oficinas, brinquedoteca, auditório, solário, ginásio de esportes, cozinha, cantina, refeitório, lactário, parque infantil, dormitório, berçário, quadra de esportes descoberta, quadra de esportes coberta, piscina, depósito de alimentos, sanitário fora do prédio, sanitário dentro do prédio, sanitário adequado à pré-escola, sanitário adequado a alunos com necessidades especiais/acessibilidade, dependências e vias adequadas a alunos com necessidades especiais, lavanderia, fraldário, sala de recursos para alunos com necessidades educacionais especiais. Mais detalhes metodológicos no anexo A.

representa a infraestrutura escolar para o fim do período estudado – 2005. Foram utilizadas apenas escolas que tinham alunos matriculados no ensino fundamental. Vale ressaltar que as densidades não oferecem indicação sobre o valor ideal do Índice Infraestrutura Escolar, apenas permite visualizar sua distribuição e compará-las em diferentes categorias ou pontos no tempo. O gráfico 2 mostra, de forma nítida, que o tempo teve impacto no melhoramento da infraestrutura escolar na medida em que diminui a densidade das escolas à esquerda do eixo horizontal nos diferentes pontos no tempo: 1997, 2001 e 2005. Se dividir, com algum grau de arbitrariedade, o índice no ponto zero, pode-se afirmar que a porcentagem de escolas cuja infraestrutura é inferior a zero passou de 74% em 1997, para 66% em 2001, chegando a 58% em 2005, ou seja, de apenas 26% de escolas acima de zero, ao fim do período analisado, alcançou-se 42% delas.

GRÁFICO 2
Densidade kernel para infraestrutura – 1997, 2001 e 2005

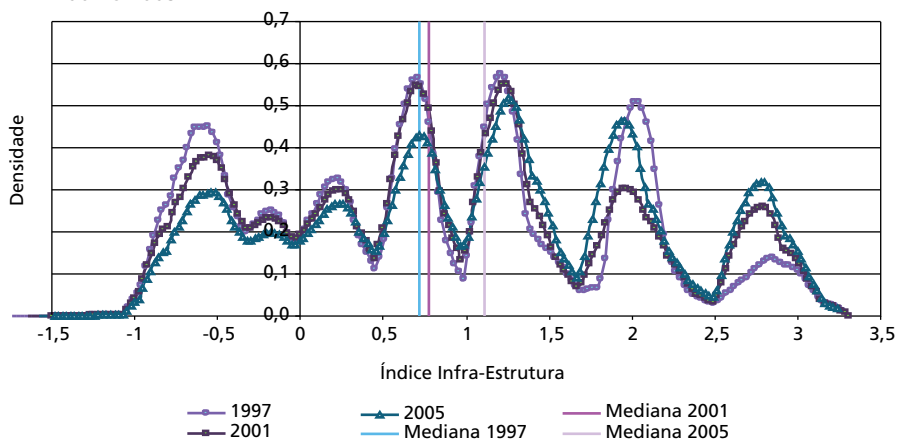


Fonte: Censo Escolar de 1997, 2001 e 2005.
 Elaboração própria.

O gráfico 3, como dito anteriormente, também representa as três densidades referentes aos três pontos no tempo com a diferença de que esse kernel foi feito utilizando-se o peso analítico de alunos matriculados no ensino fundamental.

GRÁFICO 3

Densidade kernel para infraestrutura com peso por alunos matriculados – 1997, 2001 e 2005



Fonte: Censo Escolar de 1997, 2001 e 2005.
Elaboração própria.

Observa-se, claramente, que a densidade da infraestrutura escolar distribuiu-se mais à direita do eixo horizontal. Isso porque as piores escolas são também as menores. Utilizando-se do mesmo artifício de dividir o índice em escolas abaixo e acima de zero, observa-se diferença enorme em comparação com o kernel de infraestrutura sem peso. Neste caso, a densidade da infraestrutura das escolas abaixo de zero passou de 27% em 1997, para 25% em 2001, chegando a 20% em 2005, houve assim um movimento positivo de melhoria das escolas de 7 p. p. do período analisado.

Outra forma de se mostrar a evolução da infraestrutura é analisar a mudança da mediana do índice no tempo. Pode-se ver que os gráficos mostram os pontos medianos das densidades nos respectivos anos e, observa-se que, pesando-se os gráficos pela matrícula, a mediana passa de 0,72 em 1997 para 1,11 em 2005.

A esse ponto o leitor deve estar perguntando “O que é uma escola com valor 1,0 no primeiro componente principal?” Um índice é um número arbitrário reduzindo a dimensionalidade de um conjunto de informações. Portanto, existem muitas combinações de dependências que poderiam ter como resultado o número 1,0 ou qualquer outro. Para clarificar melhor o que os gráficos mostram, serão dados exemplos de escolas cujos índices assumem valores -1, 1,5 e 2,5.

Uma escola com índice de infraestrutura -1 não possui a maior parte das dependências relacionadas anteriormente, possuindo a maioria delas somente

cozinha, depósito de alimentos e banheiro – dentro ou fora escola –, ou, em um segundo caso hipotético, cozinha e secretaria, por exemplo. Nesse caso, trata-se basicamente de escolas rurais.

Por sua vez, uma escola hipotética no ponto 1,5 do eixo vertical, por exemplo, possui geralmente: diretoria, secretaria, sala de professores, cozinha, cantina, refeitório e sanitário dentro do prédio.

Nesse ponto, tratar-se-á de escolas metropolitanas em 2005. O ponto mediano para a densidade de infraestrutura das escolas metropolitanas levando-se em consideração o número de alunos passa de 1,22 em 1997, para 1,30, em 2001 chegando a 1,6 em 2005; situação melhor do que as escolas urbanas que chegaram em 2005 com 1,2.

Pode-se concluir que as condições de infraestrutura física das escolas rurais são muito mais precárias em relação às demais e que as escolas metropolitanas são ainda melhores que as escolas localizadas em áreas urbanas não metropolitanas

Já uma escola cujo índice assume valor 2,5 acrescenta a essa última um laboratório de ciências, parque infantil ou quadra. Nestas condições, estão, basicamente, escolas particulares, e estas estão em áreas urbanas ou metropolitanas.

A mediana da densidade da infraestrutura das escolas rurais passou de - 0,71 em 1997, para - 0,65 em 2005. Se for considerada a variável peso dos alunos, o índice vai de - 0,61 em 1997 a - 0,56 em 2001 e a - 0,48 em 2005, denotando uma caracterização física mais precária. Para as escolas localizadas em zonas urbanas, o deslocamento da densidade de infraestrutura foi para a direita do eixo horizontal nos três pontos no tempo denotando uma melhoria geral das condições de infraestrutura dessas escolas. O ponto mediano para a densidade de infraestrutura das escolas metropolitanas passa de 0,77, em 1997, para 1,04, em 2001 chegando a 1,27 em 2005. O ponto mediano para a densidade de infraestrutura das escolas metropolitanas levando-se em consideração o número de alunos passa de 1,22 em 1997, para 1,30, em 2001 chegando a 1,6 em 2005.⁵

A melhoria no tempo para as escolas estaduais é considerável. O ponto mediano para a densidade de infraestrutura das escolas estaduais passa de 0,16 em 1997, para 0,66 em 2001 chegando a 1,04 em 2005. O ponto mediano para a densidade de infraestrutura das escolas estaduais levando-se em consideração o número de alunos passa de 0,97 em 1997, para 1,11, em 2001 chegando a 1,32 em 2005. Ou seja, é possível inferir uma melhoria significativa, entre os anos 1997 e 2005, das condições prediais das escolas estaduais.

5. Com o intuito de preservar o texto e a exposição, os gráficos segundo a localização e a dependência administrativa das escolas serão expostos no anexo B.

No que se refere às escolas municipais, observa-se a coincidência das densidades dessas com a das escolas rurais. Ao contrário da expressiva melhoria vista nas escolas estaduais, no caso das municipais observa-se um tímido deslocamento positivo dos pontos medianos das densidades de infraestrutura. O índice de infraestrutura apresenta o ponto mediano em 1997 de - 0,66, passa para - 0,61 em 2001 chegando a - 0,58 em 2005, como pode-se ver no painel 1. Considerando-se o número de alunos, o ponto mediano do índice passa de - 0,09 em 1997, para 0,25 em 2001 chegando a 0,60 em 2005.

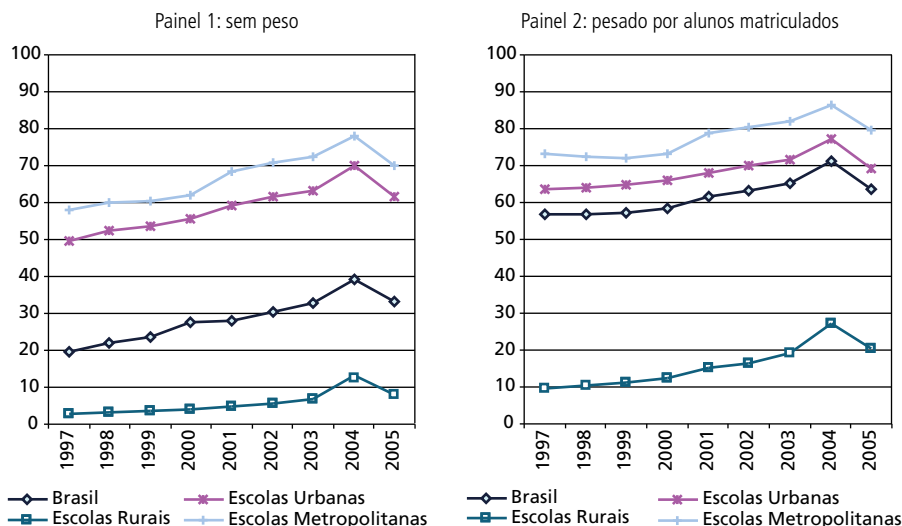
Por fim, pode-se afirmar que as escolas particulares possuem condições que são, nitidamente, melhores que as demais. Nesse caso, houve uma melhoria geral de 1997 para 2001 com uma estabilização a partir desse ponto. O ponto mediano para a densidade das escolas particulares passa de 1,04 em 1997, para 1,46, em 2001 chegando a 1,56 em 2005. Esta tendência para a densidade kernel se repete quando considera-se o número de alunos: de 2,16 em 1997 passa para 2,37 em 2001 e regride para 2,33 em 2005.

3.3.2. Biblioteca e sala de leitura

O censo escolar sempre perguntou se uma escola tem ou não biblioteca e a partir de 2001 passou a perguntar também se tem sala de leitura. É com base na junção desses dois dados que foi analisada a melhoria das condições das escolas no que se refere à biblioteca. Apenas 19,61% do total das escolas analisadas em 1997 tinham biblioteca, enquanto que em 2005 33,32% tinham biblioteca ou sala de leitura. Caso pondera-se pelo número de alunos, em 2005, tem-se que 63,72% das escolas têm biblioteca ou sala de leitura. Nesse ano, enquanto 75,19% (122.324, 54,46% ponderado) não possuem biblioteca, 87,08% (141.698, 74,23% ponderado) não possuíam sala de leitura. Ou seja, saiu-se de um quadro de 157.891 para 108.500 escolas sem biblioteca ou sala de leitura.

GRÁFICO 4

Porcentagem de escolas brasileiras de ensino fundamental que possuem biblioteca ou sala de leitura segundo localização, de acordo com o censo escolar – 1997-2005



Fonte: Censo Escolar de 1997, 2001 e 2005.
Elaboração própria.

Em 2005, no universo das que não possuem nem uma coisa nem outra, são encontradas 92% (81.862) das escolas rurais, 38,36% (19.646) das localizadas em áreas urbanas e 29,91% (5.455) daquelas em áreas metropolitanas. Ponderando-se por número de alunos os números relativos caem para 79,51%, 30,7% e 20,58%, respectivamente. Se o número das rurais assusta, não se deve subestimar o que está por trás dos demais números: essas escolas rurais atendem a 4.452.234 de alunos matriculados enquanto os 38,36% de escolas urbanas atendem a 5.958.098 e as metropolitanas atendem a 1.754.945, perfazendo um total de 13.165.377 de alunos de ensino fundamental sem acesso a biblioteca ou sala de leitura.

Exercício igual ao da seção anterior foi realizado para a biblioteca. Com esses dados foi construída uma variável síntese chamada Índice Biblioteca, a partir dos materiais e dos equipamentos que a biblioteca ou a sala de leitura possui.⁶

6. O índice foi construído a partir da informação da existência dos seguintes itens: mesa para leitura, estante ou armário, computador, obras para formação dos professores, obras didáticas, obras documentárias, obras de literatura infantil e juvenil, obras de literatura, periódicos (revistas e jornais), enciclopédia, dicionário, gramática, atlas, mapas e globo terrestre. Ele foi construído com base nas informações das escolas que responderam ter biblioteca ou sala de leitura em 2004, ou seja, 39,39% (65.581) do total.

Os resultados mostram que as escolas em zonas urbanas e metropolitanas são muito parecidas no que se refere aos equipamentos e aos materiais existentes em suas bibliotecas e salas de leitura, com uma densidade de escolas em índice maior do que as localizadas em zonas rurais. Mais uma vez são as escolas rurais as mais precárias que apresentaram o ponto mediano para a densidade do índice biblioteca de -0,59, para as escolas urbanas é 0,10 e para as escolas metropolitanas é de 0,36, quando se considera os alunos matriculados. Ou seja, uma vez eliminadas as escolas sem biblioteca ou sala de leitura, escolas pequenas ou grandes têm mais ou menos a mesma qualidade de biblioteca. Observem que em função da necessidade de eliminação daquelas que não têm biblioteca, ficam na construção do índice somente 8% das escolas rurais.

Para tornar mais claro o significado desse índice, há de se pensar que uma escola rural hipotética com índice biblioteca -1 tem cerca de quatro itens, por exemplo: mesa para leitura, obras didáticas, estante, obras de literatura infantil e juvenil, ou então, em um segundo exemplo, com mesa, dicionário, obras didáticas, mapas e gramática. De outro lado, uma escola com índice 1 possuirá cerca de 13 do total de 15 itens que formam este índice: mesa para leitura, estante ou armário, computador, obras para formação dos professores, obras didáticas, obras documentárias, obras de literatura infantil e juvenil, obras de literatura, periódicos (revistas e jornais), enciclopédia, dicionário, gramática, atlas, mapas e globo terrestre.

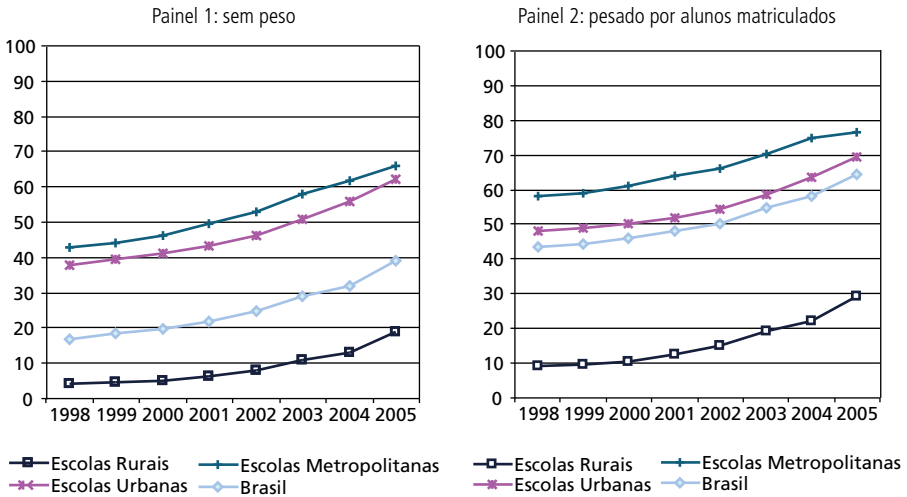
3.3.3 Formação docente

A análise a seguir refere-se à formação superior dos docentes de ensino fundamental de 1998 a 2005. Em função das diferentes exigências legais existentes para a qualificação docente em diferentes níveis de ensino, a apresentação dos dados diferencia os professores de 1ª a 4ª série dos de 5ª a 8ª série. Nos dois gráficos que se seguem temos a média de porcentagem de docentes segundo a localização, sendo que o segundo difere-se do primeiro por levar em conta o número de alunos matriculados por escolas.

De forma geral, vê-se uma diferença grande na formação dos professores trabalhando, de um lado, nas escolas urbanas (62,37%) e metropolitanas (65,97%) e, de outro lado, nas escolas rurais com apenas 19,05% de professores com formação superior. Observa-se no gráfico 5 que a consideração do número de alunos por escola eleva a média nacional de 39,11 para 64,47, eleva a média das rurais e das metropolitanas em cerca de 10 p. p. e das urbanas em 7 p. p.

GRÁFICO 5

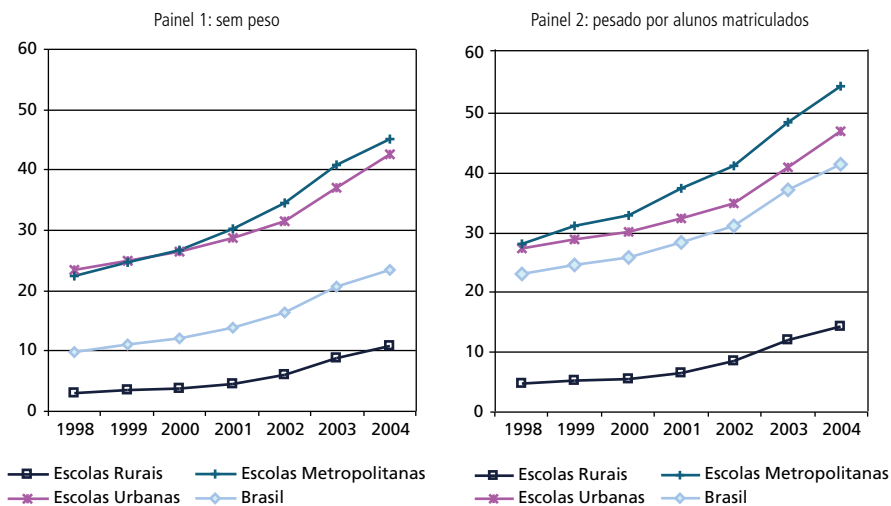
Porcentagem de docentes de ensino fundamental com formação superior completa segundo localização



Os gráficos 6 e 7 apresentam a porcentagem de docentes de ensino fundamental com formação superior completa para 1ª a 4ª série, sendo o primeiro segundo localização e o último segundo dependência administrativa. Os gráficos 8 e 9 são referentes às escolas que oferecem de 5ª a 8ª série e têm a mesma disposição dos primeiros.

GRÁFICO 6

Porcentagem de docentes de 1ª a 4ª séries com formação superior completa segundo a localização

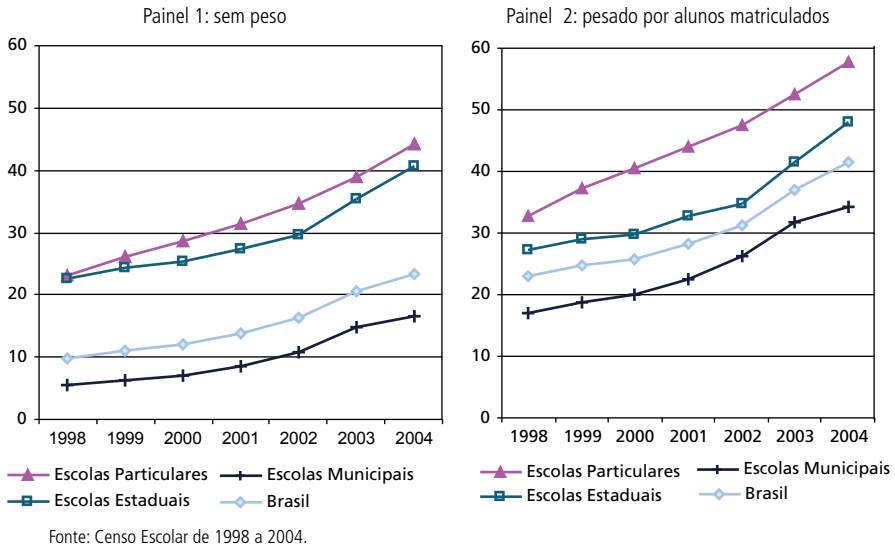


Fonte: Censo Escolar de 1998 a 2004.

Observa-se que, em função da legislação, a média da formação superior para 5ª a 8ª série é superior a da 1ª a 4ª série. Para se ter ideia, a diferença entre as médias nacionais dos dois grupos é de 51 pontos percentuais em 2004. Tem-se em escolas de 1ª a 4ª séries apenas 23,36% do quadro docente com formação superior, enquanto esse número chega a 74,63% para escolas de 5ª a 8ª série.

GRÁFICO 7

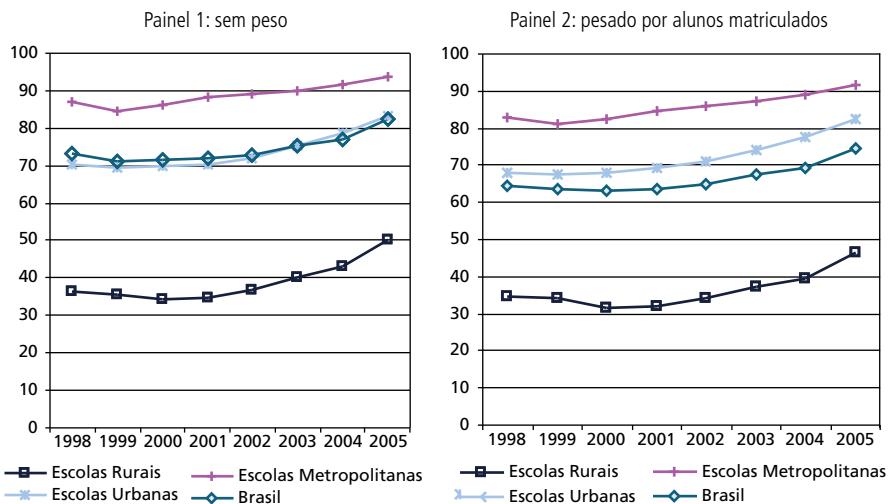
Porcentagem de docentes de 1ª a 4ª série com formação superior completa segundo dependência administrativa



Quando as escolas são apresentadas por sua localização nota-se que as rurais estão sempre em desvantagem em relação às urbanas e às metropolitanas, mesmo quando se pondera pelo número de alunos matriculados. No entanto, a ponderação eleva a média nacional de 1ª a 4ª série em 18 pontos percentuais, sendo que os ganhos são mais concentrados nas áreas metropolitanas e menos nas zonas rurais, estas com apenas 3,5 pontos percentuais de aumento. No caso de 5ª a 8ª série as vantagens observadas quando se pondera por matriculados são mais modestas, no agregado sobe-se 7 p.p., as rurais sobem 3,89, as urbanas e as metropolitanas sobem 1,08 e 2,03, respectivamente.

GRÁFICO 8

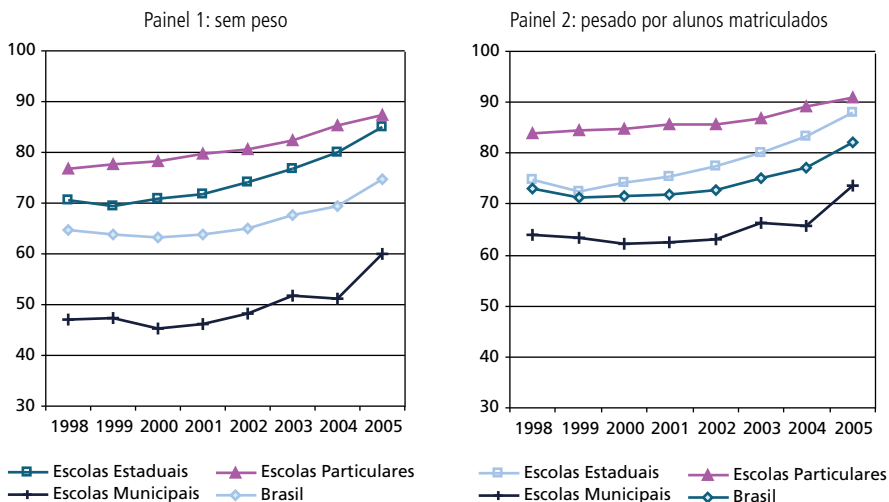
Porcentagem de docentes de 5ª a 8ª série com formação superior completa segundo localização



Quando as escolas são apresentadas por dependência administrativa, nota-se que as municipais são as que possuem um quadro docente com menor formação superior se comparadas com as redes estadual e particular, mesmo ponderando por matrícula. Na verdade, tanto de 1ª a 4ª série quanto de 5ª a 8ª série, as escolas estaduais têm um perfil de quadro docente bastante próximo às escolas particulares, informação esta que leva ao questionamento de por quê, em geral, o desempenho dos alunos dessas redes são significativamente diferentes.

GRÁFICO 9

Porcentagem de docentes de 5ª a 8ª série com formação superior completa segundo dependência administrativa



Fonte: Censo Escolar de 1998 a 2005.

Para as escolas de 1ª a 4ª série, a ponderação por matriculados eleva a média nacional em 18 pontos percentuais enquanto que para 5ª a 8ª série eleva em 7,61 pontos percentuais. Para as primeiras, o ganho é significativo para todas as redes: 7,31 pontos percentuais para as escolas estaduais, 17,69 para as escolas municipais e 13,61 para as escolas particulares. Para escolas de 5ª a 8ª série, vê-se um aumento significativo para escolas municipais de 13,8 pontos percentuais enquanto escolas particulares e estaduais têm um aumento mais tímido de pouco mais de 3 pontos percentuais com a ponderação por matriculados.

4 MODELO DE REGRESSÃO LINEAR DE PAINEL COM EFEITO FIXO: UM MODELO PARA ANÁLISE DA CORRELAÇÃO ENTRE DESEMPENHO ESCOLAR E INSUMOS EDUCACIONAIS

4.1 Medidas

4.1.1 Variável resposta: taxa de distorção idade-série escolar

Em um sistema educacional seriado, como a maior parte do sistema educacional brasileiro, há, teoricamente, uma idade adequada para cada série escolar. No caso, brasileiro a idade ideal para iniciar o ensino fundamental é aos 7 anos, o que implica uma duração de 8 ou 9 anos, dependendo da duração do ensino fundamental oferecido por uma determinada escola. A taxa de distorção idade-série é o cálculo de quantas crianças estão acima da idade ideal em uma

determinada série. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) divulga a seguinte fórmula para fins de cálculo com base no censo escolar:

(...) considerando o Censo Escolar do ano t e a série k do ensino fundamental, cuja a idade adequada é de i anos, então o indicador será expresso pelo quociente entre o número de alunos que, no ano t , completam $i + 2$ anos ou mais (nascimento antes de $t - [i + 1]$), e a matrícula total na série k . A justificativa deste critério é que os alunos que nasceram em $t - [i + 1]$, completam $i + 1$ anos no ano t e, portanto, em algum momento deste ano (de 1º de janeiro a 31 de dezembro) ainda permaneciam com i anos e, por isso, o critério aqui adotado, considera estes alunos como tendo idade adequada para esta série. Os que nasceram depois de $t - [i + 1]$ completam, no ano t , i anos ou menos (INEP, 2006).

Ou seja, o conceito de defasagem idade-série usado é a porcentagem de alunos defasados dois anos ou mais. É importante ressaltar que quanto maior a distorção, pior o desempenho escolar. Desse modo, coeficientes negativos nas estimações a seguir denotam um efeito positivo sobre a qualidade do ensino.

Há uma íntima relação entre a taxa de distorção idade-série e a de repetência, sendo que esta é causa daquela. Embora a relação não seja linear, ela é monótona crescente – quanto maior for a repetência nos anos anteriores ao ano em questão, maior será a defasagem. Por que não optar por usar a taxa de repetência, já que é essa a variável que interessa? A razão é que a repetência, sendo um fluxo, é sujeita a um ruído de medida no censo escolar muito maior que a defasagem, que é um estoque. Como o censo ainda não acompanha alunos de um ano para o próximo, a repetência não é medida diretamente, devendo ser estimada, o que gera um ruído demasiadamente grande.

Há um argumento contrário ao uso da defasagem (ou repetência) como medida de qualidade. Segundo este argumento, uma escola de boa qualidade seria uma escola exigente com seus alunos e com critérios elevados para passar de ano. Isto naturalmente levaria a uma relação positiva entre repetência e qualidade do ensino. O argumento anterior é, lamentavelmente, a base de uma crença amplamente difundida entre pais, professores e público leigo no país. Embora este efeito exista, ele deve ser pequeno uma vez que a quase totalidade da literatura, tanto qualitativa quanto quantitativa, aponta a repetência alta como uma característica marcante de um ensino de baixa qualidade.⁷ Há, no entanto, que explicitar os limites do uso da defasagem idade-série como indicador de qualidade.

7. É possível que este efeito adquira importância em uma análise dinâmica. Ou seja, enquanto não há dúvida de que a alta repetência seja uma característica de um ensino de baixa qualidade, é possível que melhorias na qualidade do ensino, a curto prazo, não sejam acompanhadas por reduções na repetência. Isto ocorreria, por exemplo, se uma melhoria organizacional na escola levasse simultaneamente a maiores expectativas e melhor ensino.

O primeiro, cuja relevância quantitativa se limita à área rural, é que algumas crianças ingressam no ensino fundamental após os 7 anos. Consequentemente, a relação entre defasagem e repetência torna-se menos nítida. Sendo que usa-se aquela como *proxy* para esta, nas áreas rurais haverá um ruído indesejável exercendo influência nos resultados.

Outra limitação é que, da 5ª série em diante, é possível que haja crianças que cursaram de 1ª a 4ª série em outra escola. Ou seja, é possível que a defasagem seja produto de repetência, sim, mas em outra escola. Novamente, tem-se uma fonte de ruído indesejável. Um modo de testar isso seria repetir a análise apenas para as escolas de 1ª a 4ª. Importante lembrar também o fato de que em muitos estados e municípios há aprovação automática. Para medir a infraestrutura das escolas utilizou-se os seguintes indicadores: proporção de docentes com grau de formação de nível superior completo, média de alunos por turma, média de horas-aula diária, fator infraestrutura linear e quadrático, existência de biblioteca, localização da escola sendo divididas em rurais e não rurais (urbanas e metropolitanas), proporção da população educada dividida em três categorias: adultos analfabetos, adultos com até 8ª série completa e adultos com ensino médio ou mais anos de escolaridade. Para controlar as características dos municípios nos quais as escolas estão inseridas utilizou-se o logaritmo da mediana da renda domiciliar *per capita*, o logaritmo do desvio padrão da renda domiciliar *per capita*, proporção de não brancos, proporção de população em áreas urbanas, logaritmo da população. Por fim, como variável de controle de autocorrelação e de legado utilizados o log da taxa de distorção idade-série escolar, trata-se da variável dependente no seu tempo $t-1$.

4.2 Variáveis explicativas

As variáveis explicativas usadas encontram-se na tabela 3.

TABELA 3
Variáveis independentes

Variável	Tipo
Todos os modelos	
Porcentagem de docentes com ensino superior	Porcentagem entre 0 e 100
Alunos por turma	Razão variando entre 1 e ∞
Horas diárias de instrução	Número de horas
Índice de infraestrutura escolar	Índice entre -1,5 e 4
Existência de biblioteca	Variável binária
Apenas modelos mínimos quadrados	
Localização (rural, urbana e metropolitana)	Variável triária
Mediana do log da renda do município	Variável contínua positiva

(Continua)

(Continuação)

Desvio padrão do log da renda do município	Variável contínua positiva
Proporção não brancos na população municipal	Porcentagem entre 0 e 100
Taxa de urbanização do município	Porcentagem entre 0 e 100
Logaritmo da população do município	Variável contínua positiva
Taxa de distorção no ano anterior	Porcentagem entre 0 e 100
Variáveis indicatrizes de ano e estado	Variáveis binárias

Usaram-se quatro critérios na definição das variáveis. O primeiro interessa primordialmente aos insumos escolares. A pergunta que motiva este texto é em que medida os insumos escolares contribuem para a qualidade escolar. Fatores extraescolares como *status* socioeconômico ou intraescolares, mas não relacionados a insumos, são de interesse apenas como controle.

O segundo, é claro, é está limitado à informação disponível. Por exemplo, gostar-se-ia de contar com um painel de informações sobre crianças e suas famílias, mas essa informação simplesmente não existe no Brasil. Ou seja, mesmo reconhecendo a importância da origem socioeconômica dos estudantes para seu desempenho escolar não há essa informação para o formato analítico aqui proposto. Igualmente informação sobre a gestão da escola, o processo de seleção de alunos e de formação de turmas não se encontram nem no censo escolar nem no censo demográfico. Ou seja, só se pode usar aquilo ao qual se tem acesso.

O terceiro critério é a literatura nacional e internacional sobre qualidade escolar. Usou-se apenas variáveis que aparecem nesta literatura. Por exemplo, no censo escolar há informações sobre o combustível do forno da escola, mas não há na literatura nenhuma menção a fornos a lenha ou a gás. Portanto, não se usou esta informação.

Finalmente, usou-se a descrição nacional na definição de várias variáveis. Por exemplo, para modelar a relação entre renda do município e resultados escolares, optou-se por usar o logaritmo da mediana da renda, quando o log da renda média, a média dos log da renda, ou até a renda média ou a mediana (sem log) teriam sido defensáveis. Para tanto, além de muita discussão, analisaram-se vários modelos para ver qual o melhor ajuste. Não cabe aqui discutir em maior detalhe o processo de escolha das variáveis usadas em suas formas funcionais. A única exceção é a forma funcional das principais medidas de insumos: índice de infraestrutura, horas-aula, alunos por turma e formação docente.

4.3 O modelo

Meio século de avanço na econometria deixou uma abundância de abordagens para modelar a relação causal entre duas ou mais variáveis em um contexto não experimental. No entanto, não há, até hoje, nenhuma técnica que garanta estimar a verdadeira relação causal entre duas variáveis. Ou seja, os problemas de

causalidade reversa, variáveis omitidas e todos os outros problemas que cabem debaixo do guarda-chuva “endogeneidade” não têm solução técnica e continuam a depender das hipóteses identificadoras.

Em educação, os problemas de endogeneidade são especialmente graves. Pais e alunos reagem a mudanças nas condições de ensino; secretarias de educação também reagem a resultados escolares procurando outorgar mais recursos às escolas com piores resultados ou então o inverso, premiando as melhores; o processo de formação de turmas depende crucialmente do poder político na escola de certos grupos de pais, que podem ser justamente os que têm maior poder na própria secretaria de educação. Enfim, existe um sem-número de relações sociais não mensuráveis que podem potencialmente enviesar os parâmetros ligando insumos a resultados.

Neste trabalho, tentar-se-á três modelos. O primeiro é, sem dúvida, o mais fraco: estimar-se-á uma relação linear entre a defasagem idade-série mediante um modelo de mínimos quadrados ordinários (MQO) para 3 anos da nossa amostra. Não se duvida da forte endogeneidade relacionando o nível de insumos e os resultados escolares. O objetivo deste exercício não é produzir estimativas críveis, mas sim uma linha de base que sirva de comparação com os outros modelos.

O segundo modelo é o modelo empilhado: a estimação da mesma relação linear usando todos os anos para os quais se tem dados. Para controlar variações temporais, usou-se uma variável indicatriz para cada ano. Embora o modelo empilhado permita o uso de uma importante fonte de variação – a variação no tempo – como não identifica as escolas, esta fica perdida com a mudança no espaço. Acredita-se que também sofre de problemas de endogeneidade, embora, a *priori*, mais em seus resultados que nos modelos estimados para cada ano.

Por fim, estimar-se-á um modelo de efeitos fixos que consiste em identificar todas as observações relativas a uma escola e compará-las com a média desta mesma escola. Ou seja, usar-se-á apenas a variação no tempo para identificar os efeitos de insumos escolares. A *priori*, é este o modelo no qual mais se acredita.

Finalmente, permite-se que os insumos exerçam influência sobre os resultados escolares não apenas de modo linear. Para tanto, estimar-se-á relações não paramétricas para as seguintes variáveis: índice de infraestrutura, horas-aula, alunos por turma e formação docente. Os gráficos destas relações ajudarão na definição da ordem do polinômio que será usado para cada variável.

Por quê a priorização do modelo de efeito fixo? Por três razões. A primeira é que, se se quer iluminar a política educacional, não se está falando do impacto do *nível* de uma ou outra variável sobre a qualidade, e sim de *mudanças* em cada variável. Como já foi explicado antes, o modelo de efeitos fixos ignora o nível

e estima os impactos de variações ao redor da média de cada escola. Ou seja, o modelo de efeitos fixos estima diretamente aquilo que se quer saber.

A segunda razão é que, em um campo minado pela endogeneidade, acredita-se haver menor espaço para relações causalidade reversa e variáveis omitidas no modelo de efeitos fixos. Em modelos transversais, causalidade reversa e variáveis omitidas tanto nos níveis quanto na variação levam a parâmetros endógenos. Já em modelos nos quais o nível não é importante, como o modelo de efeitos fixos, as relações de endogeneidade teriam de ocorrer na variação para enviesar os parâmetros.

É claro que pode haver causalidade reversa e variáveis omitidas também na variação. É possível contar uma história na qual as autoridades educacionais reagem continuamente à deterioração na qualidade de uma escola com aumento de insumos, assim como é possível contar uma história em que pais educógenos com poder político fazem que as melhorias nos insumos acompanhem seus filhos quando mudam de escola. No entanto, outras histórias seriam filtradas pelo modelo de efeitos fixos.

Uma última razão é que se acredita que parte da melhoria nos insumos escolares dos últimos anos foi consequência de políticas públicas universais, vista por meio do censo escolar, que também deixam menos espaço para viés de endogeneidade. Por exemplo, a política de aumento das qualificações de professores via cursinhos de formação superior foi muito criticada por colocar estes na mesma sala de aula com um papel a mais debaixo do braço, mas não se pode negar que foi resultado de decisões centrais e não pressões diferenciadas no ambiente educacional. Na mesma linha, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi criado durante o período estudado, levando a melhorias educacionais exógenas a várias redes escolares no período.

O objetivo deste exercício não era avaliar o impacto dos fatores extraescolares, mas se muitos dos coeficientes fossem diferentes do usual, os resultados seriam postos em cheque. Nesse caso, somente a renda média teve comportamento diferente do esperado.

5 RESULTADOS E CONCLUSÕES

5.1 Não paramétricos

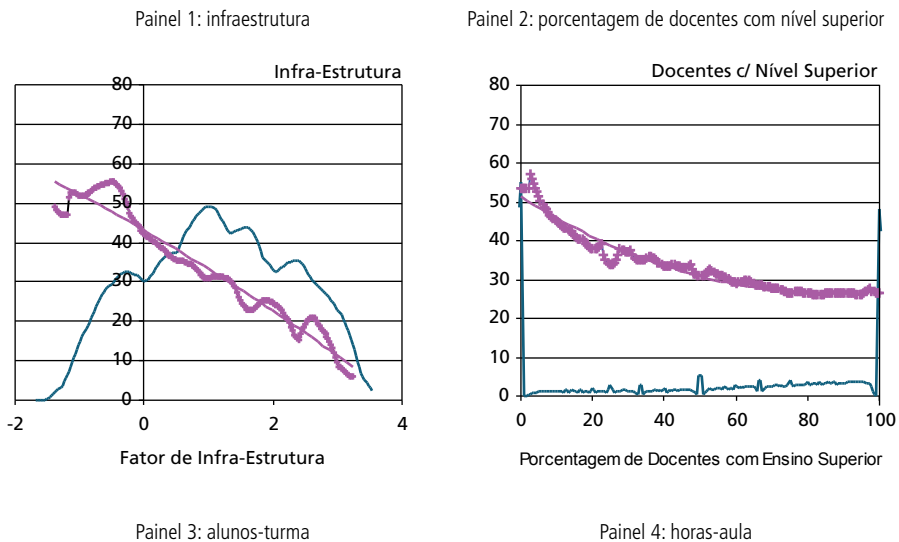
Os quatro painéis do gráfico 10 mostram duas estimações não paramétricas cada. As linhas em vermelho pontilhado denotam a densidade da distribuição de cada variável. Por exemplo, a porcentagem de docentes com formação superior tem uma distribuição fortemente bimodal – há um grupo grande de escolas em que

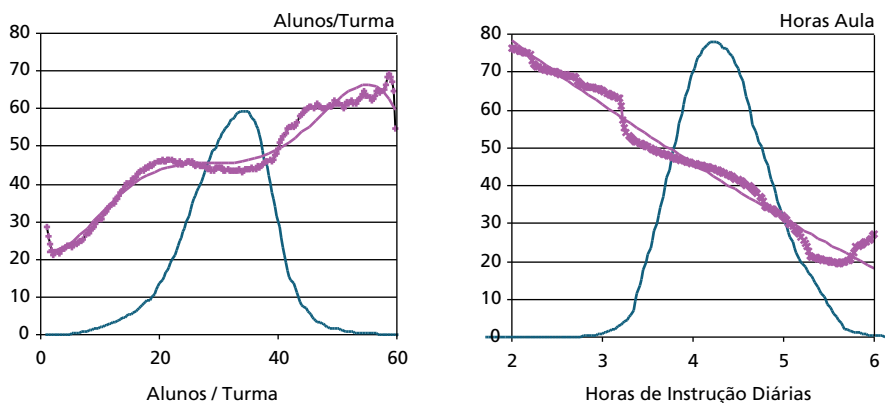
nenhum docente tem formação superior, há outro grupo um pouco menor em que todos docentes têm essa formação e as escolas no meio, em que alguns contam com esse nível de formação e outros não, se encontram distribuídas mais ou menos homoganeamente. Já a distribuição de horas-aula é aproximadamente normal, com quase nenhuma escola oferecendo menos que três ou mais que seis horas de instrução por dia, com uma média de 4,2 horas/dia.

As linhas grossas e tracejadas com tendência denotam a relação univariada, não paramétrica, entre a taxa de defasagem idade-série e a variável em questão. Não há, nessa estimação, a presença de nenhuma outra variável nem qualquer tipo de controle para endogeneidade. O objetivo é fazer uma análise exploratória para indicar o grau do polinômio a ser usado nas outras estimações. Os resultados são claros: as relações entre defasagem e infraestrutura e entre defasagem e horas-aula são aproximadamente lineares. Ou seja, um termo quadrático é suficiente para modelá-las. A relação entre defasagem e porcentagem de docentes com ensino superior também é monótona, decrescente e bem aproximada por uma relação quadrática.

Ao contrário, a relação entre defasagem e alunos por turma consiste de duas áreas de crescimento com um platô no meio e é necessário um polinômio de ordem quatro para fazer uma boa aproximação.

GRÁFICO 10
Densidades e relações com taxa de defasagem idade-série





Fonte: Censo Escolar de 1997 a 2005.

A tabela 4 mostra os resultados dos diferentes modelos. Vale lembrar que a variável-resposta é a taxa de defasagem idade-série. Portanto, um coeficiente negativo denota um efeito positivo sobre a qualidade do ensino.

TABELA 4
Coeficientes e p-valores das estimações

Variável	(1) Empilhado		(2) 1999		(3) 2002		(4) 2004		(5) Modelo Efeitos fixos	
	B	P>t	B	P>t	B	P>t	B	P>t	B	P>t
Docentes nível superior (%)										
Linear	-0,01	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	-0,04	0,00	-0,14	0,00
Quadrático	0,00		0,00		0,00		0,00		0,00	
Média de alunos por turma										
Linear	0,10		-0,08		0,23		0,82		0,94	
Quadrático	0,00		0,00		-0,01		-0,04		-0,01	
Cúbica	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Quártico	0,00		0,00		0,00		0,00		0,00	
Média de horas-aula										
Linear	-6,78	0,00	-6,78	0,00	-5,29	0,00	-13,53	0,00	-14,23	0,00
Quadrático	0,50		0,50		0,39		1,00		0,95	
Fator infraestrutura										
Linear	0,40		0,33		0,56		0,71		-3,25	
Quadrático	-0,14	0,00	-0,15	0,00	-0,22	0,00	-0,28	0,00	0,38	0,00
Biblioteca										
	-0,02	0,47	-0,17	0,04	0,13	0,12	-0,07	0,47	-1,53	0,00
lag[taxa de distorção]	0,79	0,00	0,78	0,00	0,81	0,00	0,78	0,00		
Escola não-rural	-1,45	0,00	-1,59	0,00	-1,25	0,00	-0,96	0,00		(Continua)

(Continuação)

Variável	(1) Empilhado		(2) 1999		(3) 2002		(4) 2004		(5) Modelo Efeitos fixos	
	B	P>t	B	P>t	B	P>t	B	P>t	B	P>t
Rede										
Estadual	Base		base		base		base			
Federal	-3,59	0,00	-4,46	0,00	-0,89	0,27	-8,68	0,00		
Municipal	-0,83	0,00	-1,27	0,00	-0,95	0,00	-0,92	0,00		
Particular	-4,10	0,00	-5,34	0,00	-3,43	0,00	-4,71	0,00		
Nível educacional dos adultos (em %)										
Analfabetos	Base		base		base		base			
Até oitava série	-0,09	0,00	-0,14	0,00	-0,12	0,00	-0,13	0,00		
Mais que oitava	-0,09	0,00	-0,13	0,00	-0,09	0,00	-0,02	0,07		
Renda domiciliar per capita										
Mediana	0,14	0,03	-0,29	0,08	0,13	0,41	0,04	0,85		
Desvio-padrão	-0,14	0,00	-0,11	0,05	0,03	0,64	-0,29	0,00		
Proporção de não-brancos	0,02	0,00	0,00	0,02	0,01	0,00	0,00	0,87		
Proporção urbana	0,00	0,35	-0,07	0,01	0,00	0,04	0,00	0,37		
ln(população)	-0,06	0,00	3,06	0,00	-0,01	0,81	-0,03	0,36		
N	810.929		130.830		130.639		110.721		953.948	

*Ln – logarítimo.

O modelo de efeitos fixos mostra resultados muito mais fortes para todos os fatores escolares e, é claro, nada pode dizer sobre fatores extraescolares já que a fonte para esses é o censo demográfico, que ocorre uma vez a cada dez anos. Dado que, fora o impacto da existência de uma biblioteca, todos os efeitos escolares foram modelados usando polinômios, a melhor maneira de mostrar seus efeitos é mediante o uso de gráficos.⁸

Os quatro painéis do gráfico 11 mostram o impacto do fator infraestrutura, porcentagem de docentes com ensino superior, alunos-turma e horas-aula sobre a

8. O primeiro resultado que salta aos olhos é que os modelos ano a ano e empilhados são bastante semelhantes entre si, mas diferem muito do modelo de efeitos fixos. Em particular, todos os efeitos escolares são mais fortes no modelo de efeitos fixos. Um exemplo é a presença da biblioteca, que reduz a defasagem em 1,5 p.p. no modelo de efeitos fixos e tem como único efeito significativo uma redução de 0,17 em 1999.

Os controles sociodemográficos nos primeiros quatro modelos apresentam, *grasso modo*, os valores esperados: a presença de não brancos, adultos pouco educados e um aumento na renda média reduzem a qualidade escolar enquanto municípios com populações grandes, escolas particulares ou federais, alta desigualdade de renda – medida pelo desvio-padrão da renda – a aumentam. O objetivo deste texto não é avaliar o impacto dos fatores extraescolares, mas se muitos dos coeficientes fossem diferentes do usual, os resultados seriam postos em xeque. Neste caso, somente a renda média tem comportamento diferente do esperado.

Em suma, as estimações dos modelos (1) a (4) mostram o padrão usual em estimações transversais de funções de produção educacional: efeitos fracos e pouco significativos dos fatores escolares com efeitos mais fortes das variáveis usuais que pouco iluminam a busca por melhores políticas, como por exemplo, que escolas da rede particular obtenham melhores resultados. A notável exceção é uma variável pouco comum na literatura internacional: horas-aula. Todas as estimações mostram efeitos fortes e significativos desta variável. Talvez porque no Brasil o número de horas-aula seja excepcionalmente baixo este resultado seja tão forte.

qualidade medida pela defasagem idade-série. É importante ressaltar que os gráficos são apenas relativos: não se pode afirmar qual é a defasagem média das escolas com quatro horas de aula por dia, apenas que estas são 5,6 pontos percentuais maiores que a média das escolas com cinco horas de aula por dia.

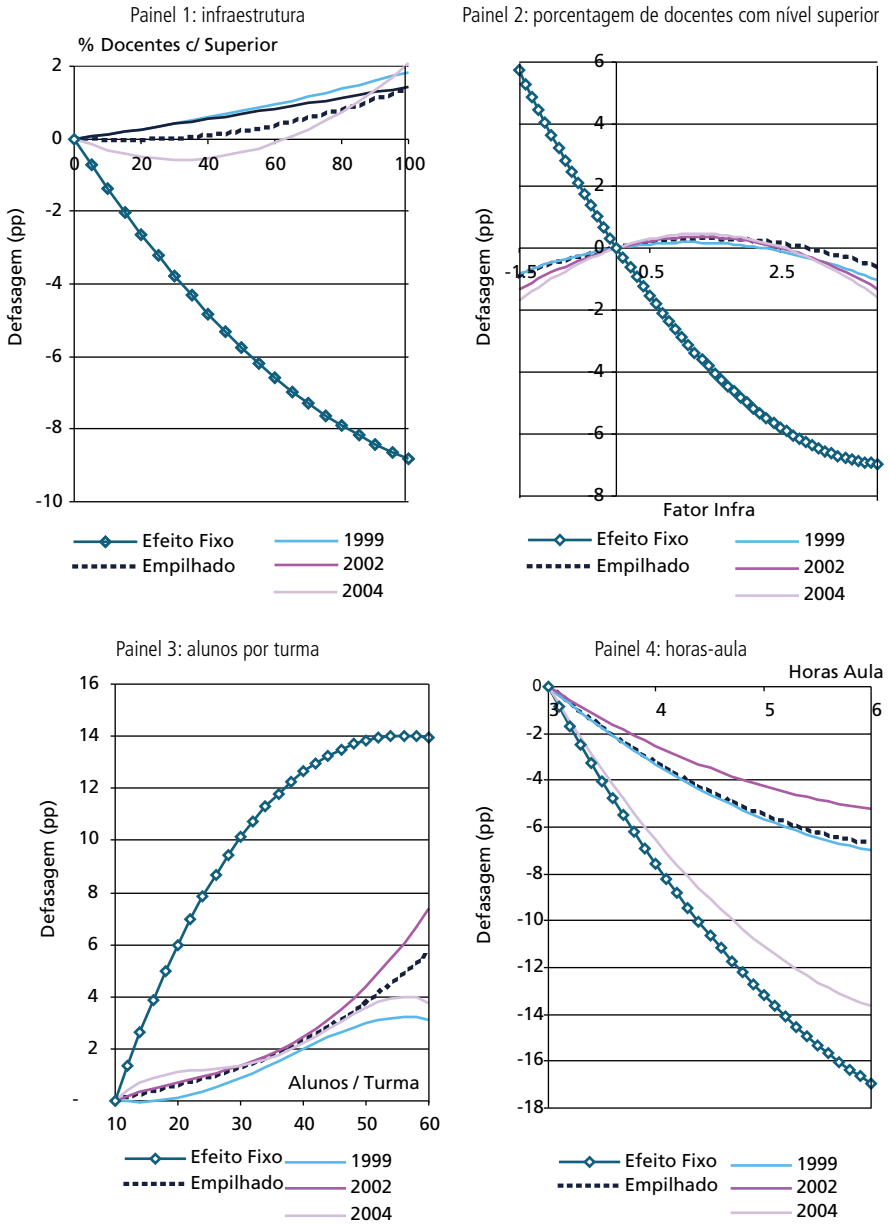
Em cada painel, o efeito estimado no modelo de efeitos fixos é mostrado usando losangos vermelhos, o efeito do modelo empilhado usando uma linha pontilhada azul, e os efeitos dos modelos de 1999, 2002 e 2004 usando linhas cinza claro, cinza escuro e preta, respectivamente.

Conforme já foi mencionado, para todas as variáveis, o modelo de efeitos fixos estima o maior impacto. No caso de horas-aula, a forma das curvas é semelhante, mas os impactos maiores. Um aumento de quatro para cinco horas de aula por dia reduziria a defasagem em 5,7 p. p., segundo o modelo de efeitos fixos, contra apenas 2,2 p. p., segundo o modelo empilhado.

No caso das outras variáveis, a forma da curva difere bastante do modelo de efeitos fixos, por um lado, e das estimações ano a ano e o modelo empilhado, por outro. Por exemplo, no caso de infraestrutura, modelo de efeitos fixos estima resultados fortes: uma melhoria de infraestrutura de -1,5 para 0, que equivale ir de uma escola péssima para uma escola ruim, reduz a defasagem idade-série em 5,7 p. p. Já os outros estimam que esta melhoria resultaria em uma piora dos resultados educacionais.

GRÁFICO 11

Impactos dos insumos escolares sobre a taxa de defasagem idade-série



Fonte: Censo Escolar 1999, 2002 e 2004.

Uma variável especialmente polêmica é o tamanho da turma. O modelo de efeitos fixos diz que reduzir o tamanho da turma de uma escola de 40 para 30 alunos reduziria a defasagem em 2,5 pontos percentuais, enquanto o modelo estimado afirma que seria pouco mais que um ponto percentual. A forma das curvas também é nitidamente diferente. Dada a ampla literatura indicando que tamanho de turma seria uma variável com relação fraca com resultados educacionais, encara-se este resultado com alguma desconfiança. Além do mais, ao contrário das outras variáveis aqui investigadas, nas quais as escolas são muito mal dotadas, as escolas brasileiras contam com turmas relativamente pequenas em comparação com outros países. Ou seja, esse é um resultado que merece ser melhor investigado.

Finalmente, o impacto da porcentagem de professores com nível superior, variável de considerável interesse para a política educacional no Brasil nos últimos anos, é um dos pontos nos quais há maior discordância entre os modelos. O modelo de efeitos fixos aponta um impacto grande e convexo enquanto os outros apontam essencialmente a inexistência de qualquer relação ou uma relação negativa.

Como não há dúvidas de que são os coeficientes do modelo de efeitos fixos os mais robustos são eles que sustentam os resultados. A partir dos resultados obtidos na análise desenvolvida até agora, pode-se formular algumas conclusões sobre a questão da infraestrutura das escolas brasileiras.

A principal conclusão deste artigo é clara: ao contrário do que diz a maior parte da literatura internacional sobre o tema, os insumos escolares são muito relevantes na definição dos resultados educacionais. Possivelmente por não contarem com dados em painel e, quando estes estão disponíveis, de se tratar de mudanças pequenas a valores já elevados, a maior parte dos estudos não encontra os mesmos resultados brasileiros. Ao contrário, a errônea informação da inutilidade de dotar as escolas com melhores insumos é tema recorrente na literatura internacional e brasileira. Essa discussão no âmbito acadêmico pode ter tido consequências danosas no médio e no longo prazos do ponto de vista de encaminhamentos de políticas educacionais.

Outra conclusão igualmente relevante é que, com exceção da variável alunos por turma, o efeito é maior para as escolas que estão em pior situação. Ou seja, como os impactos de melhorias nos insumos escolares são maiores justamente para as que menos insumos têm, uma mesma intervenção aumenta a média e reduz a desigualdade na distribuição dos resultados escolares. É mais importante ir de três para quatro horas de aula por dia que de quatro para cinco; tem maior impacto ir de -1,5 para zero que de zero para 1,5 no índice de infraestrutura; é melhor aumentar a proporção de professores com ensino superior de 0% para

10% que de 90% para 100%. Temos de investir nas escolares menos equipadas tanto de recursos infraestruturais quanto de recursos humanos qualificados.

É claro que todos os condicionantes e as limitantes sociais da educação, tão dolorosamente expressivos na maior parte da literatura até hoje, continuam valendo, mesmo à luz dos resultados deste texto. A origem socioeconômica dos alunos, os *peer effects*, os efeitos de uma gestão deficiente, todos continuam sendo válidos, e nada indica que insumos escolares melhores possam sobrepujá-los. O que, sim, indica-se é que os efeitos dos insumos não são nulos e que as políticas para sua melhoria não estão, *a priori*, fadadas ao fracasso.

Quais são as principais limitações do trabalho? Uma limitação se refere ao uso exclusivo da defasagem idade-série como indicador de qualidade. Outra é que não se levou em conta a interação dos efeitos de infraestrutura com variáveis de gestão, ou político-pedagógicas, como autonomia escolar, expectativas, participação dos pais e assim por diante. É possível que estas sejam potencializadas ou potencializem as variáveis de insumos tratadas aqui. Há, para tanto, metodologias em dois estágios, e que poderão ser exploradas em estudos futuros.

As direções para futuros trabalhos também são claras. Deve-se usar o banco de dados do censo escolar, que começou-se a explorar neste trabalho, para melhor investigar as relações aqui examinadas. Métodos sugeridos são o uso de estimadores que melhor adotam a estrutura de painel para lidar com endogeneidade, como Arellano-Bond, e as mudanças na política educacional, como o FUNDEB e os requisitos mínimos de formação docente, como instrumentos ou experimentos naturais.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, D. F.; SINGER, J. M. Análise de dados longitudinais. *In: VII SIMPÓSIO NACIONAL DE PROBABILIDADES E ESTATÍSTICA*, 1996.

BARBOSA, M. E.; FERRÃO, F. C. Modelo multinível: uma aplicação a dados de avaliação educacional. **Estudos em Avaliação Educacional**, n. 22, p. 135-153, 2000.

BECK, N.; KATZ, J. What to do (and not to do) with time-series-cross-section data in comparative politics. **American Political Science Review**, v. 89, p. 634-647, 1995.

CÉSAR, C. C.; SOARES, J. F. Desigualdade acadêmica induzida pelo contexto escolar. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 18, n. 1/2, jan./dez. 2001.

COLEMAN, J. S. *et al.* **Equality of educational opportunity**. Washington, DC: National Center for Educational Statistics, 1966.

FERRÃO, M. E.; BELTRÃO, K. I.; SANTOS, D. O impacto da política de não-repetência uma proficiência dos alunos da quarta série? Um estudo sobre o Sudeste Brasileiro. **Revista Brasileira de Estatística**, 2002a.

FERRÃO, M. E.; BELTRÃO, K. I.; SANTOS, D. Modelo de regressão multinível: aplicação ao estudo do impacto da política de não-repetência no desempenho escolar dos alunos da 4ª série. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 32, n. 3, 2002b.

FLETCHER, P. À procura do ensino eficaz. **Relatório de pesquisa**, PNUD/MEC/SAEB, 1997.

FRANCO, F. C. J.; LEE, V. E.; SÁTYRO, N. G. D. National Educational Policies and Their Consequences For Quality And Equity. *In: ENCONTRO ANUAL DA AMERICAN SOCIOLOGICAL ASSOCIATION*, Philadelphia, 2005.

GOLDSTEIN, H. Multilevel mixed linear model analysis using iterative generalized least squares. **Biometrika**, n. 73, p. 43-56, 1986.

_____. **Multilevel Statistical Models**. London: Edward Arnold, 1995.

_____. Improved approximations for multilevel models with binary response. **Journal of the Royal Statistical Society**, v. A, n. 159, p. 505-513, 1996.

HANUSHEK, E. A. Spending on Schools. *In*: TERRY, M. (Ed.). **A Primer on American Education**, Hoover Press, p. 69-88, 2001.

_____. The Failure of Input-based Schooling Policies. **Economic Journal**, v. 113, p. F64-F98, Feb. 2003.

_____. School Resources. *In*: HANUSHEK, E. A.; FINIS, W. (Ed.). **Handbook of the Economics of Education**. Amsterdam: Elsevier, 2006.

INEP. **Glossário do Edudatabrasil**: Sistema de Estatísticas Educacionais. Disponível em: <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>>. Acesso em: 30 out. 2006.

IPEA. **Boletim de Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 13, Ipea, 2007. Edição especial.

KLEIN, R.; RIBEIRO, S. C. A pedagogia da repetência ao longo das décadas. **Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 55-62, jan./mar. 1995.

KREFT, I.; DE LEEUW, J. **Introducing multilevel modeling**. London: Sage Publications, 1998.

LEE, V. E.; BRYK, A. S. A multilevel model of the social distribution of high school achievement. **Sociology of Education**, v. 62, p. 172-192, 1989.

LONGFORD, N. Contextual effects and group means. **Multilevel Modelling Newsletter**, v. 1, n. 3, p. 5/11, 1989.

MACHADO, T. S. Modelo de 3 níveis hierárquicos para a proficiência dos alunos de 4ª série avaliados no teste de língua portuguesa do SIMAVE/PROEB-2002. **Revista Brasileira de Educação**, n. 29, p. 73-87, maio/jun./jul. 2004.

PLEWIS, I. Comment on Centering predictors in multilevel analysis: choices and consequences. **Multilevel Modelling Newsletter**, v. 1, n. 3, p. 6/11, 1989.

PRITCHETT, L.; FILMER, D. What education production function *really* show: a positive theory of education expenditures. **Economics of Education Review**, v. 18, n. 2, p. 223-239, 1999.

RAUDENBUSH, S.; BRYK, A. S. **Hierarchical Linear Models**. 2. ed. Newbury Park: Sage, 2002.

RAUDENBUSH, S. W.; WILLMS, J. D. The estimation of school effects. **Journal of Educacional and Behavioral Statistics**, v. 20, n. 4, p. 307-335, 1995.

RIBEIRO, S. C. A pedagogia da repetência. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 4, p. 73-86, jul./dez. 1991. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>.

SILVA, P. L. N. *et al.* Análise estatística de dados da PNAD: incorporando a estrutura do plano amostral. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 7, n. 4, p. 659-670, 2002.

SOARES, J. F.; CÉSAR, C. C.; MAMBRINI, J. Determinantes de desempenho dos alunos do ensino básico brasileiro: evidências do SAEB de 1997. *In*: FRANCO, C. **Promoção, ciclos e avaliação educacional**. Porto Alegre: ArtMed Editora, 2001. p. 121-153.

SOARES, J. F.; RIBEIRO, L. M.; CASTRO, C. M. Valor agregado de Instituições de Ensino Superior em Minas Gerais para os cursos de Direito, Administração e Engenharia Civil. **Dados**, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 363-396, 2001.

STIMSON, J. Regression in space and time: a statistical essay. **American Journal of Political Science**, v. 29, p. 14-47, 1985.

WALTENBERG, F. D. Economic theories of the supply of education: historical evolution, current state, and perspectives. **Educação e Pesquisa**, v. 32, n. 1, p. 117-136, Jan./Apr. 2006.

ISSN 1517-9702.

WOOLDRIDGE, J. M. **Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data**. MIT Press, 2002.

ANEXO A

Metodologia utilizada na análise exploratória – densidade kernel

Como o trabalho é exploratório, inicialmente pensou-se em fazer tabelas contendo os diferentes insumos com os quais a escola conta. Isso se mostrou pouco prático em função da riqueza dos dados nos quais este trabalho fundamenta-se. Em função dessa dificuldade, decidiu-se, para alguns insumos particularmente importantes, como água, eletricidade e saneamento, fazer tabelas individuais e para outros, criar índices usando análise fatorial. A estimação foi feita de acordo com o seguinte processo. Primeiro, reuniu-se os k insumos que pertencem à mesma categoria, como, por exemplo, infraestrutura física. A seguir, dividiu-se, usando análise fatorial, a variância do conjunto em k fatores, cada um dos quais é uma combinação linear dos k insumos. Finalmente usou-se o primeiro fator – responsável pela maior parte da variância – como índice desta categoria. A forma de apresentação de cada índice será a estimação de sua função de distribuição usando a metodologia do kernel, ou núcleo. O método consiste em estimar a densidade de uma distribuição em pontos determinados, usando os pontos empiricamente observados.

$$f(y) = 1/n \sum_i 1/b h[(x_i - y)/b] \quad (1)$$

em que y representa o ponto no qual se deseja estimar a densidade; n , o número de observações; x_i , a observação i ; h , a função kernel – que deve ser de quadrado integrável; e b é chamado de *bandwidth*, que corresponde à “largura da janela” que filtra o impacto da observação x_i sobre a densidade no ponto y . A função h pode ser uma normal, uma dente-de-serra ou qualquer outra função bem-comportada – de quadrado integrável. Na prática, a forma da função h não é muito importante. A largura da janela, ao contrário, é crucial pois determina a suavidade do gráfico resultante.

A intuição é que $f(y)$ é composto por uma soma ponderada dos pontos observados, em que o fator de ponderação cai rapidamente à medida que cada x_i se afasta de y . Em outras palavras, uma densidade estimada pelo método do kernel é histograma com o tamanho dos intervalos de dados tendendo a zero.

Outro modo de ver a função kernel é uma média móvel na qual a contribuição de cada ponto cai rapidamente conforme a média se desloca de um ponto para o próximo.

ANEXO B

Gráficos com densidade kernel

GRÁFICO 12

Densidade kernel de infraestrutura para escolas rurais – 1997, 2001 e 2005

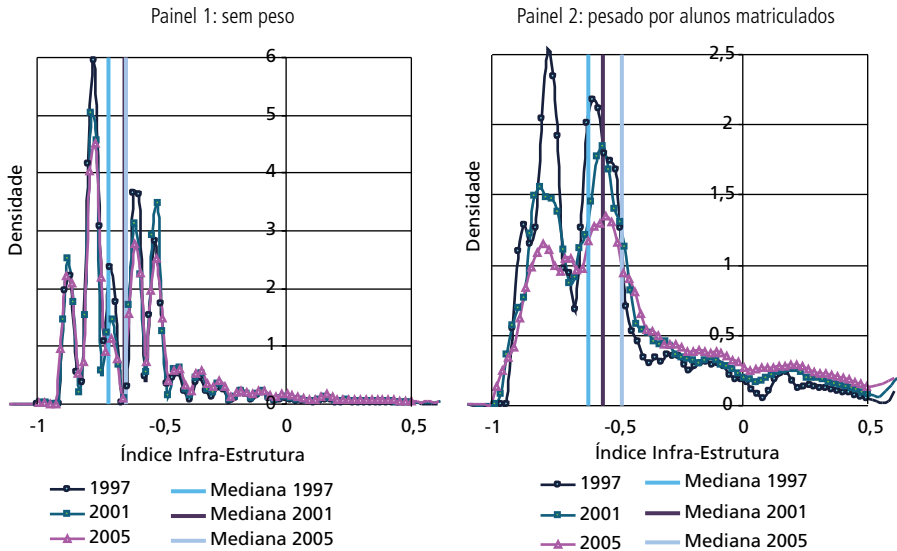


GRÁFICO 13

Densidade kernel de infraestrutura para escolas urbanas – 1997, 2001 e 2005

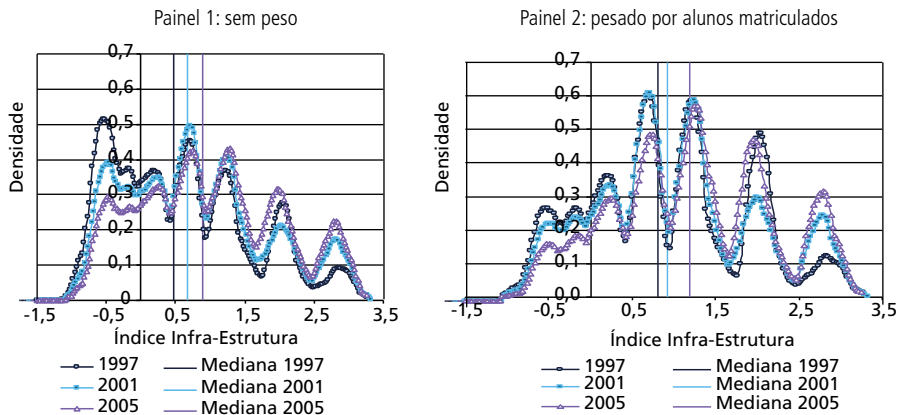
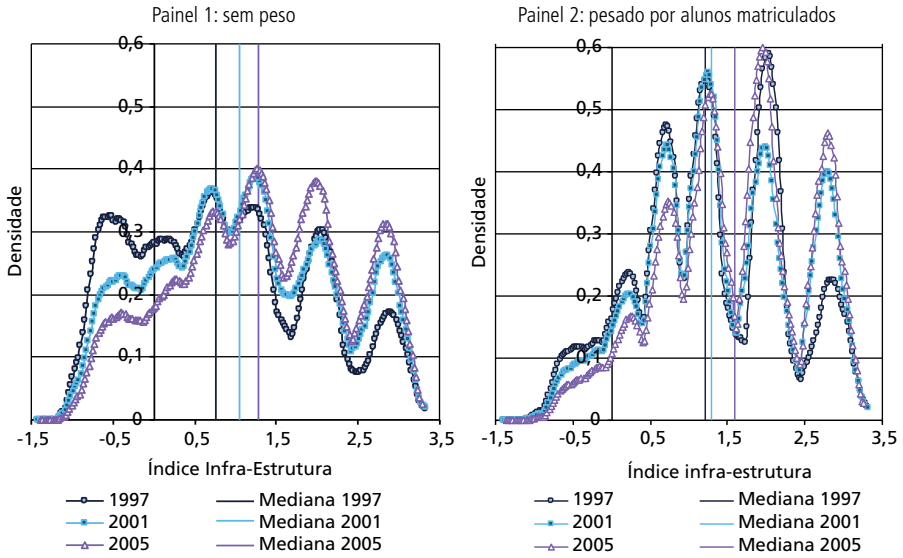
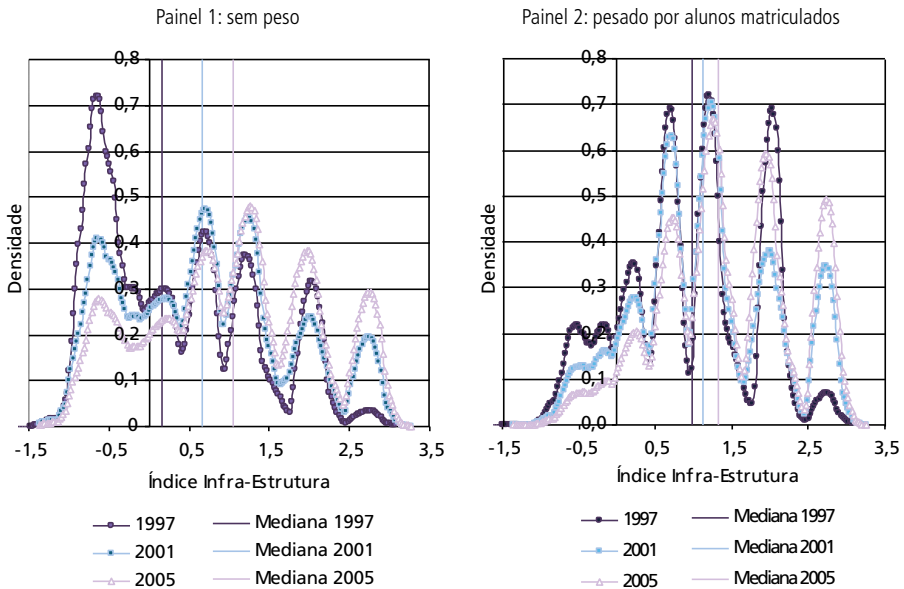


GRÁFICO 14
Densidade kernel de infraestrutura para escolas metropolitanas – 1997, 2001 e 2005



Fonte: Censo Escolar de 1997, 2001 e 2005.

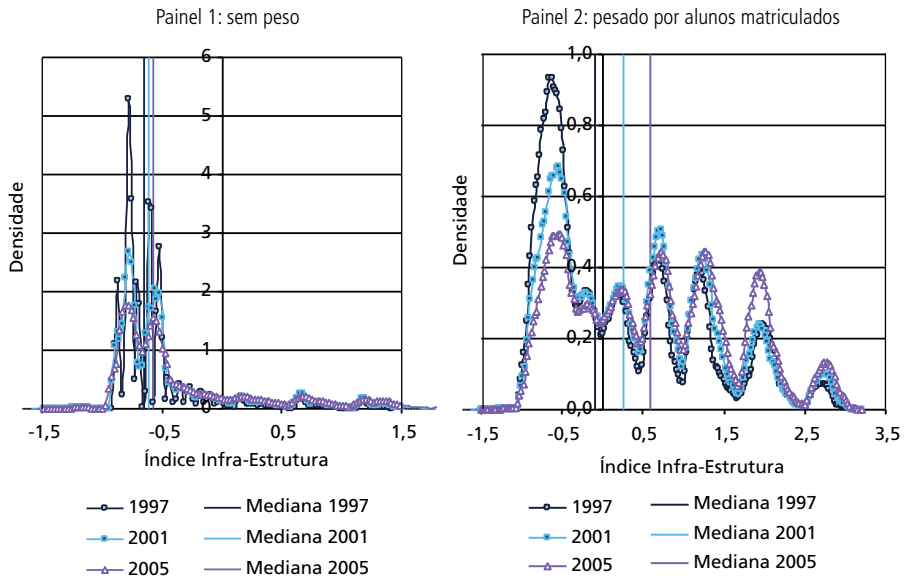
GRÁFICO 15
Densidade kernel de infraestrutura para escolas estaduais – 1997, 2001 e 2005



Fonte: Censo Escolar de 1997, 2001 e 2005.

GRÁFICO 16

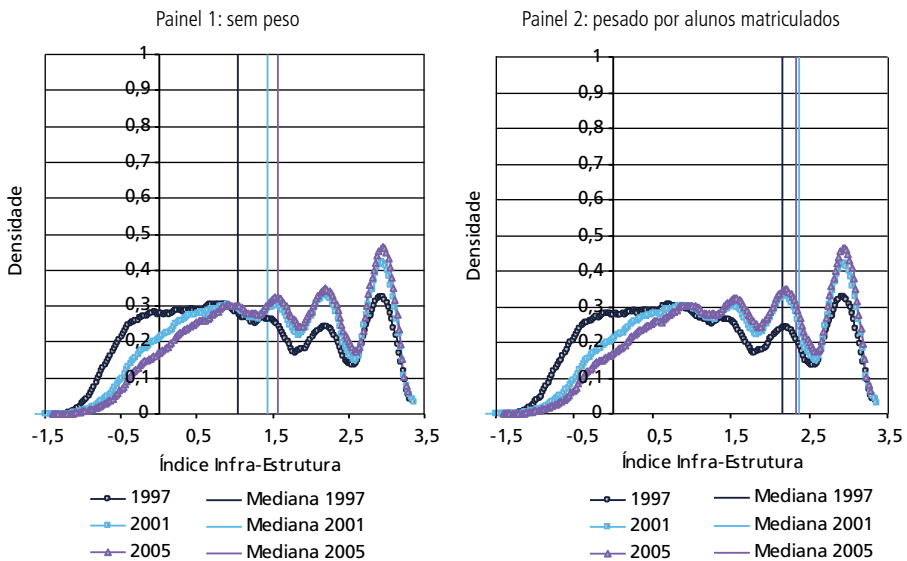
Densidade kernel de infraestrutura para escolas municipais – 1997, 2001 e 2005



Fonte: Censo Escolar de 1997, 2001 e 2005.

GRÁFICO 17

Densidade kernel de infraestrutura para escolas privadas – em 1997, 2001 e 2005



Fonte: Censo Escolar de 1997, 2001 e 2005.

ANEXO C

Descrição das variáveis explicativas

Variável independente 1: docentes com ensino superior completo por escola [docentes]

Proporção de docentes, por escola, atuando no ensino fundamental com grau de formação de nível superior completo.

Variável independente 2: média de alunos por turma [alunoturma]

O intuito aqui é medir o tamanho das classes escolares por meio do número médio de alunos por turma. A medida apresentada, de acordo com o glossário do Edudatabrasil, “trata-se do quociente entre matrícula inicial e total de turmas informadas na data de referência do censo escolar, por série, grupo de séries e nível/modalidade de ensino” (INEP, 2006).

Variável independente 3: média de horas-aula diária [hora-aula]

“Número médio de horas de permanência dos alunos na escola. Trata-se de uma média aritmética ponderada, cujo fator de ponderação é a matrícula na data de referência do Censo Escolar, por série, grupos de séries e nível de ensino” (INEP, 2006).

Variável independente 4: fator infraestrutura [finfra1]

Para analisar a infraestrutura das escolas foi construída uma variável síntese das dependências existentes na escola chamada índice de infraestrutura. Este índice é o primeiro fator de uma análise de componentes principais que engloba vários itens do censo escolar que perguntam se a escola tem ou não determinada benfeitoria. São elas: diretoria, secretaria, sala de professores, biblioteca, laboratório de ciências, laboratório de informática, cozinha, depósito de alimentos, refeitório, pátio, quadra, parque infantil, dormitório, berçário, sanitário fora do prédio, sanitário dentro do prédio, sanitário adequado à pré-escola, sanitário adequado a alunos com necessidades especiais/acessibilidade.⁹

Variável independente 5: fator infraestrutura² [finfra²]

Fator infraestrutura elevado ao quadrado.

9. Esses são os itens comuns para toda série temporal. Outros itens podem ser encontrados para alguns anos, mas como não são comuns a todos não permitem a construção de fatores. A listagem completa das dependências arroladas no censo é: diretoria, secretaria, sala de professores, almoxarifado, videoteca, sala para TV/vídeo, laboratório de informática, laboratório de ciências, outros laboratórios/oficinas, brinquedoteca, auditório, solário, ginásio de esportes, cozinha, cantina, refeitório, lactário, parque infantil, dormitório, berçário, quadra de esportes descoberta, quadra de esportes coberta, piscina, depósito de alimentos, sanitário fora do prédio, sanitário dentro do prédio, sanitário adequado à pré-escola, sanitário adequado a alunos com necessidades especiais/acessibilidade, dependências e vias adequadas a alunos com necessidades especiais, lavanderia, fraldário, sala de recursos para alunos com necessidades educacionais especiais.

Variável independente 6: biblioteca [biblioteca]

Variável binária que tem valor um se na escola há biblioteca ou sala de leitura, ou zero para o caso contrário.

Variáveis independentes 7 e 8: localização da escola [urbana e metropolitana]

As escolas foram classificadas pelo tipo de localização: rural, urbana e metropolitana, sendo as escolas localizadas em área rural aquelas utilizadas como referência.

Variáveis independentes 9 e 10: proporção da população educada [educa1 e educa2]

Por meio da variável relativa à escolaridade completa do censo demográfico foram construídas as proporções da população educada em determinadas faixas de escolaridade. Proporção da população analfabeta (*educa0*), proporção da população com até a 8ª série completa (*educa1*) e proporção da população com ensino médio ou mais anos de escolaridade (*educa2*). Neste caso, a proporção da população analfabeta é utilizada como categoria de referência, por isso não aparece no modelo. A variável *educa1* é o resultado do agrupamento de duas categorias testadas separadamente que se comportaram de forma muito semelhante: proporção de população com até a 4ª série e proporção da população de 5ª a 8ª série completa. A variável *educa2* agrega ensino médio com curso superior em função da pouca expressividade desta última categoria como proporção da população e da não significância dela sozinha em relação à categoria de referência.

Variável independente 11: logaritmo da mediana da renda domiciliar *per capita* [*logrendam*]

Variável independente 12: logaritmo do desvio padrão da renda domiciliar *per capita* [*logrendadp*]

Variável independente 13: proporção de não brancos por município [*propNB*]

Variável independente 14: proporção de população em áreas urbanas por município [*propURB*]

Variável independente 15: logaritmo da população municipal [*logpop*]

Variável independente 16: lag da taxa de distorção idade-série escolar [*lagTDI*]

O lag da variável dependente é utilizado como controle de autocorrelação, trata-se da variável dependente no seu tempo $t-1$.

REDE DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

1 INTRODUÇÃO

As primeiras experiências de tratamento da temática de gênero e desenvolvimento das políticas para as mulheres no âmbito do governo federal remontam a meados da década de 1980, quando foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). Instituído com o objetivo de “promover em âmbito nacional políticas que visem a eliminar a discriminação da mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país” (BRASIL, 1985), o CNDM atuou em diversas frentes, constituindo-se no centro em que partiam as principais iniciativas relacionadas às demandas feministas, desde as mais consensuais, como a luta por creches, até as mais polêmicas, como questões relacionadas aos direitos sexuais e reprodutivos.

A centralidade da atuação do governo federal, porém, estava – e ainda está – na implementação de políticas de combate à violência e assistência às mulheres, demanda fortemente apresentada pelo movimento feminista. De fato, a atuação organizada de feministas ao redor de todo o país foi determinante para que, já nos anos 1980 – sob o mote “quem ama não mata – fosse reconhecido que a violência contra as mulheres, em especial a de caráter doméstico e conjugal, constituía-se em grave problema social e que necessitava, portanto, de intervenção do Estado, extrapolando as fronteiras militantes (HEILBORN; SORJ, 1999, p. 210).

No período 1985-2002, no entanto, a atuação governamental não se traduzia, de fato, em uma política de enfrentamento à violência, estando concentrada no atendimento por meio das delegacias especializadas de atendimento à mulher (Deams) e no encaminhamento das mulheres às casas-abrigo, instituições para onde são encaminhadas quando estão em situação de ameaça de morte e que recebem atendimento psicológico, jurídico e médico. A infraestrutura social de atendimento às mulheres em situação de violência, colocada à disposição da sociedade, era ainda muito precária, tanto em termos de quantidade de serviços ofertados, quanto da inexistência de uma articulação entre os serviços, que propiciasse a constituição de uma rede, e do pouco avanço conceitual em termos das possibilidades de tratar a temática no âmbito do Estado.

Com a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), em 2003, as ações mudaram de foco e ganharam nova envergadura, com o início da formulação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que lança diretrizes para uma atuação coordenada dos organismos governamentais nas três esferas da Federação. Nesse sentido, uma novidade importante é o incentivo à formação de redes compostas por todos os serviços que atendem à mulher em situação de violência, de modo a oferecer-lhe um atendimento integral, que leve em conta os aspectos jurídico, psicológico e social. A atuação governamental, portanto, deixa de ser apenas o apoio a serviços emergenciais e a campanhas isoladas, avançando para uma atuação mais ampla, que contempla também o apoio a serviços especializados, e inclui: capacitação de agentes públicos para a prevenção e atendimento, criação de normas e padrões de atendimento, aperfeiçoamento da legislação, incentivo à constituição de redes de serviços, o apoio a projetos educativos e culturais de prevenção à violência e ampliação do acesso das mulheres à justiça e aos serviços de segurança pública.

Há, portanto, uma redefinição dos princípios que passam a nortear a ação do Estado no enfrentamento da violência contra as mulheres que se traduz na constituição de outra estrutura ofertada à população brasileira. Neste novo cenário, outros serviços se agregam à rede – tanto especializados, quanto não especializados – e há a preocupação em assegurar que funcionem de forma articulada e coordenada, por meio de um fluxo que ofereça às mulheres em situação de violência, um atendimento integral e humanizado. É sobre este outro conceito de infraestrutura social de enfrentamento à violência que este texto desenvolve sua análise. Para tanto, encontra-se dividido em quatro seções, além desta introdução. A seção 2 apresenta o contexto sobre o qual os gestores governamentais têm se pautado para desenvolver suas estratégias de intervenção social. As seções 3 e 4 discutem detalhadamente o conceito de rede de enfrentamento e rede de atendimento às mulheres em situação de violência e seu processo de construção e consolidação. As considerações finais apresentam alguns desafios impostos à sociedade na implementação desta nova metodologia de ação.

2 CONTEXTO DO FENÔMENO E DAS POLÍTICAS

A violência contra as mulheres constitui uma das principais formas de violação dos seus direitos humanos, atingindo-as em seus direitos à vida, à saúde e à integridade física. É um fenômeno que, em suas distintas expressões – violência psicológica, física, moral, patrimonial, sexual, tráfico de mulheres, assédio sexual –, atinge mulheres de diferentes classes sociais, origens, regiões, estados civis, escolaridade ou raças. Para enfrentá-lo, é preciso, portanto, que o Estado brasileiro adote políticas acessíveis a todas as mulheres e que respeitem às diversidades de gênero, raça, etnia, orientação sexual, deficiência, inserção social, econômica e

regional existentes entre as mulheres, assim como políticas integrais – que englobem as diferentes modalidades pelas quais o fenômeno se expressa.

Dados de investigação conduzida pela Universidade de São Paulo (USP) em conjunto com a Organização Mundial de Saúde (OMS) (WHO, 2002) demonstram que 27% de 4.299 mulheres entrevistadas na grande São Paulo e 34% na Zona da Mata pernambucana relataram algum episódio de violência física cometido por parceiros ou ex-parceiros; e que 29% das entrevistadas com mais de 15 anos referiram ter sido vítimas de violência sexual por parte de estranhos. Em pesquisa realizada pelo DataSenado em 2009, 19% das 827 entrevistadas revelaram que já sofreram agressões. Entre os tipos de violência sofrida, as mais citadas foram a física (55%), a moral (16%) e a psicológica (15%). No mesmo estudo, 62% das entrevistadas disseram conhecer mulheres que já sofreram violência doméstica e familiar.

É importante notar que homens e mulheres são atingidos pela violência de maneira diferenciada. Enquanto os homens tendem a ser vítimas de uma violência predominantemente praticada no espaço público, as mulheres sofrem cotidianamente com um fenômeno que se manifesta em seus próprios lares, na maioria das vezes praticada por seus ex-companheiros e familiares (MACHADO, 2009). Dados da Vigilância de Violência e Acidentes (Viva),¹ de 27 municípios, de 1 de agosto de 2006 a 31 de julho de 2007, mostram que o sexo feminino é a principal vítima das violências doméstica e sexual, da infância até a terceira idade. Do total de 8.918 notificações de atendimentos de violência doméstica, sexual e outras violências, registradas no período analisado, 6.636, ou seja, 74% referiam-se a vítimas do sexo feminino. As mulheres adultas – de 20 a 59 anos – foram as que mais sofreram violência: 3.235 atendimentos, representando 79,9% do total de agressões (BRASIL, 2008b).

Desde a década de 1980, tendo por base as determinações das Conferências de Beijing (1995) e de tratados internacionais como a Convenção para Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW 1979) e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher –Convenção de Belém do Pará, 1994 –, o Estado brasileiro passou a incluir nas agendas nacionais políticas voltadas para as mulheres, em especial no campo da violência de gênero e da saúde. Com a criação da SPM – vinculada à Presidência da República (PR) – em 2003 e com a realização das I e II Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (2004 e 2007), as ações relacionadas à violência contra as mulheres não só foram mantidas, como se ampliou o nível e o caráter da

1. Os dados referentes à violência contra as mulheres passaram a ser sistematicamente notificados pelos serviços de saúde em 2006, por meio da Viva, por meio da promulgação da Lei nº 10.778, de 24 de novembro de 2004, que estabelece a “notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados”.

intervenção estatal nesta área. O Estado passa, também, a incorporar a transversalidade de gênero e raça como um princípio fundamental para a implementação de políticas públicas voltadas para as mulheres, tendo por base o reconhecimento das diferenças culturais e das desigualdades sociais entre homens e mulheres.

Por meio do previsto na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (PNEVM) – ao afirmar que “as desigualdades de gênero têm (...) na violência contra as mulheres sua expressão máxima” (BRASIL, 2007a) – as ações para seu enfrentamento passaram a ter um maior investimento por parte dos governos federal, estaduais e municipais, em especial após a publicação do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres em 2005 (Decreto nº 5.390, de 8 de março de 2005) e do lançamento do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres em 2007.

O I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres instigou a elaboração da PNEVM, que traz em seu bojo os marcos conceituais e políticos relativos à implementação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento do problema. Entre as principais questões abordadas pela PNEVM, vale destacar:

1. Ampliação do conceito de violência contra as mulheres, que conforme o previsto na Convenção de Belém do Pará, passa a abarcar as mais diferentes formas de violência: a doméstica que pode ser psicológica, sexual, física, moral e patrimonial – , a sexual – abuso e exploração sexual de mulheres adolescentes e jovens, assédio sexual no trabalho, assédio moral, tráfico de mulheres, e a violência institucional.
2. Introdução do conceito de “enfrentamento”, que redefine os eixos das políticas voltadas para a questão da violência contra as mulheres, ao incorporar as dimensões da assistência e da garantia de direitos – até então compreendidas somente como “combate” e “prevenção”.
3. Afirmação da necessidade de ações articuladas e intersetoriais – saúde, educação, justiça, assistência social, segurança pública, habitação, cultura –, por meio da constituição de redes de enfrentamento à violência contra as mulheres e de atendimento às mulheres em situação de violência.
4. Reconhecimento da diversidade de gênero: ao fazer menção ao conceito de violência contra as mulheres – no plural – para dar visibilidade às diversidades raciais, étnicas, geracionais, de orientação sexual, de deficiência e inserção social, econômica e regional existentes entre as mulheres.

Assim, segundo o previsto na PNEVM, a violência contra as mulheres constitui um fenômeno multicausal e multidimensional, “que requer a implementação de políticas públicas amplas e articuladas nas mais diferentes esferas da vida social, como na educação, no mundo do trabalho, na saúde, na segurança pública, na

assistência social, entre outras” (BRASIL, 2007b). Esta conjunção de esforços deve resultar em ações que, simultaneamente, desconstruam as desigualdades e combatam as discriminações de gênero, interfiram nos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira e promovam o empoderamento das mulheres. A PNEVM compreende, portanto, “não apenas a dimensão do combate aos efeitos da violência contra as mulheres, mas também as dimensões da prevenção, atenção, proteção e garantia dos direitos daquelas em situação de violência, bem como o combate à impunidade dos agressores” (BRASIL, 2007b).

3 REDE DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES E REDE DE ATENDIMENTO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA

Neste novo contexto, a PNEVM redefiniu os conceitos de rede de enfrentamento e de rede de atendimento, estabelecendo a criação de novos serviços – na sua maioria, serviços especializados de atendimento à mulher, financiados pelo governo federal em parceria com os estados e os municípios – e de fluxos de atendimento à mulher em situação de violência. Assim, por meio da PNEVM e do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, as ações de enfrentamento à violência contra as mulheres não mais se restringem às áreas da segurança e da assistência social,² mas buscam envolver diferentes setores do Estado no sentido de garantir os direitos das mulheres a uma vida sem violência.

O conceito de rede de enfrentamento à violência contra as mulheres diz respeito à atuação articulada entre as instituições/serviços governamentais, não governamentais e a comunidade, visando o desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção; e as políticas que garantam o empoderamento das mulheres e seus direitos humanos, a responsabilização dos agressores e a assistência qualificada às mulheres em situação de violência. Portanto, a rede de enfrentamento tem por objetivos efetivar os quatro eixos previstos na PNEVM – combate, prevenção, assistência e garantia de direitos; e dar conta da complexidade do fenômeno da violência contra as mulheres.

No sentido de contemplar estes propósitos, a rede de enfrentamento é composta por: agentes governamentais e não governamentais formuladores, fiscalizadores e executores de políticas voltadas para as mulheres – organismos de políticas para as mulheres, organizações não governamentais (ONGs) feministas, movimento de mulheres, conselhos dos direitos das mulheres, outros conselhos de controle social, núcleos de enfrentamento ao tráfico de mulheres etc.; serviços e programas voltados para a responsabilização dos agressores, universidades, órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis pela garantia de direitos – habitação,

2. Tal como mencionado anteriormente, até 2003, a rede de atendimento era muito reduzida, tendo como principais serviços as Deams e as casas-abrigo.

educação, trabalho, seguridade social, cultura –; e serviços especializados e não especializados de atendimento às mulheres em situação de violência – que compõem a rede de atendimento às mulheres em situação de violência.

Já a rede de atendimento faz referência ao conjunto de ações e serviços de diferentes setores – em especial, da assistência social, da justiça, da segurança pública e da saúde –, que visam à ampliação e à melhoria da qualidade do atendimento; à identificação e ao encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência; e à integralidade e à humanização do atendimento. Assim, é possível afirmar que a rede de atendimento às mulheres em situação de violência é parte da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres (quadros 1 e 2), contemplando o eixo da “assistência” que, segundo o previsto na PNEVM, objetiva:

(...) garantir o atendimento humanizado e qualificado às mulheres em situação de violência por meio da formação continuada de agentes públicos e comunitários; da criação de serviços especializados (Casas-Abrigo, Centros de Referência de Atendimento à Mulher, Serviços de Responsabilização e Educação do Agressor, Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Defensorias da Mulher, Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher); e da constituição/ fortalecimento da Rede de Atendimento (articulação dos governos – Federal, Estadual, Municipal, Distrital – e da sociedade civil para o estabelecimento de uma rede de parcerias para o enfrentamento da violência contra as mulheres, no sentido de garantir a integralidade do atendimento) (BRASIL, 2007a, p. 8).

No que tange aos serviços especializados,³ a rede de atendimento é composta por: centros de referência de atendimento à mulher, casas-abrigo, casas de acolhimento provisório, Deams, núcleos da mulher nas Defensorias Públicas, Promotorias Especializadas, Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180), ouvidoria da mulher, centros especializados de assistência social, serviços de saúde voltados para o atendimento aos casos de violência sexual e doméstica, posto de atendimento humanizado nos aeroportos – tráfico de pessoas – e núcleo de atendimento à mulher nos serviços de apoio ao migrante.

3. São considerados serviços especializados aqueles que atendem exclusivamente a mulheres e que possuem *expertise* no tema da violência contra as mulheres.

QUADRO 1

Principais características da rede de enfrentamento e da rede de atendimento às mulheres em situação de violência

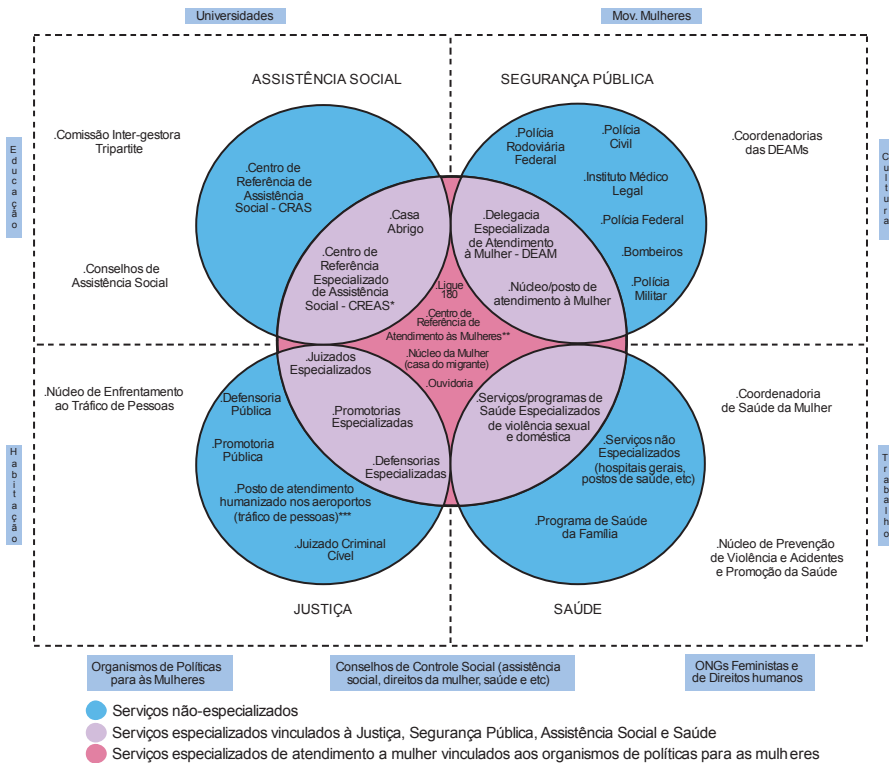
Rede de enfrentamento	Rede de atendimento
<p>Contempla todos os eixos da Política Nacional – combate, prevenção, assistência e garantia de direitos</p> <p>Inclui órgãos responsáveis pela gestão e pelo controle social das políticas de gênero, além dos serviços de atendimento</p> <p>É mais ampla que a rede de atendimento às mulheres em situação de violência</p>	<p>Refere-se somente ao eixo da “assistência”</p> <p>Restringe-se a serviços de atendimento – especializados e não especializados</p> <p>Faz parte da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres</p>

Fonte: Secretaria de Políticas para as Mulheres/Presidência da República.

Conforme discutido anteriormente, a multiplicidade de serviços e instituições integrantes da rede de enfrentamento à mulher é parte de um processo de construção que visa dar conta da multidimensionalidade da violência contra as mulheres. Todavia, para que o enfrentamento da violência se efetive, é importante que serviços e instituições trabalhem de forma articulada e integrada. No âmbito da assistência, é fundamental que os serviços trabalhem por meio de uma perspectiva intersetorial e que definam fluxos de atendimento compatíveis com as realidades locais que contemplem as demandas das mulheres em suas diversidades. A perspectiva da intersetorialidade representa, portanto, um desafio na medida em que insta a uma ruptura com o modelo “tradicional”⁴ de gestão pública, que tende à departamentalização, à desarticulação e à setorialização das ações e das políticas públicas.

4. Antes do lançamento do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres em 2007, a atuação dos serviços especializados e não especializados da rede de atendimento tendiam a ocorrer de forma desarticulada e setorializada. Com a criação das Câmaras Técnicas de Monitoramento e Gestão do Pacto Nacional – que contam com a participação de diferentes instituições e representantes da sociedade civil – tais como, Executivo, Ministério Público (MP), Judiciário, movimento de mulheres etc.; as ações de enfrentamento passam a se dar de forma mais integrada e articulada, por meio de um diagnóstico estadual da violência contra as mulheres e da rede de atendimento, e de negociações conjuntas por parte dos diferentes órgãos do governo federal.

QUADRO 2
 Rede de enfrentamento a violência contra as mulheres



Fonte: Secretaria de Políticas para as Mulheres/Presidência da República.

4 CONSTRUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA REDE DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

A construção e a consolidação da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres são fenômenos ainda em curso, já que a ideia de uma única rede é algo que passa a nortear o campo das políticas públicas no início da década de 2000, com a criação da SPM e a publicação dos I e II Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres. Para além destes aspectos, podem ser citados como importante marcos para o fortalecimento da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres e da rede de atendimento às mulheres em situação de violência: a promulgação da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha); a criação da Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180); e o lançamento do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (quadro 3).

QUADRO 3

Marcos normativos no enfrentamento à violência contra as mulheres

Marco normativo/documento	Publicação/lançamento
Convenção de Belém do Pará – ratificada pelo Brasil em novembro de 1995	Junho de 1994
I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – Decreto no 5.390, de 8 de março de 2005	Março de 2005
Lei Maria da Penha – Lei Ordinária no 11.340, de 7 de agosto de 2006	Agosto de 2006
Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	Junho de 2007
Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	Agosto de 2007
II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – Decreto no 6.387, de 5 de março de 2008	Março de 2008
Implantação da Câmara Técnica Federal de Monitoramento do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	Junho de 2008

Fonte: Secretaria de Políticas para as Mulheres/Presidência da República.

A Lei Maria da Penha prevê, como uma das estratégias de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, que “a assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar será prestada de forma articulada e conforme os princípios e as diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, no Sistema Único de Saúde, no Sistema Único de Segurança Pública entre outras normas e políticas públicas de proteção, e emergencialmente quando for o caso” (Art. 9). Além disso, a lei estabelece a criação de serviços especializados no atendimento dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, tais como: centros de referência de atendimento à mulher; casas-abrigo; núcleos de defensoria pública; serviço de saúde e centros de perícia médico-legal especializados; centros de educação e reabilitação dos agressores – todos previstos no Art. 35; e juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher (Art. 29).

Por se tratar de uma norma jurídica, a previsão de criação de serviços especializados reforça a responsabilidade de os governos – em especial, estaduais e municipais – implantarem políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres e formaliza a necessidade de uma rede articulada e intersetorial de atendimento à mulher em situação de violência.

A Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180), por sua vez, foi criada em 2006, pela SPM, com o objetivo de orientar as mulheres em situação de violência sobre seus direitos e como buscar ajuda, bem como auxiliar o monitoramento da rede de atenção à mulher em todo o país. A central é um número de utilidade pública, que pode ser acessado gratuitamente por mulheres de todo o país, representando, portanto, um importante avanço no tocante à divulgação dos serviços da rede de atendimento e à garantia de acesso das mulheres à rede. Segundo a PNEVM: “cabe a Central o encaminhamento da mulher para os serviços da rede de atendimento mais próxima, assim como prestar informações sobre os demais serviços disponíveis para o enfrentamento à violência” (BRASIL, 2007a).

É importante notar que a central acaba funcionando, também, como um serviço que mapeia, atualiza e divulga permanentemente a infraestrutura de enfrentamento à violência existente no país. Todos os serviços da rede, identificados na central, são disponibilizados para a população na página da SPM por tipo de serviço – serviços especializados no atendimento à mulher, de atendimento geral, denúncia, informação, orientação e políticas públicas – e por unidade da federação/município, o que viabiliza a divulgação das redes estaduais e municipais de enfrentamento à violência contra as mulheres.

A criação da Central de Atendimento à Mulher, em 2006, representou a instauração de um novo elo da rede de atendimento às mulheres em situação de violência, ao lado de serviços como casas-abrigo, centros de referência e delegacias de polícia. Além de proporcionar uma maior visibilidade dos serviços da rede de atendimento para a população em geral e para as mulheres em situação de violência e de funcionar como uma porta de entrada para outros serviços da rede, a central também funciona como um instrumento de monitoramento da atuação de cada uma destas instituições do Estado, constituindo-se em uma importante fonte de informações sobre a qualidade do atendimento oferecido nos serviços especializados e não especializados e favorecendo a avaliação das políticas públicas de enfrentamento. Cabe ao Ligue 180, portanto, ouvir a sociedade a respeito do atendimento recebido em cada serviço que integra a rede e, por meio deste acompanhamento junto às(aos) usuárias(os), estabelecer um fluxo para que as eventuais reclamações⁵ alcancem os órgãos competentes e possam ser, se não solucionadas, – ao menos – discutidas no âmbito de cada instituição com o intuito de aprimorar os atendimentos prestados.

Por fim, vale destacar a influência central do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres na constituição e no fortalecimento da rede de enfrentamento e de atendimento às mulheres. O Pacto Nacional, lançado em agosto de 2007, constitui uma estratégia de integração entre governo federal, estadual e municipal no tocante às ações de enfrentamento à violência contra as mulheres e de descentralização das políticas públicas referentes à temática, por meio de um acordo federativo, que tem por base a transversalidade de gênero, a intersetorialidade e a capilaridade das ações referentes à temática.

5. Na Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180), os atendimentos são categorizados como: *i*) informação: é o repasse de informações técnicas relacionadas à temática do serviço e que são respondidas com base na consulta ao banco de dados; *ii*) denúncia/relato de violência: é todo registro de informações relacionadas aos atos de violência relatados pelas pessoas que procuram a central; *iii*) reclamação: é o registro de críticas ao funcionamento inadequado dos serviços que compõem a rede de atendimento às mulheres; *iv*) elogio: é o registro da manifestação de satisfação das(os) usuárias(os) referente aos serviços que compõem a rede em todo o país; *v*) sugestão: é o registro das propostas recebidas de melhoria ou de ações no âmbito do combate à violência contra as mulheres; e *vi*) serviços: é o encaminhamento das(os) usuárias(os) aos serviços que compõem a rede de atenção às mulheres (BONETTI; PINHEIRO; FERREIRA, 2008).

O Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres tem por objetivo geral prevenir e enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres, por meio de uma visão integral deste fenômeno. Como objetivos específicos, o pacto almeja: *i*) reduzir os índices de violência contra as mulheres; *ii*) promover uma mudança cultural por meio da disseminação de atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades de gênero e valorização da paz; e *iii*) garantir e proteger os direitos das mulheres em situação de violência considerando as questões raciais, étnicas, geracionais, de orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional.

Para alcançar esses objetivos, o pacto está dividido em quatro eixos estruturantes: *i*) eixo I – implementação da Lei Maria da Penha e fortalecimento dos serviços especializados de atendimento; *ii*) eixo II – proteção dos direitos sexuais e reprodutivos e implementação do plano integrado de enfrentamento da feminização da síndrome da imunodeficiência adquirida (AIDS); *iii*) eixo III – combate à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; *iv*) eixo IV – promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão. Assim, uma das prioridades do pacto nacional consiste no fortalecimento da rede de atendimento – eixo I –, que diz respeito não somente à ampliação dos serviços especializados, mas também à capacitação dos agentes públicos para o atendimento qualificado das mulheres em situação de violência e à garantia de capilaridade no atendimento.

É relevante ressaltar que, no processo de negociação do pacto nos estados e nos municípios, foi estabelecida, como requisito para o financiamento de serviços da rede de atendimento, a elaboração de um planejamento estadual integrado das ações de enfrentamento à violência contra as mulheres – Projeto Integral Básico. O “Projeto Integral Básico” deve conter as seguintes informações: diagnóstico do fenômeno no estado, tanto no que se refere aos números de violência quanto dos serviços existentes; definição dos municípios-polo; e ações a serem executadas em cada eixo prioritário do pacto (Portaria nº 23/2009 – SPM).

A definição dos municípios-polo teve por base o diagnóstico da situação de violência e os critérios de territorialização adotados pelos estados, que diz respeito à “centralidade do território como fator determinante para a compreensão das situações de vulnerabilidade e risco sociais, bem como para seu enfrentamento” (BRASIL, 2009a, p. 13). Nesse sentido a adoção da perspectiva da territorialização se materializa, no pacto nacional, por meio da descentralização da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, e da consequente oferta dos serviços da rede de atendimento em locais próximos das mulheres e considerados estratégicos para estados e municípios.

A definição de municípios-polo também representa um importante passo na garantia de capilaridade do atendimento, na medida em que estes agregam vários outros municípios que serão beneficiados com um conjunto de serviços, que se convencionou denominar *kit básico*, a saber: Centro de Referência de Atendimento à Mulher, Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher, Juizado Especial de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, serviços de abrigo, Defensoria Pública Especializada (IPEA, 2009). Isso aumenta a eficácia e a efetividade da rede, criando condições favoráveis à ação de enfrentamento das situações de violência contra as mulheres, bem como de identificação e estímulo das potencialidades presentes no território.

Visto que uma das bases do pacto nacional é garantir a capilaridade do atendimento, as ações de descentralização não se restringem à criação de serviços especializados, mas incluem a capacitação de serviços não especializados – que, por vezes, constituem portas de entrada – e demais serviços da rede, no sentido de ampliar o acesso das mulheres à rede de atendimento. Aqui, cabe citar uma das principais ações de garantia de capilaridade: a capacitação de profissionais da Assistência Social⁶ – em especial dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) de todo país – na temática de gênero e de violência contra as mulheres. Estes serviços socioassistenciais estão distribuídos em quase todo território nacional, em um total de 4.328 municípios com CRAS e 1.098 com Creas. Os CRAS e os Creas foram priorizados entre os demais serviços socioassistenciais – que incluem abrigos para crianças e mulheres, casas de acolhimento provisório, casas-abrigo entre outros, observada a proximidade destes serviços com a população de mulheres e por integrarem a rede de atendimento à mulher em situação de violência. Vale notar que os CRAS constituem uma das portas de entrada para as mulheres em situação de violência, sendo responsáveis pelo encaminhamento e acolhimento das demandas das mulheres em situação de vulnerabilidade e que os Creas consistem um importante espaço de atendimento, podendo ser incorporado ao rol de serviços especializados.

Além de garantir uma maior amplitude no atendimento das mulheres em situação de violência, a capacitação dos profissionais da rede socioassistencial representa uma mudança de paradigma no âmbito da assistência social, uma vez que introduz discussões sobre relações de gênero e família – a qual

6. A capacitação dos profissionais dos CRAS e dos Creas no tema da violência contra as mulheres consiste em uma iniciativa conjunta da SPM, Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério da Justiça (MJ). Foram disponibilizados recursos da ordem de R\$ 10 milhões, para capacitar 7.864 psicólogos(as), assistentes sociais e advogados(as) dos CRAS e dos Creas de todas as unidades da Federação.

constitui o núcleo das ações da política de assistência social⁷. A ação de formação também rompe com a tendência de se pensar políticas sociais para o enfrentamento à violência doméstica com enfoque na família e nas crianças, e não nas mulheres, como sujeitos de direitos.

O Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres também favoreceu o fortalecimento da rede de enfrentamento, no seu sentido mais extenso, em especial no que tange aos organismos de políticas para as mulheres,⁸ que são os órgãos responsáveis pela coordenação do pacto no âmbito dos estados e dos municípios. Um dos requisitos para a assinatura do acordo de cooperação federativa – que define as atribuições e as responsabilidades de cada ente federativo – e para a elaboração do Projeto Integral Básico – planejamento estadual das ações de enfrentamento à violência contra as mulheres – é a existência e/ou criação dos referidos órgãos. Essa estratégia e o repasse de recursos para os organismos de políticas para as mulheres aumentaram o poder de negociação destes organismos com os governos municipais e estaduais. Pode-se observar também que, desde o lançamento do pacto nacional, houve um aumento de quase 100% no número de organismos de políticas para as mulheres – em junho de 2007, havia cerca de 155 e em dezembro de 2009, esse valor alcançou quase 300 organismos.

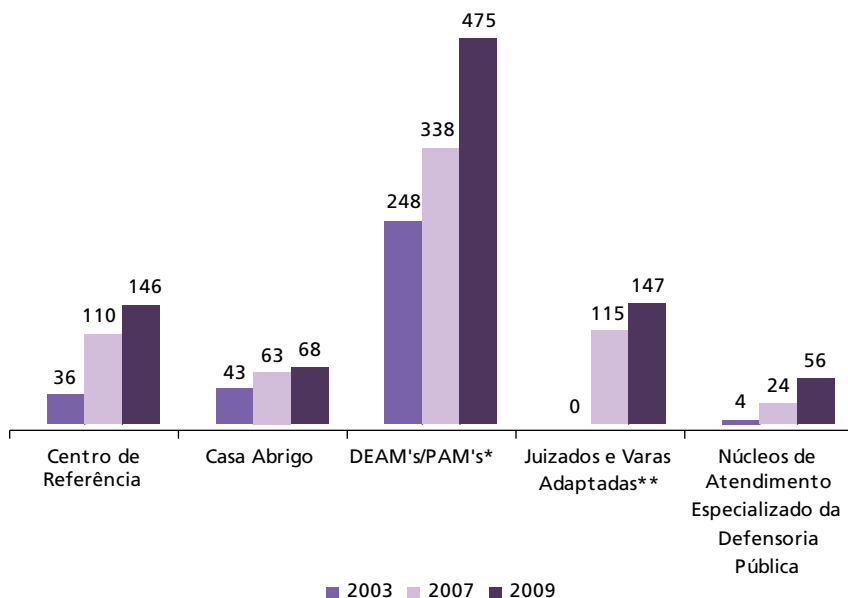
Para um dimensionamento da ampliação da rede de atendimento, apresentamos um gráfico com a evolução dos serviços especializados, com base nos anos: de 2003 – criação da SPM e, conseqüente, proliferação dos organismos estaduais e municipais de políticas para as mulheres; de 2007 – lançamento do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres – e de 2009 – última atualização da rede de atendimento pela SPM.

7. A centralidade da família como núcleo social fundamental para a efetividade de todas as ações e serviços da política de assistência social está prevista, na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), por meio do conceito de matricialidade sociofamiliar. A família, segundo a PNAS, é o conjunto de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos e ou de solidariedade, cuja sobrevivência e reprodução social pressupõem obrigações recíprocas e o compartilhamento de renda e ou dependência econômica (BRASIL, 2009a, p. 12).

8. Os organismos executivos têm por missão contribuir nas ações dos governos com vistas à promoção da igualdade de gênero por meio da formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres. Espera-se que os organismos, buscando a eficácia das ações, projetos e programas governamentais na área, organizem indicadores, promovam parcerias públicas, privadas e com os movimentos sociais, e que se articulem com as demais secretarias e órgãos governamentais de modo a alcançar seus objetivos. Trata-se de organismos como as secretarias, superintendências e coordenadorias de mulheres e os núcleos de políticas para as mulheres, que atuam hoje no país tanto em âmbito estadual como municipal.

GRÁFICO 1

Número de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência, por tipo – Brasil, 2003, 2007 e 2009



Fonte: SPM

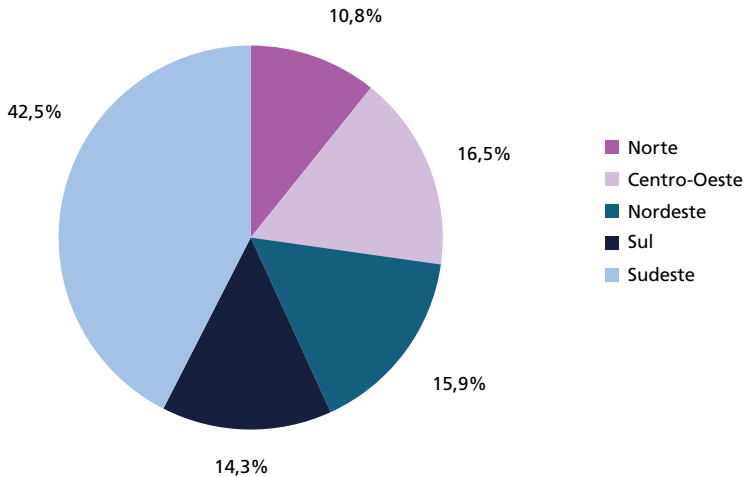
Notas: ¹ Postos de atendimento à mulher nas delegacias comuns, que constituem espaços de atendimento em situação de violência – que em geral, contam com equipe própria – nas delegacias comuns.

² -Varas adaptadas – varas criminais, que além dos demais crimes, dão andamento aos processos de violência doméstica e familiar.

Outro aspecto interessante a respeito da disponibilidade de serviços da rede de atendimento às mulheres em situação de violência refere-se à distribuição regional do conjunto dos equipamentos ofertados pelo Estado. Tal como mostra o gráfico 2, a seguir, há uma concentração regional na oferta dos serviços, visto que 42,5% destes se concentram na região Sudeste e 16,6% situam-se no Centro-Oeste. No entanto, é importante destacar que quase a mesma proporção da população brasileira reside nos estados do Sudeste – 42%, segundo dados da PNAD 2008 –, o que de certa forma “suaviza” a sobrerrepresentação da região no conjunto analisado. A maior discrepância encontrada entre disponibilidade de serviços e concentração populacional está na região Centro-Oeste que responde por 16,5% dos equipamentos da rede existentes no país, mas por apenas 7% da população brasileira.

GRÁFICO 2

Distribuição regional dos serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência¹ – Brasil, 2009



Fonte: SPM

Nota: ¹ Refere-se aos serviços: centro de referência, casas-abrigo, Deams, juizados e varas especializadas e núcleos de atendimento especializados nas Defensorias Públicas.

Portanto, pode-se afirmar que a conjunção de fatores anteriormente relacionados – criação da SPM no âmbito federal, constituição e fortalecimento dos organismos de políticas para as mulheres, lançamento do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, promulgação da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), criação da Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180) – contribuiu para o fortalecimento da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres e da de atendimento à mulher em situação de violência. Essas redes representam uma teia social de proteção às mulheres e de garantia de direitos – em especial do direito a viver uma vida sem violência.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

5.1 Desafios para implementação da rede de atendimento

Apesar dos importantes avanços no que tange ao fortalecimento da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres e da rede de atendimento às mulheres em situação de violência, ainda se podem citar relevantes desafios nesse processo, a saber: *i*) garantir a ampliação e a cobertura de serviços especializados

de atendimento à mulher em situação de violência; *ii*) assegurar o atendimento de qualidade às mulheres em situação de violência; *iii*) garantir a capilaridade dos atendimentos; *iv*) romper com a setorialização das áreas implicadas com o enfrentamento da violência contra as mulheres e com as resistências de instituições e de serviços em trabalhar em rede; *v*) garantir o monitoramento das ações implementadas em estados e municípios; *vi*) garantir o atendimento das diferentes formas de violência contra as mulheres; *vii*) desconstruir as barreiras culturais que dificultam a inclusão da violência contra as mulheres nas agendas políticas dos governos; *viii*) assegurar o recorte de gênero, raça, etnia, orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional na implementação da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres.

Embora o número de serviços especializados de atendimento à mulher tenha crescido consideravelmente nos últimos anos – 332 serviços, em 2003; 661, em 2007; e 926, em 2009 –, ainda são poucos os serviços disponibilizados para as mulheres em todo o território nacional. Além disso, muitos destes equipamentos concentram-se na região Sudeste – como é o caso das Deams, existem hoje no Brasil 475, sendo que 200 estão localizadas na região Sudeste, das quais 130 em São Paulo. Esse quadro deve ser compreendido, por meio da constatação de que a rede de atendimento foi construída em um período muito curto de tempo, respondendo a uma política recentemente instalada e estando ainda em fase de expansão e consolidação. Nesse sentido, o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres favoreceu a ampliação da rede de atendimento, ao aportar recursos de diferentes ministérios para a implantação de novos serviços especializados para unidades da Federação, que até então possuíam uma rede de atendimento à mulher em situação de violência reduzida e pouco articulada.

Conforme referido anteriormente, o fortalecimento da rede de atendimento passa não somente pela ampliação dos serviços especializados, mas também pela formação permanente dos(as) agentes públicos, no sentido de assegurar um atendimento qualificado e humanizado às mulheres em situação de violência e de evitar a revitimização⁹ delas nos serviços. A capacitação dos agentes públicos constitui uma das ações prioritárias do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que tem investido por meio de diferentes órgãos federais – em especial, SPM, MJ, Ministério da Saúde (MS), Ministério da Educação (MEC), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério

9. A revitimização deve ser compreendida como reflexo da violência institucional, ou seja, da violência “praticada, por ação e/ou omissão, nas instituições prestadoras de serviços públicos (...) É perpetrada por agentes que deveriam garantir uma atenção humanizada, preventiva e reparadora de danos. Uma forma comum de violência institucional ocorre em função de práticas discriminatórias, sendo as questões de gênero, raça, etnia, orientação sexual e religião um terreno fértil para a ocorrência de tal violência” (TAQUETTE, 2007). Mulheres em situação de violência são, por vezes, “revitimizadas” nos serviços quando são julgadas; não têm sua autonomia respeitada; são forçadas a contar a história de violência inúmeras vezes; são discriminadas em função de questões de raça/etnia, classe e geracionais.

do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – na formação de diversos agentes, tais como: juízes(as); promotores(as) de justiça; profissionais da saúde; trabalhadores(as) da assistência social; profissionais da segurança pública; professores(as) da rede pública; gestores(as) de políticas para as mulheres, da assistência social e da saúde; entre outros. Apesar dos investimentos na formação da rede de atendimento, ainda há poucos estudos e avaliações sobre o impacto dessa ação sobre o atendimento prestado às mulheres usuárias dos serviços da rede.

No que tange à capilaridade, é válido notar que embora a capacitação dos/das profissionais da Assistência Social represente um importante passo para a garantia de uma maior amplitude do atendimento às mulheres em situação de violência, ainda há que se incluir outros serviços e agentes públicos na rede de atendimento, em especial os serviços/programas de saúde (hospitais gerais, serviços de saúde mental, unidades de saúde, Programa de Saúde da Família) e delegacias comuns – que constituem algumas das principais portas de entrada das mulheres na rede. Os serviços não especializados – considerados como portas de entrada – são fundamentais para o fortalecimento da rede de atendimento, uma vez que são os responsáveis pela identificação e pelo encaminhamento dos casos para os serviços especializados.

Além da criação de serviços especializados, o fortalecimento da rede requer o estabelecimento de fluxos de atendimento e sistemas de referência e contrarreferência. Embora tenha ocorrido um aumento do número de serviços, ainda há uma tendência a setorialização do atendimento. Assim, por vezes, a rede socioassistencial, a rede da saúde e os equipamentos da segurança pública e da justiça trabalham de forma desarticulada, o que reitera a situação de vitimização a que a mulher está submetida, ao se realizarem encaminhamentos incorretos e ineficazes. Nesse sentido, as câmaras técnicas estaduais e municipais de monitoramento e gestão do pacto nacional¹⁰ constituem um importante instrumento para a discussão do fluxo da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres, uma vez que contam com a participação de diversas instâncias, tais como: representantes das três esferas de governo (União, estado e municípios), secretarias estaduais envolvidas no pacto, conselhos de direitos das mulheres, representantes da sociedade civil, universidades, Poder Judiciário, MPU, Defensoria Pública.

10. O monitoramento e gestão do pacto nacional são realizados por meio de câmaras técnicas, implementadas nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal). A Câmara Técnica Federal foi instituída em junho de 2008, com a finalidade de propor e elaborar ações de enfrentamento à violência contra as mulheres, deliberar sobre a destinação dos recursos federais para essas ações, coordenar a execução do pacto, monitorar o seu desenvolvimento, o cumprimento das metas apresentadas, elaborar estratégias e avaliar resultado (BRASIL, 2008c). As Câmaras Técnicas Estaduais de Monitoramento e Gestão do Pacto já foram implementadas em 19 unidades da Federação e têm como atribuições: elaborar plano de trabalho, com detalhamento das ações a serem implementadas e seu cronograma de execução; promover a execução, monitoramento e avaliação das ações do pacto no estado e no município; sugerir o aperfeiçoamento e divulgação dessas ações. Até o presente, não foram instituídas as Câmaras Técnicas Municipais.

Vale ressaltar também a resistência de parte dos gestores(as) públicos em incorporar a questão da violência contra a mulher nas agendas políticas de seus governos. Essa resistência é bastante evidenciada nos casos de violência doméstica e familiar que, em geral, são tratados como uma questão privada, na qual o Estado não deve intervir. Além disso, as questões do tráfico de mulheres e da violência sexual – em especial, no que tange à interrupção da gravidez prevista em lei – também geram resistências, na medida em que tratam de temas carregados de estereótipos e preconceitos, tais como: prostituição, raça, sexualidade, aborto e direitos sexuais e reprodutivos, lesbofobia e violência doméstica e familiar contra as mulheres lésbicas.¹¹

Mesmo quando a questão da violência contra as mulheres é incorporada na agenda política, ainda existe uma tendência de os governos estaduais e os municipais focarem as ações de enfrentamento da violência contra as mulheres na violência sofrida por mulheres no âmbito familiar. Essa tendência se acentuou após a promulgação da Lei Maria da Penha, que tornou a violência doméstica e familiar contra a mulher um assunto de interesse da mídia local e nacional. Todavia, conforme previsto na política e no pacto nacional, “há que se ampliar as formas de violência contra as mulheres incorporadas nas agendas políticas de estados e municípios, de forma que outros tipos de violência – tráfico de mulheres, assédio moral, violência institucional e violência sexual – sejam incluídos no rol de ações estaduais e municipais de enfrentamento à violência de gênero” (BRASIL, 2009b, p. 88).

No que tange ao monitoramento da rede de atendimento – fundamental para um atendimento de qualidade às mulheres em situação de violência –, existem dificuldades por parte dos organismos de políticas para as mulheres – inclusive da SPM – em realizar a avaliação e o monitoramento dos serviços. Entre os obstáculos para o monitoramento da rede de atendimento, podem-se citar os escassos recursos dos organismos de políticas para as mulheres para a implementação e monitoramento das políticas públicas de enfrentamento à violência.¹² Além disso, parte dessas dificuldades advém também da existência

11. A Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) define, em seu Art. 5º, a violência doméstica e familiar contra a mulher como “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas; no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa; e em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação. O Parágrafo Único da Lei Maria da Penha dá visibilidade à violência doméstica e familiar contra as mulheres lésbicas, ao afirmar que “As relações pessoais enunciadas neste artigo independem de orientação sexual”.

12. Embora seja possível perceber um fortalecimento dos organismos de políticas para as mulheres nos últimos anos, ainda existem resistências por parte de alguns governos estaduais e municipais quanto à criação e à manutenção de instâncias responsáveis pela garantia da transversalidade de gênero nas políticas públicas, o que é observado na própria instituição dos organismos – que podem ser implantados como secretarias de Estado, superintendências, coordenações e até mesmo gerências – e nos enxutos orçamentos disponibilizados para as gestoras de políticas para as mulheres.

de serviços da rede de atendimento, que se encontram vinculados às mais diferentes áreas – assistência social, saúde, segurança pública, justiça.

Conforme mencionado anteriormente, uma das iniciativas da SPM para fomentar o monitoramento das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres – e, conseqüentemente dos serviços da rede de atendimento – foi a instalação das Câmaras Técnicas Estaduais e Municipais de Gestão e Monitoramento do Pacto Nacional. Por contarem com representações das mais diferentes áreas – Defensoria Pública, MPU, Poder Judiciário, secretarias de segurança pública, secretarias de saúde, secretarias de justiça, representantes do movimento de mulheres e do movimento feminista etc –, esses espaços são fundamentais para o acompanhamento dos serviços e dos atendimentos prestados às mulheres em situação de violência. Outra estratégia para garantir o monitoramento dos serviços da rede de atendimento foi o estabelecimento de parcerias com os Ministérios Públicos Estaduais e do Distrito Federal¹³ que, segundo o previsto na Lei Maria da Penha, são os órgãos responsáveis por realizar a fiscalização dos serviços de atendimento à mulher em situação de violência (Art. 26, inciso II).

No que tange ao desafio de assegurar o recorte de gênero e sua interseccionalidade com a questão de raça, etnia, orientação sexual, deficiência, inserção social, econômica e regional, vale ressaltar que essa demanda está contemplada no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (no eixo 9 – enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia; e no eixo 10 – enfrentamento das desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e às idosas), assim como no Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, ao definir que “será conferida atenção especial às mulheres rurais, negras e indígenas, em função da situação de dupla ou tripla discriminação a que estão submetidas e em virtude de sua maior vulnerabilidade social” (BRASIL, 2007b). Apesar de alguns esforços do governo federal no sentido de incluir as diferentes formas de discriminação – tais como, a criação do Fórum Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta (Portaria nº 42, de 2007/SPM) e a criação de um grupo de trabalho para a implementação de políticas e ações tendo por base o eixo 9 – ainda são insuficientes as ações de enfrentamento à violência contra as mulheres – no âmbito de estados e municípios –, que deem conta das diversidades existentes entre as mulheres e os diferentes eixos de subordinação que acontecem de modo simultâneo na vida das mulheres que sofrem violência.

13. Em novembro de 2009, foi realizado o I Encontro Nacional do Ministério Público sobre a Lei Maria da Penha, que teve como uma das recomendações gerais: “Propor aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal a elaboração de orientações gerais de fiscalização dos serviços da rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica (Lei nº 11.340/2006 – Art. nº 26, inciso II), em conformidade com as diretrizes fornecidas pelos órgãos do governo federal (Ministério da Saúde, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Ministério da Justiça)”.

Por fim, é importante ressaltar que, apesar da existência de desafios para a implementação da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres, existe atualmente no Brasil uma discussão mais qualificada a respeito de uma infraestrutura social voltada às mulheres em situação de violência, que contempla as recomendações do I e II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, assim como da Política e do Pacto Nacional de Enfretamento à Violência contra as Mulheres. Essa discussão está refletida na ampliação dos serviços especializados de atendimento à mulher em situação de violência; na criação de órgãos de gestão pública de políticas para as mulheres; na capacitação de agentes públicos na temática de gênero e violência contra as mulheres; e nas iniciativas de estados e municípios para implementação de suas redes estaduais e locais de enfrentamento e de atendimento à mulher em situação de violência.

Pode-se dizer, portanto, que, em uma perspectiva de constituir uma infraestrutura social, voltada para o conjunto da população, com vista a atender suas mais diferentes necessidades, houve avanço no Brasil nas últimas décadas em diferentes campos. E um deles, certamente, foi o da implantação do atendimento às mulheres em situação de violência, que ainda tem muito a avançar, mas já se coloca como uma importante questão na agenda pública.

REFERÊNCIAS

BONETTI, A.; PINHEIRO, L.; FERREIRA, P. Violência contra as mulheres e direitos humanos no Brasil: uma abordagem a partir do ligue 180. *In: XVI ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS*, Caxambu, MG, ABEP, 2008. Mimeografado.

BRASIL. Presidência da República (PR). **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília: SPM, 2007a. Mimeografado.

_____. **Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra a Mulher – Agenda Social – 15 de agosto de 2007**. Brasília: SPM, 2007b. Mimeografado.

_____. Ministério da Justiça (MJ). **Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2008a.

_____. Ministério da Saúde (MS). **Temática Prevenção de Violência e Cultura de Paz III**. Brasília: Opas, 2008b.

_____. Presidência da República (PR). **Portaria SPM nº 34, de 17 de junho de 2008**. Institui a Câmara Técnica do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher. Brasília, 2008c.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS). **Orientações Técnicas dos Centros de Referência de Assistência Social**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009a.

_____. Presidência da República (PR). **Portaria SPM nº 23, de 31 de março de 2009**. Estabelece procedimentos, critérios e prioridades para a implementação e execução das ações do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, no exercício de 2009. Brasília: SPM, 2009b.

_____. **I PNPM 2005-2007: relatório final de implementação**. Brasília: SPM, 2009c.

_____. **Com todas as mulheres, por todos os seus direitos**. Brasília: SPM, 2010.

_____. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 8 ago. 2006.

_____. Lei nº 7.353, de 29 de agosto de 1985. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e dá outras providências. Brasília.

HEILBORN, M. L.; SORJ.; B. Estudos de gênero no Brasil. *In*: MICELI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995) – Sociologia**. São Paulo: Editora Sumaré/ANPOCS, 1999. p. 183-221.

IPEA. Diagnóstico e desempenho recente do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra a Mulher. *In*: **Brasil em Desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: 2009. p. 739-760.

MACHADO, L. Z. Onde não há igualdade. *In*: MORAES, A. F.; SORJ, B. (Org.). **Gênero, violência e direitos na sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2009.

TAQUETTE, S. R. (Org.). **Mulher adolescente/jovem em situação de violência**. Brasília: SEPM, 2007.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. World Health Report on Violence and Health. Geneva: WHO, 2002.

NOVAS REFERÊNCIAS PARA A AÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O CRAS E O CREAS E SEU SIGNIFICADO NA CONSTRUÇÃO DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

1 INTRODUÇÃO

Os Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) são unidades de oferta de serviços socioassistenciais públicos e estão na base da estratégica montagem da Rede de Proteção Social Brasileira. Essa é uma inovação significativa que muda o cenário do atendimento à população usuária da política de Assistência Social no Brasil. A consolidação e a capilaridade desses equipamentos no território nacional expressa a prioridade que se atribuiu às políticas sociais no país nos últimos anos, com a criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Constituídos como equipamentos estatais, evidenciam a compreensão de que a Assistência Social é um dever do Estado e um direito do cidadão. É sobre esses equipamentos públicos, sua forma de operar, sua gestão e o seu monitoramento de serviços ali prestados que versa o presente artigo, reunindo temas necessários para adensar conhecimento e compreensão sobre o assunto.

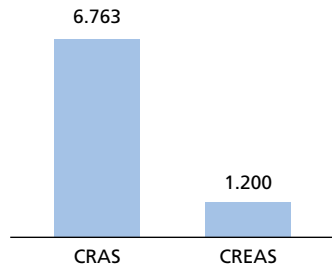
O processo de construção das bases políticas e institucionais do Suas,¹ na perspectiva da efetiva implantação do direito à Assistência Social e, conseqüentemente, da proteção social no país está consolidado sob as determinações institucionais de dois documentos, produzidos a partir de debates realizados entre gestores, técnicos e sociedade durante, respectivamente, 2004 e 2005. São eles: a Política Nacional de Assistência Social (Pnas/2004) e a Norma Operacional Básica do Suas (NOB/Suas). Nestes documentos figuram principais diretrizes, princípios e regras sobre as significativas alterações no campo da política de Assistência Social na perspectiva de política pública de Seguridade Social, asseguradora de direitos sociais.

1. O Suas organiza e normatiza a política de Assistência Social em todo o território nacional. É uma das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social ocorrida em dezembro de 2004. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial>>.

Para compreender as novas referências para a ação da política de Assistência Social e, em especial, o Cras e o Creas e seu significado na construção da rede de proteção social no Brasil, é forçoso recuperar alguns elementos explicativos básicos sobre a história e as características da política social em foco, precisamente para se ter a dimensão da relevância das alterações ocorridas nas esferas de gestão, de organização e de operação da rede de equipamentos da Assistência Social, hoje difundidos e em funcionamento em todo o território nacional e sua gerência compartilhada entre os três entes federados. Até agosto de 2010, a quantidade de Cras e Creas no Brasil alcançava quase 8 mil unidades, conforme gráfico:

GRÁFICO 1

Número total de Cras e Creas no Brasil – ago. 2010



Fonte: Relatório de Informações Sagi/MDS. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>>.

Estes centros de referência – Cras e Creas – constituem-se em instrumentos fundamentais para a operacionalização da política de Assistência Social nos diversos territórios. O conhecimento de sua estruturação afigura-se bastante relevante para uma percepção clara do que é uma prestação de serviços socioassistenciais, que possui sempre um caráter continuado.² A ideia dos centros de referência nasce a partir da verificação que a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) não vinha sendo respeitada e sequer cumprida e que a Assistência Social não tinha parâmetros claros de intervenção e de referência para as pessoas até então, encastelando-se em ações fragmentadas e inócuas diante do grande desafio de garantir o direito à Assistência Social.

Reorganizar a Assistência Social, na perspectiva de política pública de direitos significou como ainda significa o enfrentamento de constantes desafios instalados, ou pela conjuntura nacional ou pelas próprias características inerentes a esta política pública de Seguridade Social. O reconhecimento do novo *status* pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) para a Assistência Social, não ocorreu

2. O serviço socioassistencial é o termo usado para definir a forma de acesso às seguranças sociais estabelecidas como matriz da ação da Assistência Social e tem natureza continuada, ou seja, não pode ser eventual nem interrompido, salvo devido às alterações nas condições de vida dos usuários. Os serviços socioassistenciais operam a função de proteção social, uma das funções estabelecidas na Política Nacional de Assistência Social de 2004 e se configura por meio do desenvolvimento de atividades continuadas prestadas por um conjunto de provisões, recursos e atenções profissionalizadas. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas/?searchterm=PNAS>>.

sem uma expressiva organização social em torno deste objetivo e sua efetivação como tal. Ainda nos dias atuais, não ocorre sem uma vigilante determinação social e vontade política, parceiras nessa construção. Compreendida no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela Loas em 1993, a Assistência Social começa a processar um trânsito muito claro para o campo dos direitos sociais, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

Passados quase 17 anos da aprovação da Loas, é preciso refletir sobre a estruturação dos componentes que implicam materialização desse direito social na atualidade, visto que, até então, o tratamento referido à política de Assistência Social foi historicamente estigmatizado como sinônimo de “bondade”, “caridade”, “voluntarismo” e “filantropia” que ainda têm uma extensa aceitação como elementos de mediação na representação do setor. Discorrer sobre isso significa assumir o compromisso com mudanças de alta complexidade, como a questão da burocracia na área das políticas sociais e a efetivação do dever do Estado em conformidades com as diretrizes constitucionais.

Por isso, não é trivial reconhecer, e compreender, que a Constituição Federal e a Loas inauguram um paradigma original para a assistência social brasileira, definindo-a em um campo de defesa e atenção social aos interesses e às necessidades sociais, e a consagrando como política pública de natureza não contributiva e estratégia no combate à pobreza, à segregação e à sujeição econômica, política e cultural, condição na qual vive importante número de brasileiros. Em linhas gerais, a assistência social, nessa condição, deve prover um conjunto de seguranças sociais, consubstanciadas em direitos sociais que cobrem, reduzem ou previnem riscos e vulnerabilidades sociais. (SPOSATI, 2004).

Os direitos socioassistenciais são, por sua vez, circunstanciados em serviços de proteção social, vigilância e defesa social e benefícios³ de assistência social, passíveis de serem “reclamáveis” ao Estado. Esse processo de reorganização de uma política pública é pauta da sociedade civil e mote para a constante articulação das organizações e dos trabalhadores da área, que lograram colocar na agenda governamental e nas estruturas estatais a temática e suas importantes ações.

Identificadas as primeiras inferências do processo e das conquistas neste setor, nesta brevíssima exposição, é preciso focar no atual estágio de afirmação do estatuto de política pública da Assistência Social, ou seja, seu significado contemporâneo intrinsecamente ligado à construção nacional de uma nova forma de gestão da política social. Esse quadro coloca em foco a capacidade do Estado,

3. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) garante a transferência mensal de um salário mínimo ao idoso, com idade de 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, incapacitada para a vida independente e para o trabalho, que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção, nem tê-la provida por sua família.

no que se refere aos aspectos organizacionais, logísticos, financeiros, humanos, informacionais, administrativos e institucionais, em assumir os novos paradigmas da gestão das políticas. Bem como reforça e consagra a articulação com a sociedade civil no controle social desta política, em suas dimensões nas estruturas de conselhos, fóruns e conferências da área, que participam, deliberam e atuam na área do controle social para o incremento da política.

Com isso, retoma-se o começo do presente artigo, quando se apontava ao constructo da Política Nacional de Assistência Social (2004) e da Norma Operacional Básica do Suas. Tais documentos alteram as referências conceituais, a estrutura organizativa e a lógica de gestão, financiamento e controle social das ações na área. A consolidação do Suas como sistema público de direitos sociais implica determinação de uma oferta contínua e sistemática, constituída e integrada por projetos, programas, serviços e benefícios, com padrões qualificados de atendimento, com pactuação⁴ entre as três esferas de governo, com planejamento, financiamento, monitoramento, avaliação e controle social.

A IV Conferência Nacional de Assistência Social,⁵ realizada em 2003 e a formulação compartilhada da Pnas/2004 são marcos para a decisão, construção e normatização nacional do Sistema Único de Assistência Social, aprovado em julho de 2005 pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) por meio da Norma Operacional Básica nº 130, de 15 de julho de 2005, a NOB/Suas. O sistema requalifica o *sistema descentralizado e participativo*,⁶ conforme preconizado na Loas e é retrato de um compromisso entre os três entes da federação: pela concentração de todos os esforços políticos e administrativos necessários ao enfrentamento das grandes e crescentes demandas sociais e pelo estabelecimento de inéditas obrigações político-institucionais assumidos pelo Estado.

O Suas, assim, é o sistema público que articula em todo o território nacional as responsabilidades, vínculos e hierarquia de serviços, benefícios – de natureza permanente ou eventual –, projetos e programas de assistência social, executados e providos pela rede governamental e não governamental sob o critério de universalidade. A atuação dessa ação é hierarquizada, nessa nova conjuntura, com uma definição que notadamente o distingue do histórico da Assistência Social: ao focar nas necessidades sociais e não nos estigmatizados “necessitados sociais” imputa

4. As decisões em torno dos rumos e das regras da política de Assistência Social são matérias de pactuação entre representantes designados das três esferas de governo. A gestão e a aplicação de recursos do Suas são pactuadas nas Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) e na Comissão Intergestores Tripartite (CIT). O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) acompanha e aprova as decisões. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>>.

5. Uma das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social foi justamente a construção de um Sistema Unificado de Assistência Social, regulado para todo o Brasil e construído em estreita parceria entre União, estados e municípios.

6. De acordo com a Loas, em seu Art. 6o, as ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área.

um novo estatuto e novas obrigações a esse que fazer. Reconduz a Assistência Social a partir dos resultados que produz na sociedade, e de seu potencial de produção, como “política pública de direção universal e direito de cidadania capaz de alargar a agenda dos direitos sociais a serem assegurados a todos os brasileiros, de acordo com as suas necessidades e independente de renda, a partir de sua condição inerente de ser de direitos”. (BRASIL, 2005).

Em linhas bastante gerais e ancorando-se em princípios que emergem da própria Constituição Federal, o Suas distingue a *família* como foco central de sua provisão. Na Pnas/2004 se institui um modelo de proteção social que tem na família seu eixo norteador, reconhecendo que “independente de seu formato, é a mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade e geradora de modalidades comunitárias de vida” (BRASIL, 2004a), tendo em vista que, para além do espaço doméstico, a família insere os seus membros em redes primárias e em espaços de sociabilidade.

O Suas comporta assim com diretrizes gerais, a família como foco da atenção, o território como base para sua organização; a articulação com outras políticas sociais; a intersectorialidade como condição necessária para superação da cultura da fragmentação; hierarquiza os serviços socioassistenciais por níveis de proteção: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial – de média e alta complexidade; prevê habilitação dos municípios por níveis de gestão: inicial, básica e plena – requisitos, incentivos e responsabilidades; prevê responsabilidades de cada um dos entes federados, resguardado o pacto federativo e, portanto, a autonomia dos entes federados; executa o cofinanciamento por pisos de transferência; prevê instâncias de pactuação e de deliberação da política, pressupõe a participação popular/cidadão/usuário como regra, recoloca novas bases para a relação entre estado e sociedade civil – resguardada a primazia da responsabilidade do Estado e tem na informação, no monitoramento e na avaliação instrumentos estruturantes, e não acessórios, de sua gestão.

Há de se esclarecer que a compreensão essencial ao Suas é a de que riscos e vulnerabilidades não decorrem de responsabilidade individual, mas de um conjunto de desigualdades estruturais, socioeconômicas, políticas e da ausência de proteções sociais. No entanto, para além das condições socioeconômicas, as vulnerabilidades precisam ser percebidas no conjunto de situações de precariedade e as próprias condições cotidianas de vida.

A NOB/Suas (BRASIL, 2005) reafirmando o estabelecido na Pnas (BRASIL, 2004a) define que a proteção social é hierarquizada em básica e especial – média e alta complexidade. Tais formas de proteção guardam estreita conexão e complementaridade entre si, embora cada uma delas se organize a partir de um conjunto de ações e serviços.

2 A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E OS CRAS

Os serviços de proteção social básica se caracterizam pela prevenção às situações de vulnerabilidade e risco. Isso ocorre por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e a qualificação de vínculos relacionais. Sua natureza preventiva importa em monitorar, reduzir e atuar em situações de risco social e pessoal independente de idade, raça, etnia, gênero e renda, defender direitos, articular políticas sociais e serviços locais de atendimento, convivência e socialização de famílias e as políticas de transferências de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada e os Benefícios Eventuais.⁷ Desenvolve programas e projetos de valorização do protagonismo do usuário da política e de enfrentamento à pobreza e à fome, inclusive projetos de promoção da inclusão produtiva.

Os serviços, os benefícios, os programas e os projetos dessa área de proteção são executados de forma direta nos Cras e em outras unidades básicas e públicas de assistência social, bem como de forma indireta nas entidades e nas organizações de assistência social da área de abrangência dos Cras. O principal serviço prestado é o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), cuja execução é obrigatória e exclusiva a este equipamento público. Prevê uma atenção integral às famílias, fundada nos princípios da matricialidade sociofamiliar, na territorialização e na intersetorialidade.

O Cras, assim, é a unidade pública estatal de referência da proteção básica de Assistência Social e o PAIF, o principal serviço neste espaço. O PAIF tem, entre outros objetivos: criar espaços de construção da cidadania e da participação; fornecer esclarecimentos sobre direitos das pessoas e grupos minoritários, com base na legislação; favorecer participação, organização, mobilização visando o protagonismo do usuário; oferecer condições de empoderamento para o exercício da cidadania; favorecer processos de autonomia e promover a inclusão social; discutir os serviços, sua qualidade e adequação, com a população usuária; estimular o convívio comunitário e a inclusão social – pessoas com deficiência, grupos minoritários; promover acolhimento, recepção, escuta, informação, apoio psicossocial, defesa de direitos, busca ativa e encaminhamento das famílias e dos cidadãos; promover a articulação dos serviços criando condições para sua inclusão social; fortalecer vínculos familiares, comunitários e de pertencimento.

Este trabalho é realizado por equipes multiprofissionais, dependendo do porte do município e do número de famílias referenciadas a cada Cras. No que se refere a recursos humanos para o atendimento da proteção social básica, uma

7. Os benefícios assistenciais no âmbito do Suas são prestados de forma articulada aos serviços. Eles se dividem em duas modalidades direcionadas a públicos específicos: o BPC e os Benefícios Eventuais.

norma específica, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos⁸ do Suas indica as equipes de referência⁹ para os Cras.

A composição da equipe de referência dos Cras para a prestação de serviços e execução das ações no âmbito da Proteção Social Básica nos municípios está assim definida:

TABELA 1
Equipe de referência Cras NOB RH/Suas

CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL		
Pequeno Porte I	Pequeno Porte II	Médio, Grande, Metrópole e DF
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	Até 5.000 famílias referenciadas
2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo	3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e outro preferencialmente psicólogo	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS
2 técnicos de nível médio	3 técnicos de nível médio	5 técnicos de nível médio

Fonte: Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS, 2006.

Ainda no tocante à Proteção Social Básica e ao Cras, há de se mencionar o ineditismo da função de monitoramento. Tal processo consiste na contínua e na sistemática coleta e análise de dados e produção de informações com variadas funções e objetivos. Essa produção é relativa aos processos e resultados da ação, programa, ou serviço, permitindo uma intervenção planejada sobre a gestão desses equipamentos.

No contexto do Suas, uma nova geração de iniciativas relacionadas à sua gestão começou a ser desenvolvida para subsidiar a gestão desses novos equipamentos – Cras e Creas –, bem como qualificar seu processo de expansão e contribuir para a tomada de decisão dos gestores nos três níveis de gestão.

Em 2005 e 2006, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) dispunha de informações pouco precisas sobre a rede de atendimento e com ênfase apenas sobre os dispêndios realizados por meio de cofinanciamento, por exemplo, dos Cras e de outras unidades.

A fim de alterar essa situação, em meados de 2007, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) elaboraram conjuntamente a Ficha de Monitoramento dos Cras (BRASIL, 2007a) e o Dicionário das Variáveis dos Cras, (BRASIL, 2007b) que a locupletava. Os dados coletados por meio da Ficha de Monitoramento permitiram uma

8. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/Suas) aprovada pela Resolução no 269, de 13 de dezembro de 2006.

9. Equipes de referência são aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários (BRASIL, 2006a).

análise do processo de implantação dos centros, publicada no documento interno denominado Linha de Base do Monitoramento dos Cras, (BRASIL, 2008) o qual foi apresentado e discutido com gestores estaduais e representantes de conselhos de Assistência Social em maio de 2008.¹⁰¹⁰ A Linha de Base focalizou os principais aspectos estruturais dos Cras para alçar o desafio de avançar para conhecer as condições de adequação dos equipamentos e o possível monitoramento dos serviços prestados. Esta foi a primeira tentativa de aplicação de um instrumento censitário para o conhecimento da realidade dos Cras e dos Creas, que foi denominado Censo Cras e Censo Creas e posteriormente Censo Suas.

É importante frisar que o Censo Cras, como o Censo Creas é uma ação intersetorial, entre a área da assistência social, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a área de Gestão da Informação, Avaliação, Monitoramento e Capacitação, por meio da Sagi, ambas do MDS. Neste sentido, vale a ressalva que no processo de monitoramento relacionado ao Suas, cabe à SNAS definir a conceituação e as características do objeto a ser monitorado, dispor dos normativos referenciais sobre o objeto, bem como a especificação da linha de monitoramento a ser adotada para o Suas. O papel da Sagi no processo de monitoramento dos Cras, e também dos Creas, é colaborar na construção de um processo consistente, estruturado e contínuo, prover ferramentas eletrônicas e difundir a importância do monitoramento para promover a melhoria das políticas públicas que têm centralidade nessas unidades.

Naquele estágio, em 2007, ficou definido que o objeto/processo a ser monitorado era a unidade física, o Cras, com questionamentos que perpassavam por quatro dimensões principais: *i*) atividades realizadas; *ii*) funcionamento; *iii*) recursos humanos; e *iv*) estrutura física. Além disso, é importante dizer que o foco deste monitoramento, no curto prazo, era conhecer especialmente as condições do novo equipamento cofinanciado¹¹¹¹ pelo governo federal e pelas outras esferas, com vista a gerar um indicador de adequabilidade dos Cras quando confrontados com as normativas da área.

Aquela experiência resultou no aprimoramento, não só da ideia do Censo Cras, mas também com sua enorme importância. Resultou, ainda, no alargamento do seu escopo e também no incremento de indicadores a serem gerados. O Censo Cras atualmente é realizado a cada ano, com o intuito de mapear a estrutura, horário de funcionamento, recursos humanos e atividades prestadas no âmbito destes equipamentos.

10. No Encontro Nacional sobre Monitoramento dos Cras em Brasília.

11. O cofinanciamento na área da Assistência Social é previsto em Lei, na Política Nacional de Assistência Social e nas Normas Operacionais da área. Representa a noção que a estrutura de financiamento da política deve ser feita pelos três níveis de gestão: União, estados e municípios.

No caso da construção de indicadores, a metodologia passou por significativas alterações. Foi construída¹²¹² uma padronização para os graus de desenvolvimento dos indicadores dimensionais dos Cras que, tratados estatisticamente culminam na definição de um indicador sintético, chamado de Indicador de Desenvolvimento dos Cras (IDCras).

A metodologia se baseia em uma composição de situações dimensionais: *i*) estrutura física dos Cras; *ii*) horário de funcionamento; *iii*) serviços e atendimento do Cras; *iv*) informação, registro e documentação; e *v*) articulação e recursos humanos, para a definição de um estágio geral de desenvolvimento dos Cras. Vale destacar que é uma metodologia clara e de fácil compreensão dos gestores estaduais e municipais sobre os critérios adotados pelo governo federal.

As informações contidas no Censo Cras são obtidas por meio da declaração do responsável, no âmbito da gestão municipal ou do Distrito Federal, pelos Cras. Não obstante o questionário pautar-se pela objetividade e existência de um manual detalhado para orientar o preenchimento, faz-se relevante mensurar o nível de consistência interna das respostas para assegurar a confiabilidade das informações para as análises e conclusões, visto que existe sempre a possibilidade de interpretações incongruentes ou distintas do previsto. O questionário e os resultados do Censo Cras, como toda ferramenta de coleta de dados, encontra-se em permanente aperfeiçoamento. Neste contexto, afigura-se imperativo também um refinamento constante da análise dos dados gerados.

Assim, é possível afirmar que a evolução do instrumento censitário, desde sua primeira versão-tentativa em 2007, foi considerável. As inovações presentes permitem uma comparação temporal da evolução dos Cras com as novas variáveis referentes à identificação da estrutura física, horário de funcionamento, serviços e atendimento, informação, registro e documentação, articulação e recursos humanos, o que permite a definição anual do IDCras.

O mais importante produto do censo é, sem dúvida, o estabelecimento de metas de desenvolvimento para cada Cras, nos territórios onde atuam e nos municípios onde estão instalados e também nos estados. A partir deste dado os gestores podem atuar com mais pertinência e conhecimento da situação municipal.

Os censos sempre possuem um período definido para abertura e fechamento do sistema para os respondentes, um período definido para extração e limpeza da base de dados, em que é feita a verificação de confiabilidade, e um período para a avaliação dos resultados, que culmina na elaboração de um relatório que é discutido em evento específico. Recentemente foi lançado o Relatório do Censo de Monitoramento Cras 2008 e seus indicadores.

12. Desde 2007, houve vários encontros para debater o assunto envolvendo representantes dos três entes federados.

No mês de agosto de 2010 foi debatido o Relatório dos Censos Cras e Creas realizados em 2009 e seus resultados. Nessa condição, já foi possível estabelecer a avaliação de comparabilidade entre os censos realizados em 2008 e 2009.

O IDCras é, assim, um índice que abarca os indicadores dimensionais dos Cras a serem combinados em um único indicador sintético, o qual objetiva mensurar de uma forma global o estágio de evolução destes centros. Este indicador sintético varia de um a dez em números inteiros, abarcando dez possíveis níveis de desenvolvimento dos Cras, discriminados no quadro a seguir:

TABELA 2
Indicador de desenvolvimento dos Cras

1	Quatro dimensões INSUFICIENTE
2	Três das quatro dimensões INSUFICIENTE
3	Duas das quatro dimensões INSUFICIENTE
4	Uma das quatro dimensões INSUFICIENTE
5	Todas as dimensões REGULAR
6	Três dimensões REGULAR e uma SUFICIENTE ou SUPERIOR
7	Duas dimensões REGULAR e duas SUFICIENTE ou SUPERIOR
8	Uma dimensão REGULAR e três SUFICIENTE ou SUPERIOR
9	Todas as dimensões no mínimo SUFICIENTE, exclusive as quatro dimensões SUPERIOR
10	Quatro dimensões SUPERIOR

Fonte: Relatório Censo Cras 2009.

Neste contexto, o IDCras pode subsidiar a formulação de estratégias para aperfeiçoamento permanente da qualidade dos Cras, especialmente na seleção das unidades cujos resultados sinalizem a necessidade de atuação das três esferas de governo para a melhoria da qualidade dos serviços prestados.

As unidades enquadradas nos estágios de 1 a 4 são aquelas em situação grave, com ao menos uma dimensão em grau insuficiente e que demandam monitoramento e apoio permanentes para superação desta condição. Por sua vez, aquelas classificadas entre os estágios de 5 a 8 apresentam níveis operacionais de forma geral minimamente aceitáveis, mas que devem evoluir para atender plenamente os patamares mínimos de oferta de serviço estabelecidos nos diversos normativos da Assistência Social. No outro extremo, os Cras nos estágios 9 e 10 cumprem todos os requisitos legais, com uma prestação de serviços sociais qualificada. Na prática, podem ser utilizados como modelos de referência para disseminação de boas práticas de gestão.

O anexo 1 deste artigo apresenta um exemplo de questionário do Censo Suas/ Cras.

3 A PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL E OS CREAS

Os serviços de Proteção Social Especial são destinados aos indivíduos e às famílias em situação de risco cuja atenção exige maior complexidade, pela natureza dos eventos. Diferentemente da Proteção Social Básica, que possuem também uma natureza preventiva, a Proteção Social Especial possui uma natureza eminentemente protetiva. São ações que requerem o acompanhamento familiar e individual com maior destreza profissional na condução das soluções. Devem contar com encaminhamentos efetivos e monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção.

Isto significa, na prática, atuar junto à família e seus membros por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, de trabalho infantil, entre outras. As atividades da Proteção Especial são diferenciadas de acordo com níveis de complexidade – média ou alta – e conforme a situação vivenciada pelo indivíduo ou família.

A Proteção Social Especial de média complexidade oferta atendimento especializado na área de direitos violados, porém a famílias e indivíduos ainda inseridos no núcleo familiar, embora os vínculos fragilizados ou até mesmo ameaçados. São serviços que solicitam, ainda, uma robusta articulação em rede para assegurar efetividade no atendimento às demandas da família. A sua inserção em uma rede de proteção torna-se necessária para a potencialização das possibilidades de superação da situação vivida. Atuam exigindo uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, o Ministério Público, outros órgãos e ações do Executivo, Conselhos Tutelares e órgãos de defesa de direitos e do sistema de garantia de direitos.

A Proteção Social Especial de alta complexidade, por sua vez, oferece atendimento às famílias e aos indivíduos que se encontram em situação de abandono, ameaça ou violação de direitos, necessitando, na maioria das vezes, de acolhimento provisório, fora de seu núcleo familiar de origem. Esses serviços visam garantir proteção integral a indivíduos com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados, por meio de serviços que garantam o acolhimento em ambiente com estrutura física adequada, oferecendo condições de moradia, higiene, salubridade, segurança, acessibilidade e privacidade. Devem, no entanto, contribuir para a restituição de vínculos familiares e/ou comunitários e o desenvolvimento da autonomia dos usuários.

O Creas é a unidade pública e estatal que oferta estes serviços especializados e, como unidade do Suas, constitui-se um polo de referência, coordenador e articulador da Proteção Social Especial de média complexidade.

A oferta de atenção especializada e continuada deve ter como foco a família e a situação vivenciada. Essa atenção especializada tem como foco o acesso da família a direitos socioassistenciais, priorizando a reconstrução de suas relações familiares e comunitárias. No seu contexto social, deve focar o fortalecimento dos recursos para a superação da situação apresentada.

A fonte de financiamento dos Creas, no que se refere aos recursos federais, é o piso fixo de média complexidade. Conforme dito anteriormente a Assistência Social tem como pressuposto gestão compartilhada e cofinanciamento dos serviços por meio de pisos de transferência. Por isso, os Creas podem ter uma ou mais fontes de financiamento, o que é uma das questões do censo.

Os Creas podem ter abrangência tanto local – municipal ou do Distrito Federal – quanto regional, abrangendo, neste caso, um conjunto de municípios, de modo a assegurar maior cobertura e eficiência na oferta do atendimento. A implantação dos Creas regionais deverá ser uma iniciativa do Estado ou do grupo de município a partir das seguintes situações:

- a) Quando a demanda do município não justificar a oferta no seu espaço, de serviços continuados no nível de Proteção Social Especial de média complexidade.
- b) Quando o porte ou nível de gestão não disponha de condições de gestão individual de um serviço em seu território.

A oferta dos serviços, conforme anteriormente mencionado, destina-se ao atendimento de famílias e indivíduos em situações de risco pessoal e social priorizando crianças, adolescentes e suas famílias nas seguintes situações: crianças e adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual; crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica – violência física, psicológica, sexual, negligência; famílias inseridas no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) que apresentem dificuldades no cumprimento das condicionalidades; crianças e adolescentes em situação de mendicância; crianças e adolescentes que estejam sob “medida de proteção” ou “medida pertinente aos pais ou responsáveis”; crianças e adolescentes em cumprimento da medida de proteção em abrigo ou família acolhedora, e após o cumprimento da medida, quando necessário suporte à reinserção sociofamiliar; adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade; adolescentes e jovens após cumprimento de medida socioeducativa de internação estrita, quando necessário suporte à reinserção sociofamiliar.

Os serviços ofertados devem principalmente:

- Articular os demais serviços da Proteção Social Básica – Cras – e da Proteção Social Especial.

- Articular com as demais políticas públicas e instituições que compõem o sistema de garantia de direitos.

A articulação no território é fundamental para fortalecer as possibilidades de inclusão da família em uma organização de proteção que possa contribuir para a reconstrução da situação vivida. Podem ser listados alguns objetivos da oferta de atendimento especializado e continuado nos Creas:

- Contribuir para a proteção imediata e atendimento interdisciplinar às pessoas em situação de violência visando à preservação de sua integridade física e psicológica.
- Fortalecer vínculos familiares e a capacidade protetiva da família.
- Fortalecer as redes sociais de apoio da família.
- Propiciar a inclusão das famílias no sistema de proteção social e nos serviços públicos, conforme necessidades.
- Favorecer o acesso aos direitos socioassistenciais e à reparação de danos.
- Prevenir agravamentos.
- Reduzir a incidência de violação de direitos e prevenir a reincidência de violações de direitos.

O Creas oferta acompanhamento técnico especializado desenvolvido por uma equipe multiprofissional, de modo a potencializar a capacidade de proteção da família e favorecer a reparação da situação de violência vivida. O atendimento pode ser ofertado tanto nas próprias instalações físicas da unidade quanto por meio do deslocamento das equipes em territórios e domicílios, recurso fundamental, sobretudo, nos casos dos Creas regionais.

A NOB-RH/Suas estabelece que a composição da equipe de referência do Creas deve-se basear no nível de gestão do município. No caso do Suas, pela NOB/Suas pode ser gestão inicial, básica ou plena e deve ser composta minimamente pelos seguintes profissionais, assim dimensionados:

TABELA 3
Equipe de referência Creas, NOB e Suas

Municípios em Gestão Inicial e Básica	Municípios em Gestão Plena e Estados em Serviços Regionais
1 coordenador	1 coordenador
1 assistente social	2 assistentes sociais
1 psicólogo	2 psicólogos
1 advogado	1 advogado
2 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)	4 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)
1 Auxiliar administrativo	2 Auxiliar administrativo

Fonte: NOB-RH/Suas 2006.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), os estados e os municípios têm empenhado esforços para promover o fortalecimento da função de monitoramento no âmbito do Suas. A estratégia desenvolvida e implementada priorizou a definição de um processo sistemático de monitoramento das unidades de prestação e organização dos serviços socioassistenciais: os Cras e os Creas.

No que se refere aos Creas, o primeiro censo foi realizado, como linha de base, em 2008 e objetivou construir um diagnóstico da situação de implementação destas unidades no país, assim como, da oferta dos serviços que lhe são pertinentes. É importante ressaltar que, neste sentido, orientou-se que todas as unidades que ofertam serviços similares aos ofertados nos Creas fossem também cadastradas no censo, independentemente de receberem o cofinanciamento federal do MDS e de estarem, ou não, em conformidade com as normativas e as orientações técnicas do Suas.

Com a realização do Censo Creas 2008 foi possível dar o primeiro passo de um processo no qual o governo federal, os estados e os municípios, somaram esforços e atuaram conjuntamente para reordenar os serviços de proteção especial de média complexidade e consolidar o Creas como unidade pública estatal; que oferta serviços especializados e continuados.

Considerando a importância de capturar informações que refletissem a realidade de maneira fidedigna e considerando a lacuna de conhecimento sobre as unidades prestadoras destes serviços de Proteção Social Especial, o questionário do censo de 2008 permitia que os municípios e os estados classificassem as suas unidades cadastradas segundo seis tipos distintos. Esta tipologia visou, tão somente, classificar situações observadas na realidade, independente de estarem, ou não, em conformidade com as normativas e as orientações técnicas do Suas. Vale lembrar que o preenchimento do questionário eletrônico coube aos próprios municípios, e no caso dos Creas regionais, às secretarias estaduais de assistência social.

Essa primeira experiência, dada as particularidades dos Creas, apontou para uma série significativa de achados que não só propiciou um incremento no censo 2009, mas também gerou bases, como esperado, para a tomada de decisão por parte dos gestores.

No caso do Censo Creas 2009, o formulário foi previamente discutido entre os gestores da assistência social das três esferas de governo. Está dividido em seis blocos, a saber: identificação; estrutura física; funcionamento e atendimento; informação, registro e documentação; articulação; e recursos humanos. Somente a partir do Censo Creas 2009, após o conhecimento dessa rede que formou a linha base, no Censo Creas 2008, foi possível ter elementos para a construção do Índice de Desenvolvimento dos Creas (IDCreas), ainda em debate.

O conjunto de indicadores dimensionais que formatarão o IDCreas tem as seguintes dimensões: infraestrutura, serviços e atividades, articulação e recursos humanos. O IDCreas utiliza as informações viabilizando comparações do desenvolvimento de um Creas com outros em um mesmo ano e ainda acompanha o desenvolvimento de um mesmo Creas de um período a outro.

Por isso, a decisão metodológica aplicada ao IDCreas foi optar pela definição das variáveis a partir dos resultados do Censo Creas 2010, para que se pudesse levar em consideração estas novas informações na composição dos indicadores, tendo em vista que a linha de base construída em 2008 apenas iniciou o conhecimento sobre esses equipamentos.

Dessa maneira, o IDCreas encontra-se em fase de construção na mesma linha metodológica adotada pelo IDCras, em uma perspectiva de graus de desenvolvimento de forma a conhecer as condições e as características gerais de funcionamento do Creas para a devida avaliação da necessidade de intervenções.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como dito, o processo de instituição do Suas requisitou novas formas de gestão e de operacionalização dessa política em todo o território nacional. No caso dos novos equipamentos e suas características para o atendimento da população usuária da política de Assistência Social, de natureza descentralizada, porém com orientações unificadas nacionalmente entre os gestores e os técnicos das três áreas, envolveu a otimização de recursos de várias ordens. Entre estes, normais nacionais e a pesquisa censitária sobre a condição dos equipamentos para a prestação de serviços.

Três inferências, entre outras, podem ser divisadas com o novo modelo de gestão da política de Assistência Social, sob a égide do Suas: acesso facilitado dos usuários aos serviços e benefícios da política de Assistência Social, prestação de serviço mais qualificada e intervenção orientada a resultados – e informada por indicadores e monitoramento.

Um dos resultados mais expressivos dos censos Cras e dos censos Creas, foi a criação os indicadores IDCras e IDCreas. Tornou-se imperioso o alargamento do escopo e projetar um censo para o Suas. Significa dizer que a partir de 2010 já estão disponibilizadas novas ferramentas censitárias. O Censo Suas hoje está composto, de mais dois questionários voltados aos campos da Gestão e do Controle Social. O anexo 1 apresenta um questionário relacionado ao Censo Suas – Cras – que será disponibilizado em outubro de 2010.

O questionário Gestão passará a aferir as condições organizacionais na perspectiva do desempenho de municípios e estados, objetivando insumos para o incremento da capacidade de gestão local e regional, com informações sobre

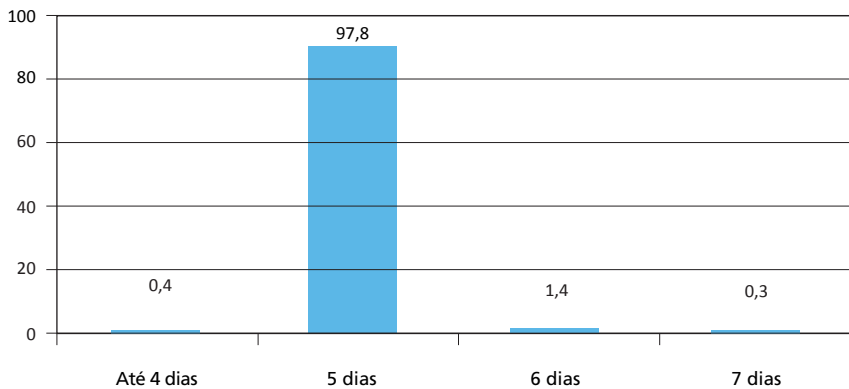
estrutura administrativa, gestão financeira e outros. O questionário Conselhos, por sua vez, permitirá conhecer as condições das estruturas de controle social, dados sobre criação, resoluções, regimento interno e legislação, orçamento e infraestrutura, secretaria executiva, dinâmica de funcionamento e composição, visando o incremento permanente para que esses fóruns possam exercer o seu papel de acompanhamento e fiscalização da gestão e das ações do Suas. Os dados resultantes dos censos são pareados e cruzados entre si, produzindo uma leitura mais analítica da situação dos Cras e dos Creas nas suas diversas dimensões e oferecendo um conjunto de informações relevantes de alto nível para os gestores.

Alguns exemplos podem ser mostrados com o recente relatório do Censo Cras 2009. Um dos campos de pesquisa presentes no Censo Cras se refere ao seu horário de funcionamento e aos serviços e atendimento do Cras, tendo em vista as normas nacionais pactuadas.

Quando a pergunta versa sobre os dias de funcionamento dos Cras na semana, observa-se a seguinte resposta colocada em gráfico simples:

GRÁFICO 2

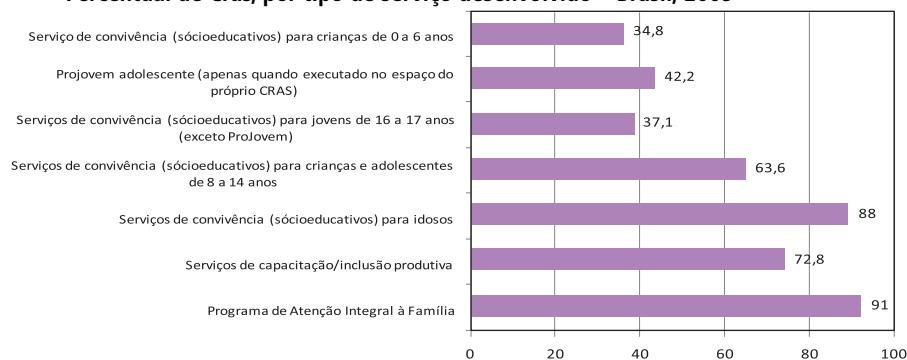
Distribuição de Cras, segundo quantidade de dias de funcionamento por semana – Brasil, 2009



Fonte: Relatórios Censo Suas/Cras 2009.

Quando a pergunta versa sobre quais os serviços desenvolvidos no Cras, observa-se a seguinte resposta colocada em gráfico simples e tabelas, que podem ser amplamente pareados com outros dados:

GRÁFICO 3
Percentual de Cras, por tipo de serviço desenvolvido – Brasil, 2009



Fonte: Relatórios Censo Suas/Cras 2009.

TABELA 4
Número e percentual de Cras, por tipo de serviço desenvolvido, segundo localização – 2009

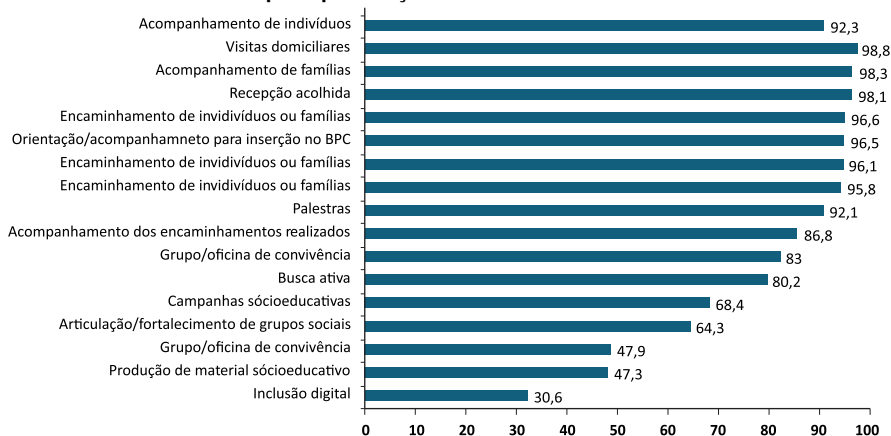
Serviços desenvolvidos no CRAS		Localização			
		Urbano	Rural	Itinerante	Total
Programa de Atenção Integral a Família	N.Abs	5.113	151	11	5.275
	%	90,9%	92,1%	100,0%	91,0%
Projovem Adolescente (apenas quando executado no espaço do próprio CRAS)	N.Abs	2.370	75	4	2.449
	%	42,1%	46	36	42
Serviço de Convivência (sócioeducativo) para crianças de 0 a 6 anos	N.Abs	1.944	58	5	2.007
	%	34,6%	35,4%	45,5%	34,6%
Serviço de Convivência (sócioeducativo) para crianças e adolescentes de 6 a 14 anos	N.Abs	3.004	88	9	3.101
	%	53,4%	53,7%	81,8%	53,5%
Serviço de Convivência (sócioeducativo) para jovens de 15 a 17 anos(exceto Projovem)	N.Abs	2.081	66	6	2.153
	%	37,0%	40,2%	54,5%	37,1%
Serviços de capacitação e inclusão produtiva	N.Abs	4.068	124	9	4.201
	%	72,3%	75,6%	81,8%	72,5%
Serviços de Convivência (sócioeducativo) para Idosos	N.Abs	3.884	111	7	4.002
	%	69,1%	67,7%	63,6%	69,0%

Fonte: Relatórios Censo Suas/Cras 2009.

Quando a pergunta versa sobre as ações e atividade realizadas no Cras no mês de referência, tendo em vista todos os serviços, a seguinte resposta pode ser colocada em gráfico simples:

GRÁFICO 4

Percentual de Cras, por tipo de ações e atividades realizadas – Brasil, 2009



Fonte: Censo Cras 2009.

É indispensável mencionar que gestores municipais e estaduais acompanham os resultados dos censos *on line* e *in line* e com ferramentas eletrônicas denominadas “gerente Censo Cras e Creas”, um painel de acompanhamento unificado objetivando apoiar a tomada de decisões e de intervenções para o incremento do sistema nos diversos estados e municípios.

As ações, serviços e programas implementados pelo MDS hoje alcançam milhões de cidadãos que vivem em todas as regiões do Brasil, nas mais diversas situações. Portanto, o impacto da rede de proteção social que se consolida, é influenciado como elemento estruturante, pelos processos de gestão que produzem o necessário suporte, a exemplo do processo de monitoramento brevemente relatado neste artigo, que inclusive permite subsídios para avaliações periódicas e formação, visando o constante aprimoramento do Suas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 7 dez. 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília-DF, 2004a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 4., 2004, Brasília, **Anais**. Brasília, dez. 2004b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica NOB/Suas**. Brasília, jul. 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica NOB-RH/Suas**. Brasília, 2006a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/monitoramento/monitoramento-do-suas/monitoramento-do-suas>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Documentos e versões preliminares de orientações técnicas dos departamentos de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial**. Brasília, 2006b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi). Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Centro de Referência de Assistência Social (Cras). **Ficha de monitoramento**. Brasília, 2007a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi). Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). **Dicionário das variáveis do Cras**. Brasília, 2007b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi). Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). **Linha de base do monitoramento dos Cras**. Brasília, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Caderno do Monitoramento Cras 2008**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/monitoramento>>.

SPOSATI, A. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 77, p. 30-53, 2004.


_____. **Cidade em pedaços**. São Paulo: Brasiliense, 2001.

_____. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 68, p. 54-82, 2001.

YASBEK, M. C. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no capitalismo. **Temporalis**, Brasília, Ano 2, n. 3, p. 33-40, 2001.

ANEXO 1

Alguns blocos de perguntas do Censo Suas – Cras (incompleto)



CENSO SUAS – FORMULÁRIO CRAS 2009
SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

BLOCO 1 – IDENTIFICAÇÃO DO CRAS

1. LOCALIZAÇÃO DO CRAS:

Município: _____ UF: _____

Endereço do CRAS: _____ CEP: _____

Bairro: _____ Email: _____

Telefone com DDD: (_____) _____

Localização: CRAS Urbano CRAS Rural CRAS Itinerante (Embarcação)

2. Este CRAS é uma unidade com capacidade de atendimento para até:

2.500 famílias referenciadas 3.500 famílias referenciadas 5.000 famílias referenciadas

3. Indique a(s) fonte(s) de financiamento deste CRAS.

- Municipal / DF
- Estadual
- Federal - Piso Básico Fixo MDS (Programa PAIF)
- Federal - Piso Básico de Transição MDS
- Federal - Piso Básico Variável MDS
- Federal – IGD MDS
- Federal - Outros recursos federais

4. Mês e ano de início do funcionamento deste CRAS: ____/____(mm/aaaa).

BLOCO 2 – ESTRUTURA FÍSICA DO CRAS

5. Situação do imóvel onde se localiza o CRAS:

- próprio da Prefeitura Municipal
- alugado pela Prefeitura Municipal
- cedido para a Prefeitura Municipal
- outro

6. O imóvel de funcionamento do CRAS é compartilhado? (Marque apenas uma opção)

- Não, é exclusivo para o CRAS
- Compartilhado com Secretaria da Assistência Social ou congêneres
- Compartilhado com outra unidade administrativa (Sede de Prefeitura, Administração Regional, Sub-Prefeitura etc)
- Compartilhado com o Conselho Municipal de Assistência Social
- Compartilhado com Conselho Tutelar
- Compartilhado com CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
- Compartilhado com outra unidade pública de serviços da Assistência Social
- Compartilhado com Unidade de Saúde
- Compartilhado com Escola
- Compartilhado com uma Associação Comunitária
- Compartilhado com ONG/Entidade
- Compartilhado com Outros

7. Descreva o espaço físico deste CRAS: (Atenção! Cada sala deve ser contada uma única vez na descrição do espaço)

Salas de Atendimento	Quantidade
Salas com capacidade inferior a 15 pessoas	<input type="text"/>
Salas com capacidade de 15 a 30 pessoas	<input type="text"/>
Salões com capacidade superior a 30 pessoas	<input type="text"/>

(Continua)

(Continuação)

Salas exclusivas de coordenação, equipe técnica ou administração		<input type="checkbox"/>
<i>(não são salas de atendimento)</i>		
Banheiros		<input type="checkbox"/>
Demais Ambientes		Possui?
Recepção	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
Cozinha	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
Almoxarifado	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
Espaço externo no CRAS para atividades de convívio	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não

8. Este CRAS possui condições de acessibilidade para pessoas idosas ou com deficiência?

- Sim, em conformidade com a Norma da ABNT (NBR 9050)
 Sim, mas que não estão em conformidade com a Norma da ABNT (NBR 9050)
 Não possui

9. Indique os equipamentos existentes neste CRAS.

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Telefone | <input type="checkbox"/> DVD/Vídeo Cassete |
| <input type="checkbox"/> Computador | <input type="checkbox"/> Fax |
| ⇒ Quantidade <input type="text"/> | <input type="checkbox"/> Materiais pedagógicos, culturais e esportivos |
| ⇒ Quantidade conectada à internet <input type="text"/> | <input type="checkbox"/> Brinquedos |
| <input type="checkbox"/> Impressora | <input type="checkbox"/> Datashow |
| <input type="checkbox"/> Acesso a Internet discada | <input type="checkbox"/> Máquina Fotográfica |
| <input type="checkbox"/> Acesso a Internet banda larga ou via satélite | <input type="checkbox"/> Veículo |
| <input type="checkbox"/> Equipamento de som | <input type="checkbox"/> Biblioteca |
| <input type="checkbox"/> Televisão (TV) | |

10. Este CRAS possui placa de identificação?

- Sim, conforme o modelo padronizado pelo MDS
 Sim, em outro modelo, mas com o nome "Centro de Referência de Assistência Social – CRAS"
 Sim, em outro modelo, sem o nome "Centro de Referência de Assistência Social – CRAS"
 Não possui

BLOCO 3 – HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO, SERVIÇOS E ATENDIMENTOS DO CRAS11. Quantos dias na semana este CRAS funciona: dias por semana12. Quantas horas por dia este CRAS funciona: horas por dia**13. Indique quais dos serviços abaixo são desenvolvidos neste CRAS:***(marque apenas os serviços executados no próprio CRAS)*

- Programa de Atenção Integral a Família
 Serviço de Convivência (socioeducativo) para crianças de 0 a 6 anos
 Serviço de Convivência (socioeducativo) para crianças e adolescentes de 6 a 14 anos
 Serviço de Convivência (socioeducativo) para jovens de 15 a 17 anos (exceto Projovem)
 Projovem Adolescente (apenas quando executado no espaço do próprio CRAS)
 Serviço de Convivência (socioeducativo) para jovens de 18 a 29 anos
 Serviços de Convivência (socioeducativo) para Idosos
 Serviços de capacitação e inclusão produtiva

14. Quantitativo de Famílias acompanhadas pelo PAIF

Acompanhamento de Famílias pelo PAIF <i>(mês de referência – agosto 2009)</i>	Quantidade de Famílias em acompanhamento (JUNHO – 2008)	Informação não disponível <i>(marque X)</i>
Quantidade total de famílias em acompanhamento pelo PAIF	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
Quantidade de famílias do Bolsa Família em acompanhamento pelo PAIF	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
Quantidade de famílias de beneficiários do BPC em acompanhamento pelo PAIF	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>

15. Indique as ações e atividades realizadas por este CRAS:

- Recepção e acolhida
 Acompanhamento de famílias
 Acompanhamento de indivíduos
 Grupo/oficina de convivência e atividades socioeducativas com famílias

(Continua)

(Continuação)

- Grupo/oficina de convivência e atividades socioeducativas geracionais / intergeracionais
- Visitas Domiciliares
- Busca ativa
- Atividades de inclusão digital
- Encaminhamento de famílias ou indivíduos para a rede de serviço socioassistencial
- Encaminhamento de famílias ou indivíduos para outras políticas públicas
- Encaminhamento para inserção de famílias no Cadastro Único
- Orientação/acompanhamento para inserção do BPC
- Acompanhamento dos encaminhamentos realizados
- Articulação e fortalecimento de grupos sociais locais
- Produção de Material socioeducativo
- Campanhas socioeducativas
- Palestras

16. Este CRAS realiza concessão de Benefícios Eventuais? (Considerar apenas aqueles concedidos no próprio CRAS. Não considerar os encaminhamentos para obtenção dos benefícios junto a outra unidade/órgão)

- Sim Não

17. Informe o volume aproximado dos atendimentos realizados semanalmente neste CRAS.

Atendimentos	Quantidade aproximada (total por semana)
Quantidade de entrevistas individual/familiar realizadas <u>por semana</u>	<input type="text"/>
Quantidade de visitas domiciliares realizadas <u>por semana</u>	<input type="text"/>
Quantidade de atividades coletivas realizadas <u>por semana</u> (Grupos de Convivência, Palestras etc)	<input type="text"/>
Quantidade de pessoas que participam de atividades coletivas neste CRAS, <u>por semana</u>	<input type="text"/>

18. Quais das situações abaixo são mais frequentemente atendidas por este CRAS. (Marque as 4 principais)

- situações de negligência em relação a idosos
- situações de negligência em relação a crianças
- situações de negligência em relação a pessoas com deficiência
- situações de violência doméstica
- outras situações de violência no território
- crianças e adolescentes fora da escola
- crianças em situação de trabalho infantil
- indivíduos sem documentação civil
- famílias com descumprimento de condicionalidades do Bolsa Família
- famílias elegíveis não inseridas nos programas ou benefícios de transferência de renda
- famílias em situação de insegurança alimentar
- demandas de provisão material (exceto alimentos)
- exploração ou abuso sexual de crianças e adolescentes
- jovens em situação de vulnerabilidade e risco social

19. Há povos e comunidades tradicionais no território de abrangência deste CRAS?

- Sim Não (pule para a questão 19)

20. Este CRAS atende povos e comunidades tradicionais?

- Não atende
- Atende povos indígenas
- Atende Comunidade Quilombola
- Atende Comunidade ribeirinha
- Atende outros povos e comunidades tradicionais.

21. Este CRAS possui rede referenciada para oferta de Serviços de Proteção Social Básica:

- Sim Não (pule para a questão 28)

22. Indique os serviços disponíveis na rede referenciada e o tipo de unidade que os ofertam

Serviços disponíveis na rede referenciada	Tipo de Unidade que oferta	
	Outra Unidade Pública	Entidade conveniada
<input type="checkbox"/> Serviços de Convivência para Crianças de 0 a 6 anos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Serviços de Convivência para Crianças de 6 a 15 anos de idade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Serviços de Convivência para Jovens de 15 a 17 anos de idade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Serviços de Convivência para Idosos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

(Continua)

(Continuação)

Salas exclusivas de coordenação, equipe técnica ou administração		<input type="checkbox"/>
<i>(não são salas de atendimento)</i>		
Banheiros		<input type="checkbox"/>
Demais Ambientes		Possui?
Recepção	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
Cozinha	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
Almoxarifado	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
Espaço externo no CRAS para atividades de convívio	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não

8. Este CRAS possui condições de acessibilidade para pessoas idosas ou com deficiência?

- Sim, em conformidade com a Norma da ABNT (NBR 9050)
 Sim, mas que não estão em conformidade com a Norma da ABNT (NBR 9050)
 Não possui

9. Indique os equipamentos existentes neste CRAS.

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Telefone | <input type="checkbox"/> DVD/Vídeo Cassete |
| <input type="checkbox"/> Computador | <input type="checkbox"/> Fax |
| ⇒ Quantidade <input type="text"/> | <input type="checkbox"/> Materiais pedagógicos, culturais e esportivos |
| ⇒ Quantidade conectada à internet <input type="text"/> | <input type="checkbox"/> Brinquedos |
| <input type="checkbox"/> Impressora | <input type="checkbox"/> Datashow |
| <input type="checkbox"/> Acesso a Internet discada | <input type="checkbox"/> Máquina Fotográfica |
| <input type="checkbox"/> Acesso a Internet banda larga ou via satélite | <input type="checkbox"/> Veículo |
| <input type="checkbox"/> Equipamento de som | <input type="checkbox"/> Biblioteca |
| <input type="checkbox"/> Televisão (TV) | |

10. Este CRAS possui placa de identificação?

- Sim, conforme o modelo padronizado pelo MDS
 Sim, em outro modelo, mas com o nome "Centro de Referência de Assistência Social – CRAS"
 Sim, em outro modelo, sem o nome "Centro de Referência de Assistência Social – CRAS"
 Não possui

BLOCO 3 – HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO, SERVIÇOS E ATENDIMENTOS DO CRAS11. Quantos dias na semana este CRAS funciona: dias por semana12. Quantas horas por dia este CRAS funciona: horas por dia**13. Indique quais dos serviços abaixo são desenvolvidos neste CRAS:***(marque apenas os serviços executados no próprio CRAS)*

- Programa de Atenção Integral a Família
 Serviço de Convivência (socioeducativo) para crianças de 0 a 6 anos
 Serviço de Convivência (socioeducativo) para crianças e adolescentes de 6 a 14 anos
 Serviço de Convivência (socioeducativo) para jovens de 15 a 17 anos *(exceto Projovem)*
 Projovem Adolescente *(apenas quando executado no espaço do próprio CRAS)*
 Serviço de Convivência (socioeducativo) para jovens de 18 a 29 anos
 Serviços de Convivência (socioeducativo) para Idosos
 Serviços de capacitação e inclusão produtiva

14. Quantitativo de Famílias acompanhadas pelo PAIF

Acompanhamento de Famílias pelo PAIF <i>(mês de referência – agosto 2009)</i>	Quantidade de Famílias em acompanhamento (JUNHO – 2008)	Informação não disponível <i>(marque X)</i>
Quantidade total de famílias em acompanhamento pelo PAIF	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
Quantidade de famílias do Bolsa Família em acompanhamento pelo PAIF	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
Quantidade de famílias de beneficiários do BPC em acompanhamento pelo PAIF	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>

15. Indique as ações e atividades realizadas por este CRAS:

- Recepção e acolhida
 Acompanhamento de famílias
 Acompanhamento de indivíduos
 Grupo/oficina de convivência e atividades socioeducativas com famílias

A REDE DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (REDESAN) COMO ELEMENTO DA ESTRATÉGIA DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivos apresentar a Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (Redesan), constituída pelos restaurantes populares, pelas cozinhas comunitárias e pelos bancos de alimentos, e ressaltar sua importância no conceito de segurança alimentar brasileiro. Procura-se também demonstrar que a Redesan se constitui em uma ação estratégica da Política Nacional de Segurança Alimentar e em uma estrutura operacional do Estado que contribui de forma direta para a redução dos índices de insegurança alimentar da população e da erradicação da pobreza e da marginalização, além da redução das desigualdades sociais e regionais.

É recente a inclusão da temática da fome na agenda governamental brasileira.¹ Decorrente de um processo histórico marcado pela exploração e discriminação, o Brasil apresenta acentuada desigualdade social, caracterizada por uma alta concentração de renda, com amplos segmentos da população excluídos do acesso a bens e serviços públicos essenciais que garantem o pleno exercício dos direitos sociais, previstos no Art. 6º da Constituição Brasileira.

As políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento social exigem esforços conjuntos dos diversos atores governamentais e societários no sentido de promover ações efetivas que alcancem os grupos sociais mais vulneráveis. A ideia de se instituir uma rede de políticas de proteção e promoção social tem como objetivo reduzir as desigualdades sociais, por meio da prevenção a situações de risco decorrentes da pobreza, da privação e do precário acesso aos serviços públicos, o qual se coaduna com o objetivo fundamental do Estado brasileiro de erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, a segurança alimentar e nutricional (SAN) é uma temática que perpassa por todas as dimensões que caracteriza o risco social e aparece associada à garantia de poder aquisitivo da população, crescimento econômico,

1. Não é objetivo deste artigo realizar um histórico da inclusão da temática de SAN nas políticas públicas brasileiras. Para tal análise sugere-se o artigo de Jaccoud, Hadjab e Chaibub (2009).

redistribuição de renda e redução da pobreza (HIRAI; ANJOS, 2007). Refere-se diretamente à universalização do direito social básico de acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidades suficientes e que não comprometam o acesso a outras necessidades essenciais.

A fome é uma situação de insegurança alimentar e não decorre apenas da produção de alimentos, mas também relaciona-se com o funcionamento de toda a economia e, mais amplamente, com a ação das disposições políticas e sociais que podem influenciar direta ou indiretamente no potencial das pessoas para adquirir alimentos e obter saúde e nutrição (SEN, 2002).

Nos últimos anos foram muitos os avanços no que diz respeito ao enfrentamento da fome no Brasil, entretanto, dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD) 2004² indicam que aproximadamente 72 milhões de pessoas – 39,8% da população residente em domicílios particulares no Brasil – conviviam, no período de referência da pesquisa, com algum grau de insegurança alimentar. Entre aqueles em situação de insegurança alimentar, incluem-se aproximadamente 39,5 milhões em insegurança alimentar moderada ou grave – respectivamente 14,1% e 7,7% dos moradores em domicílios particulares – que enfrentavam, portanto, limitação quantitativa de acesso a alimentos. Os cerca de 14 milhões de indivíduos que apresentavam quadro de insegurança alimentar grave experienciavam fome “em quase todos os dias”, “em alguns dias” ou “em um ou dois dias” dos três meses que precederam a entrevista. Nessa mesma pesquisa, observou-se que, no Brasil, assim como em outros países, o número de pessoas que estão em situação de insegurança alimentar tem relação direta com a renda domiciliar mensal *per capita*. A prevalência de insegurança alimentar grave revelou-se substancialmente maior nos domicílios com rendimentos *per capita* de até um salário mínimo. Os resultados corroboram a associação entre desigualdades econômico-sociais e disparidades existentes no estado de segurança alimentar da população.

Os dados claramente apontam para a complexidade de se construir uma política cujo objeto de intervenção apresenta variáveis interdependentes. A segurança alimentar e nutricional, segundo a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, no seu Art. 4º, inciso I, abrange

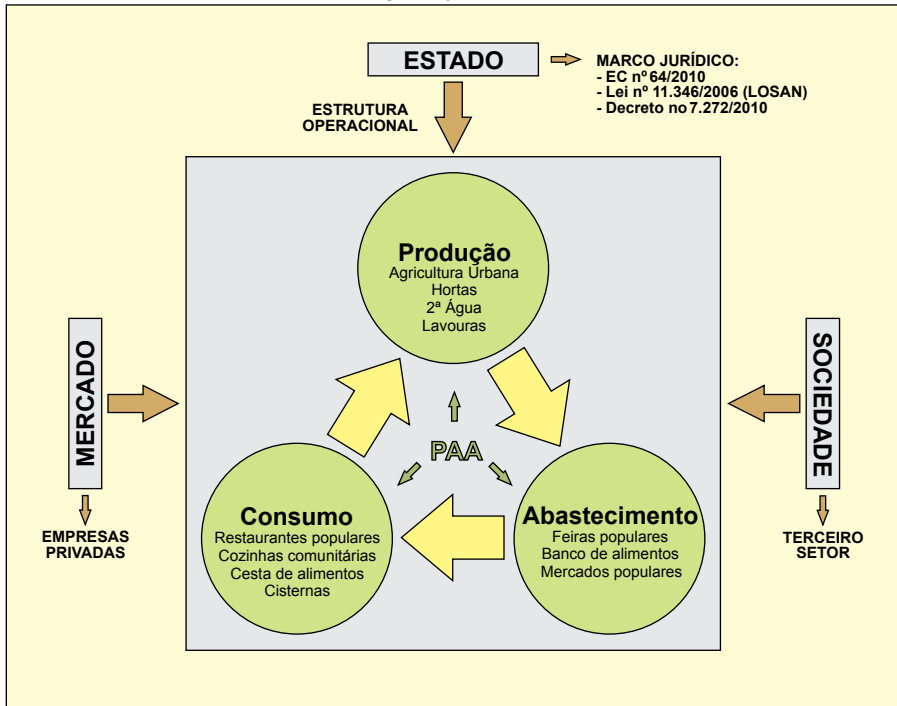
2. A PNAD 2004 contou com um suplemento sobre segurança alimentar com base na utilização da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia). Assim, disponibilizou, pela primeira vez, um indicador direto sobre segurança alimentar da população domiciliada do país. A estratégia foi repetida em 2009, mas os resultados ainda não se encontram disponíveis. Observe-se que o fenômeno mensurado pela Ebia é o grau de (in)segurança alimentar dos domicílios permitindo a sua classificação entre segurança alimentar (SA) e insegurança alimentar (IA) leve, moderada ou grave. Como em qualquer outro fenômeno, a magnitude da segurança alimentar variará se for adotado outro indicador para a sua mensuração. Dessa forma, no corpo do texto opta-se pela utilização desse indicador tanto por ser o mais recente disponível como por sua metodologia permitir a estimativa de graus de insegurança alimentar. Mencione-se, contudo, que outras tentativas de mensuração do fenômeno da fome já foram feitas no país. O Mapa da Fome organizado pelo Ipea em 1993, por exemplo, cotejou o custo médio da cesta de alimentos com a distribuição de renda do país e concluiu que – naquele momento – havia no país 32 milhões de pessoas que não dispunham de recursos financeiros suficientes para garantir a sua alimentação (PELIANO, 1993).

(...) a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda.

A política de segurança alimentar e nutricional deve estar pautada em um conjunto de ações públicas estatais e não estatais que promovam a estruturação de sistemas descentralizados de segurança alimentar e nutricional regulados pelo Estado. A configuração desses sistemas envolve a oferta de bens e serviços por meio da reestruturação, integração e articulação dos circuitos agroalimentares locais e regionais desde a produção ao consumo de alimentos (BRASIL, 2008a, p. 11). A intervenção estatal, com objetivo de regular os sistemas, pressupõe um valor social explícito da nação brasileira que é a garantia da possibilidade de todos contarem com o mínimo para satisfazer suas necessidades fundamentais, sendo uma delas o acesso à alimentação.

O Estado regulador, por meio de mecanismos e instrumentos, desencadeia ações que têm interferência direta na configuração dos sistemas descentralizados de SAN. A partir da edição de leis que fazem parte do marco jurídico, o Estado regulamenta procedimentos, critérios, competências e atribuições dos entes envolvidos em uma política setorial. Ao mesmo tempo, desencadeia ações para a implantação de uma estrutura operacional que materializa a política na realidade concreta.

FIGURA 1
Sistemas descentralizados de segurança alimentar e nutricional



Fonte: CGEP/DESAN/SESAN/MDS 2010.
Elaboração própria.

A figura 1 apresenta um modelo simplificado e demonstra como são estruturados os sistemas descentralizados de SAN. A Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e institui seus componentes, integra, com a Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010, e o Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, o marco jurídico que assegura o direito humano à alimentação adequada e institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). A menção expressa do direito à alimentação no Art. 6º da Constituição confere um novo patamar a essa política. Se, por um lado, garante o acesso à alimentação a toda população brasileira, por outro, impõe ao Estado a responsabilidade e o dever em responder de forma efetiva a essa demanda.

A estrutura operacional do Estado, que concretiza a política de SAN, pode ser visualizada e destacada, na figura anterior, pela sua interferência na produção, no abastecimento e no consumo do circuito agroalimentar. Nota-se a existência de ações cujo foco é específico e direto em cada fase do circuito, embora exerçam

influência indireta, também, em outras fases. No centro do desenho aparece uma ação, de caráter transversal, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que articula e estrutura as diversas ações de SAN, buscando reconfigurar toda a lógica do circuito agroalimentar, pelo apoio ao fortalecimento da agricultura familiar e valorização das culturas alimentares regionais.

A Redesan constitui-se em estrutura operacional do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e é integrada por restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos. Sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a Redesan insere-se como estratégia da política nacional de segurança alimentar e nutricional na promoção de sistemas descentralizados de SAN e sua atuação se dá, principalmente, no abastecimento e no consumo de alimentos do circuito agroalimentar, podendo ter atuação indireta também na produção.

Ao mesmo tempo em que o Estado intervém no circuito alimentar por meio da estruturação de sistemas descentralizados de SAN, suas ações são potencializadas e complementadas pela importante atuação da sociedade, representada pelo terceiro setor – organizações não governamentais (ONGs) sem fins lucrativos, associações, cooperativas, fundações, organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), entre outros. O mercado, representado pelas empresas privadas, corresponde a um ator relevante e influente na conformação de todo esse sistema, que agrega interesses privados para fins de acumulação de lucro e, por isso, tem sua ação regulada e delimitada pelo Estado para garantia da justiça social.

2 A ESTRUTURA DA REDESAN

O acesso à alimentação adequada e saudável, por meio da produção e oferta de refeições gratuitas e/ou a preços acessíveis associa-se com a função precípua dos restaurantes populares e cozinhas comunitárias. Esses equipamentos públicos, além de oferecerem refeições prontas destinadas ao consumo imediato, têm potencial para interferir, também, no que diz respeito à produção de alimentos, na medida em que ampliam a demanda por gêneros alimentícios da agricultura familiar local e reforçam a adoção de hábitos alimentares saudáveis.

As técnicas que orientam o melhor aproveitamento e a diminuição do desperdício com vista na aplicação de boas práticas ambientais fazem parte do trabalho executado pelos bancos de alimentos. Sua função principal interfere diretamente no abastecimento, processamento, armazenamento e distribuição dos alimentos, promovendo a interlocução tanto com parceiros do mercado quanto com o PAA, no momento em que recebe gêneros provenientes da agricultura familiar e realiza a distribuição para entidades cadastradas na assistência social e para os restaurantes populares e cozinhas comunitárias.

A promoção de ações de educação alimentar e nutricional tem grande importância sob o ponto de vista de criar capacidades de escolhas das famílias, no que se refere aos alimentos. Essa função perpassa por todos os equipamentos da Redesan e busca valorizar a adoção de hábitos alimentares regionais saudáveis para a melhoria das condições gerais de saúde da população, além de subsidiar a melhoria das técnicas de processamento e preparo dos alimentos e refeições com vista na segurança e no melhor aproveitamento dos alimentos (IBASE, 2008, p. 76).

Outro aspecto relevante é o reconhecimento de diferentes ações setoriais, como assistência social, educação, saúde, cultura, esporte, trabalho, agricultura, meio ambiente, entre outras, que possuem interface evidente com as funções atribuídas à Redesan (BRASIL, 2008a, p. 11). Um esforço conjunto tem sido despendido no sentido de articular e integrar essas ações nos sistemas descentralizados de SAN, como a associação entre Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e cozinhas comunitárias, bibliotecas comunitárias, telecentros, entre outros. Assim, toda a infraestrutura da Redesan pode ser disponibilizada não apenas para o cumprimento de sua principal função – promover a segurança alimentar –, mas também para outras atribuições setoriais, permitindo maior racionalidade na utilização dos recursos públicos, uma vez que se evita a superposição de ações e promove a complementaridade dos programas.

Os restaurantes populares são equipamentos públicos de alimentação e nutrição de médio e grande porte com capacidade de produção de, no mínimo, mil refeições diárias e se destinam ao preparo e à comercialização de refeições saudáveis a preço acessível, bem como à promoção da alimentação saudável, em cidades com população superior a 100 mil habitantes, devendo estar localizados, preferencialmente, em centros urbanos.

As cozinhas comunitárias, por sua vez, são equipamentos públicos de alimentação e nutrição de pequeno porte com capacidade de produção de, no mínimo, 100 refeições diárias, destinadas ao preparo, à comercialização acessível ou à doação de refeições saudáveis em áreas de vulnerabilidade social. Cabe esclarecer que esses equipamentos diferem dos restaurantes populares não apenas pelo seu tamanho em termos de infraestrutura e capacidade de atendimento, mas também, preponderantemente, por sua capilaridade em municípios com populações marginais – menores de 100 mil habitantes – e com quadro de indicadores sociais situado nos patamares mais baixos.³

Os bancos de alimentos são equipamentos públicos destinados ao armazenamento e processamento estratégico de alimentos provenientes de doações

3. No processo de seleção das propostas municipais para instalação de cozinhas comunitárias são considerados o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e o percentual de insegurança alimentar do estado. Além disso há uma pontuação adicional aos municípios que se situam na região do semiárido brasileiro.

oferecidas por parceiros do setor alimentício e por ações governamentais, visando à diminuição do desperdício e ao melhor aproveitamento dos alimentos que são distribuídos gratuitamente, preferencialmente, às entidades da rede de proteção e promoção social incluídas no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social, mantido pelo MDS (BRASIL, 2009, p. 14).

3 AÇÕES PARA IMPLANTAÇÃO DA REDESAN E OPERACIONALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS

A estratégia de implantação da Redesan tem como princípios o disposto no Art. 8º, incisos III e IV, da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que coloca a prerrogativa da sociedade em participar da execução, do acompanhamento, do monitoramento e do controle das políticas e programas de SAN em todas as esferas de governo, como também a transparência dos programas e ações, no que se refere ao uso dos recursos públicos e privados, bem como critérios para sua concessão.

O MDS adota como instrumento para seleção dos entes federados que desejam implementar a Redesan no âmbito de sua atuação a divulgação de editais públicos. Esse instrumento confere maior transparência na alocação dos recursos orçamentários e, diante da restrição imposta, explicita critérios de focalização, cujo intuito é qualificar e aperfeiçoar os resultados do programa, buscando direcionar as ações àqueles indivíduos que realmente precisam da intervenção estatal. Por meio de um sistema de pontuação ponderada, no qual são inseridos diversos indicadores e análise criteriosa das propostas técnico-sociais, estados e municípios qualificam-se para o início do processo de operacionalização da Redesan.

Cada equipamento público exige um tipo de proposta a ser desenvolvida especificamente, levando em consideração sua função primordial. O detalhamento das informações é essencial para que o ente que se propõe a receber o recurso público seja classificado no número de vagas previsto pelo total de recursos orçamentários disponíveis. É requerida dos proponentes a abordagem clara e objetiva dos aspectos sociais e econômicos relacionados à área na qual será implantado o equipamento público. A apresentação de indicadores que justifiquem a relevância da intervenção para a população diretamente envolvida se faz necessária.

A questão central na análise da proposta consiste na descrição da estratégia de implantação, tanto para a etapa que envolve a construção do espaço físico e a compra de equipamentos para o devido funcionamento, quanto para a gestão dos serviços que serão oferecidos pela unidade. Considera-se o planejamento das ações, assim como a contrapartida disponibilizada pelo ente em termos de coordenação, monitoramento e orçamento para a execução do projeto. Neste momento, o objetivo principal é a análise do potencial para gestão dos programas aos quais o ente deseja se qualificar.

Os fatores condicionantes para a sustentabilidade econômica, social e ambiental exigem um aprofundamento maior da proposta de trabalho. A partir deles, pode-se inferir sobre a visão multidimensional que o ente tem do resultado a ser alcançado com a implantação deste empreendimento. Questões que envolvem abastecimento dos restaurantes populares e cozinhas comunitárias com insumos necessários à produção de refeições devem ser descritas considerando a logística de compra para abastecimento da unidade, as parcerias envolvidas neste processo e a elaboração do cardápio para abastecimento dos equipamentos. Também, deve-se destacar de que forma será garantido o direcionamento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como subsídio para a produção de refeições.

Um cuidado especial deve ser dado à política de preços das refeições oferecidas, tanto pelos restaurantes populares quanto pelas cozinhas comunitárias, que poderá ser diferenciada considerando as condições socioeconômicas do usuário e o alcance do público prioritário do programa. O valor da refeição a ser pago pelo usuário não deverá exceder ao custo total de produção. Os entes devem ter ciência e comprometimento com o fato de que parte desses custos será subsidiada com recursos provenientes do orçamento público municipal ou estadual.

De igual peso, analisa-se o grau de institucionalização e articulação das ações de SAN no território onde se pretende instalar o equipamento, bem como a mobilização da sociedade para acompanhar a execução das ações propostas. Esses dois últimos indicadores são bastante pertinentes e têm relação direta com a sustentabilidade da rede. A regulamentação, na forma da lei, assegura maiores condições para que as ações estatais sejam permanentes e regulares.

O controle social remete ao *accountability*, termo que exige maior responsabilização dos dirigentes em relação ao alcance dos resultados e coloca a prestação de contas do Estado à sociedade como imprescindível para eficácia das ações e mensuração do desempenho governamental, perante o atendimento das demandas do cidadão.

Os recursos disponibilizados para implantação dos equipamentos públicos são destinados, especificamente, para elaboração de projetos básicos de arquitetura e engenharia, execução de obras e instalações, aquisição de equipamentos, materiais permanentes e de consumo novos. O recurso repassado corresponde a uma transferência voluntária da União e o instrumento utilizado para sua efetivação é o contrato de repasse, realizado por intermédio de uma instituição financeira oficial federal.

A gestão dos serviços oferecidos pela Redesane envolve um conjunto de ações que devem ser planejadas e coordenadas. Uma vez implantados os equipamentos públicos, a responsabilidade da gestão é de estados e municípios, que se comprometem em garantir o atendimento qualificado ao público-alvo. Neste processo

de descentralização, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) define os parâmetros mínimos de gestão, a fim de promover a padronização e a identidade da rede. As diretrizes dispostas abarcam questões que visam o fortalecimento da estrutura do Estado e proíbem a transferência das atividades de gestão à iniciativa privada.

Municípios e estados não poderão eximir-se de suas responsabilidades e atribuições diante da gestão dos equipamentos públicos. Para isso, deverão dispor de uma equipe técnica multidisciplinar e de uma estrutura administrativa e financeira para exercer as atividades de planejamento, organização, abastecimento, coordenação e fiscalização dos serviços. Excepcionalmente, os entes poderão delegar a execução dos serviços operacionais e auxiliares, preferencialmente, aos empreendimentos de economia solidária ou às organizações sem fins lucrativos.

3.1 Evolução da implementação das ações

A partir de 2003, o governo federal, por meio do MDS, iniciou o repasse de recursos financeiros aos entes federados para apoiá-los na implantação de equipamentos públicos de alimentação e nutrição (BRASIL, 2008b, p. 111). A transferência de recursos justifica-se pela característica de implementação descentralizada das ações cuja execução dá-se em cooperação com os governos estaduais e locais.

De acordo com dados disponibilizados pela Coordenação-Geral de Equipamentos Públicos (CGEP, 2010), atualmente, são servidas diariamente cerca de 123 mil refeições nos 89 restaurantes populares em funcionamento, distribuídos em 65 municípios brasileiros. Outras 73 unidades encontram-se em fase de implantação, totalizando 142 unidades apoiadas em 113 municípios. De 2003 a 2008, foi apoiada a implantação de 642 unidades de cozinhas comunitárias em 22 estados, das quais 404 estão em funcionamento, servindo aproximadamente 86 mil refeições diárias.

TABELA 1

Número de equipamentos públicos em funcionamento, média de refeições servidas por dia e produtividade média por unidade por dia – Brasil, 2010

Tipo de equipamento	Unidades	Média de refeições servidas por dia	Produtividade média (refeições/unidade/dia)
Restaurante popular	89	123.000	1.382
Cozinha comunitária	404	86.000	213

Fonte: CGEP/Desan/Sesan/MDS 2010.
Elaboração própria.

Os números da tabela 1 indicam a produtividade média diária dos equipamentos públicos e demonstram que cerca de 209 mil pessoas são beneficiadas pelo acesso a refeições saudáveis. A média de refeições por unidade encontra-se dentro

do esperado para cada equipamento, no entanto, a capacidade de atendimento a um número maior de pessoas como também a utilização das instalações para desenvolvimento de atividades em integração com outros programas podem ser ampliadas por meio do apoio que o MDS oferece à modernização de unidades já em funcionamento. Procura-se, assim, otimizar os benefícios nestes espaços, uma vez que outras ações setoriais poderão realizar suas atividades na infraestrutura disponível nestes equipamentos públicos.

Em 2009, foram investidos nos estados e nos municípios recursos da ordem de R\$ 46,1 milhões, para implantação de 104 novas unidades, sendo 86 cozinhas comunitárias em 79 municípios e 18 restaurantes populares.

Existem hoje, no país, 102 unidades de bancos de alimentos em 100 municípios de 19 estados, sendo que 65 unidades – distribuídas em 61 municípios – já se encontram em funcionamento. Outras 37 unidades já receberam recursos e estão em fase de implantação. Em 2009, foram distribuídas mais de 18,8 mil toneladas de alimentos, beneficiando cerca de 2.600 entidades assistenciais por mês.

TABELA 2

Número de unidades de bancos de alimentos em funcionamento, número médio de entidades atendidas por mês e média do volume de alimentos distribuídos por mês – Brasil, 2010

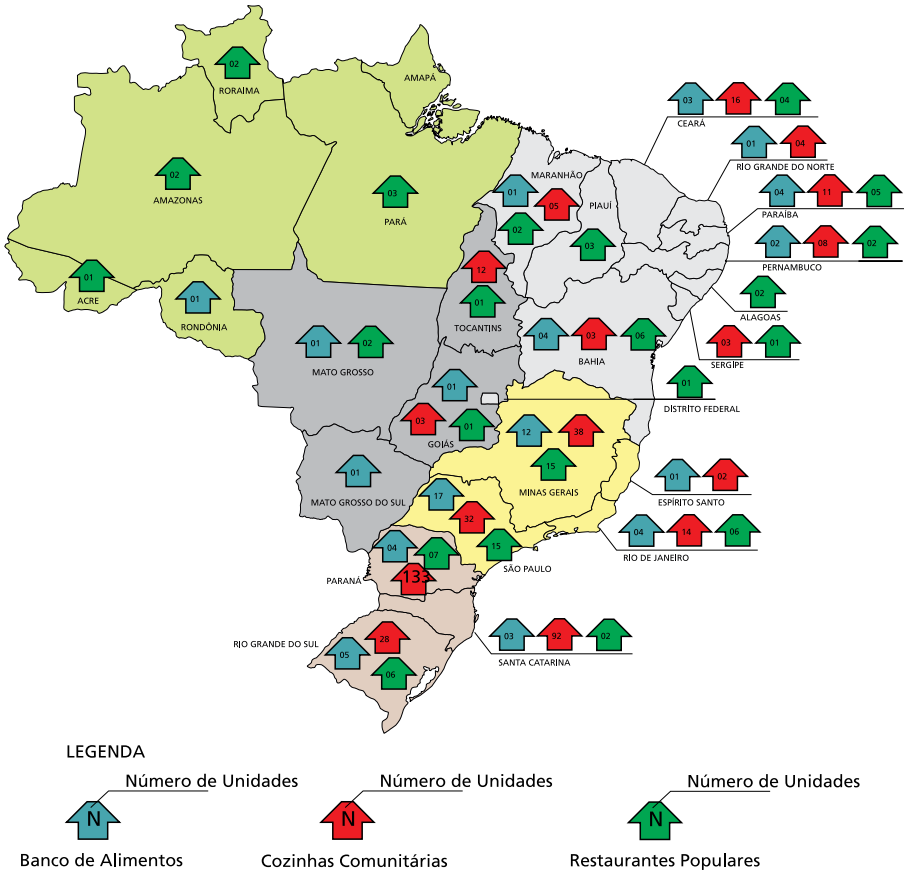
Tipo de equipamento	Unidades	Média de entidades atendidas por mês	Média do volume de alimentos distribuídos por mês (t)
Banco de alimentos	65	2.600	1.570

Fonte: CGEP/Desan/Sesan/MDS 2010.
Elaboração própria.

Os dados apresentados na tabela 2 descrevem as grandes quantidades de alimentos que são armazenadas, processadas e distribuídas, por mês, nesses equipamentos. Por seu potencial, os bancos de alimentos configuram-se como importantes instrumentos no sistema descentralizado de SAN local. Como mencionado anteriormente para os restaurantes populares e as cozinhas comunitárias, a capacidade de atendimento dessas unidades ainda pode ser ampliada por meio de repasse de recursos para a modernização.

Se, por um lado, existe a predisposição em aumentar o número de entidades atendidas e, conseqüentemente, o número de pessoas beneficiadas, por outro, existem demandas advindas de outros programas como o PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que podem utilizar a infraestrutura já instalada dos bancos de alimentos, sem prejuízo da sua função precípua, para execução de toda a logística de distribuição de alimentos de forma conjunta, redundando em maior economicidade e eficiência no gasto do recurso público, no sentido de que se evita a construção desnecessária de estruturas para realizar o mesmo tipo de atividade.

FIGURA 2
 Mapa de distribuição geográfica dos equipamentos públicos em funcionamento – Brasil, 2010



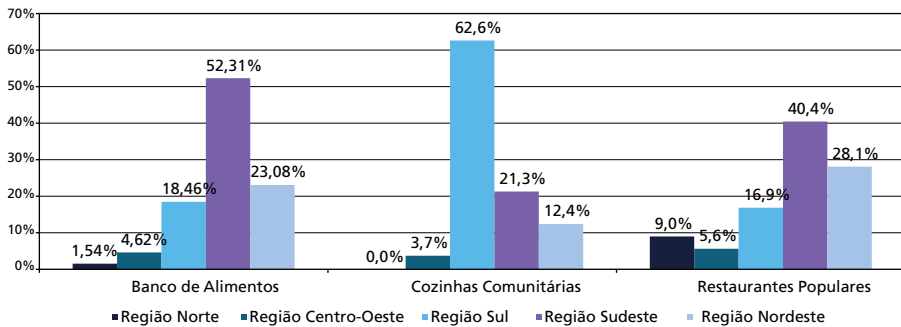
Fonte: CGEP/Desan/Sesan/MDS 2010.
 Elaboração própria.

A figura 2 mapeia a distribuição da Redesan no território brasileiro e sua análise fornece subsídios para tomada de decisão no que se refere às estratégias de implantação de novas unidades por regiões e unidades da federação. Na região Norte, pode-se perceber que há poucos equipamentos implantados, sendo predominante o funcionamento de restaurantes populares. Políticas focalizadoras com ações direcionadas à população mais vulnerável, sem perder a dimensão do alcance de todo o território nacional, devem ser priorizadas com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e promover o desenvolvimento social e regional mais equânime.

Em situação antagônica, observam-se as regiões Sul e Sudeste, que apresentam número maior de equipamentos em funcionamento e uma melhor distribuição das

três tipologias. Tal situação pode ser explicada pela maior capacidade de gestão dos governos estaduais e municipais dessas regiões. Esse melhor desempenho governamental tem resultado direto em uma melhor execução das políticas públicas, cuja capacidade técnica local, fatores de natureza econômica e experiência em políticas previamente implementadas, entre outros, são levados em consideração.

GRÁFICO 1

Distribuição dos equipamentos em funcionamento por região – Brasil, 2010

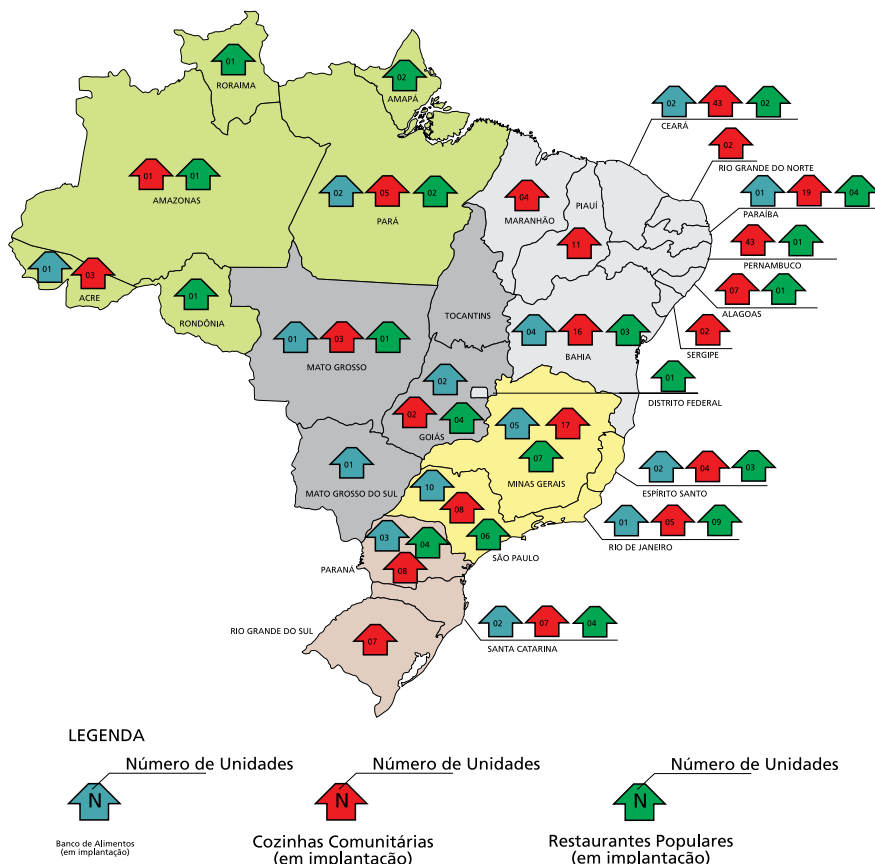
Fonte: CGEP/Desan/Sesan/MDS 2010.

Elaboração própria.

Cabe, no entanto, avaliar a alta discrepância existente no número de cozinhas comunitárias na região Sul do país, localizadas nos estados do Paraná e Santa Catarina, em relação às outras regiões (gráfico 1). A explicação está associada à própria evolução do equipamento ao longo dos seus sete anos de execução. No início, o governo federal disponibilizava recursos orçamentários apenas para equipar cozinhas já existentes em escolas e entidades assistenciais, favorecendo, por conseguinte, as localidades em que pré-existiam os equipamentos. Não havia ainda a concepção de rede de equipamentos e esse tipo de atuação baseava-se em uma visão unidimensional do problema com características apenas assistenciais e meramente compensatórias. Com o fortalecimento das políticas públicas focadas em SAN, a abordagem ao problema da fome tornou-se mais complexa e exigiu a agregação de novas funções aos equipamentos, que conseguissem responder às diversas demandas, provocando a mudança tanto no conceito quanto na forma de financiamento e elevando as cozinhas comunitárias a um patamar de relevância na política de SAN.

Na figura 3, observa-se o mapeamento da distribuição dos equipamentos públicos em implantação no território nacional, no ano de 2009. Importa dizer que o período gasto para a completa implantação e o devido funcionamento das unidades é, em média, de 24 meses. A curto e médio prazos, novas unidades serão inauguradas em todas as regiões do país, o que reforça a configuração dos sistemas descentralizados de SAN.

FIGURA 3
Mapa de distribuição geográfica dos equipamentos públicos em implantação – Brasil, 2010



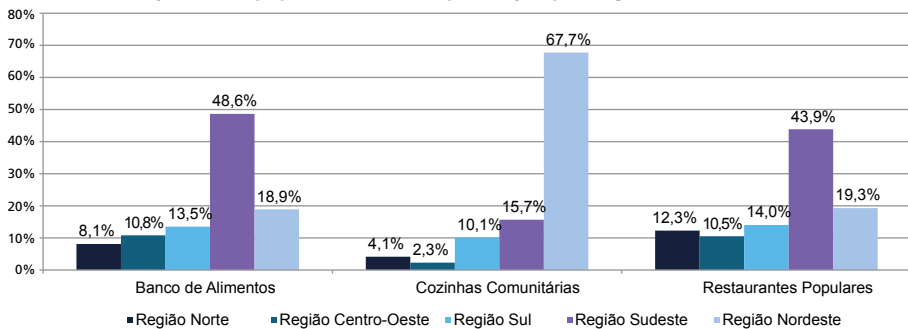
Fonte: CGEP/Desan/Sesan/MDS 2010.
 Elaboração própria.

No entanto, pode-se ainda observar a concentração maior de equipamentos públicos de alimentação e nutrição em implantação na região Sudeste em relação a outras regiões, apesar do número de cozinhas comunitárias em implantação ter sofrido um incremento considerável na região Nordeste e corresponder a um percentual de 67,7% do total de cozinhas comunitárias em implantação no país (gráfico 2). Isso se deve ao processo seletivo realizado no ano de 2009, no qual foram definidos critérios mais focalizadores para se alcançar pequenos municípios com indicadores em níveis mais baixos.

Outra análise pode ser considerada quando se avalia o motivo de se ter mais equipamentos em implantação localizados na região Sudeste. A explicação pode

estar associada às disparidades encontradas nos governos subnacionais, no que diz respeito à condição fiscal e à habilidade administrativa, quando se trata da capacidade de gestão das políticas públicas dos entes federados. Nesse sentido, o governo federal tem promovido ações para facilitar o acesso dos municípios aos programas federais, entre as quais se destacam a diminuição dos processos desnecessários, a unificação dos procedimentos de habilitação e o investimento de recursos federais voltados à gestão dos municípios com vista em reduzir as expressivas desigualdades regionais.

GRÁFICO 2
Distribuição dos equipamentos em implantação por região – Brasil, 2010



Fonte: CGEP/Desan/Sesan/MDS 2010.
Elaboração própria.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar do esforço de priorização da segurança alimentar na agenda governamental, mesmo com todos os avanços, o Brasil está longe do ideal de qualidade de vida almejado pela sociedade. Ainda é necessário maior aprofundamento das políticas públicas de segurança alimentar, que, em articulação com outras políticas distributivas, de promoção e inclusão social, contribuam para o desenvolvimento social da nação.

Com a inserção do direito à alimentação no rol dos direitos sociais dispostos na Constituição, a regulamentação da Redesan se faz necessária e urgente, para que se garanta a continuidade das ações que têm sido implementadas ao longo dos anos. O marco legal fortalecerá a existência dessa rede operacional, independentemente da alternância de governos. A implantação dos equipamentos públicos e serviços de alimentação e nutrição apresentam capacidade de interferir na realidade local mudando o panorama de insegurança alimentar existente.

A cooperação dos estados e dos municípios, principais atores no processo de descentralização da política, confere a capilaridade necessária para que essa

política alcance os territórios mais remotos, muitas vezes excluídos pela localização geográfica, e que, coincidentemente, apresentam maior deterioração de seus indicadores sociais, embora existam indicadores ruins, também, nas regiões metropolitanas, exacerbados pela alta concentração populacional.

Entretanto, os compromissos e as responsabilidades dos entes federados na implementação das ações no âmbito da Redesan, ainda, não estão claramente definidos em dispositivos legais que possam garantir a unicidade da execução, a padronização dos serviços e a garantia da sustentabilidade dos equipamentos pela ação direta do Estado, apesar da existência de dispositivos infralegais – portaria ministerial, roteiros de implantação e manuais de gestão.

As dificuldades para manutenção e gestão dos equipamentos públicos e dos serviços e benefícios oferecidos merecem especial atenção, pois se incorre no risco de encontrar pelo país estruturas ociosas, abandonadas ou até mesmo sendo utilizadas para outros propósitos, alheias ao interesse público. Ao executar as tarefas relacionadas à sua esfera de gestão, estados e municípios tomam decisões que nem sempre favorecem o fortalecimento da estrutura do Estado e acabam transferindo certas atribuições à iniciativa privada. Nesse sentido, o governo federal tem trabalhado na formalização de procedimentos, normas e critérios, atribuições e competências, bem como a possibilidade de ampliação das formas de apoio.

Desse modo, mais do que o incentivo à implantação da infraestrutura dos equipamentos públicos da Redesan, por meio de apoio financeiro para a execução de obras, aquisição de equipamentos e utensílios, o MDS tem adotado a estratégia de executar atividades de formação e qualificação profissional de forma continuada, mediante a organização de materiais de orientação para o planejamento do programa, a realização de mesas técnicas para a elaboração de projetos e o desenvolvimento de curso de formação para os gestores públicos com atuação em SAN.

Desde 2008, a Rede de Acompanhamento e Formação de Gestores Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional tem atuado como uma rede virtual de relacionamento e acompanhamento das atividades desenvolvidas nos equipamentos públicos. Como uma plataforma virtual de formação continuada, permite o diálogo e a troca de experiências entre os gestores de SAN de todo o país e fornece subsídios para a discussão e a construção coletiva da política de SAN.

A busca pela excelência na atuação do Estado, para que este responda às demandas da sociedade de forma efetiva, deve ser contínua e envolve diversos fatores que vão da qualificação do quadro de recursos humanos, muitas vezes precarizado, ao mapeamento e aperfeiçoamento dos processos de implementação, avaliação e monitoramento das políticas. Assim, é necessário investir em sistemas de informação que facilitem a coleta e a disponibilização de dados e promover a

qualificação dos processos de monitoramento pela construção e acompanhamento de indicadores que mensurem se, realmente, a ação governamental tem interferido na realidade, para a promoção de melhores condições de vida da população mais vulnerável. Deve-se investir, ainda, na realização de estudos e pesquisas que orientem o redirecionamento e aprimoramento da ação pública, no reconhecimento e no incentivo à formação de redes de controle social, entre outros.

Finalmente, cumpre referir o papel relevante das instâncias de controle social, na formulação, na implementação e no monitoramento das políticas de Estado. Mesmo com o fortalecimento dessas estruturas de *empowerment* societal, instituídas por lei com direito de participação em todas as etapas do ciclo das políticas públicas, na prática, isso, muitas vezes, não acontece. Assim, a dinâmica de inclusão social deve pressupor não somente o direito de acesso aos equipamentos públicos, mas também o reconhecimento das potenciais capacidades da população em atuar proativamente no processo de construção da rede.

A participação popular, no contexto da segurança alimentar, deve ser vislumbrada diante da possibilidade de os cidadãos exercerem o papel de protagonistas na construção e na organização dos sistemas locais de SAN. Esse processo confere legitimidade à política que está sendo implementada e é imprescindível à consolidação das práticas democráticas no processo de conformação da Redesan nos sistemas descentralizados de SAN.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. **Diário Oficial da União**, 18 set. 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Subsídios para implantação de sistemas descentralizados de Segurança Alimentar e Nutricional em regiões metropolitanas**. Brasília, DF, 2008a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007**. Relatório de avaliação, Caderno 1, Brasília, 2008b.

_____. **Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Subsídio para balanço das ações governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional e da implantação do sistema nacional**: Documento elaborado para o Encontro: III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional + 2 anos. Brasília, DF, 2009.

HIRAI, W. G.; ANJOS, F. S. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 6, n. 2 p. 335-353, jul./dez. 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE). **Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional**: relatório-síntese. Rio de Janeiro, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2004**: segurança alimentar. Rio de Janeiro, 2006.

JACCOUD, L. HADJAB, P. CHAIBUB, J. Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). *In*: IPEA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. 17 volume 1. Vinte Anos da Constituição Federal. Brasília, 2009, p. 175-250.

PELIANO, A. M. T. M. (Coord.). **O Mapa da fome**: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Brasília, DF: Ipea, 1993. 25 p.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

CULTURA VIVA E O DIGITAL

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo argumentar a respeito da inclusão digital no Brasil, tomando duas direções. Em primeiro lugar, o argumento se direciona a estabelecer uma rápida reflexão sobre o direito à informação. Em segundo, avaliar quantitativamente, com a ajuda da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD), a evolução do fenômeno da inclusão digital no país entre os anos de 2002 e 2008. A PNAD 2005 também contém um suplemento que permitirá descrever alguns padrões e características socioeconômicas sobre o acesso e a utilização da internet.

Nesse sentido, a efetividade do direito à informação é posta sob as lentes da interpretação.

Depois, no segundo feixe de argumentos, o artigo discutirá os significados, conceitos e limites implicados na ideia de *inclusão digital*. Aponta que a ideia de *cultura digital* (ou “cibercultura”), se não é completamente alternativa, é complementar e mais abrangente do que a primeira. De qualquer forma, o conceito de *cultura digital* é impreciso e carece de alguma clarificação.

Na verdade, o conceito de *cultura digital* permite desconfiar do otimismo tecnológico presente na noção de *inclusão digital* e, por consequência, na utilidade geral do seu oposto, o conceito espelho de *exclusão digital*. Esse otimismo panglossiano da inclusão digital se baseia na ideia de que o desenvolvimento tecnológico por si mesmo proporciona acesso igualitário e, no caso da internet, estimularia relações horizontais de comunicação.

Ao contrário, sem descuido do cultivo de um otimismo cético ou moderado em relação às potencialidades do desenvolvimento tecnológico, aqui a ênfase recairá nos elementos sociopolíticos e econômicos que contextualizam os usos e apropriações das tecnologias da informação e comunicação, doravante denominadas TICs. Enfim, *inclusão digital* se refere ao acesso aos meios tecnológicos – computador e internet – e *cultura digital* se refere aos usos sociais da internet, sua capacidade de interconectar cultural e socialmente um número significativo de pessoas, grupos e comunidades.

Esse enfoque permitirá desdobrar outra linha de argumentação. Nessa interessa descrever e discutir o Programa Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva como um conjunto de estratégias de *cidadania cultural*, potencialização e

dinamização de circuitos culturais locais, em que o digital é um dos componentes centrais. Será discutido então, as políticas culturais para o digital, centrando a análise nos Pontos de Cultura. Para contextualizar as ações, será descrito de forma sucinta algumas das discussões realizadas em torno da Ação Cultura Digital no Seminário Cultura Viva e Cultura Digital, realizado na cidade de Pirenópolis (Goiás) em 2009.

O conceito de cultura digital recontextualiza visões extremamente críticas em relação ao desenvolvimento das tecnologias digitais e da internet. Essas apontam para o fato da criação de monopólios e concentrações de poder nos governos, grandes empresas de *software* e equipamentos de informática, de operadores de infraestrutura ou conteúdos de telecomunicações. De fato, esses elementos estão presentes no desenvolvimento da inteligência coletiva criada pela internet, mas não impedem a consolidação de lógicas da comunicação horizontalizada e da criatividade coletiva.

Também se enfatizará desde agora que a internet e as tecnologias acopladas transformaram a organização produtiva, a administração pública e privada, impactando o cotidiano e as sociabilidades, e mesmo que se reproduzam nos quadros das acumulações do sistema econômico abrindo caminho para novas concentrações de renda e riqueza, também redistribui o uso do tempo livre e tem a “potência” em ampliar um “campo conversacional” horizontalizado, permitindo novos modelos de articulação social, de ação política, de democratização do poder.

São inúmeras as experiências de e-governo, mecanismos de transparência pública, controle de gastos, pregão público, consultas via internet a respeito de temas variados, processos decisórios com apoio em tecnologias virtuais, debates, trocas de documentos e arquivos de música, criação artísticas coletivas ou simplesmente de acesso às produções clássicas ou contemporâneas, à digitalização e à virtualização de patrimônio cultural, tais como hemerotecas, acervos de fotos, filmes etc.

Ou seja, a proposta aqui é reconhecer os potenciais das TICs, mas admitir alguns dos seus efeitos reais, que as mesmas contribuem na estruturação de novas desigualdades, produzem e reproduzem, para não entrar em longas discussões, exclusões e também inclusões, embaralhando a estrutura das desigualdades sociais. Lembrem-se que afinal mesmo os “excluídos digitais” vivem em mundo de tecnologias digitais e que os processos tecnológicos nem sempre atingem o núcleo estrutural das atividades econômicas e das hierarquias sociais, revertendo sentidos e assimetrias. Qualquer política pública de inclusão deve necessariamente considerar esses aparentes truísmos.

Deve ficar claro, entretanto, que se a cultura digital tem na internet apenas um dos seus componentes técnicos e estruturais, não se pode resumir a ela a questão da democratização, mas a reflexão deve se direcionar ao conjunto de

processos culturais – entre eles um que sobressai é o do uso de *softwares* livres –, que permitem o uso livre, programação aberta, criativa e coletiva.

Também aqui se deve dizer que se está diante de um dos componentes, existem outros, além desses aspectos técnicos ligados à interconexão, mais ligados à dimensão cultural, que são as “comunidades virtuais” e a “inteligência coletiva” e o potencial que abrem ao estabelecimento de relações horizontais entre usuários ou entre os atores sociais.

A questão da cultura digital também não se resume aos processos socioeconômicos relacionados diretamente à internet, mas aos dinamismos culturais que envolvem o conjunto das tecnologias digitais, pois há convergência no campo da televisão, do rádio, da telefonia, da produção audiovisual etc.

Por outro lado, para manter a proximidade do foco da questão que será aqui apresentada, é necessário demarcar o fato de que a internet é instrumento de comunicação de massa e do *e-business*, mas se deve lembrar que engloba estudantes, trabalhadores, pesquisadores, também movimentos sociais, ONGs e administração pública, cujas necessidades de comunicação são diversas daquelas puramente comerciais.

Então, embora se reconheça a complexa relação entre usos comerciais e outros usos da internet, o problema da autonomia social e do seu protagonismo cultural nos processos criativos da cultura digital deve ser enfatizado como ponto crítico das políticas culturais nesse âmbito. O objetivo do presente texto é então organizar informações sobre o tema e discutir o grande desafio que é o desenvolvimento da infraestrutura e de conceitos adequados para dar conta dos potenciais das tecnologias digitais, sobretudo em termos de ampliação dos direitos culturais e da democratização social.

Não há dúvida nesses primeiros anos do século XXI sobre a expansão do número de pessoas no Brasil não apenas com acesso a microcomputadores, mas também com acesso à internet. Também não há dúvidas a respeito do setor no que se refere aos empregos gerados nesse campo da comunicação e da tecnologia digital. Finalmente, há que se dizer que esse novo mundo tecnológico não se restringe aos domicílios e ao uso pessoal, mas à formação de extensos circuitos de comunicação de escala local e mundial que liga empresas privadas, públicas e administrações políticas.

Dessa maneira, defende-se aqui que se devem reconhecer todos os impactos positivos dos usos das novas tecnologias, especialmente na sua potência em estabelecer interações horizontais, a uma só vez virtuais e reais, e na ampliação da inteligência coletiva, mas também que seus aspectos negativos devem ser enfatizados e transformados em objeto de intensas reflexões.

A simples universalização deve ser perseguida, sem descuido de políticas de democratização da produção e de distribuição de conteúdos. Com isso, afirma-se com o conceito de cultura digital que são necessárias políticas públicas abrangentes de interconexão em rede do maior número de pessoas e de políticas estruturantes capazes de potencializar o uso das tecnologias no sentido do desenvolvimento da inteligência coletiva.

Parte mínima desses diferentes usos e potencialidades da internet pode ser dimensionada com as discussões e informações que se seguem. Serão necessários estudos futuros que aprofundem essas questões.

2 INTERNET E CULTURA DIGITAL

O uso da internet tem se popularizado e ao mesmo tempo a rede é proclamada como instrumento de integração econômica, comunicacional e cultural. Dadas suas características de descentralização, de ampla possibilidade e liberdade de trocas horizontais, a internet é apresentada em seus potenciais de democratização da informação e da cultura e, em certo sentido, atribui-se a ela um charme contra-hegemônico.

Pode-se afirmar que a sociedade informacional estabeleceu novas relações entre processos de comunicação social e tecnologia ao “liberalizar a palavra” e construir uma esfera mundial de conversação, em especial por meio de *blogs*, *podcastings*, *softwares* sociais e outros sistemas de redes.

Todavia, os dinamismos técnico-econômicos da internet apresentam as características e as contradições dos processos típicos do sistema capitalista. Seu potencial emancipador revela-se empiricamente contraditório. De um lado, dinamiza os mercados e potencializa possibilidades econômicas, tornando a internet, as telecomunicações e a informática, com as quais a primeira esta articulada, peças de engrenagens comandadas por atores hegemônicos e grupos economicamente poderosos.

Por outro lado, a internet abre potenciais de articulação política e social entre grupos da periferia dos mercados. Não se exclui aqui a necessidade de entendimento das complexas articulações entre os dois universos, mas se chama atenção para a configuração de situações que se não escapam totalmente aos mercados mais estruturados e dinâmicos, não podem também ser reduzidas totalmente a eles.

Bolaño *et al.* (2006) chamam atenção para esse paradoxo:

(...) o aspecto mais interessante da internet é o seu caráter potencialmente democratizador da informação e promotor de uma comunicação horizontalizada, articuladora da sociedade civil, de forma mais independente e relativamente não transparente aos poderes do Estado e do capital.

Em seguida,

(...) não devemos nos iludir com relação a esse potencial, pois assimetrias são estruturalmente constitutivas da rede, garantindo a existência de uma complexa hierarquia em que predominam aqueles (indivíduos e, sobretudo organizações) que detêm maior capital econômico e simbólico (*op. cit.*).

Ainda há que se apontar que essas contradições deixam espaços para ações autônomas e para usos da tecnologia que se concentrem em projetos políticos e sociais alternativos.

Há ainda outro ponto que é essencial na discussão do acesso às tecnologias de comunicação. Esse ponto é o do papel das políticas públicas e do Estado no desenvolvimento da infraestrutura de comunicação, na regulação das condições para a universalização do acesso e dos usos potenciais dessas novas tecnologias, dadas as suas características e a lógica da qual fazem parte (HERSCOVICI, 2006). Essas questões serão abordadas aqui apenas indiretamente, na medida em que é possível perceber parte desses fenômenos que se ligam à segmentação de mercados e à exclusão nos indicadores de acesso, nos comportamentos e nos usos sociais que são dados à internet.

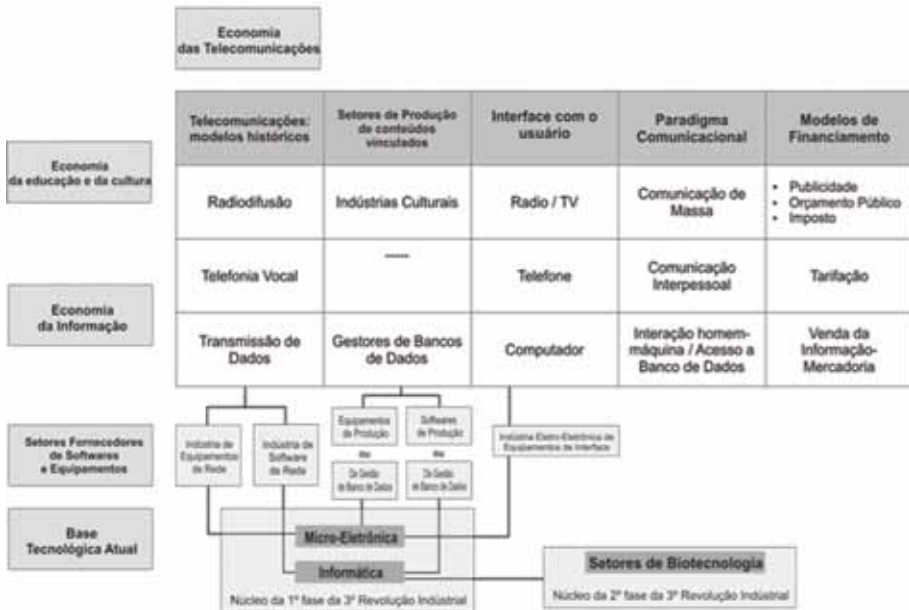
O desenvolvimento histórico da internet não teve na lógica comercial o seu ponto de partida, mas caminhou nessa direção. As possibilidades comerciais foram se impondo ao processo de reorganização capitalista da década de 1990, mas a perspectiva de ampliação das trocas simbólicas, de pensamento e linguísticas permaneceram, estando ainda presentes na expansão da internet nas décadas seguintes.

O diagrama 1 apresenta os modelos históricos, as linhas gerais dos sistemas de telecomunicações, características mais relevantes – paradigmas comunicacionais, modelos de financiamento, relação com usuário e relação com fornecedores de *softwares*, equipamentos e de produção de conteúdos etc.

Não é objetivo no contexto desse trabalho desenvolver a descrição do diagrama e para tal remetemos a Bolaño (2006) de quem se pegou emprestado o esquema. O diagrama serve aqui a propósitos mais restritos: em primeiro lugar, mostra a posição das TICs no quadro das indústrias culturais e em segundo, mostra a complexidade dos modelos, das relações econômicas, interesses e usos possíveis da internet. Por fim, permite demonstrar de forma sintética a estrutura de relações econômicas que, em certo sentido, gera a dependência do usuário em relação aos processos de produção intelectual (programas e *softwares*), de equipamentos e serviços.

Na verdade, o diagrama oferece uma moldura interpretativa para explorar os significados de alguns dados que serão em seguida apresentados. Sem aprofundar a questão, as lógicas de fundo são articuladas pela comunicação de massa, interpessoal e acesso aos bancos de dados.

DIAGRAMA 1

Indústrias da comunicação: modelos históricos e setores vinculados

Fonte: Bolaño (2006).

Vale ressaltar um parágrafo de Bolaño a respeito do diagrama:

(...) a parte intermediária do esquema representa os setores fornecedores de *softwares* e equipamentos de rede, de produção de conteúdos nas diferentes indústrias culturais, de gestão de bancos de dados e de equipamentos para o usuário final. Neste último caso, trata-se de uma parte da indústria eletro-eletrônica, que inclui também, especificamente, a produção de equipamentos de som e de vídeo, não representados no esquema, mas que devem ser levados em consideração na análise porque são importantes na relação do usuário com a indústria cultural no seu conjunto, enquanto sistema (2006, p. 68).

Acrescente-se que a importância dessa parte intermediária da indústria também se refere à dependência que provoca entre os usuários (institucionais ou não), dado o arranjo tecnológico, a legislação de propriedade intelectual e de autor.

Seja como for, e mais uma vez se remete ao aprofundamento de questões históricas e interpretativas para outros trabalhos (LÉVY, 1993, 1996, 1999;

LEMOS, 2002, 2010), deve-se assinalar que o significado social da informática foi profundamente transformado com os movimentos sociais na década de 1970, que pretenderam oferecer acesso à técnica e às suas possibilidades aos indivíduos, à aspiração posteriormente apropriada pela indústria.

A informática pessoal não era prevista por governos ou empresas, mas foram movimentos sociais que preconizaram sua reapropriação individual em contradição com seu monopólio por grandes burocracias públicas e privadas. O movimento se desdobrou no final dos anos 1980 com a construção da internet como espaço de encontro, compartilhamento e criatividade coletiva – com a interconexão entre servidores de informação –, aprofundada depois na década de 1990 com a criação da Web – com a interconexão entre documentos textuais, de imagens e sonoros. Portanto, o papel dos movimentos sociais e da sociedade civil foi central na construção da internet como parte de opções coletivas e culturais.

A internet é exemplo de construção cooperativa internacional, expressão de um movimento amplo alimentado por centenas de iniciativas dispersas, individuais, locais, alimentados por redes de empresas, associações, universidades, iniciativas estatais, articuladas e articuladoras de mídias tradicionais, como jornais, televisões, bibliotecas, museus etc.

O espaço construído (ciberespaço) permite práticas de comunicação interativa, recíproca, comunitária e intercomunitária. Esse horizonte cultural é vivo, heterogêneo e intotalizável, embora permita o desenvolvimento de uma ética do respeito e de reconhecimento. Como afirma Lévy,

(...) qualquer tentativa para reduzir o novo dispositivo de comunicação às formas midiáticas anteriores (esquema ‘um - todos’ de um centro emissor em direção a uma periferia receptora) só pode empobrecer o alcance do ciberespaço, mesmo se compreendemos perfeitamente os interesses econômicos e políticos em jogo (1999, p. 126).

Portanto, a interconexão “sempre preferível ao isolamento” está na origem da cultura digital e implica que cada computador do planeta – ou outras tecnologias como torradeira e automóvel para ficar com um exemplo de Lévy (1999) –, poderia estar conectado em rede de cabos ou sem fio. Entretanto, a interconexão é uma das peças do quebra-cabeça. As outras duas são a criação de comunidades virtuais e a inteligência coletiva. Ambas prolongam a primeira, já que dependem da interconexão.

As comunidades virtuais são criadas a partir das afinidades de interesses comuns, projetos, trocas, tudo isso independente de proximidades geográficas e posições sociais e institucionais. Deve-se dizer que essas comunidades são reais e as interações na rede são em muitos casos desdobrados em laços sociais presenciais.

A inteligência coletiva é o ideal de coletivo mais imaginativo e criativo, capaz de aprender e inventar de forma mais rápida e intensa a partir das interações e de patrimônio de questões e respostas desenvolvidas de forma compartilhada.

A internet e o ciberespaço são elementos técnicos, as comunidades virtuais são manifestações concretas dos processos criativos e, logicamente, realizam-se em função de diferentes interesses e intenções, sejam eles econômicos, de entretenimento, sérios, frívolos, mas apresentam-se como condição do desenvolvimento de uma inteligência coletiva.

Seja como for, os três aspectos, interconexão, comunidades virtuais e inteligência coletiva podem ser pensados como desdobramento dos valores mais tradicionais do iluminismo, autonomia e abertura para a alteridade (LÉVY, 1999, p. 132).

Cada um dos três aspectos constitui a condição necessária para isto: não há comunidade virtual sem interconexão, não há inteligência coletiva em grande escala sem virtualização ou desterritorialização das comunidades no ciberespaço. A interconexão condiciona a comunidade virtual, que é uma inteligência coletiva em potencial (LÉVY, 1999, p. 133).

Finalmente, a cultura digital não é uma infraestrutura técnica particular das comunicações. A cultura digital refere-se a tipos particulares de ligações entre pessoas.

Como se viu, a Internet tem uma dimensão econômica insofismável. Embora a preocupação aqui não seja dar ênfase excessiva a esse componente, deve-se lembrar que a internet nasce pública e atinge a maturidade sendo objeto de desejo de inúmeras empresas das indústrias culturais, que procuram aproveitar seus potenciais, menos com o sentido de ampliação da esfera pública de conversação, e muito mais amplificando os desejos de ganho comercial e de trocas econômicas. As duas alternativas convivem como potenciais, ou como o termo indica, como alternativas virtuais.

Nesse quadro, evidentemente, o sonho de ampliação da democracia cultural tem duplo aspecto: de um lado, a ampliação do acesso a equipamentos digitais na lógica dos mercados e de outro, a ampla ação do Estado para contrabalançar o jogo do mercado, conferindo aos cidadãos meios para exercício dos direitos culturais, ou seja, o mais amplo acesso à produção e aos meios da criatividade cultural, inclusive aos instrumentos tecnológicos que permitam o desfrute de parte do potencial disponibilizado pelo mundo digital.

Nesse sentido, as ações do Estado por meio de políticas públicas são um instrumento de fundamental importância. No campo das políticas culturais, vale destacar um programa do Ministério da Cultura que atua nessa direção, o Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva, que desenvolve uma ação, denominada Ação Cultura Digital.

3 OS INTERCONECTADOS: INCLUSÃO DIGITAL NO BRASIL ENTRE 2002-2008

Embora aqui se reconheça que o simples levantamento de aspectos quantitativos não permita tratar a contento a complexidade política e econômica da questão envolvida na democratização das TICs e dos usos conferidos socialmente às tecnologias digitais, sem dúvida, a apresentação organizada desses dados constitui-se em um bom ponto de partida, pois permite contextualizar e delimitar aspectos importantes do problema de forma sintética e objetiva. Esses dados permitem indicar o número e quais pessoas por perfil de renda e localização geográfica têm acesso aos microcomputadores e à internet no domicílio.

A exclusão digital tem fortes relações com o perfil socioeconômico da população brasileira e reproduz grande parte dos fenômenos da exclusão e das desigualdades sociais.

A tabela 1 apresenta dados agregados e panorâmicos sobre a evolução da inclusão digital no Brasil, entre 2002 e 2008.

TABELA 1

Inclusão digital – Brasil, 2002-2008

(Percentual de pessoas com posse de microcomputadores, celular, DVD e acesso à internet)

Categorias	2002		2008	
	Não tem	Tem	Não tem	Tem
Microcomputador	86,32	13,68	68,35	31,65
N.º de pessoas	146.673.388	23.242.155	125.833.369	58.265.560
Renda Média	332,81	1.473,19	352,14	1.103,48
Internet	90,22	9,78	76,08	23,92
N.º de pessoas	153.289.778	16.625.765	140.061.097	44.037.832
Renda Média	355,94	1.704,09	378,10	1.264,77
Celular	65,81	34,19	22,24	77,76
N.º de pessoas	111.817.239	58.098.304	40.946.670	143.152.259
Renda Média	266,41	865,91	287,79	658,17
DVD	-	-	27,34	72,66
N.º de pessoas	-	-	50.333.844	133.765.085
Renda Média	-	-	342,17	668,71

Fonte: Microdados PNAD (IBGE).

Elaboração Disoc/Ipea.

Obs.: 1 Valores setembro de 2008, deflacionados pelo INPC médio.

Os dados mostram uma ampliação acentuada da posse de computadores entre os dois anos. Em 2002, 146,6 milhões de pessoas (86,32%) não tinham microcomputador, número que cai em 2008 para 125,8 milhões (68,35%). Portanto, o percentual de pessoas que tinham computador no Brasil salta de 13% para 31,6%.

Interessante notar que a renda média dos que não tinham microcomputador em 2002 era de R\$ 332,8, e em 2008 era de R\$ 352,14. Se a comparação da renda entre os dois anos recai sobre os que têm micro observa-se que a renda é de R\$ 1.473,19 em 2002 e cai para R\$ 1.103,19. Essa diferença que percentualmente é de quase 25% indica a inclusão de pessoas com menor renda no grupo dos que têm computador em casa. De qualquer forma, a renda dos “incluídos digitais” é maior nos dois anos.

Algo similar acontece com o acesso à internet, que sofre um processo de expansão acelerada nos domicílios brasileiros. O número de pessoas que tinham internet em 2002 salta de 16,6 milhões para 44 milhões, uma inclusão de 27,4 milhões de pessoas.

A relação entre os que tinham acesso simultâneo à internet e ao computador era da ordem de 71,5% em 2002 e sobe para 75,5% em 2008. Ou seja, a relação entre computador e internet é quase simbiótica, tendo-se um provavelmente se tem o outro. Entretanto, há necessidade de recursos adicionais para a compra de pacotes de internet. Os dados mostram que nem sempre essa possibilidade é real. Os processos de posse de computador e de acesso à internet caminham em linhas próximas, mas diferentes.

Como as convergências digitais transformam diferentes suportes e dispúnhamos de informações de acesso a certos bens duráveis no domicílio, relacionados às comunicações e afetados pelos novos processos tecnológicos, construímos as tabelas que se seguem com informações a respeito de posse de celulares e DVDs. Deve-se lembrar que essas tecnologias oferecem diferentes recursos de comunicação, interconectividade e formas de interface com o usuário, o que pode implicar preços e diferentes possibilidades de acesso, a depender da renda disponível.

Nas tabelas 2 e 3, apresenta-se o percentual de pessoas que têm computador, internet, celular e DVD, ano a ano, desde 2002 até 2008, por unidade da Federação, permitindo ver os diferentes dinamismos socioeconômicos em cada estado e região brasileira.

Em quase todos os estados, observou-se aumento do número de pessoas com posse de computador e acesso à internet. Deve-se enfatizar que o percentual de inclusão e o ritmo desse processo é diferenciado de estado para estado, certamente estão relacionados ao porte das economias e do desenvolvimento econômico de cada um das regiões da Federação.

Destacam-se as diferenças regionais no acesso à internet apresentadas na tabela 2, mostrando que nos estados das regiões Norte e Nordeste, a cobertura ou acesso à internet aumenta, mas os resultados ainda não alcançam a média brasileira (31,6%). Nas regiões Sudeste e Sul, as taxas de cobertura também são altas, puxando a média nacional para cima. No Centro-Oeste, vale destacar o padrão absolutamente diferenciado do Distrito Federal, que apresenta os melhores índices do país, com 56% da população com acesso domiciliar ao microcomputador e 46% com acesso à internet.

TABELA 2

Inclusão digital no Brasil por unidade da Federação, 2002-2008

(Percentual de pessoas com posse de microcomputadores e acesso à internet)

Categorias		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Brasil	Microcomputador	13,68	14,71	15,69	18,10	21,68	26,52	31,65
	Internet	9,78	10,82	11,52	13,19	16,31	19,78	23,92
Rondônia	Microcomputador	9,23	9,30	8,19	7,70	12,59	18,65	21,17
	Internet	5,33	6,77	5,26	4,95	9,15	13,23	15,28
Acre	Microcomputador	6,74	9,62	6,23	9,34	11,70	19,54	21,68
	Internet	3,84	7,80	4,40	5,76	8,61	13,62	15,96
Amazonas	Microcomputador	8,99	8,10	7,33	8,86	10,93	15,92	20,81
	Internet	4,95	4,75	4,40	4,83	7,07	8,19	11,20
Roraima	Microcomputador	6,54	9,20	6,42	9,24	10,67	18,49	19,92
	Internet	4,85	6,19	4,61	4,73	7,03	11,25	14,21
Pará	Microcomputador	6,54	6,03	5,40	6,97	8,14	10,55	14,60
	Internet	4,45	3,76	3,04	3,40	4,26	5,90	7,82
Amapá	Microcomputador	7,54	6,91	8,83	12,42	10,78	14,52	17,05
	Internet	4,46	3,67	4,50	7,42	4,84	9,21	9,02
Tocantins	Microcomputador	5,22	5,06	6,13	7,87	10,28	13,08	16,13
	Internet	2,34	2,54	3,72	4,72	5,98	8,25	11,59
Maranhão	Microcomputador	2,95	3,52	3,80	3,60	6,13	7,77	10,72
	Internet	2,01	2,76	2,65	1,68	4,22	5,23	7,25
Piauí	Microcomputador	4,44	3,44	5,07	5,69	6,67	9,73	12,17
	Internet	3,04	2,86	3,94	4,28	4,51	6,83	8,33
Ceará	Microcomputador	5,58	5,81	6,09	7,18	8,60	10,67	14,63
	Internet	3,82	3,93	4,03	4,58	6,19	7,55	10,71
Rio Grande do Norte	Microcomputador	7,19	7,65	8,07	9,72	11,08	16,03	19,99
	Internet	5,87	5,34	6,13	7,14	7,78	11,28	13,38
Paraíba	Microcomputador	6,27	6,60	6,50	9,18	10,90	11,80	15,30
	Internet	4,41	4,27	5,18	6,87	7,19	8,67	11,73

(Continua)

(Continuação)

Categorias		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Pernambuco	Microcomputador	6,50	6,59	7,58	8,72	10,11	12,88	16,33
	Internet	4,75	4,62	5,42	6,13	7,55	9,22	11,74
Alagoas	Microcomputador	3,99	4,93	4,82	5,45	8,21	9,23	12,39
	Internet	3,26	3,86	3,88	3,85	5,67	6,35	9,22
Sergipe	Microcomputador	6,50	8,62	8,38	9,93	13,32	17,11	23,30
	Internet	4,43	6,07	6,13	6,27	9,35	12,40	16,19
Bahia	Microcomputador	5,56	5,85	6,84	8,33	10,27	13,52	17,37
	Internet	4,13	4,14	4,82	5,62	7,19	9,95	13,59
Minas Gerais	Microcomputador	12,47	12,90	14,89	17,12	21,83	27,23	33,02
	Internet	8,19	8,40	10,09	11,45	15,44	19,51	24,32
Espírito Santo	Microcomputador	13,16	14,67	17,22	19,61	22,34	28,98	34,80
	Internet	9,65	11,41	12,43	14,50	16,68	22,04	27,71
Rio de Janeiro	Microcomputador	18,42	20,57	22,37	25,98	31,28	36,14	43,20
	Internet	13,60	15,66	16,96	19,57	24,87	29,10	34,90
São Paulo	Microcomputador	23,22	24,94	25,95	29,54	33,85	41,39	46,54
	Internet	17,52	18,98	19,86	23,04	27,26	32,59	36,60
Paraná	Microcomputador	16,82	18,34	21,51	23,86	29,19	36,19	42,67
	Internet	11,25	13,67	15,83	17,97	21,26	26,19	32,10
Santa Catarina	Microcomputador	18,60	20,38	22,79	27,50	34,68	39,30	46,19
	Internet	12,13	15,19	16,32	20,55	26,40	29,13	35,72
Rio Grande do Sul	Microcomputador	15,49	17,35	18,71	21,71	26,51	31,05	37,16
	Internet	10,27	11,96	13,57	14,83	19,36	21,68	25,98
Mato Grosso do Sul	Microcomputador	12,24	12,25	12,91	15,76	19,19	23,86	28,34
	Internet	8,45	9,67	9,02	11,13	13,88	16,61	20,35
Mato Grosso	Microcomputador	10,01	10,08	9,88	13,06	14,70	18,30	27,57
	Internet	6,62	8,06	6,84	8,65	9,67	12,42	21,85
Goiás	Microcomputador	9,01	10,54	11,64	12,67	16,51	21,63	27,29
	Internet	6,10	7,48	7,77	8,24	10,79	15,09	18,78
Distrito Federal	Microcomputador	27,55	29,42	33,36	36,52	42,15	49,38	55,06
	Internet	21,62	24,09	26,73	28,31	31,78	38,96	45,48

Fonte: Microdados PNAD (IBGE).
Elaboração: Disoc/Ipea.

TABELA 3
Inclusão digital no Brasil por unidade da Federação, 2002-2008
 (Percentual de pessoas com posse de celular e DVD)

Categorias		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Brasil	Celular	34,19	38,30	47,90	60,49	64,92	69,12	77,76
	DVD	-	-	-	-	-	-	72,66
Rondônia	Celular	28,48	40,63	44,96	54,16	59,78	61,99	71,47
	DVD	-	-	-	-	-	-	66,41
Acre	Celular	31,60	37,49	39,28	53,64	63,50	64,82	76,91
	DVD	-	-	-	-	-	-	65,30
Amazonas	Celular	38,57	39,53	38,36	43,74	51,51	62,33	69,05
	DVD	-	-	-	-	-	-	73,86
Roraima	Celular	27,44	40,82	34,17	48,11	57,10	62,14	70,61
	DVD	-	-	-	-	-	-	68,69
Pará	Celular	27,69	32,71	34,49	46,71	54,40	56,14	70,40
	DVD	-	-	-	-	-	-	66,35
Amapá	Celular	34,32	37,05	52,46	57,75	66,47	68,10	69,98
	DVD	-	-	-	-	-	-	73,17
Tocantins	Celular	15,38	19,56	30,51	48,11	58,14	62,07	68,14
	DVD	-	-	-	-	-	-	58,13
Maranhão	Celular	13,23	18,03	24,27	28,34	34,24	39,79	49,48
	DVD	-	-	-	-	-	-	60,10
Piauí	Celular	13,05	15,40	21,39	31,81	37,36	45,31	55,27
	DVD	-	-	-	-	-	-	58,53
Ceará	Celular	19,23	22,71	31,85	45,95	51,52	58,11	70,19
	DVD	-	-	-	-	-	-	65,01
Rio Grande do Norte	Celular	24,23	29,52	39,16	57,10	61,39	66,86	75,17
	DVD	-	-	-	-	-	-	76,80
Paraíba	Celular	21,30	24,66	33,78	49,75	55,73	62,39	73,39
	DVD	-	-	-	-	-	-	75,62
Pernambuco	Celular	28,29	31,25	37,83	54,96	59,75	62,61	72,68
	DVD	-	-	-	-	-	-	73,58
Alagoas	Celular	19,66	19,98	26,72	39,42	44,70	55,87	60,63
	DVD	-	-	-	-	-	-	68,22
Sergipe	Celular	26,63	30,40	40,64	57,38	60,88	75,14	82,99
	DVD	-	-	-	-	-	-	78,54
Bahia	Celular	17,82	19,09	25,51	36,79	42,32	50,43	61,03
	DVD	-	-	-	-	-	-	63,78

(Continua)

(Continuação)

Categorias		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Minas Gerais	Celular	31,17	35,73	47,55	60,44	66,36	69,19	79,78
	DVD	-	-	-	-	-	-	71,86
Espírito Santo	Celular	33,57	38,15	50,05	63,15	69,28	76,90	82,64
	DVD	-	-	-	-	-	-	77,19
Rio de Janeiro	Celular	51,17	52,39	61,21	73,26	73,74	75,99	83,93
	DVD	-	-	-	-	-	-	78,30
São Paulo	Celular	40,52	45,04	56,47	69,37	72,75	77,15	84,93
	DVD	-	-	-	-	-	-	80,18
Paraná	Celular	34,67	39,57	52,43	65,78	72,65	77,86	83,37
	DVD	-	-	-	-	-	-	72,88
Santa Catarina	Celular	38,23	43,54	58,63	73,43	76,00	77,59	84,66
	DVD	-	-	-	-	-	-	76,03
Rio Grande do Sul	Celular	53,88	61,34	72,22	83,83	85,37	85,10	90,32
	DVD	-	-	-	-	-	-	70,65
Mato Grosso do Sul	Celular	41,64	44,27	62,07	77,61	82,27	83,74	88,88
	DVD	-	-	-	-	-	-	64,12
Mato Grosso	Celular	35,66	38,78	49,10	62,67	65,42	64,16	78,52
	DVD	-	-	-	-	-	-	63,90
Goiás	Celular	36,85	45,18	58,10	70,94	75,55	78,19	85,61
	DVD	-	-	-	-	-	-	72,50
Distrito Federal	Celular	62,23	70,22	81,34	89,00	90,54	92,07	94,76
	DVD	-	-	-	-	-	-	84,83

Fonte: Microdados PNAD (IBGE).
Elaboração: Discoc/Ipea.

A tabela 3 mostra que a proporção da população com acesso ao telefone celular também mais do que dobrou entre 1992 e 2008, sendo maior nos estados do Sul e Sudeste e no Distrito Federal. A posse de DVDs também é desigual, sendo maior nos estados mais ricos.

A tabela 4 apresenta a relação entre posse de computadores e acesso à internet entre o 1% mais rico e os 50% mais pobres.

Entre o 1% mais rico de 2002, 76% (ou 1 milhão e 200 mil pessoas que moravam em domicílios com renda média de R\$ 6.411,55) possuíam microcomputador e 70,6% tinham acesso à internet. Esse número evoluiu para 87,3% e 83% em 2008. Em termos absolutos, sem considerar efeitos de composição, o aumento de pessoas desse grupo com acesso ao microcomputador doméstico e à internet aumentou em aproximadamente 326 mil pessoas.

Já entre o grupo dos 50% mais pobres de 2002, ou seja, aqueles com renda domiciliar média de R\$ 127,4, 98,5% não tinham microcomputador em casa e 99,4% não tinham internet, o que corresponde a mais ou menos 83,6 milhões de pessoas com exclusão digital. Enquanto em 2002, apenas 1,5% desse grupo de renda tinha micro em casa e 0,6% tinha internet; em 2008, a cobertura aumentou para 12,3% e 6,8%, respectivamente.

Os dados são eloquentes em relação ao aumento do acesso a celulares – apenas 16% dos 50% mais pobres possuíam celulares em 2002, percentual que sobe para 64,5% em 2008. Também acessível é o DVD, presente em 64,5% dos domicílios. Entre o 1% mais rico, ambos os recursos estão praticamente universalizados.

TABELA 4

Inclusão digital por rendimento (1% mais e 50% mais pobres) – Brasil, 2002-2008

(Percentual de pessoas com posse de microcomputadores, celular, DVD e acesso à internet)

Categorias	2002		2008	
	Não tem	Tem	Não tem	Tem
1% mais ricos				
Microcomputador	23,98	76,02	12,11	87,89
N.º de pessoas	407.527	1.291.929	222.900	1.618.108
Renda Média	6.745,79	6.411,55	7.175,55	7.102,98
Internet	29,37	70,63	16,90	83,10
N.º de pessoas	499.159	1.200.297	311.192	1.529.816
Renda Média	6.632,64	6.432,64	7.108,94	7.111,98
Celular	9,22	90,78	2,84	97,16
N.º de pessoas	156.763	1.542.693	52.330	1.788.678
Renda Média	6.216,54	6.517,82	7.130,87	7.110,93
DVD	-	-	5,90	94,10
N.º de pessoas	-	-	108.689	1.732.319
Renda Média	-	-	6.956,54	7.120,75
50% mais pobres				
Microcomputador	98,48	1,52	87,71	12,29
N.º de pessoas	83.667.101	1.290.506	80.735.647	11.313.635
Renda Média	127,49	162,55	174,04	232,04
Internet	99,35	0,65	93,19	6,81
N.º de pessoas	84.405.344	552.263	85.780.298	6.268.984

(Continua)

(Continuação)

Categorias	2002		2008	
	Não tem	Tem	Não tem	Tem
Renda Média	127,81	159,82	176,90	238,31
Celular	83,96	16,04	31,73	68,27
N.º de pessoas	71.330.834	13.626.773	29.206.286	62.842.996
Renda Média	122,18	154,80	148,81	194,33
DVD	-	-	35,46	64,54
N.º de pessoas	-	-	32.640.976	59.408.306
Renda Média	-	-	160,18	191,88

Fonte: Microdados PNAD 2005 (IBGE).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Em termos absolutos, a expansão da cobertura é impressionante, para acesso a microcomputadores. Esse número é de quase 10 milhões e para internet de 5 milhões. Esses dados por si são ilustrativos do processo de expansão do acesso ao computador e à internet ocorridos no Brasil ao longo da década.

Para efeito de diagnóstico, igualmente relevantes são os números extremos, por um lado ainda se têm 80,7 milhões de excluídos do acesso a microcomputador e 85,7 milhões sem internet domiciliar. Por outro lado, como já se viu, aparece a incrível expansão da cobertura, tendência positiva que deve ser ressaltada.

No entanto, outros são os mecanismos de acesso ao mundo do microcomputador e da internet em termos absolutos. Esse é o tema da próxima seção.

4 PARTICIPANTES DA COMUNIDADE VIRTUAL NO BRASIL

As formas de acesso, as condições socioeconômicas e a presença ou não de recursos públicos e sociais condicionam o acesso ao mundo da internet. A tabela 4 apresenta uma série de informações sobre o acesso à internet. Serão interpretadas as informações em grandes linhas. Fica o convite ao leitor para explorar os dados em seus desdobramentos regionais, em cada estado e em outras variantes que lhes sejam interessantes.

A tabela 5 mostra que 20,9% da população acessou a internet nos últimos três meses (PNAD, 2005). As regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste apresentaram médias de acesso maiores que a do Brasil. O Distrito Federal apresentou o maior percentual de pessoas com acesso (41%), enquanto Alagoas teve o menor percentual (7,57%). Quando se toma as regiões metropolitanas vê-se o maior acesso na região de Curitiba (34,7%), seguida por São Paulo (33,8%).

Os grupos de renda mais alta desfrutam de maior percentual de acesso. Entre os que ganham mais de cinco salários mínimos (SMs), 68,6% haviam acessado a internet nos últimos três meses, percentual que fica em 4,7% entre aqueles com até meio SM. A questão de gênero não afeta muito o acesso, mas os negros têm um acesso muito menor que os brancos (13,2% contra 28,2%).

Quanto à posição na ocupação, 61% dos militares, 46,9% dos funcionários públicos e 40,5% dos empregadores fez acesso nos últimos três meses. Quanto à duração do uso da internet, 30,5% dos internautas usam a internet entre 40 a 44 horas semanais, 18,2% entre 45 e 48 horas e 19,5% mais de 49 horas. Ou seja, a internet se constitui em parte importante do uso do tempo, inclusive tendo grande acesso entre os estudantes (35,7%), desocupados (26,7%) e jovens de 18 a 24 anos (31,5%).

Chama atenção, em primeiro lugar, que 49,9% dos brasileiros que acessaram a internet nos últimos três meses (referência à PNAD, 2005) têm acesso à internet em casa e 31,1% adicionais recorrem ao uso em outros domicílios. As variações no acesso entre as regiões e estados da Federação decorrem de diferentes qualidades e características sociais, econômicas e sociais, que não podem ser desprezadas. Não é lugar aqui para acentuar as conhecidas desigualdades e níveis de desenvolvimento social e econômico presentes no território nacional.

Ao se tomar o uso da internet em outros domicílios como foco de análise, é visto que esta se torna uma importante opção de acesso para a população de menores rendimentos. Entre os moradores de domicílios com renda de até meio salário mínimo, apenas 9,2% fazem o acesso à internet em casa e 30,9% o fazem em outros domicílios.

Outro exemplo, agora relacionado à posição na ocupação, pode ser dado pelo trabalhador doméstico sem carteira. Entre esses, apenas 19% acessa a internet no próprio domicílio, enquanto 33% tem acesso a esse serviço em outro domicílio. Já 60% dos trabalhadores por conta própria acessam a internet em casa. Entre as pessoas sem ocupação, 41% acessa a internet em casa e 41,6% em outro domicílio. Entre as que estudam, 46,5% acessam no domicílio e 37,9% em outro domicílio.

Interessante, no entanto, é que as opções de acesso à internet não se resumem a essas duas possibilidades. Há a possibilidade de acesso no trabalho, quando a opção é relevante para empregados com carteira (70,8%), militares (72%), estatutários (71%), empregadores (71%) e assim por diante.

TABELA 5
Percentual de pessoas que acessaram a internet nos últimos três meses por local de acesso, segundo grandes Regiões, unidades da Federação e regiões metropolitanas – 2005

Categorias	% de pessoas acessaram a internet	Local de acesso					
		Domicílio	Trabalho	Estabelecimento de Ensino	Centro público de acesso gratuito	Centro público de acesso pago	Outro domicílio
Grandes Regiões							
Brasil	20,94	49,9	39,7	25,7	10,0	21,9	31,1
Norte	12,02	28,7	37,4	27,1	10,9	38,1	28,4
Nordeste	11,94	34,7	35,9	27,1	9,6	33,1	31,5
Sudeste	26,21	55,7	39,3	23,7	9,8	19,7	30,7
Sul	25,54	52,9	42,6	29,6	9,8	14,6	32,8
Centro-Oeste	23,41	45,2	43,9	26,5	12,1	23,3	30,1
Unidades da Federação							
Rondônia	13,84	31,3	41,9	20,8	10,2	29,5	35,3
Acre	14,16	34,8	45,2	19,3	10,6	24,9	33,3
Amazonas	10,89	33,5	33,3	27,8	9,8	43,0	27,5
Roraima	13,59	28,5	34,1	19,9	5,1	31,6	23,9
Pará	10,75	25,9	36,7	28,1	11,8	39,7	27,4
Amapá	20,29	28,0	33,1	26,4	7,7	54,8	25,1
Tocantins	14,33	25,6	42,2	35,0	14,0	30,4	26,7
Maranhão	7,73	17,9	36,8	29,0	7,6	39,9	29,2
Piauí	10,39	29,8	32,9	24,1	10,0	34,1	30,8
Ceará	12,92	28,0	33,4	30,4	8,2	40,5	25,8
Rio Grande do Norte	12,89	42,6	36,8	24,0	6,7	23,7	31,9
Paraíba	12,37	44,5	37,3	24,3	9,4	25,5	36,5
Pernambuco	13,58	38,2	36,2	25,6	8,1	28,3	31,9
Alagoas	7,57	46,6	43,0	29,3	7,8	21,5	35,8
Sergipe	12,57	36,7	39,8	27,5	10,8	25,1	31,9
Bahia	12,99	35,6	35,5	27,3	12,5	36,3	33,2
Minas Gerais	18,79	45,2	41,4	25,8	8,3	19,6	33,1
Espírito Santo	23,7	49,4	39,6	28,3	5,2	15,6	30,4
Rio de Janeiro	26,53	56,3	37,5	20,0	11,5	20,3	34,2
São Paulo	29,87	59,0	39,4	24,1	10,0	19,8	28,8
Paraná	25,83	53,8	41,8	27,8	10,5	19,2	32,5
Santa Catarina	29,37	53,7	43,3	31,8	10,3	11,3	34,4
Rio Grande do Sul	23,19	51,4	43,1	29,9	8,7	12,0	32,1
Mato Grosso do Sul	22,55	41,0	39,2	31,2	9,4	28,3	25,6

(Continua)

(Continuação)

Categorias	% de pessoas acessaram a internet	Local de acesso					
		Domicílio	Trabalho	Estabelecimento de Ensino	Centro público de acesso gratuito	Centro público de acesso pago	Outro domicílio
Mato Grosso	18,33	41,1	47,2	28,1	12,6	22,1	26,9
Goiás	18,86	35,6	41,0	27,5	9,2	26,4	28,5
Distrito Federal	41,14	60,0	47,7	22,0	16,2	17,8	36,1
Regiões Metropolitanas							
Belém	19,2	33,1	38,1	27,4	9,8	38,5	30,6
Fortaleza	21,78	35,1	34,1	30,3	6,2	41,5	28,1
Recife	21,65	45,9	39,4	25,6	9,3	21,1	33,4
Salvador	26,35	43,6	38,1	25,8	9,5	30,5	34,9
Belo Horizonte	27,85	56,2	46,7	24,2	7,4	18,3	33,1
Rio de Janeiro	27,87	58,5	38,3	18,8	11,6	20,8	35,0
São Paulo	33,87	60,8	41,4	23,2	11,6	20,8	28,9
Curitiba	34,76	58,3	44,4	28,5	12,7	16,5	31,2
Porto Alegre	30,53	59,1	48,1	27,3	10,5	14,1	32,7

Fonte: IBGE/Microdados PNAD 2005.

Elaboração: Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc)/Disoc/Ipea.

O acesso à internet em estabelecimentos de ensino é opção para grupos grandes de pessoas, a exemplo dos trabalhadores para o próprio consumo (46,9%), que ocorre, sobretudo, no meio rural, da população com renda até meio SM (42,5%) e para os trabalhadores domésticos sem carteira (39%).

Os centros de acesso público são opções ainda restritas a apenas 10% da população usuária da internet, enquanto os centros de acesso pagos servem a 21,9% da população. Note-se que para algumas regiões metropolitanas, como Belém e Fortaleza, o centro público pago é importante opção de acesso à internet, atendendo aproximadamente 40% das pessoas.

TABELA 6
Percentual de pessoas que acessaram à internet nos últimos três meses por local de acesso segundo categorias selecionadas – 2005

Categorias	% de pessoas acessaram a internet	Local de acesso					
		Domicílio	Trabalho	Estabelecimento de Ensino	Centro público de acesso gratuito	Centro público de acesso pago	Outro domicílio
Renda Domiciliar per Capita							
Até 1/2 sm	4,73	9,2	11,6	42,5	16,6	33,9	30,9
De 1/2 a 1 sm	11,47	18,2	23,8	35,0	13,8	31,5	33,8
De 1 a 3 sm	26,95	46,0	38,2	24,2	9,8	23,1	31,9
De 3 a 4 sm	51,5	67,5	46,9	21,9	7,8	17,8	30,5
De 4 a 5 sm	58,74	71,8	50,3	23,4	9,0	15,4	29,2
5 sm ou mais	68,68	80,4	57,4	19,4	6,9	12,5	28,3
Sexo							
Masculino	21,89	50,3	43,5	23,6	9,5	24,1	31,3
Feminino	20,06	49,5	35,8	27,8	10,5	19,7	30,8
Raça/cor							
Branca	28,2	56,9	41,8	24,5	9,1	18,9	31,1
Negra	13,26	33,6	34,8	28,4	12,0	28,8	31,1
Faixa Etária							
10 a 17 anos	27,92	40,6	3,8	49,2	14,6	32,4	40,1
18 a 24 anos	31,5	43,8	34,2	32,7	13,0	29,2	37,4
25 a 29 anos	27,04	46,3	55,0	18,8	9,0	20,3	33,0
30 a 49 anos	19,46	58,0	62,6	9,9	5,8	12,5	21,9
50 anos ou mais	7,31	71,5	52,3	4,4	4,3	6,4	16,5
Posição na Ocupação							
Empregado com carteira de trabalho assinada	34,4	47,2	70,8	15,6	6,5	15,2	26,2
Militar	61,22	49,4	72,0	9,6	7,3	19,9	28,0
Funcionário público estatutário	46,95	55,7	71,7	11,7	8,3	11,0	21,5
Outro empregado sem carteira de trabalho assinada	21,66	44,5	53,9	24,1	10,9	25,8	33,1
Trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada	3,68	33,7	32,5	17,7	11,1	17,7	29,4

(Continua)

(Continuação)

Categorias	% de pessoas acessaram a internet	Local de acesso					
		Domicílio	Trabalho	Estabelecimento de Ensino	Centro público de acesso gratuito	Centro público de acesso pago	Outro domicílio
Trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada	4,15	19,6	14,2	39,0	12,2	32,7	33,4
Conta própria	12,03	60,5	42,5	11,0	7,2	20,9	28,3
Empregador	40,54	65,7	71,0	6,3	3,1	9,1	17,8
Trabalhador na produção para o próprio consumo	1,44	33,8	4,5	46,9	10,2	13,4	33,7
Trabalhador na construção para o próprio uso	12,37	36,6	1,4	25,3	26,4	27,7	35,7
Não remunerado	9,08	43,9	19,4	40,5	11,2	25,3	26,6
Condição de Ocupação							
Ocupadas	22,82	50,3	62,5	16,3	7,5	17,1	26,5
Desocupadas	26,73	41,0	4,6	34,0	15,6	37,0	41,6
Faixa de horas trabalhadas por semana							
Até 14 horas	11,58	46,9	22,4	31,7	11,3	27,0	36,2
15 a 39 horas	20,94	52,8	49,6	23,6	10,7	21,1	30,2
40 a 44 horas	30,51	50,5	71,8	14,7	6,6	14,2	24,5
45 a 48 horas	18,28	42,6	59,6	14,3	6,4	19,3	25,1
49 horas ou mais	19,51	53,1	63,8	10,5	6,2	16,6	26,6
Condição de Estudo							
Estuda	35,73	46,5	19,4	49,4	15,2	28,7	37,9
Não estuda	15,9	52,5	55,3	7,5	6,0	16,7	25,8

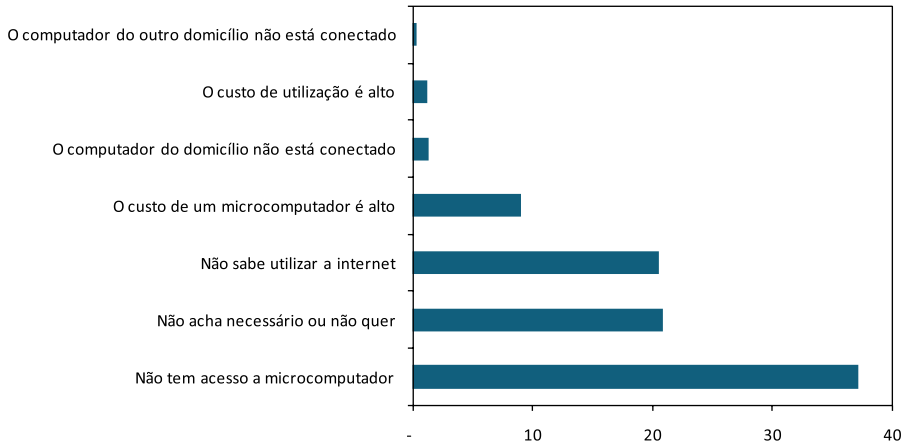
Fonte: IBGE/Microdados PNAD 2005.

Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

Obs: Salário mínimo: R\$ 300,00.

Há ainda outras variáveis que condicionam o uso ou não da internet, como pode ser visto de forma sintética no gráfico 1.

GRÁFICO 1

Motivos dados para a não utilização da internet – 2005

Fonte: IBGE/Microdados PNAD 2005.
Elaboração: Disoc/Ipea.

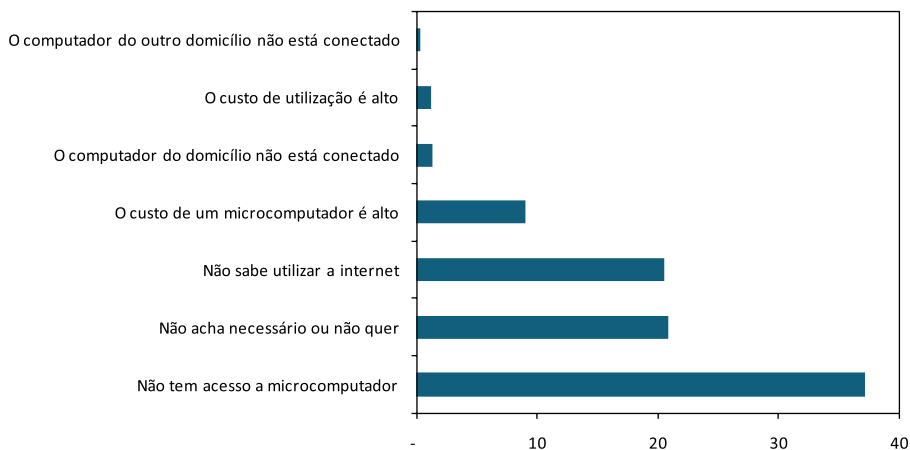
A principal motivação para não utilizar a internet é não ter acesso ao computador (37%), seguido de não achar necessário ou simplesmente não ter vontade (21%) e de não saber utilizá-la (cerca de 20%). O alto custo do computador foi apontado como impeditivo por 9% das pessoas.

Quanto à frequência de acesso, 36% afirmaram acessar a internet todos os dias, enquanto 47,3% o fazem pelo menos uma vez por semana. A internet discada é o tipo de conexão mais frequente para 58,8% das pessoas, enquanto a banda larga é utilizada por 47,8% dos usuários.

As finalidades do uso da internet podem ser sintetizadas pelo gráfico a seguir.

GRÁFICO 2

Percentual de pessoas que utilizam a internet segundo categorias selecionadas por finalidade de uso – 2005



Fonte: IBGE/Microdados PNAD 2005.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Como se deprende do gráfico, tanto as atividades de formação e educação (72%) como as relacionadas às sociabilidades (69%) e ao lazer (54%) foram finalidades muito citadas para o uso da internet. Em um caso fronteiro entre formação e lazer está a leitura de jornais e revistas com 47%. Um número significativo das pessoas apontou a importância instrumental da internet para solucionar problemas e facilitar atividades do cotidiano: interação com órgãos públicos e autoridades de governo (27%), busca de informações e outros serviços (24%), transações bancárias e financeiras (19%), compra encomenda de bens e serviços (14%).

A partir desse panorama geral, pode-se concluir pela complexidade dos processos de acesso e de questões envolvidas com a expansão da internet. Para além das questões econômicas (interconexão e inclusão digital), há um conjunto de transformações sociais e culturais envolvidas nessas tecnologias, que acontecem simultaneamente, junto com complexos movimentos que causam impactos nas sociabilidades, na produção e no acesso a informações e a bens culturais, nos processos de distribuição de bens e serviços e, finalmente, na organização institucional e nas práticas culturais.

5 POLÍTICAS CULTURAIS PARA O DIGITAL: PONTOS DE CULTURA

A convergência tecnológica dissolve gradualmente as fronteiras entre telecomunicações, comunicação de massas e informática, ou seja, entre telefone, televisão e computador. Como já se viu o potencial que a internet abre nesse conjunto se refere à formação de uma inteligência coletiva, uma rede interconectada em tempo real em que se trocam textos, sons e imagens, entre outros. Os impactos dessas transformações na vida cultural são imensos.

As políticas públicas podem incentivar, promover e dinamizar parte dessas transformações, assim como podem se beneficiar de novas formas de coordenação de suas ações, possibilidades abertas por essas mesmas tecnologias. Em termos de políticas públicas federais, inúmeras são as ações de inclusão digital. Muitas usam o digital como parte de políticas de melhorias de suas ações: no campo da educação e ensino à distância, no governo eletrônico, nos processos de criação de transparência pública no que se refere às ações dos governos, pregão eletrônico, controle de compras, no voto eletrônico, em processos fiscais como apresentação de Imposto de Renda etc.

Como se viu anteriormente, 26,7% das pessoas que acessaram a internet nos três meses anteriores à pesquisa da PNAD em 2005 o fizeram em estabelecimento de ensino, 10% em centro público não pago e 21,9% em local público pago. Entre as pessoas de menor renda, o maior percentual de acesso se deu em estabelecimento de ensino (42,6%), centro público não pago (16,6%) e pago (33,9%). Depois dos usos da internet no domicílio, o acesso entre os jovens se faz no estabelecimento de ensino (49,2%), centro público pago (32,4%) e 14,6% em centro público não pago. Então, pode-se afirmar que políticas públicas relacionadas à inclusão digital são parte importante na garantia de acesso ao serviço de internet, embora ainda fossem limitadas em 2005.

As ações do Programa Inclusão Digital do governo federal em 2009 estão descritas no box 1 e representaram aproximadamente R\$ 49 milhões. Como já se disse anteriormente, há outras ações que envolvem o tema desenvolvido pelos ministérios e órgãos setoriais.

BOX 1

Ações do Programa Inclusão Digital – Governo Federal no PPA

Programa Nacional de Apoio à Inclusão Digital nas Comunidades – Telecentros.br O Decreto no 6.991, de 27 de setembro de 2009 determina a estrutura de coordenação – colegiado composto por representantes dos ministérios das Comunicações, da Ciência e Tecnologia e do Planejamento. O programa tem como objetivo ofertar equipamentos de informática, aumentar a conectividade à internet, formar agentes de inclusão digital e distribuir bolsas para jovens monitores.

Projeto Computadores para Inclusão – Projeto CI

Tem como objetivo estimular e organizar o acondicionamento de computadores. Financia cinco centros: Centro de Recondicionamento de Computadores (CRC) em Recife (PE), Porto Alegre (RS), Guarulhos (SP), Belo Horizonte (MG) e Gama (DF), e ainda possui outros dois em implantação, nas cidades de Belém (PA) e Lauro de Freitas (BA). Segundo dados da gerência do programa, em 2009, os centros receberam 20.375 computadores para recondicionamento, além de monitores de vídeo, impressoras, periféricos, partes e peças em desuso, tendo sido recuperados por 455 jovens em formação profissionalizante, e 3.645 computadores recondicionados foram doados a 277 escolas públicas, bibliotecas, telecentros e outros projetos de inclusão digital de todo o país, selecionados pela Coordenação Nacional do Projeto CI.

Observatório Nacional de Inclusão Digital (ONID)

Sistematização dos cadastros de 6,5 mil unidades de telecentros de todo o país. O cadastro também passou a aceitar o registro de centros de inclusão digital sem conexão à internet.

Fonte: SIGPLAN, texto adaptado pelos autores.

As informações a seguir apresentam uma caracterização da infraestrutura e do alcance territorial dos equipamentos e das políticas públicas voltadas para a inclusão digital.

QUADRO I

N. de Municípios	5565	100%
Telecentro funcionando	10694	100%
Telecentro com apoio federal	7658	72%
Municípios com Política ou Plano de inclusão digital	4877	88%
Município com telecentro com iniciativa da Prefeitura	4043	73%
Computadores com acesso à internet disponibilizados para uso do público em geral	2127	-
Computadores na rede pública municipal de ensino com acesso à internet	3451	-
Municípios que garantem acesso ao público de serviços disponibilizados na internet	1829	33%
Municípios que têm serviço de atendimento ao público pela internet	4293	77%
Municípios com existência de computadores ligados em rede	4970	89%
Municípios com acesso a banda larga	5313	95%

Fonte: MUNIC (2009) e IBGE.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Embora o acesso ao microcomputador e à internet seja baixo, como já se viu, deve-se analisar as tendências positivas que mostram aumento rápido do número de pessoas que fazem uso das novas tecnologias.

As políticas públicas ganham inteligibilidade nesse contexto. Nada se fez da noite para o dia nessa área e não há panaceias que resolvam todos os problemas em poucos anos. Aponte-se para o fato de que em 2009 já encontramos 10.694 telecentros em funcionamento, sendo que 72% tinham apoio do governo federal, 88% dos municípios tinham política ou plano de inclusão digital, 73% dos municípios tinham telecentros com iniciativa do próprio município, o número de computadores com acesso para uso público era de 2.127 e na rede municipal de ensino era de 3.451. Ainda 33% dos municípios garantiam ao público acesso a serviços disponibilizados na internet, 77% tinham serviços de atendimento pela internet, 89% dos municípios tinham computadores em rede e 95% já tinham acesso à banda larga em 2009.

Os mapas a seguir apresentam os municípios que desenvolvem políticas no campo da inclusão digital e disponibilizam computadores para uso público com acesso à internet.

MAPA 1

Municípios brasileiros que possuem políticas ou planos de inclusão digital



Fonte: MUNIC (2009) e IBGE.

MAPA 2

Municípios brasileiros que possuem computadores com acesso à internet para uso público

Fonte: MUNIC (2009) e IBGE.

Os mapas mostram a grande abrangência territorial das políticas de inclusão digital. Contudo, os dados sobre acesso da população mostram por sua vez, que essas as políticas ainda têm baixa potência para a universalização do acesso à internet.

Lemos e Lévy (2010) descrevem as preocupações do governo federal.

(...) o governo federal criou a 'Casa Brasil' (telecentro e rádios comunitárias) e o projeto 'Computador para Todos'. Dezenas de milhões de usuários já foram beneficiados com inclusão digital em todo o Brasil. Dados mostram que há crescimento, mas de forma desigual pelas regiões do país. A maioria beneficiada é do Sul e do Sudeste. A divulgação da construção do Modelo Brasileiro de Inclusão Digital e das suas metas governamentais do Plano Plurianual revela que o governo federal está preocupado.

Uma das principais ações criadas pelo governo para combater a exclusão e promover a democratização foi o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) por meio da Lei nº 9.998, do dia 17 de agosto de 2000. (LEMOS; LÉVY, 2010, p. 152-153). Inúmeras são as estruturas no governo federal que se voltam para a inclusão digital, no Ministério de Ciência

e Tecnologia, Planejamento, Comunicações, Educação ou em empresas, como Banco do Brasil e Petrobras. A maior preocupação do governo é com a questão da interconexão. Como já se viu, essa não é questão trivial, mas a perspectiva tecnocrática e econômica não esgota o assunto.

O Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva é um excelente laboratório para ampliar a reflexão, pois se associa à ideia da cultura digital a de democracia cultural. Veremos a partir de agora, mesmo de forma exploratória, alguns resultados desse programa.

O processo de avaliação do Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva realizado pelo Ipea durante 2007, 2008 e concluído em 2009, teve como ponto de partida a elaboração do modelo lógico (ML) do programa. O ML surgiu com as evidências de que parte dos programas governamentais apresentavam problemas e deficiências de concepção e gerenciamento e que essas fragilidades que impactavam nos resultados e nos processos internos das secretarias ou outras estruturas de implementação das ações públicas. O ML basicamente reconstrói a lógica do programa, ou seja, as explicações que justificam o programa, os nexos causais pressupostos para os problemas enfocados, a sua coerência interna, a coesão das ações em relação aos objetivos, entre outros elementos que não serão abordados, a exemplo da análise de vulnerabilidade. O ML procurou dar clareza aos componentes constitutivos do conjunto de ações que devem ser enunciados da forma o mais clara possível.

Interessante assinalar que na aplicação do ML no final de 2007, o que viria a ser denominada “ação cultura digital” tinha outro desenho e nome. Chamava-se “capacitação para ampliação do acesso à produção, à fruição e à difusão culturais”, tinha como subação a “capacitação de agentes em cultura digital”, como produto “agentes em cultura digital capacitados” e como resultado esperado o “fortalecimento das entidades culturais, iniciativas e indivíduos das comunidades”.

Na verdade, duas questões se apresentam. O desenho da ação cultura digital, naquele momento, ainda não era muito claro, inclusive por que era citada como subação e não tinha o destaque que ganharia posteriormente.

A segunda hipótese é que seus significados não puderam ser aprofundados no processo de aplicação do ML, dada a necessidade de entendimento do programa no seu conjunto e no conjunto de suas várias outras ações. Em um exercício de interpretação como o aqui proposto, é possível constatar ou construir em um processo de recontextualização, a coerência dos sentidos entre a ideia de cultura digital com a assim chamada teoria do programa, com o conjunto de explicações que dão partida e justificativa causal ao programa.

Assim, mesmo que o tema da cultura digital tenha sido redesenhado e dimensionado depois da aplicação do ML em 2006, ou seja, tenha entrado na agenda de maneira mais intensa posteriormente, alguns dos seus conteúdos explicativos se supõem, devem ser coesos com os demais princípios e explicações que justificam o programa como um todo.

A percepção a respeito do amadurecimento da ação coaduna com a de Fernandes que descreve a ação.

(...) nenhuma dessas estruturas do Programa Cultura Viva tinha uma rotina de trabalho estabelecida, a não ser os procedimentos de convênio e acompanhamento da Gerência de Gestão do Programa Cultura Viva (GEPRO). A cultura digital, portanto, ainda não havia alcançado, dentro do MinC, um espaço institucional formal. Em 2008, Cláudio Prado (coordenador da ação) deixa o Ministério e a Ação continua sendo conduzida pela Secretaria de Programas e Projetos Culturais. Somente em 2009, já sob condução do Ministro Juca Ferreira, a cultura digital foi repensada dentro do MinC (2010, p. 168).

Dessa forma, esse trabalho dará ênfase a documentos produzidos em anos posteriores ao modelo lógico para refletir a respeito dos significados da ação cultura digital.

No box 2, estão as definições dadas pela Secretaria de Cultura e Cidadania (SCC) do Ministério da Cultura (MinC) para o programa Cultura Viva e para a ação cultura digital.

BOX 2

Objetivos do Programa Cultura Viva e da Ação Cultura Digital

Programa Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva (MinC)

Tem por objetivo incentivar, preservar e promover a diversidade cultural brasileira, ao contemplar iniciativas culturais locais e populares que envolvam comunidades em atividades de arte, cultura, educação, cidadania e economia solidária. “Com a missão de “des-esconder” o Brasil, reconhecer e reverenciar a cultura viva de seu povo”; em 2004, a então Secretaria de Programas e Projetos Culturais (atualmente Secretaria de Cidadania Cultural) do MinC iniciou a implantação dos Pontos de Cultura, que são a expressão de uma parceria firmada entre Estado e sociedade civil. Além dos Pontos de Cultura, o Programa Cultura Viva é integrado por um conjunto de ações: Cultura Digital, Griô, Escola Viva e, mais recentemente, Cultura e Saúde.

(Continua)

(Continuação)

Pontos de Cultura

O Ponto de Cultura é a ação prioritária do Programa Cultura Viva e articula todas as suas demais ações. Para se tornar um Ponto de Cultura, é preciso que uma iniciativa da sociedade civil seja selecionada pelo MinC por meio de edital público. A partir daí, um convênio é estabelecido para o repasse de recursos e o Ponto de Cultura se torna responsável por articular e impulsionar ações já existentes em suas comunidades. O Ponto de Cultura não tem um modelo único de instalações físicas, de programação ou de atividades. Um aspecto comum a todos é a transversalidade da cultura e a gestão compartilhada entre o poder público e a comunidade. Cada um dos pontos recebe uma quantia de R\$ 60 mil/ano, divididos em parcelas semestrais e renováveis por três anos, para investir de acordo com a proposta do projeto apresentado. Parte do incentivo recebido na primeira parcela, no valor mínimo de R\$ 20 mil, é utilizada para aquisição de equipamento básico multimídia em software livre, composto por microcomputador, miniestúdio para gravação de CD, câmera digital e outros materiais que sejam importantes para o Ponto de Cultura. Esta iniciativa está integrada a uma das ações do programa Cultura Viva, a Cultura Digital.

Ação Cultura Digital

A Ação Cultura Digital visa ao compartilhamento de produções simbólicas e aos conhecimentos tecnológicos gerados pela ação autônoma, porém em rede, dos Pontos de Cultura. O programa tem como diretriz interligar as ações locais e promover a troca de experiências dos pontos, bem como a comunicação entre eles a partir da tecnologia digital, possibilitando a circulação da sua produção textual e audiovisual. Cada Ponto de Cultura recebe um kit de cultura digital, com equipamentos avançados, e que podem variar de acordo com a vocação da entidade. Todos recebem um equipamento composto de uma mesa com dois canais de áudio, filmadora, gravador digital e dois computadores que funcionam como ilha de edição para a produção de conteúdos multimídia, permitindo a gravação de arquivos de áudio e vídeo, a publicação de páginas na internet e a realização de programas de rádio, sempre com o uso de programas em *software* livre.

Como se observa, o programa Cultura Viva, que tem nos Pontos de Cultura um dos seus núcleos centrais, associa-se aos valores de fortalecimento das entidades culturais, às iniciativas e aos indivíduos das comunidades, por meio do incentivo, preservação e promoção da diversidade cultural brasileira, com ênfase nas iniciativas culturais locais e populares que envolvam comunidades em atividades de arte, cultura, educação, cidadania e economia solidária. Tem como uma de suas diretrizes, organizada na Ação Cultura Digital, interligar as ações locais e promover a troca de experiências dos pontos, bem como a comunicação entre eles a partir da tecnologia digital, possibilitando a circulação da sua produção textual e audiovisual. Os equipamentos dos Pontos de Cultura permitem a autonomia para produzir CDs, vídeos, rádio, hipertextos multimídia, arte em diferentes linguagens e manter redes com outros pontos.

Portanto, o universo abrangido pelo programa não é exatamente o observado nos processos de inclusão digital e a ênfase aqui não é apenas no acesso aos

conteúdos tecnológicos, mas a processos de valorização e promoção da diversidade, da exploração dos potenciais do digital na produção e na difusão das artes.

Pode-se dizer que tem um forte conteúdo simbólico e é voltado para processos de reconhecimento e valorização de formas de cultura popular (não apenas tradicionais, diga-se) e de sociabilidades comunitárias. Interconexão, comunidades virtuais e inteligência coletiva, mesmo como elementos não completa e claramente enunciados, permeiam de forma tácita a organização e as intenções da ação.

Nesse sentido, o programa também é capaz de conferir dinamismos a processos políticos, sociais e culturais, exatamente pelas facilidades que proporciona à comunicação entre os grupos situados em qualquer espaço territorial.

Como se depreende da análise, a Ação Cultura Digital reforça a lógica de reconhecimento da autonomia da sociedade civil nos dinamismos culturais e faz do Estado o parceiro e indutor de novas articulações, tanto entre o poder público e a sociedade, mas também entre sociedade e sociedade, ou seja, entre atores sociais que passam a se articular horizontalmente e com apoio das novas mídias.

De certa forma, há o reconhecimento da transformação da esfera midiática e da constituição de um espaço público de conversação e circulação ampliada de informações, visuais e textuais. Não são mais as empresas que consomem, produzem e distribuem informações. Qualquer pessoa pode fazê-lo em tempo real e em qualquer lugar.

Essa lógica também pressupõe que as mídias tradicionais vão perdendo gradativamente o monopólio na construção de informações e da formação da opinião, no espaço de surgimento de novos atores e formas de mediação. Esse duplo processo, conexão e formação de espaço público de circulação da palavra e da imagem em rede aberta fomenta as interconexões ao mesmo tempo local (comunitária) e global (nacional e mundial).

A *liberação da palavra* e a formação de uma *inteligência coletiva*, termos usados por Lévy (1999) para descrever as transformações do sistema comunicacional global, funcionam nesse quadro, explicitando e afirmando tensões e contradições entre a esfera pública e interesses econômicos. Especialmente importante, no entanto, é que o mundo virtual permite o estabelecimento de novas formas de interação social e produção simbólica.

As *políticas culturais* direcionadas ao digital, por sua vez, agregam uma camada ao fenômeno, ao permitir por um lado, as trocas e potencialização das relações entre comunidades culturais – ligadas às artes em geral, aos museus, à música, às bibliotecas etc. – e, por outro, a organização de instrumentos de produção, circulação e proteção da diversidade cultural.

As *políticas de cultura digital* disponibilizam instrumentos para a formação de públicos para a criação artística tradicional, para a educação continuada, para o compartilhamento de sentidos de comunidade, pertencimento local e enraizamento. Também é possível assinalar que as políticas de cultura digital adicionam possibilidades à proteção, à valorização e à disseminação dos valores ligados ao patrimônio cultural. Finalmente, permitem a circulação de exposições virtuais, criação de obras coletivas, disseminação de músicas etc., troca de textos e imagens etc.

A partir do que se viu até aqui é evidente o distanciamento e, embora não seja possível discuti-lo detalhadamente, complementaridade entre a ideia de acesso ou inclusão digital e da cultura digital. A distinção entre os dois basta para as finalidades da reflexão desse artigo.

Para compreender os sentidos mais abrangentes da Ação Cultura Digital desenvolvida no Programa Arte Cultura e Cidadania se fará interpretação livre dos resultados preliminares das discussões sobre cultura digital no Seminário Internacional Cultura Viva (doravante SICV, 2009), realizado em Pirenópolis no fim 2009.

5.1 Cultura Viva e Cultura Digital – Seminário de Pirenópolis¹

A proposta do Seminário de Pirenópolis era a reflexão coletiva sobre quatro conceitos estruturantes do Programa Cultura Viva – autonomia, protagonismo, empoderamento e gestão em rede – e, a partir deles, pensar algumas perspectivas para a Ação Cultura Digital.

Os participantes foram membros da Secretaria de Cidadania Cultural (SCC), entes federados, coletivos independentes que atuam junto aos Pontos de Cultura, pesquisadores e observadores que acompanham o programa.

Em geral, os debates giraram em torno dos temas apresentados no quadro 1, aos quais foram sendo acrescentadas e precisadas questões adicionais, a exemplo do problema dos direitos autorais, das interfaces com a economia solidária, o meio ambiente, a produção artística etc. Os quatro eixos foram tratados de maneira extensiva. O item seguinte concentra reflexões nas ideias do Seminário de Pirenópolis que poderiam traduzir e delimitar o objeto de uma política cultural para o digital.

Embora a reflexão se aproxime das discussões do seminário a partir das ideias “cibercultura ou cultura digital”, da questão das comunidades virtuais e da sua associação com coletivos, não se desenvolverão aqui todas as questões, ricas em

1. Esse item se beneficiou do relatório parcial “Subversão, Resistência, Pertencimento e Compartilhamento”, de autoria dos componentes do grupo de trabalho, escrito a partir das reuniões realizadas no Seminário Internacional Cultura Viva.

desdobramentos e possibilidades. Em primeiro lugar, pela delimitação feita nos itens anteriores, depois para enfatizar dados empíricos proporcionados tanto pelo relatório final do grupo que discutia o componente Ação Cultura Digital ou pela pesquisa de campo realizada em 2008 pelo Ipea/Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ).

Um dos temas importantes e que corroboram com as preocupações gerais da ação foi a do “uso do *software* livre e das diversas linguagens digitais como condição para o exercício da autonomia tecnológica, da visibilidade que se pode atingir ao se utilizar os espaços oferecidos pelas redes digitais, além das potencialidades e desafios apresentados pelos processos de integração das culturas tradicionais com a cultura digital” (SICV, 2009).

Outro ponto ressaltado no debate mais amplo foi a ambiguidade da posição dos Pontos de Cultura, simultaneamente organizadores de atores locais, enraizados, muitas vezes comunitários e parte de política pública, dinamizados, portanto, com recursos públicos e se movimentando na lógica política da burocracia estatal.

O relatório optou por uma posição de conciliação.

(...) independentemente de optarmos por ressaltar ora o campo de relações “Pontos de Cultura - Estado”, ora o campo “Ponto de Cultura – Comunidade”, é de um sujeito político que estamos tratando e colocando em questão. Não político porque partidário, mas político porque coletivo. Sejam os participantes das comunidades locais e que interagem com os Pontos de Cultura, seja a rede de Pontos se articulando e interagindo com o Estado, não podemos nos esquecer que estes somente apresentam demandas relevantes e que alcançam legitimidade porque são essencialmente coletivas (SICV, 2009).

Um debate importante foi o das relações entre cultura digital e *software* livre. A questão era precisar se o conjunto de práticas de autonomia preconizada pela ideia de cultura digital prescinde, abrangendo qualquer tipo de produção em suporte digital, ou se tem no uso *software* livre um elemento central.

Apontou-se para o fato de a

(...) ação cultura digital ter sua história enraizada em um conjunto de práticas de diversos coletivos e redes “mediativistas” brasileiras, como o Submídia, a MetaReciclagem, a Mídia Tática, etc. Nesse contexto, tecnologia e redes digitais não são tratadas como mera questão de infra-estrutura tecnológica, mas devem ser compreendidas no quadro de universos culturais que valorizam a conformação de regimes sociais de produção e circulação de informações textuais e visuais em linguagens diversificadas, “antes de se resumir apenas ao desenvolvimento e suporte de tecnologias digitais para interconexão em rede, [a cultura digital] se trata principalmente de uma tecnologia social e de uma perspectiva política, que foi ganhando força até se inserir de maneira estratégica dentro do Programa (SICV, 2009).

Essas ideias, segundo os participantes, são, no entanto, em grande parte devedoras do Movimento de *Software* Livre.

Esse movimento assumia “a ‘generosidade intelectual’ como um dos pilares de seu modo de desenvolvimento – defendendo o direito de livre acesso ao estudo, ao uso, à modificação e à distribuição do código fonte dos programas –, o movimento de *software* livre foi capaz de transpor o âmbito restrito dos programadores de *software*, passando a colocar questões pertinentes ao universo cultural e da produção de conhecimentos de maneira mais ampla”.

A adoção do *software* livre pelo atual governo foi uma ação importante – não apenas como solução economicamente viável, mas também como uma escolha política consequente, quando se almeja atingir autonomia tecnológica – mas há fragilidades das estruturas fornecidas para a efetivação de tal política pública.

O *software* livre é entendido, simultaneamente como artefato e conjunto de valores capazes de favorecer o protagonismo dos atores engajados em seu processo de desenvolvimento, justamente por defender a autonomia dos usuários como pressuposto para a atuação em rede. Esse processo culmina, assim, em um ambiente favorável ao estabelecimento de uma inteligência coletiva capaz de operar uma rede horizontal de distribuição de recursos e conhecimentos entre pares (SICV, 2009).

Enfim, assinalem-se três camadas de significações que precisam ser destacadas do debate.

- O *software* livre é em parte um artefato tecnológico.
- O *software* livre é um conjunto de valores que favorecem o protagonismo social.
- O *software* livre favorece o estabelecimento de uma inteligência coletiva, mas não é condição *sine qua non* para construí-la.

Também se deve enfatizar que todos os debatedores mantiveram um acordo sobre o potencial do *software* livre enquanto artefato eficiente e discurso comprometido com a transformação social, sendo a adesão a ele um desafio.

Entretanto, a

(...) cultura digital não se resume a ele, pois se associa com elementos extra-tecnológicos, tais como redes, ações educacionais, meta-reciclagem, regimes de circulação e produção variados, etc., mas, sobretudo na formação de uma inteligência coletiva. “A cultura digital pode ser vista então como possibilidade de potencialização do desenvolvimento e diversidade das expressões culturais e artísticas locais, conciliando-as com modelos de produção e distribuição alternativos e sustentáveis (SICV, 2009).

Portanto, o *digital*, como se diz, refere-se à chamada revolução digital, isto é, às possibilidades de redução de textos, sons e imagens a bits e aos avanços tecnológicos que permitiram a convergência tecnológica, a qual dissolve fronteiras entre as telecomunicações, a comunicação de massa e a informática, entre telefone, televisão e computador etc. Essa substituição modifica a unidirecionalidade das antigas mídias, tais como jornais, revistas rádio, cinema e TV por formas horizontais e participativas (FERNANDES, 2009).

Acrescente-se uma ênfase. Em alguns contextos discursivos o termo *cibercultura* é preferido ao de *cultura digital*, mas a combinação é que ambos devem se referir à disseminação de informações em tempo real, em múltiplos formatos, de forma colaborativa e em rede.

Ambos os conceitos são compatíveis e coerentes com o conceito discutido na cidade goiana de Pirenópolis. Assim, na perspectiva de um dos atores envolvidos é descrita a internalização da discussão do digital como parte das políticas culturais.

Dentro do Ministério, se criaram duas grandes correntes de trabalho. Uma delas era trazer o digital para o campo da cultura e da política. Esse trabalho era conduzido através da agenda do Gil, que eu pautei muito antes de começar o trabalho efetivo dentro do Ministério. O outro trabalho foi com a “Cultura Digital” nos Pontos de Cultura. A gente propôs a idéia do kit Multimídia para o Célio Turino, que estava coordenando os Pontos de Cultura, e ele rapidamente compreendeu e aceitou. Então havia uma questão prática muito concreta e real, de levar esses conceitos para as pontas, para a periferia brasileira, para a molecada que estava espalhada nos Pontos de Cultura, conjugada com uma questão mais conceitual (PRADO, 2009, p. 49).

Obviamente, naquele contexto do seminário já havia um lastro discursivo produzido no Ministério da Cultura a respeito do relacionamento do digital e da cultura e ficou claro que conceitos usados durante o debate de forma aparentemente solta deveriam ser recontextualizados. Falou-se em muitas situações em criatividade e inteligência coletiva e na valorização da arte e da cultura popular.

Enfim, dando mais uma vez a palavra aos participantes do seminário,

(...) num esforço de síntese das falas de vários dos participantes, a Cultura Digital foi caracterizada enquanto um processo de formação com foco na relação entre seres humanos, imbuída de princípios de transformação social envolvendo arte, educação informal, economia solidária, sustentabilidade e como possibilidade de convergência entre as mais distintas linguagens e áreas de expressão e produção de conhecimento. Ela se materializaria também como possibilidade de fomento ao desenvolvimento do conhecimento local (SICV, 2009).

Esses processos culminariam “em um ambiente favorável ao estabelecimento de uma inteligência coletiva capaz de operar uma rede horizontal de distribuição de recursos e conhecimentos entre pares” (SICV, 2009).

5.2 A Ação Cultura Digital

Por contraste a esses elementos discursivos e referenciais, nos deteremos nessa última parte nos aspectos instrumentais e institucionais do programa. O programa em tela, o Cultura Viva, do Ministério da Cultura, tem como direcionamento básico a ampliação da circulação da arte, de tecnologias sociais, da participação e interação de atores organizados em torno dos Pontos de Cultura.

Essas possibilidades podem ser encontradas e potencializadas naturalmente pelas novas tecnologias da comunicação e na sua vocação para o estabelecimento e articulações de espaços de conversação horizontalizados.

O digital, com os deslizamentos que promove na lógica da comunicação unilateral e verticalizada, permite ampliar e descentralizar os espaços de produção e torna-se um apoio extremamente interessante nas articulações e coordenação de ações entre Pontos de Cultura, movimentos culturais e estéticos.

O programa Cultura Viva foi avaliado no decorrer dos anos de 2007 e 2008 pelo Ipea (SILVA; ARAÚJO, 2010). Alguns resultados gerados por essa avaliação permitem entrever uma movimentação dos Pontos de Cultura no sentido de se inserirem no *universo digital*. Isso abre espaço para o incremento das referidas articulações e coordenações de ações e, quiçá em um futuro próximo, se possa assistir à culminância do processo com efetivas formações de redes.

No caso da Ação Cultura Digital, 63% dos Pontos de Cultura respondentes ou que afirmaram adotar a ação, receberam ou compraram o kit multimídia, 37,6% adotaram ferramentas livres; 35,7% utilizaram conhecimentos técnicos; 29,7% adotaram conceitos da Cultura Digital; e 17,4% participaram da rede.

Nas visitas de campo a ação foi reportada frequentemente como muito importante, mas também foram apontados muitos problemas, entre eles as dificuldades de acompanhamento, assistência técnica inadequada e outras inerentes ao uso de ferramentas livres. Entre essas, constatou-se a inadequação de algumas delas para uso no campo artístico, em especial no campo audiovisual.

Um dos pesquisadores, muito envolvido com a produção audiovisual afirmou, a partir da visita aos Pontos de Cultura: “a impressão foi de que a obrigatoriedade do uso do Linux representou, para muitas instituições, mais um fator

de dificuldade do que de facilidade. A falta de intimidade com o sistema operacional somada a falta de suporte efetivo por parte do MinC, levou a algumas delas a optarem por usar o Windows. Isso ocorreu, frequentemente, nos Pontos de Cultura dedicados a atividade do audiovisual, pois o Linux não dispõe das ferramentas de edição necessárias, além da percepção de que os beneficiários dos cursos não encontrarão no mercado de trabalho quem utilize o *software* livre, o que justificou a opção pelo Windows”.

Enfatize-se que em alguns estados os Pontões ou outros Pontos de Cultura foram indicados como capazes de fazer uso e realizar capacitação adequada nos termos da Cultura Digital. Mas esse processo foi seletivo e insuficiente já que outros pontos, desses mesmos estados, criticaram os processos e a abrangência dessa capacitação.

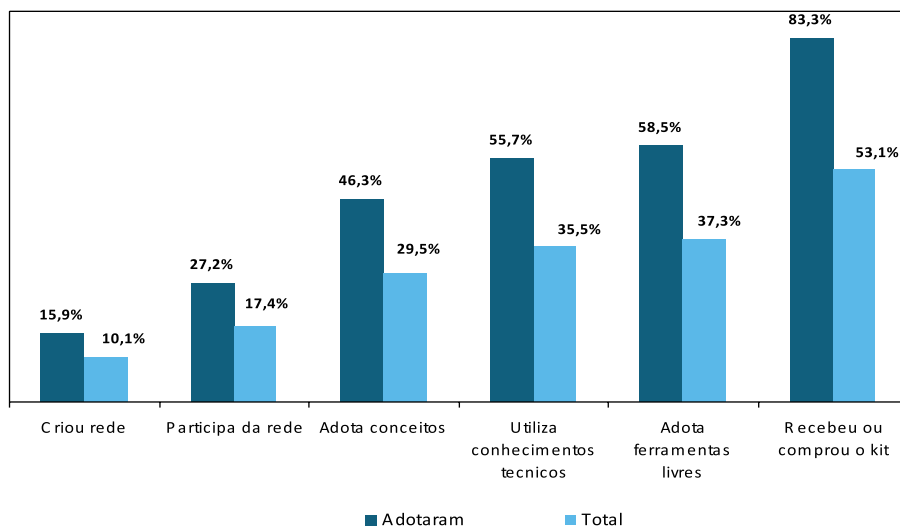
Entre aqueles que adotaram a ação “Cultura Digital”, 83,3% receberam ou compraram o kit multimídia, 58,5% adotaram ferramentas livres, 55,7% utilizam conhecimentos técnicos específicos, 46,3% adotam conceitos adequados e 27,2% participa da rede.

O percentual de adesão ao conceito de cultura digital é menor para os pontos que não adotaram a ação, fato que mostra por um lado a dificuldade de entendimento do conceito e por outro o desinteresse pelo tipo de atividade proposta. De fato, muitos são os pontos que desenvolvem atividades sem uma relação ou sintonia com a proposta da cultura digital.

Entre aqueles que aderiram a essa ação há considerável efetividade em termos de implementação dos seus componentes. Ressalte-se, entretanto, a complexidade do conceito que não se reduz ao de *inclusão digital* e tampouco ao de *acesso*.

A ideia de *cultura digital* envolve a autonomização das capacidades de lidar com equipamentos multimídia e com as linguagens por eles disponibilizadas. Por essa razão, os processos de formação complexos, implicando desde o contato com equipamentos, passando pelo aprendizado de linguagens artísticas, pela metarreciclagem e pela disseminação dos resultados dessas interações criativas.

GRÁFICO 3
Pontos de Cultura: adesão à Ação Cultura Digital
 (Em %)



Fonte: Pesquisa Avaliação do Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva, Ipea/FUNDAJ.

As tabelas 7 e 8 apresentam algumas das dificuldades da Ação Cultura Digital em seu conjunto, por região. Nesse caso, considerou-se a totalidade dos pontos e não apenas aqueles que aderiram à ação.

TABELA 7
Pontos de Cultura: Adesão à Ação Cultura Digital
 (Em %)

Região	Recebeu ou comprou o kit	Participa da rede	Utiliza conhecimentos técnicos	Adota conceitos	Criou rede	Adota ferramentas livres
Norte	17	4	7	5	1	9
Nordeste	70	15	44	33	7	39
Sudeste	84	30	58	54	23	69
Sul	17	10	14	11	5	16
Centro Oeste	17	8	14	11	3	11
TOTAL	205	67	137	114	39	144

Fonte: Pesquisa Avaliação do Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva, Ipea/FUNDAJ.

Acrescente-se que as visitas possibilitaram observar que muitos pontos haviam recebido os kits, mas esses estavam embalados, sem uso inicial, ou sem possibilidades de dar continuidade às atividades, dadas certas dificuldades técnicas ou insegurança quanto ao uso de recursos. Em alguns pontos, por exemplo, havia insegurança, a respeito da necessidade de devolução dos equipamentos após o fim do prazo de conveniamento ou em decorrência da não aprovação das prestações de contas.

Dos problemas mais recorrentemente apontados para a Ação Cultura Digital estão.

- insuficiência de suporte técnico (33%);
- ausência de base técnica (26%);
- decisão talvez equivocada sobre usos de *software* livre sem previsão de capacitação e adequação ao uso nas artes (18%); e
- falta de equipamento (20%).

TABELA 8
Pontos de Cultura, por tipo de dificuldades da Ação Cultura Digital

Região	Falta de equipamento	Insuficiência de suporte técnico	Ausência de base técnica	Dificuldade de interação	Obrigatoriedade do software livre	Desorganização, falta planejamento	Outros
Norte	8	13	10	5	3	2	6
Nordeste	40	65	40	32	29	11	31
Sudeste	21	33	34	18	29	11	44
Sul	2	8	5	4	3	3	5
Centro Oeste	5	8	9	-	5	-	10
TOTAL	76	127	98	59	69	27	96

Fonte: Pesquisa Avaliação do Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva, Ipea/FUNDAJ.

TABELA 9
Pontos de Cultura, por tipo de dificuldades da Ação Cultura Digital
(Em %)

Região	Falta de equipamento	Insuficiência de suporte técnico	Ausência de base técnica	Dificuldade de interação	Obrigatoriedade do software livre	Desorganização, falta planejamento	Outros
Norte	33	54	42	21	13	8	25
Nordeste	30	49	30	24	22	8	23
Sudeste	14	21	22	12	19	7	28
Sul	5	18	11	9	7	7	11
Centro Oeste	19	30	33	0	19	0	37
TOTAL	20	33	26	15	18	7	25

Fonte: Pesquisa Avaliação do Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva, Ipea/FUNDAJ.

Esses são problemas recorrentes relacionados à falta de preparação das ações. Também aconteceu certo descuido com o planejamento e a delimitação de estratégias e operações que traduzissem conceitos em mecanismos de ação e cogestão da ação pelo Estado e pelas comunidades.

Deve-se dizer que o conceito de inclusão digital é, em si, complexo e sua operacionalidade é difícil, pois envolve problemas tecnológicos, de interface social com o computador, a criação de ampla rede de articulações técnicas, a interconexão, a criação de infraestrutura, o uso de ferramentas e *software* livre etc. O de *cultura digital* agrega camadas a essa complexidade, pois remete a novas formas de interações sociais, orientação para a cooperação e o compartilhamento.

Sob o aspecto da descrição das atividades realizadas e das características da criação dos Pontos de Cultura, a pesquisa permitiu perceber algumas diferenças entre aqueles que haviam aderido à Ação Cultura Digital e os outros que não o haviam feito.

Em primeiro lugar, o percentual dos Pontos de Cultura que aderiram à ação e que tinham espaços para projeção audiovisual era de 55,7%, laboratório de informática 66,8%, laboratório de fotografia 10% e estúdio de música 33,2%. Esse percentual era sistematicamente maior ao daqueles que não haviam aderido à ação. Esta de fato teve efeitos positivos não apenas na interconexão, mas também na disponibilização de recursos para a criação, produção e circulação cultural. Em segundo, relativamente os pontos *digitais* tendiam a ter escala de atuação mais ampla do que o da comunidade ou o município. Em terceiro lugar, a adesão à ação não significou uma especialização dos pontos em atividades relacionadas diretamente ao computador ou uma substituição das atividades artísticas tradicionais. Pelo contrário, pareceu-nos que o digital enriqueceu essas atividades. Observe-se as tabelas 10 e 11.

TABELA 10

Atividades desenvolvidas pelos Pontos de Cultura digitais e não digitais
(Em %)

Atividades	Digitais	Não digitais
Audiovisual	71,1	45,0
Música	69,8	78,8
Populares	66,8	62,9
Teatro	56,2	61,6
Artesanato	53,2	53
Artes Plásticas	48,9	48,3
Fotografia	48,9	33,8
Cineclube	48,5	28,5
Dança	48,5	59,6
Literatura	47,2	47
Artes gráficas	38,3	23,8
Cinema	27,7	19,2

(Continua)

(Continuação)

Atividades	Digitais	Não digitais
Grafite	24,3	20,5
Circo	14,9	15,2
Arquitetura	6,0	4,6

Fonte: Pesquisa Avaliação do Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva, Ipea/FUNDAJ.

As principais atividades dos pontos digitais são audiovisuais (71,1%), seguido por música (69,8%), festas populares (66,8%) e teatro (56,2%). Observe-se que o rol de atividade presentes nesses pontos é muito grande envolvendo ainda artesanato, artes plásticas, fotografia, cineclube, dança, literatura etc. A ordem de frequência das atividades culturais em Pontos de Cultura que não aderiram ao digital muda, sendo que em primeiro lugar vem a música (78,8%), depois as festas populares (62,9%), o teatro (61,9%) e a dança (59,6%).

As atividades que resultam em renda para os Pontos de Cultura também apresentam um comportamento interessante. Enquanto 32,8% dos pontos digitais desfrutaram de renda proveniente do artesanato, 40,4% dos pontos não digitais fizeram o mesmo. Nos pontos digitais, 17,9% obtiveram renda derivada de atividades relacionadas à venda de DVD, vídeos e outro produto audiovisual, 13,2% com concerto musical, 10,2% com teatro e 8,5% com dança. A lista muda para os pontos não digitais cujos maiores percentuais, depois do artesanato, revelam o teatro (15,9%) e dança (12,6%) como atividades que geraram renda. As demais atividades estão referidas na tabela 11.

TABELA 11

Atividades desenvolvidas pelos Pontos de Cultura digitais e não digitais que resultaram em renda

(Em %)

Atividades	Digitais	Não digitais
Artesanato	32,5	40,4
DVD, Vídeo, Audiovisual	17,9	5,3
Concerto musical	13,2	9,9
Teatro	10,2	15,9
Dança	8,5	12,6
CDs	7,7	6,0
Obras de arte	6,4	7,3
Festa/feira	6,0	3,3
Roupas	5,1	4,0
Culinária	4,7	2,0
Circo	2,1	6,0

Fonte: Pesquisa Avaliação do Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva, Ipea/FUNDAJ.

Nesse momento cabem algumas considerações interpretativas gerais para finalizar o texto. Há uma longa tradição de reflexão no campo dos estudos culturais que destaca as funções sociais das artes e da cultura em sociedades complexas e hierarquizadas. Essas reflexões chamam atenção para o papel estratégico desses sistemas de significados (arte e cultura) e os efeitos de distinção relacionados à apropriação de formas culturais mais raras e mais legítimas. Essa tradição tornou os analistas bastante familiarizados com as ideias relacionadas ao desigual acesso das diferentes classes sociais à cultura legítima. As classes se relacionam entre si e se identificam a partir de diferentes distâncias em relação à cultura dominante, isto é, no contínuo que vai do menos ao mais legítimo. Essa tradição ofereceu uma chave de leitura para a interpretação das preferências e práticas culturais.

Há outra tradição que indica de forma pessimista que as novas tecnologias, a televisão e o rádio no primeiro momento, e depois as tecnologias do virtual substituiriam as práticas artísticas e culturais tradicionais, em muitos casos, inclusive, minimizando os contatos pessoais.

A avaliação do Programa Cultura Viva permitiu perfazer um caminho metodológico diferente. Ao invés de posicionar atores em estruturas acopladas de capital econômico e cultural, derivando daí distâncias em relação à cultura legítima em um sistema de homologias estruturais – aqueles com maior capital econômico teriam probabilidade maior de agregação de capital cultural, político e social, formando a estrutura do capital simbólico –, apenas se procurou na avaliação descrever, a partir de aproximação empírica aos Pontos de Cultura, o que ali os indivíduos estavam dispostos a fazer e as interações que estavam dispostas a realizar independentemente ou talvez, por impulso mesmo da presença da tecnologia digital como recurso.

As tabelas 10 e 11 permitiram descrever o grau de complexidade das atividades dos pontos, ou melhor, mostraram a ponta do *iceberg*, em si heterogêneo e diverso que são os resultados da ação do MinC e das associações culturais que foram contempladas pelos editais públicos do Programa Arte Cultura e Cidadania.

Dessa maneira, foi possível reconstruir as práticas efetivas no âmbito dos Pontos de Cultura e não as suas distâncias em relação a objetos, instituições e práticas que pela sua nobreza, beleza ou tradição imanessem e atrairia. Assim, o encontro dos indivíduos e das instituições pode ser descrito como algo povoado por práticas heterogêneas e não excludentes.

Claramente não se trata de negar as desigualdades, mas de uma mudança de perspectiva que permite a construção de outra descrição do mundo cultural, dessa vez elaborando referências a respeito das diferenças e da diversidade. Também não se trata de fazer uma apologia ao digital, mas de fazer constar que sua presença, mesmo problemática, enriquece e disponibiliza novos meios e recursos para a criação cultural e para a dinamização de relações sociais.

Ficou evidente que as comunidades de cultura que se organizam em torno dos Pontos de Cultura estão dispostas a saltar de uma linguagem artística e cultural a outra, inserindo suas práticas em múltiplos registros de tempo e lugares, em uma nítida propensão a exercitar diferentes gêneros de produção cultural, sem preconceitos.

Da mesma forma, as práticas relacionadas ao digital complementam e complexificam as atividades artísticas relacionadas a dança, teatro, mamulengos, capoeira, maracatu, congada, artesanato, e tantas outras práticas.

Além desses aspectos, deve se lembrar que os praticantes estão dispostos a se engajar em práticas com diferentes intensidades e habilidades, mas também encontram nos pontos as possibilidades de uma oferta de atividades muito heterogênea.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto social das cidades brasileiras é caracterizado por baixos níveis de engajamento na criação, na produção e no consumo cultural no que se refere às formas tradicionais das artes, pelo caráter dominante da televisão e do rádio e pela debilidade das instituições públicas e privadas orientadas para as artes. Não é dizer que estas não existem, mas afirmar, embora com certa cautela, que os frequentadores e participantes são em número reduzido. No entanto, a inclusão digital e mais propriamente, a *cultura digital* provoca transformações profundas em padrões de comportamento e sociabilidades e tem um potencial imenso de atingir um número grande de pessoas, dado o seu preço, que se vai tornando cada vez mais baixo, e as possibilidades de apresentação do mundo das artes em suas diferentes formas, além de oferecer instrumentos para novas experiências estéticas.

Nessa situação, os operadores da sociedade civil – associações, grupos artísticos, ONGs etc. – encontram nos instrumentos das tecnologias digitais, em especial da internet, fortes apoios para suas atividades e para coordenar suas ações. Entretanto, o desenvolvimento de redes de conexão entre estes atores tanto virtual quanto não virtualmente depende em grande parte de políticas públicas.

O Programa Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva ofereceu uma importante mudança na maneira de pensar e tratar a questão do digital e também a cultura popular, ao mesmo tempo em que proporcionou e continua a ter papel significativo no fluxo de recursos e na realização de possibilidades de coordenação de ações entre os atores do mundo da cultura.

As estruturas culturais aqui descritas, em especial os Pontos de Cultura, combinam múltiplas atividades, públicos e interesses culturais em organizações que atuam com grande abrangência em termos territoriais, mas de pequena escala em termos de estrutura. Daí se pode falar da potência criada pelo encontro entre

comunidades virtuais e comunidades de cultura. A internet alarga possibilidades e oferece o acesso a uma multiplicidade de mundos e sistemas de significados completamente diferentes.

De fato, o desafio em termos de políticas públicas é organizar ações que ampliem possibilidades e oportunidades, permitindo à sociedade civil estabelecer uma rede densa de mediações e articulações horizontais, bem ao estilo da cultura digital. De qualquer forma, ainda está aberta a questão de se saber até onde o Estado tem ou está disposto a desenvolver capacidades para enfrentar o desafio de maneira apropriada.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, F. A. S.; ARAÚJO, H. E. **Cultura Viva**: avaliação do programa arte educação e cidadania. Ipea, 2010.
- BRASIL. Ministério da Cultura (MinC). **Relatório parcial do Grupo de Trabalho Cultura Digital do Seminário Internacional Cultura Viva**. Pirenópolis, 2009.
- BOLAÑO, C. *et al.* **Economia política da internet**. Sergipe: UFS, Fundação Oviêdo Teixeira, 2006.
- COHN, S.; SAVAZONI, R. **Cultura Digital.br**. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2009.
- DERTOUZOS, M. **O que será**: como o novo mundo da informação transforma nossas vidas. São Paulo: Cia das Letras, 1998.
- FERNANDES, T. Políticas para a cultura digital. *In*: RUBIM, A. A. C. **Políticas Culturais no governo Lula**. Salvador: EDUFBA, 2010.
- HERSCOVICI, A. Redes eletrônicas e acumulação capitalista: elementos de análise. *In*: BOLAÑO, C. *et al.* **Economia política da internet**. Sergipe: UFS, Fundação Oviêdo Teixeira, 2006.
- LÉVY, P. **As tecnologias da inteligência**: o futuro do pensamento na era da informática. Rio de Janeiro: Editora 34, 1993.
- _____. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 1999.
- LÉVY, P.; LEMOS, A. **O futuro da internet**: em direção a uma ciberdemocracia planetária. São Paulo: Paulus, 2010.
- SARLET, I. W. **Direitos fundamentais, informática e comunicação**: algumas aproximações. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2007.

ELETRIFICAÇÃO RURAL E O PROGRAMA LUZ PARA TODOS: AVALIANDO A PERCEPÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS

1 INTRODUÇÃO

O setor energético no Brasil, seja em relação à produção de energia, seja em relação à sua distribuição, apresenta desigualdades socioespaciais expressivas que espelham e ao mesmo tempo contribuem para agravar as díspares condições socioeconômicas da população brasileira. O acesso à energia, seja em termos da prestação do serviço, seja também pelo modo como se dá esse acesso, apresenta diferenças socioespaciais significativas, sobretudo entre os meios urbano e rural.

Ao longo das últimas décadas, a sociedade brasileira assistiu a intenso e progressivo processo de urbanização, no qual a população que era predominantemente rural –aproximadamente 70% da população estavam concentradas nessa parcela do território, na década de 1940 –, apresenta-se, agora, como predominantemente urbana, com uma concentração de aproximadamente 84% de residentes nas cidades, conforme dados da tabela 1.

TABELA 1
População residente por situação de domicílio – Brasil, 1940-2008

Anos	Urbano		Rural		Total
	Total	%	Total	%	
1940	12.880.182	31,24	28.356.133	68,76	41.236.315
1950	18.782.891	36,16	33.161.506	63,84	51.944.397
1960	31.303.034	44,67	38.767.423	55,33	70.070.457
1970	52.084.984	55,92	41.054.053	44,08	93.139.037
1980	80.436.409	67,59	38.566.297	32,41	119.002.706
1991	110.990.990	75,59	35.834.485	24,41	146.825.475
2000	137.956.959	81,25	31.845.211	18,75	169.802.170
2008	159.094.684	83,75	30.858.111	16,25	189.952.795

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censos Demográficos e estimativa populacional, 2010. Elaboração própria.

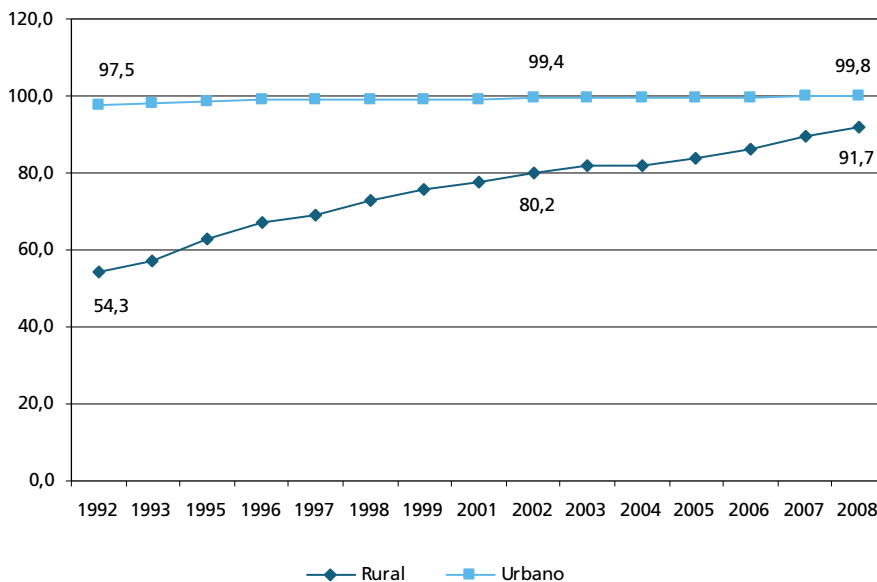
Com o avanço do processo de urbanização, o Brasil urbano tornou-se foco das principais políticas públicas de provimento de infraestrutura e de desenvolvimento econômico, o que acentuou as diferenças existentes entre meio urbano e meio rural. Essas disparidades elevaram-se ao longo do tempo, à medida que se ampliaram as dificuldades de provimento de serviços públicos e de infraestruturas para as comunidades rurais, já que os custos envolvidos na provisão desses serviços tornam relativamente inviáveis, do ponto de vista econômico, o atendimento dessas comunidades, devido às baixas densidades demográficas, ainda que estes sejam investimentos necessários para a promoção da justiça social e para o atendimento equitativo da população brasileira.

Observando as peculiaridades internas à área rural, observa-se que também existem diferenças inter-regionais significativas no território brasileiro: os municípios situados nas regiões Sul e Sudeste apresentam melhores condições socioeconômicas e de infraestrutura que aqueles localizados nas regiões Norte e Nordeste do Brasil. Segundo Correia (1992 *apud* SILVA, BERMMANN) os estados de Santa Catarina e de São Paulo possuíam cerca de 81,56% e 60,41% de suas propriedades rurais com eletricidade, enquanto no Pará esse índice era de apenas 0,75%. Essa realidade de certa forma perdurou na década passada, ressaltando que conforme dados do Censo 2000, cerca de 2 milhões de domicílios continuavam sem acesso à energia elétrica, localizados majoritariamente nas áreas rurais.

Segundo Silva e Bermann (1999), a disponibilidade energética na área rural traz diversos benefícios, entre eles se destacam a melhoria do padrão de vida, a diminuição da pobreza, a fixação do homem no campo, a promoção de cidadania e o desenvolvimento das atividades agroindustriais e artesanais no território. A possibilidade de inclusão social dessa população será maior a partir de articulação entre políticas públicas, já que o provimento por si de energia elétrica não garante melhora da população. Por outro lado, conforme exposto por esses autores, muitas dessas políticas não chegam às comunidades rurais em razão da ausência da eletrificação, o que acaba por gerar círculo vicioso e não virtuoso de desenvolvimento, ampliando as desigualdades sociais e regionais no território.

O gráfico 1 apresenta a evolução do acesso à energia elétrica para os domicílios das zonas urbanas e rurais no período 1992-2008, com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Os dados mostram uma relativa universalização no acesso à energia elétrica no meio urbano e a concentração dos déficits absolutos e relativos desse tipo de serviço nas áreas rurais. O relativo atraso nos indicadores de inclusão elétrica na zona rural só começa a ser revertido a partir de 2004, quando passam a melhorar significativamente os indicadores de eletrificação rural.

GRÁFICO 1
Acesso à energia elétrica por situação censitária urbana ou rural – 1992-2008



Fonte: PNAD 1992-2008/IBGE.

Elaboração própria.

Obs: Apenas a partir de 2004 é que a PNAD passa a incorporar os domicílios da zona rural da região Norte.

Dado o quadro de déficit regional e as diferenças de acesso entre as áreas urbanas e rurais que perduravam no começo da atual década, em 2003, foi assinado o Decreto nº 4.873, que instituiu o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica, popularmente conhecido como o programa Luz para Todos (LpT). O objetivo geral deste programa é a universalização do acesso à energia elétrica em comunidades que vivem afastadas dos centros urbanos, promovendo, assim, seu desenvolvimento social e econômico, além de propiciar a inclusão desse contingente aos indicadores de inclusão energética.

Tendo em vista a distribuição irregular da disponibilidade de energia elétrica no país, o LpT concentraria seus investimentos nas regiões Norte e Nordeste, onde se concentram o déficit da oferta de energia elétrica no meio rural do país.

Considerando a implementação do programa e a diretriz de universalização do acesso ao uso de energia elétrica, uma parceria estabelecida entre o Ipea e o Departamento de Políticas de Universalização de Energia (DPUE) da Secretaria de Energia Elétrica (SEE) do Ministério de Minas e Energia (MME), permitiu que se fizesse avaliação da percepção dos resultados obtidos pelo LpT junto aos beneficiários do programa. Este capítulo tratará do mecanismo de avaliação da percepção dos resultados obtidos com a implementação das ações e dos projetos do programa

Luz para Todos, a partir de trabalho de campo junto às comunidades beneficiadas, apresentando a metodologia desenvolvida e os resultados decorrentes da sua aplicação, configurando contribuição para o debate acerca da importância da extensão da infraestrutura às regiões periféricas do território brasileiro. Uma cópia do questionário aplicado junto aos beneficiários do LpT pode ser encontrado no anexo 1.

2 CARACTERIZAÇÃO GERAL DO PROGRAMA E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DO LUZ PARA TODOS JUNTO ÀS COMUNIDADES BENEFICIADAS

O programa Luz para Todos foi lançado pelo governo federal em 2003, com a meta de fornecer energia elétrica para uma população de 10 milhões de pessoas que habitam a zona rural até 2008. Essa meta veio a ser cumprida em maio de 2009, com a realização de 2 milhões de ligações domiciliares.

O programa é coordenado pelo MME, operacionalizado pela Eletrobrás, com coordenação regional pelas suas empresas controladas (BRASIL, 2009). Foram previstos, inicialmente, investimentos da ordem de R\$ 20 bilhões, sendo R\$ 14 bilhões de recursos federais, destes R\$ 9,7 bilhões foram contratados e R\$ 6,9 bilhões liberados pelo governo federal. Até março de 2010 o LpT beneficiou com a ligação gratuita de energia elétrica mais de 11,4 milhões de pessoas.

De acordo com o estabelecido no Art. 5º do Decreto nº 4.873/2003, o Luz para Todos deverá priorizar: os municípios com cobertura elétrica abaixo de 85% em 2000; as populações atingidas por barragens; o uso produtivo da energia elétrica e o fomento ao desenvolvimento local integrado e à agricultura familiar; a eletrificação de escolas públicas, postos de saúde, poços de abastecimento de água e assentamentos rurais.

O MME tomou iniciativas para a construção de indicadores e para a elaboração de metodologias de coleta de dados e informações capazes de permitir a avaliação *ex post* da implantação do programa, destinado a propiciar, até 2010, o atendimento em energia elétrica à parcela da população do meio rural brasileiro que ainda não possui acesso a esse serviço público – Decreto nº 4.873/2003, Art. 1º, redação dada pelo Decreto nº 6442/2008. Essa iniciativa de desenvolvimento de um sistema de indicadores tem como objetivo qualificar os impactos e os efeitos provocados pela chegada da energia nas comunidades atendidas pelo LpT, cuja construção está estruturada na definição dos indicadores, na definição da amostra para posterior realização de levantamentos e na avaliação das informações coletadas pelo questionário junto às comunidades beneficiadas.

A análise dos dados obtidos avaliou a situação da inclusão da sociedade no setor energético, observando se acarretou ou não melhoria de qualidade de vida representada pela melhoria do bem-estar por meio de lazer, de conforto etc., e também da dinâmica na economia regional, representada pelo indicativo de aquisição de eletrodomésticos, melhoria no padrão de rendimento familiar etc.

2.1 Aspectos metodológicos da pesquisa

A pesquisa foi estruturada a partir da aplicação de questionário desenvolvido com o objetivo de levantar informações acerca da satisfação da população atendida pelo LpT a partir de uma série de variáveis representativas.

2.1.1 Definição da amostra

Para essa atividade foi realizado um processo de amostragem adequado ao tipo de dado e ao instrumento de análise, de forma que foi assegurada a confiabilidade e a comparabilidade dos dados. A construção da amostra envolveu várias etapas, igualmente importantes, em um contexto geográfico nacional, com destaque para a identificação da população-alvo¹ da pesquisa – as pessoas que receberam energia elétrica em casa advinda do LpT, estando classificados em: *i*) convencionais; *ii*) quilombolas; *iii*) assentamentos rurais; e *iv*) indígenas.

O objetivo geral na extração de uma amostra é obter representação honesta da população que conduza a estimativa das características da população com boa precisão. Dessa forma, o método de amostragem escolhido para a pesquisa do programa foi o de amostragem não aleatória, largamente utilizado em pesquisas de satisfação por possibilitar estudo mais rápido, do tipo intencional, composto basicamente por elementos da população selecionados intencionalmente, pois se considera que estes elementos possuem características típicas ou representativas da população, como é o caso da escolha das localidades representativas em que foram realizadas as ligações de pontos de energia.

A dimensão da amostra foi definida observando que um aumento da dimensão da amostra conduziria a aumento da precisão de y como estimador de Y , sendo y o número adequado de questionários. Uma amostra demasiado grande implica em desperdício de esforço; uma amostra demasiado pequena produziria estimação de precisão inadequada. O ideal seria estabelecer a precisão desejada, e escolher a dimensão da amostra de acordo com esta restrição (HOFFMANN, 2006).

O resultado do espaço amostral as amostras para todos os estados da Federação de acordo com a categoria de beneficiários do programa segue na tabela 2.

¹ A população-alvo, resumindo, é constituída por todas as pessoas sobre as quais se deseja obter determinado conjunto de informações.

TABELA 2
Categorias beneficiadas com ligações realizadas pelo programa Luz para Todos em 2004-2005 e amostra por categoria de beneficiário

Estados	Quilombolas		Indígenas		Assentamentos rurais		Convencionais		Total	
	Ligações	Amostra	Ligações	Amostra	Ligações	Amostra	Ligações	Amostra	Ligações	Amostra
RS	106	0	1.223	19	249	0	13.850	77	15.428	96
SC	46	0	0	0	138	0	11.950	169	12.143	169
PR	23	0	0	10	797	9	12.749	127	13.569	146
SP	78	0	130	0	3.026	50	17.927	235	21.161	285
RJ	36	0	0	11	31	0	5.447	93	5.514	104
ES	86	0	95	0	621	1	11.525	205	12.327	205
MG	26	0	0	0	2.347	40	50.718	925	53.091	965
AL	28	0	0	0	491	1	16.842	260	17.361	260
BA	937	20	204	70	5.026	111	57.658	878	63.825	1079
CE	0	0	0	0	119	0	29.745	428	29.864	428
MA	2.158	10	0	0	4.231	121	35.221	392	41.610	523
PB	0	0	0	0	1.084	22	12.965	155	14.049	177
PE	142	0	0	0	1.953	75	28.279	333	30.374	408
PI	70	10	0	0	7.135	58	1.513	79	5.934	147
RN	0	0	0	0	1.042	0	10.286	150	11.328	150
SE	11	0	0	0	1.129	0	12.646	200	13.786	200
AC	0	0	0	0	3.994	25	2.538	77	6.532	102
AM	0	0	0	0	1.642	2	7.105	10	8.747	12
AP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA	814	31	0	0	1.655	31	20.844	262	23.313	302
RO	0	0	0	0	120	0	1.533	30	1.653	30
RR	0	0	52	0	232	0	332	0	616	0
DF	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TO	0	0	0	0	2.685	90	5.728	29	8.413	119
GO	188	0	46	0	3.074	106	6.341	66	9.649	172
MS	74	0	315	0	5.138	59	4.879	47	10.406	106
MT	0	0	92	0	2.055	50	15.857	200	18.004	250
Total	4.823	71	2.157	110	50.014	851	394.478	5.427	448.697	6.435

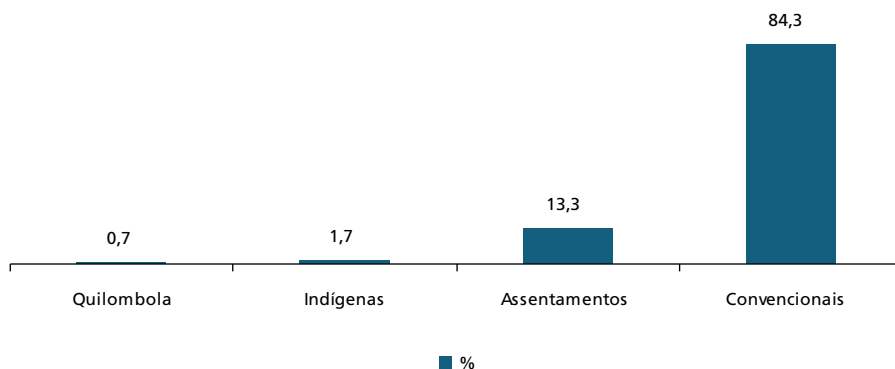
Fonte: MME.
 Elaboração própria.

2.1.2 Realização da pesquisa de campo

Após a definição da amostra, foi realizada pesquisa de campo em 2006, com duração de três meses, para a aplicação do questionário. Foram realizadas 6.435 entrevistas em 24 unidades da federação, englobando total de 485 municípios.

Conforme análise detalhada dos dados, observa-se que o foco do trabalho para avaliação dos benefícios gerados pelo LpT em 2006 foram comunidades situadas na zona rural beneficiadas com ligações domiciliares de energia elétrica em 2004 e 2005. Em razão da amostra definida, foram inquiridos a respeito dos benefícios advindos do LpT 84,3% da população classificada como *convencionais*, 13,3% da classificada como *assentamentos rurais*, 1,7% de comunidades *indígenas* e 0,7% de *quilombolas*, totalizando 6.435 famílias respondentes do questionário (gráfico 2).

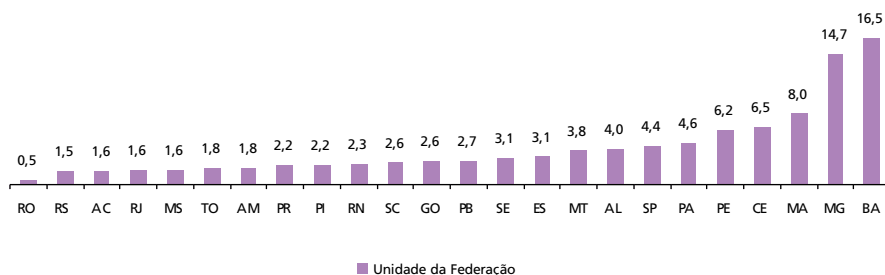
GRÁFICO 2
Comunidades entrevistadas
(Em %)



Fonte: Pesquisa de campo.

O gráfico 3 apresenta a distribuição da aplicação dos questionários segundo a unidade da Federação correspondente. Deste, destaque para o estado da Bahia com 16,5% das entrevistas realizadas nas categorias beneficiadas, justificado em razão do maior número de ligações feitas, totalizando 63.825 de ligações realizadas somente neste estado, onde foram aplicados 1.079 questionários. Como o estado de Roraima possui número relativamente baixo no total de ligações realizadas, optou-se por não o inserir na composição amostral para a realização de entrevistas, pois, estatisticamente, este poderia ser excluído da amostra sem alterar, contudo, os impactos dos benefícios do LpT, ao passo que sua inclusão na amostra acarretaria inúmeros problemas de logística, devido às dificuldades de locomoção na região Amazônica. Já o estado do Amapá e o Distrito Federal não foram computados na amostra por não terem sido realizadas ligações.

GRÁFICO 3
Estados onde houve as entrevistas
 (Em %)

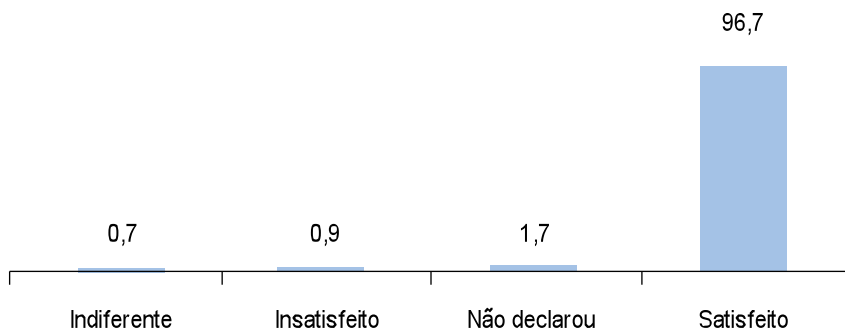


Fonte: Pesquisa de campo.

3 RESULTADOS OBTIDOS NA PESQUISA DE AVALIAÇÃO DO LUZ PARA TODOS JUNTO AOS BENEFICIÁRIOS

O LpT apresenta elevado grau de satisfação das comunidades pesquisadas, em que cerca de 96,7% dos respondentes indicaram que se encontram satisfeitos com a implantação do programa.

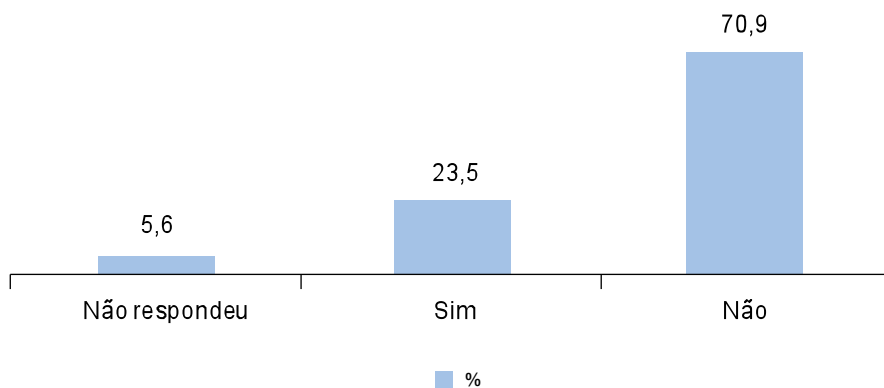
GRÁFICO 4
Grau de satisfação dos entrevistados com o LpT



Fonte: Pesquisa de campo.

Observa-se pelo gráfico 5, que apenas 23,5% dos respondentes admitiram ter ligações clandestinas antes do LpT. Em contrapartida, 70,9% das moradias não possuíam nenhum tipo de acesso à energia elétrica. Esta pergunta nos permite ter um panorama mais amplo sobre o quanto o LpT permitiu a redução da exclusão elétrica na zona rural do Brasil.

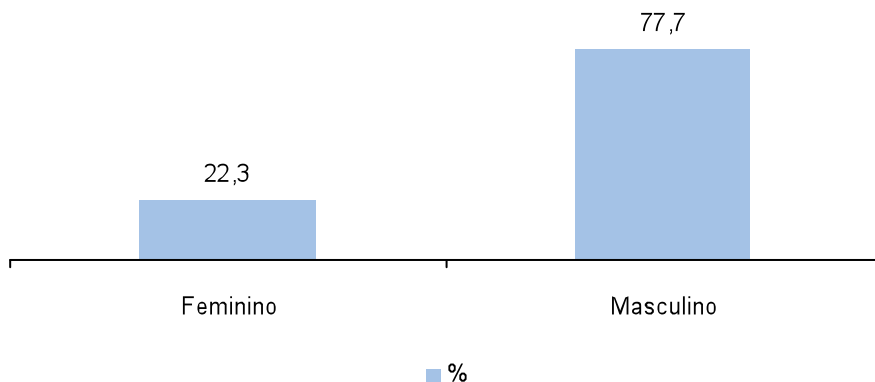
GRÁFICO 5
Possuía “gambiarra” antes do LpT?
 (Em %)



Fonte: Pesquisa de campo.

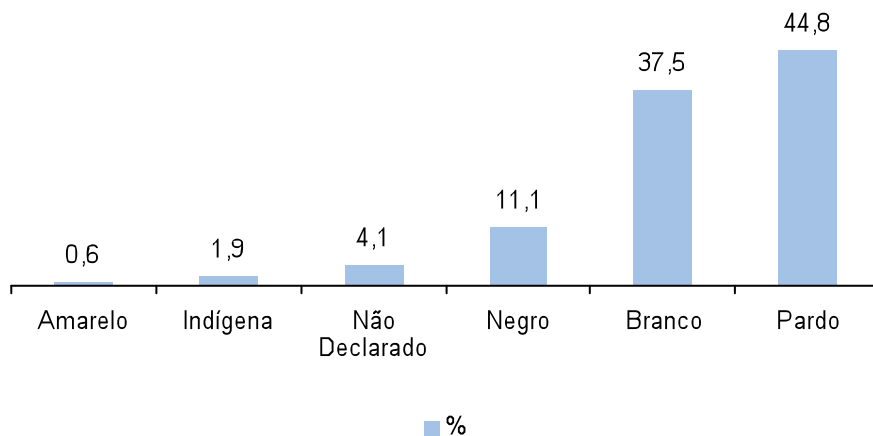
Entre todo o universo amostral, 77,7% dos domicílios são chefiados por homens enquanto em 22,3% dos domicílios os chefes eram do sexo feminino. Entre os chefes de família, 44,8% destes são de cor parda, enquanto 37,5% são brancos, 1,9% indígenas e apenas 0,6% da cor amarela (gráficos 6 e 7).

GRÁFICO 6
Sexo do chefe da família
 (Em %)



Fonte: Pesquisa de campo.

GRÁFICO 7
Cor do chefe da família
 (Em %)

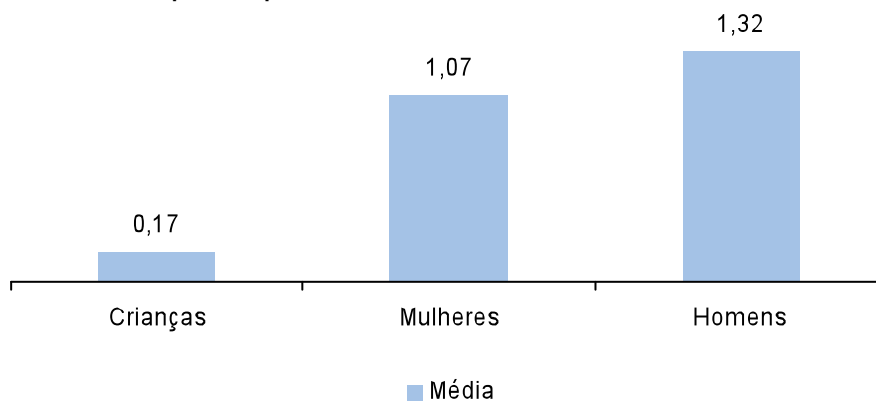


Fonte: Pesquisa de campo.

Segundo o perfil social dos beneficiados do LpT observa-se que a idade média do chefe da família é de 45 anos e seis meses. O domicílio possui em média quatro pessoas e, em média, 0,22 pessoas mudaram-se para esta casa depois da chegada da energia elétrica decorrente do LpT.

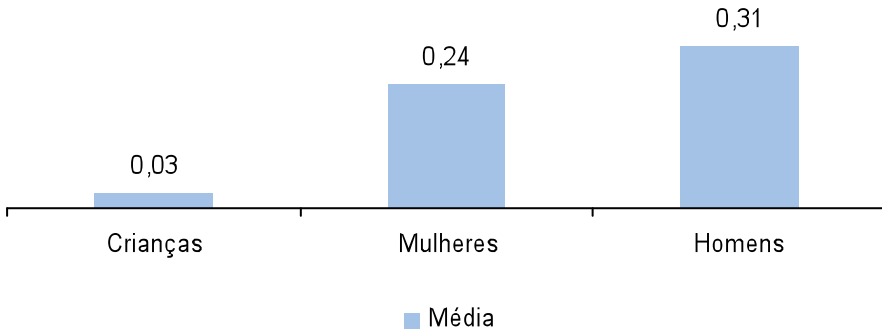
Permite-se descrever, por meio da análise dos dados de campo, o número de pessoas que trabalham, inclusive na residência. Conta-se com média de 0,17 crianças trabalhando contra 1,07 mulheres e 1,32 homens (gráfico 8). Após o LpT, observa-se que há 0,24 mulheres e 0,31 homens (gráfico 9) que passaram a trabalhar em atividades que utilizam energia elétrica, e em menor número as crianças (0,03).

GRÁFICO 8
Número de pessoas que trabalham, inclusive na residência



Fonte: Pesquisa de campo.

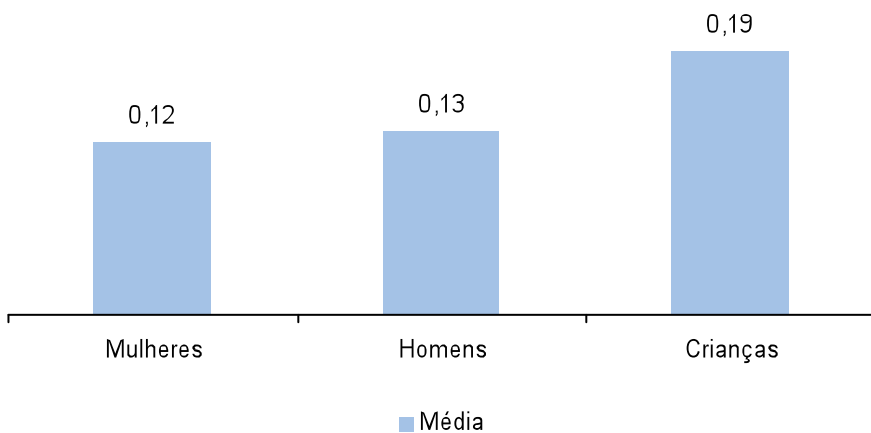
GRÁFICO 9
Número de pessoas que começaram a trabalhar com atividades que dependem de energia depois do LpT



Fonte: Pesquisa de campo.

Um ganho decorrente do LpT é a possibilidade de retorno aos estudos, seja em razão da redução da carga de trabalho ou da disponibilidade de ensino noturno em razão da existência de energia elétrica. Dessa forma, destaca-se que em média de 0,12 mulheres voltaram a estudar, 0,13 do sexo masculino, enquanto 0,19 crianças, pois afortunadamente puderam ou no caso das crianças simplesmente voltar seus esforços aos estudos (gráfico 10).

GRÁFICO 10
Quantas pessoas voltaram a estudar após o LpT



Fonte: Pesquisa de campo.

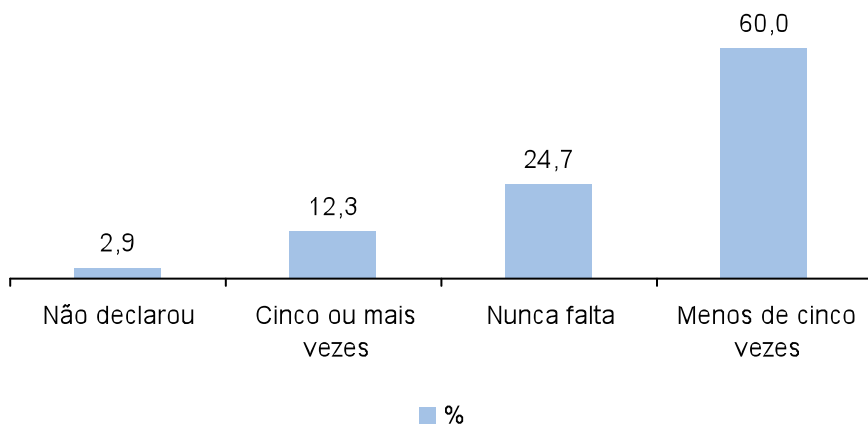
Muitos são os benefícios da geração de energia elétrica, contudo, é necessário distinguir acesso ao serviço e a qualidade com que este é prestado. Dessa forma, foi questionado aos beneficiários do LpT sobre a ocorrência da falta de

energia e a queima de eletrodomésticos nas suas residências. Nesse sentido, em 24,7% dos domicílios nunca faltou energia elétrica, e 60% das famílias afirmaram que esta costuma faltar menos de cinco vezes ao mês e que 88,6% dos aparelhos eletroeletrônicos nunca queimaram por causa de baixa tensão energética.

GRÁFICO 11

Quantas vezes por mês costuma faltar energia?

(Em %)

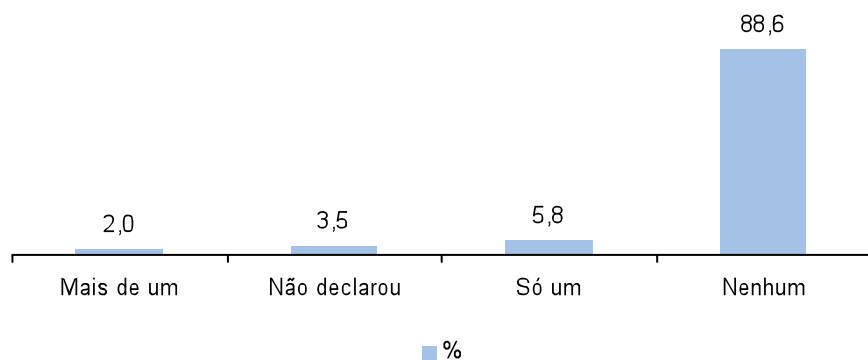


Fonte: Pesquisa de campo.

GRÁFICO 12

Algum eletrodoméstico já queimou por causa de energia fraca?

(Em %)



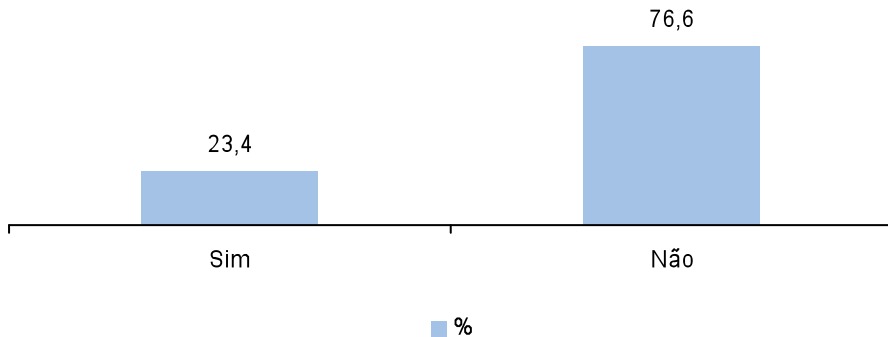
Fonte: Pesquisa de campo.

Um aspecto interessante relativo ao efeito da energia elétrica na evasão do campo foi captado na pesquisa, na qual 23,4% da população pesquisada afirmaram que iriam embora de suas comunidades caso não houvesse energia elétrica (gráfico 13). Extrapolando para o universo, essa informação representa que total de 1.012.670 pessoas pode permanecer em suas cidades de origem simplesmente em razão da existência de energia elétrica. Na percepção dos entrevistados a eletricidade é vital para promoção de melhorias na oportunidade de trabalho, estudo, saúde e bem-estar da família, contribuindo para a fixação do homem no campo.

GRÁFICO 13

Caso não houvesse luz, alguém da família iria embora?

(Em %)



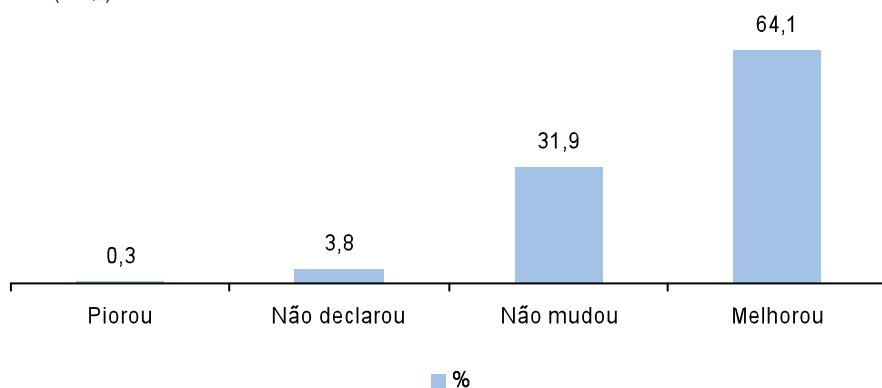
Fonte: Pesquisa de campo.

A partir da percepção dos entrevistados observou-se um indicativo de avanços na melhoria de vida das comunidades da zona rural brasileira a partir da implantação do LpT. É sabido, no entanto, que o programa em tela por si não garante o desenvolvimento, devendo este estar integrado a outras políticas de governo de forma a permitir evolução mais constante e sólida do desenvolvimento rural. Dessa forma, 64,1% dos entrevistados ressaltaram que após o LpT houve melhora nas oportunidades de trabalho, enquanto 31,9% indicaram que não houve alterações nesse quesito. O segundo número revela uma lacuna e, por conseguinte um potencial para o desenvolvimento de políticas de emprego e o desenvolvimento local atrelados ao LpT, pois parcela significativa dos beneficiários não teve percepção de melhora nas suas condições de trabalho.

GRÁFICO 14

Percepção do efeito do LpT sobre oportunidades de trabalho

(Em %)



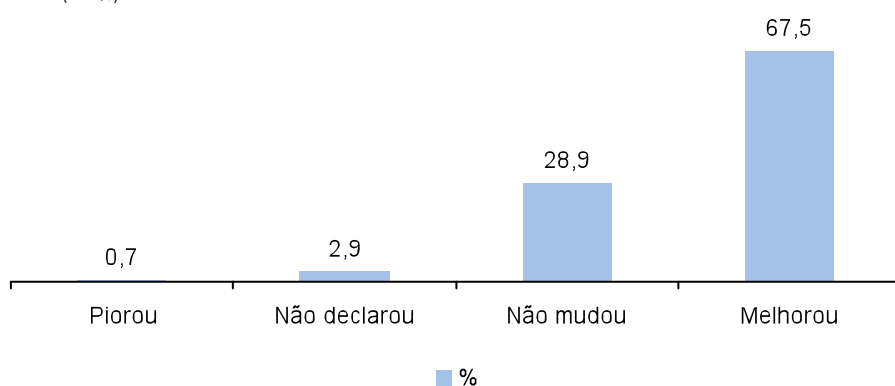
Fonte: Pesquisa de campo.

A mesma observação do parágrafo anterior vale para o efeito do LpT sobre as oportunidades de estudo, em que 67,5% dos entrevistados indicaram ter tido melhora nas oportunidades de estudo enquanto apenas 0,7% afirmaram ter piorado. No entanto, 28,9% dos respondentes indicaram não haver tido alterações, fato que deve ser avaliado sob a ótica da política educacional nas áreas rurais.

GRÁFICO 15

Percepção do efeito do LpT sobre oportunidades de estudo

(Em %)



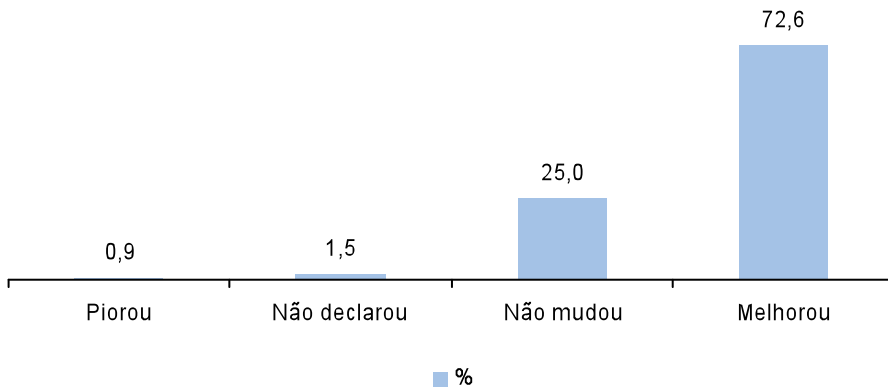
Fonte: Pesquisa de campo.

Com relação à percepção da melhora nas condições de saúde na família com a implementação do programa LpT, 72,6% das pessoas afirmaram haver melhorias nesse item, enquanto apenas 0,9% afirmaram ter piorado suas condições de saúde e 25% indicaram não ter ocorrido alteração. No entanto, a chegada da energia elétrica gera impactos no meio silvestre que devem ser avaliados, já que a luminosidade proveniente do uso de lâmpadas pode atrair insetos vetores de doenças.²

GRÁFICO 16

Percepção do efeito do LpT sobre a melhoria na saúde da família

(Em %)



Fonte: Pesquisa de campo.

Com relação aos efeitos do programa sobre a conservação dos alimentos, 73,1% dos respondentes indicaram haver melhoras na conservação dos seus alimentos, 0,7% afirmaram ter piorado e 24,9% indicaram não ter havido modificação dessa condição. Nesse caso, a melhoria não é efeito direto da energia, mas da ampliação do consumo, com a aquisição de equipamentos de conservação, como por exemplo, refrigerador e freezer.³

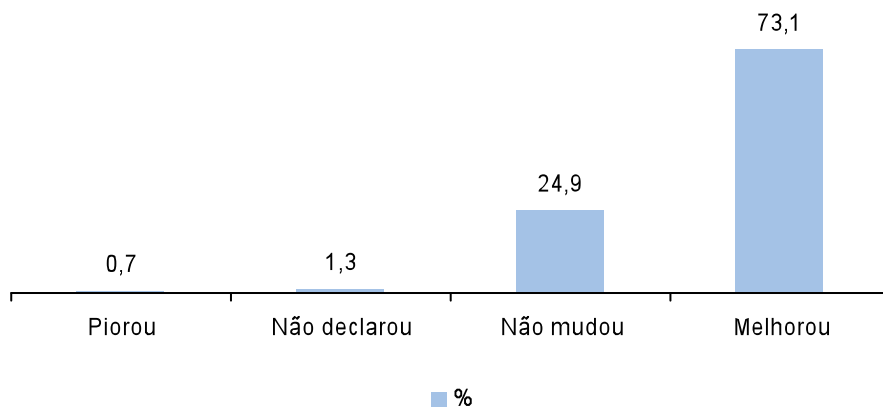
2. Para maiores informações sobre o assunto, ver Barghini (2008).

3. Segundo pesquisa realizada pelo MME, cerca de 73,3% dos domicílios pesquisados adquiriram geladeiras e 16% freezers depois da ligação à energia elétrica, o que representa indicativo de movimentação econômica e da melhora das condições de conservação alimentar (BRASIL, 2009)

GRÁFICO 17

Percepção do efeito do LpT sobre a conservação dos alimentos

(Em %)

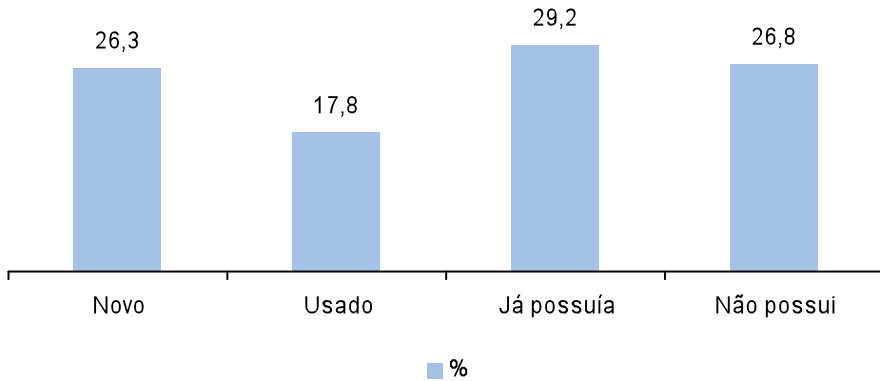


Fonte: Pesquisa de campo.

A análise dos dados de campo também está focada nos aspectos da dinâmica da economia a partir da avaliação do grau de satisfação alcançado pelas comunidades rurais em relação aos novos equipamentos adquiridos após o LpT e da *mensuração dos custos e não dos benefícios monetários* auferidos pela população-alvo do programa. Ressalta-se que não só as famílias se beneficiam com o Luz para Todos, pois o programa permite aumento da demanda por bens de consumo duráveis, movimentando o comércio local, permitindo incremento de renda, de emprego e de desenvolvimento econômico regional.

O número de equipamentos elétricos antes do LpT era praticamente inexistente nas comunidades em análise. Após o programa, percebe-se que houve movimento para aquisição de eletrodomésticos, como televisores, geladeiras, ventiladores, aparelhos de som/rádio, freezer, liquidificadores entre outros. Por exemplo, após o LpT o percentual de novos televisores adquiridos é 26,3% e 17,8% para televisores usados – o que de certa forma movimentou o comércio .

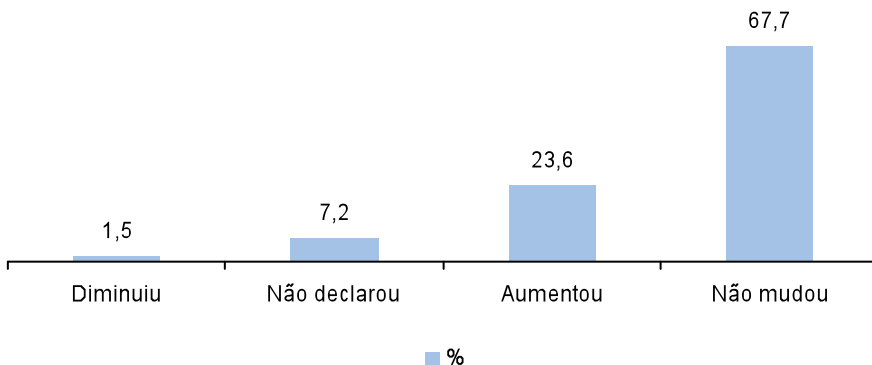
GRÁFICO 18
Televisores após o LpT
 (Em %)



Fonte: Pesquisa de campo.

De acordo com os respondentes, 23,6% indicaram que houve aumento na renda média mensal (gráfico 19), sendo que para 67,7% dos entrevistados não perceberam nenhuma mudança relativa a esse critério. Esse fato é relativamente preocupante, já que concomitante à disponibilidade energética ocorreu aumento do consumo desatrelado do aumento de renda, que leva no curto prazo a maior endividamento familiar, ampliando a restrição orçamentária da maioria das famílias.

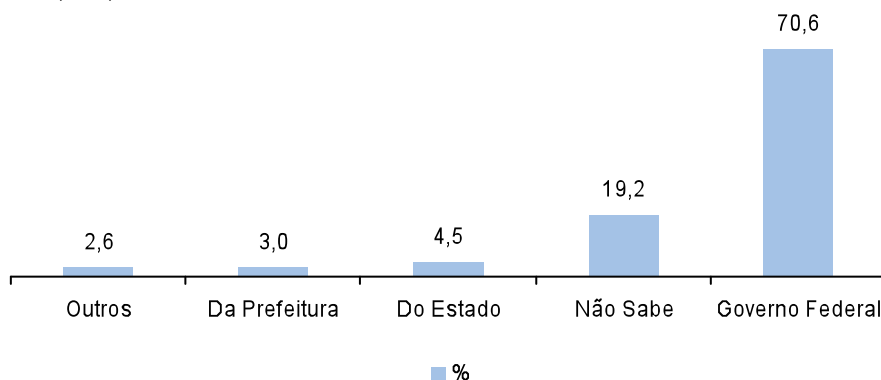
GRÁFICO 19
Renda média mensal após o LpT
 (Em %)



Fonte: Pesquisa de campo.

Com relação ao nível de conhecimento sobre a atribuição de execução do programa, 70,6% das famílias tem plena consciência de que a execução e a concepção do LpT é de responsabilidade do governo federal.

GRÁFICO 20
De quem é o LpT?
(Em %)

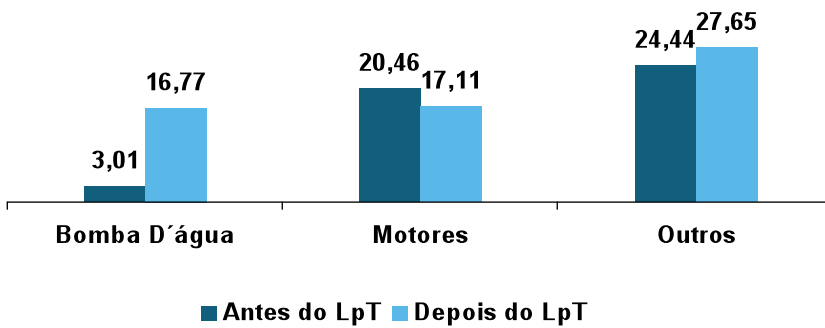


Fonte: Pesquisa de campo.

A mensuração dos custos/benefícios monetários auferidos pela população-alvo do LpT foi realizada segundo o ponto de vista da evolução das estruturas monetárias, focadas no questionário de pesquisa, a fim de proporcionar avaliação crítica do programa público em análise sob a ótica de percepção da população beneficiária. Dessa forma, foi perguntado aos respondentes do questionário de pesquisa o valor médio gasto com equipamentos para produção antes e depois do LpT. Observa-se aumento do valor gasto com bombas d'água, passando de aproximadamente R\$ 3,01 para R\$ 16,77 – depois do LpT –, aumento de 57% em média. Com relação a motores ocorreu redução de 16,37%, pois antes do LpT o valor médio gasto era de R\$ 20,46 enquanto após o LpT o gasto passou para R\$ 17,11. Com outros equipamentos destinados à produção houve elevação dos gastos, passando de R\$ 24,44 para R\$ 27,65, aumento de 13,13%.

GRÁFICO 21

Valor mensal médio gasto em R\$ com equipamentos para produção



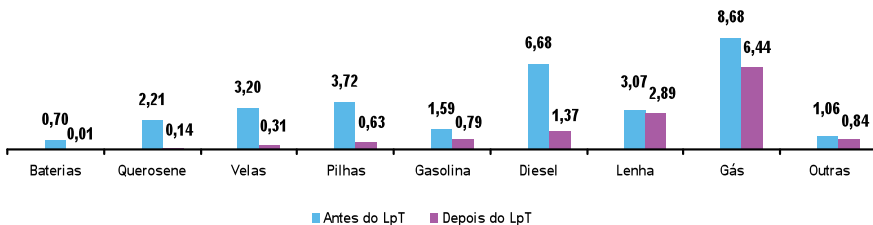
Fonte: Pesquisa de campo.

A inclusão elétrica promovida pelo LpT pode ter provocado aumento na demanda por esses equipamentos, podendo causar elevação dos preços destes bens de consumo. Em razão do aumento de renda de parte da comunidade atendida esse evento não deve impactar negativamente nas famílias, resultando em efeito contrário, pois o programa proporcionou a condição necessária para a compra desses equipamentos de produção, gerando melhora relativa na qualidade de vida e na geração de renda.

Com a finalidade de indicar a economia promovida pelo LpT em relação a outras fontes de energia utilizadas pela comunidade, o gráfico 22 apresenta os valores dessa economia percebida pelas famílias. Comparando os valores médios gastos mensalmente antes e depois do programa com outras fontes de energia, verificou-se que houve redução nos gastos com outras fontes de energia alternativa.

GRÁFICO 22

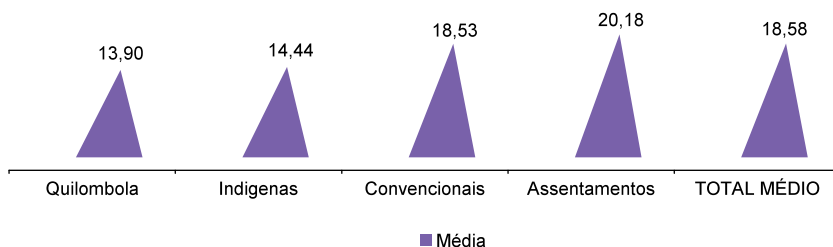
Valor mensal médio gasto em R\$ com fontes de energia



Fonte: Pesquisa de campo.

Existe uma diferença no valor médio mensal entre os estratos analisados na pesquisa. Observa-se que os indígenas gastavam em média de R\$ 11,77 com outras fontes de energia antes do LpT, os convencionais R\$ 31,52, e as famílias de assentados e quilombolas gastavam R\$ 44,01 e R\$ 40,19, respectivamente, com outras fontes de energia antes do LpT. Desta forma, perfaz um valor médio de R\$ 31,87 gastos com energia antes do programa.

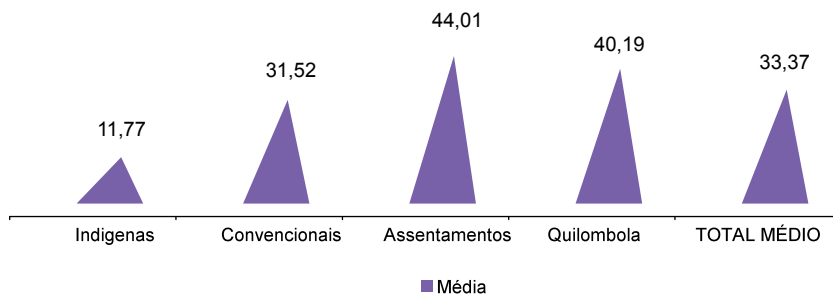
GRÁFICO 23
Valor em R\$ gasto na última conta de luz



Fonte: Pesquisa de campo.

Se por um lado há uma redução dos custos com outras fontes de energia alternativa, há um aumento dos gastos com a energia elétrica recebida nas residências das famílias. Apesar de haver transferência de valores, ou seja, a economia com outras fontes de energia é compensada pelo gasto na conta de luz, o que praticamente iguala aos valores gastos antes do LpT. Por exemplo, após o programa as famílias de quilombolas gastaram em média de R\$ 13,90, seguidos pelas famílias indígenas com gasto de R\$ 14,44, os convencionais em média de R\$ 18,53 e as famílias de assentamentos por volta de R\$ 20,18. A diferença básica, o que consiste no ganho real do programa é o fato das famílias beneficiadas poderem contar com fonte de energia permanente e de qualidade com custo médio mensal aproximado de R\$ 18,58.

GRÁFICO 24
Valor total em R\$ gasto antes do LpT com outras fontes de energia

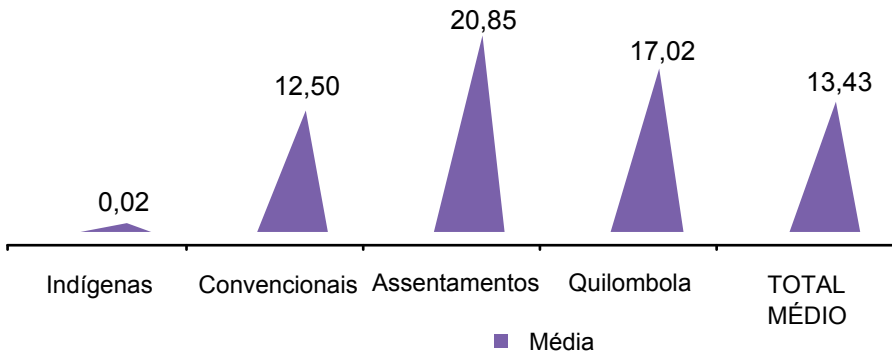


Fonte: Pesquisa de campo.

Em relação ao valor total gasto com outras fontes de energia após a implementação do programa, observa-se redução média em relação aos gastos com todas as fontes de energia alternativa quando comparado a situação antes do LpT, visto que as famílias passaram a gastar menos com tais fontes de energia alternativa, após consumirem mais energia elétrica.

GRÁFICO 25

Valor total em R\$ gasto depois do LpT com outras fontes de energia

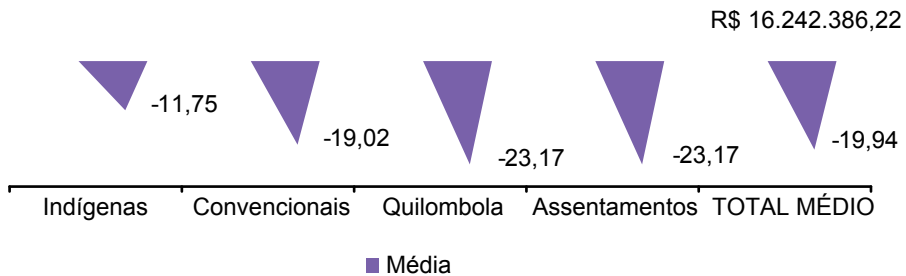


Fonte: Pesquisa de campo.

Assim as famílias indígenas consumiram em média R\$ 0,02 com outras fontes de energia, as convencionais gastavam em média R\$ 12,50, enquanto os classificados como assentados e quilombolas passaram a gastar R\$ 20,85 e R\$ 17,02, respectivamente. Em suma, o valor médio gasto por cada uma das famílias com outras fontes de energia depois do LpT foi de R\$ 13,43.

Conclui-se que houve economia relativa em relação aos gastos com outras fontes de energia após o LpT por parte das famílias beneficiadas. Após a inclusão energética, as famílias indígenas deixaram de gastar em média R\$ 11,75 com outras fontes de energia, já as classificadas como convencionais R\$ 19,02, enquanto os quilombolas e assentados deixaram de despender R\$ 23,17 após o LpT. Dessa forma, em média cada família beneficiada deixou de gastar em média R\$ 19,94 com outras fontes de energia.

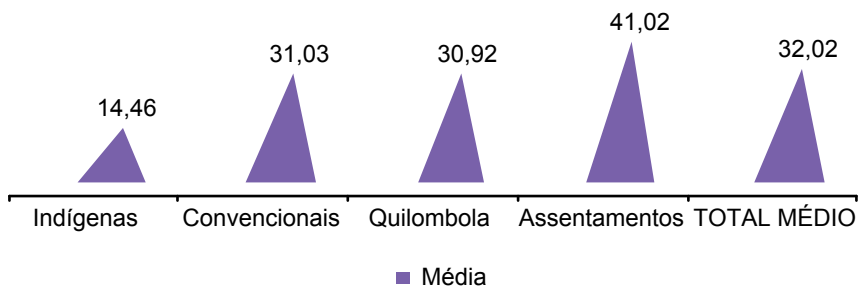
GRÁFICO 26

Economia em R\$ com outras fontes de energia depois do LpT

Fonte: Pesquisa de campo.

O total gasto com todas as fontes de energia após o LpT é obtido a partir da soma do valor gasto na última conta de luz com o valor total gasto após o programa com outras fontes de energia. Desta forma, parte da economia realizada pelas famílias com outras fontes de energia é redistribuída para os novos gastos com energia elétrica. Isso posto, as famílias indígenas gastam em média de R\$ 14,46 com todas as fontes de energia após a implantação do LpT; as famílias convencionais gastam R\$ 31,03, os quilombolas gastam em torno de R\$ 30,92 enquanto as famílias de assentados gastam em média de R\$ 41,02.

GRÁFICO 27

Gasto total com todas as fontes de energia depois do LpT

Fonte: Pesquisa de campo.

Pode-se determinar valor total médio de R\$ 32,02 gasto por cada uma das famílias entrevistadas com todas as fontes de energia relacionadas nesse documento, como baterias, querosene, velas, pilhas, gasolina, diesel, lenha, gás, energia elétrica promovida pelo LpT e outras fontes de energia alternativa que as famílias entrevistadas responderam utilizar em suas residências após a implantação do programa LpT.

Para que se determine o custo total/benefício total do LpT, basta se obter o saldo total entre o valor gasto com todas as fontes de energia *depois* do programa e o valor

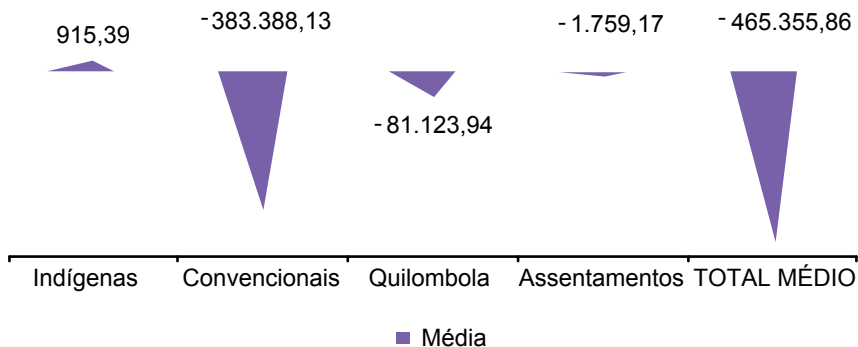
total gasto com todas as fontes de energia alternativa *antes* do LpT. Essa diferença, como pode ser observada na tabela 3, e consiste no ganho financeiro marginal do programa para seus usuários depois da inclusão energética. É possível que as famílias indígenas sejam as únicas que tiveram aumento médio dos gastos a partir da política de inclusão energética. Entretanto, as famílias convencionais obtiveram economia média de R\$ 0,49, enquanto as famílias de assentamentos rurais economizaram em média R\$ 2,98 após a inclusão energética, ao passo que a economia para as famílias de quilombolas foi de R\$ 9,27. Dessa forma, a economia média nos gastos com energia após o programa Luz para Todos, para as famílias beneficiadas foi de R\$ 1,36.

TABELA 3
Total dos gastos com energia do LpT

Estratos	Gasto energia pré-LpT	Gasto energia elétrica pós- LpT	Gasto outras fontes de energia pós-LpT	Total pós-LpT	Ganho marginal do LpT
Quilombolas	40,19	13,9	17,02	30,92	9,27
Assentados	44,01	20,18	20,85	41,03	2,98
Indígenas	11,77	14,44	0,02	14,46	-2,69
Convencionais	31,52	18,53	12,5	31,03	0,49
Média	33,37	18,58	13,43	32,01	1,36

Extrapolando o ganho financeiro marginal do LpT para todas as famílias pesquisadas resulta que, para todas as famílias indígenas há aumento das despesas relativas à energia em média de R\$ 915,39. Por outro lado, as famílias convencionais tiveram economia em torno de R\$ 383.388,13, as famílias de assentados obtiveram economia média de R\$ 81.123,94 enquanto as famílias de quilombolas obtiveram economia média de R\$ 1.759,17. Dessa forma, a economia média total das famílias em decorrência do programa foi de R\$ 465.355,86.

GRÁFICO 28
Custo total em R\$ do LpT para as famílias depois da inclusão energética global



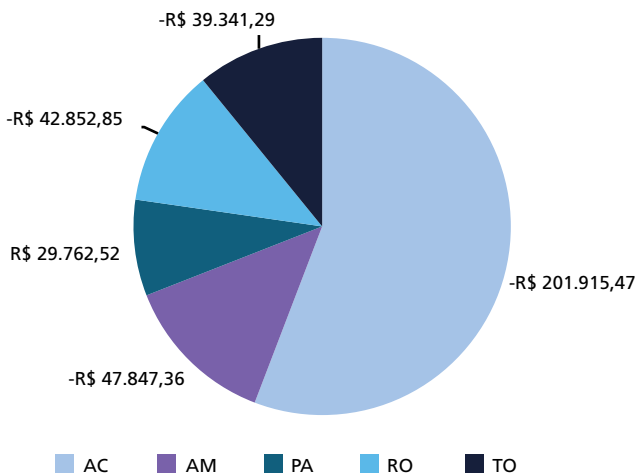
Fonte: Pesquisa de campo.

Finalmente, a partir das médias estaduais, pode-se fazer a mesma estrutura de valores anteriormente citados referente aos custos totais do LpT às famílias depois da inclusão energética nos estados da Federação em que houve realização de entrevistas.

Na região Norte, no estado do Pará, percebe-se elevação do gasto marginal com energia em R\$ 29.762,52 para todas as comunidades questionadas. Para os demais ocorreu economia marginal; no Acre o valor correspondente é de R\$ 201.915,47, seguido pelo estado do Amazonas com valor médio de R\$ 47.847,36, do estado de Rondônia com R\$ 42.852,85 e o estado do Tocantins com economia marginal média de R\$ 39.341,29. Ressalta-se em razão da não inclusão na amostragem inicial, os estados de Roraima e do Amapá não foram selecionados nem incluídos nessa análise.

GRÁFICO 29

Custo total médio em R\$ do LpT às famílias depois da inclusão energética nos estados da região Norte

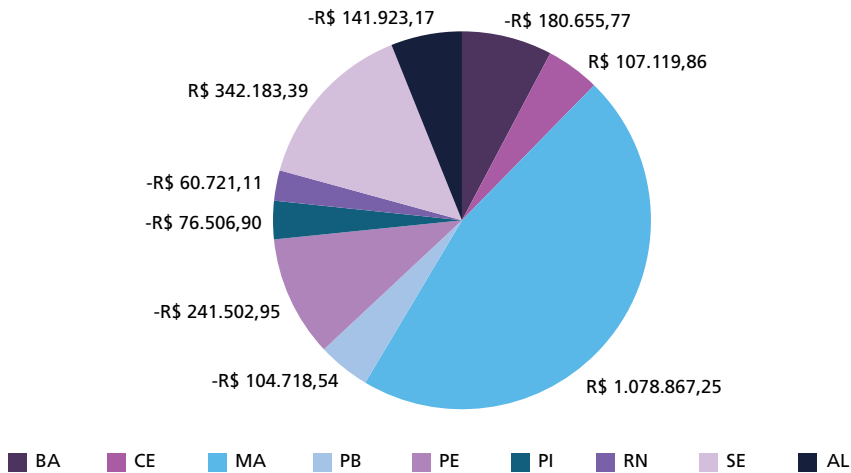


Fonte: Pesquisa de campo.

Já na região Nordeste o estado do Maranhão apresenta incremento nos gastos familiares de energia de R\$ 1.078.867,25, seguido pelo estado de Sergipe com R\$ 342.183,39 e o estado do Ceará com R\$ 107.119,86. Entretanto, alguns estados dessa região apresentaram economia nesse quesito, como o estado de Pernambuco na ordem de R\$ 241.502,95, seguido pelo estado da Bahia que economizou em média R\$ 180.655,77, e o estado da

Paraíba com economia em média R\$ 104.718,54. Em menor escala observa-se o estado do Piauí com economia média de R\$ 76.506,90 e o Rio Grande do Norte com R\$ 60.721,11 de economia média. Um caso peculiar é o do estado de Alagoas que obteve economia de aproximadamente R\$ 141.923,17. Contudo neste estado não foi possível observar o valor pago pelas famílias na última conta de luz, o que certamente levou a superestimar tal economia.

GRÁFICO 30
Custo total médio em R\$ do LpT às famílias depois da inclusão energética nos estados da região Nordeste

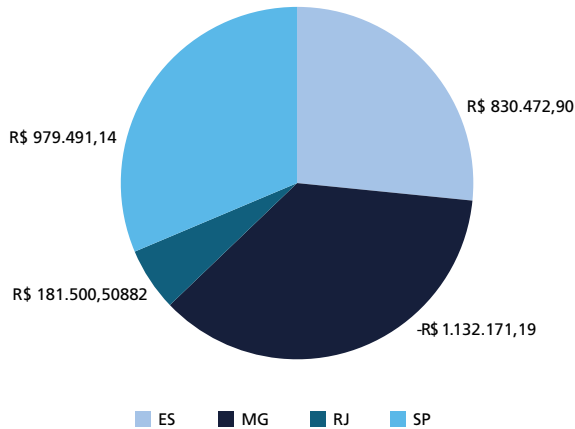


Fonte: Pesquisa de campo.

Na região Sudeste, o estado de São Paulo apresentou elevação do gasto médio familiar em torno de R\$ 979.491,14, seguidos pelo estado do Espírito Santo com média de R\$ 830.472,90 e o estado do Rio de Janeiro com R\$ 181.500,51. Apenas no estado de Minas Gerais foi possível observar economia média de R\$ 1.132.171,19 para as famílias mineiras.

GRÁFICO 31

Custo total médio em R\$ do LpT às famílias depois da inclusão energética nos estados da região Sudeste

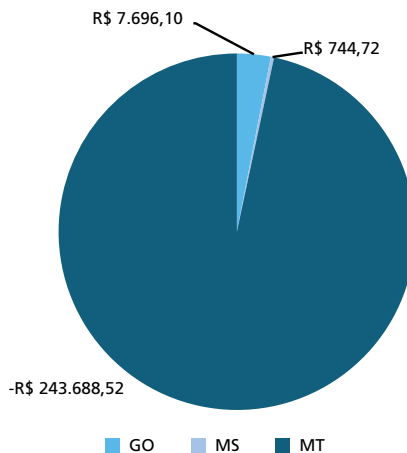


Fonte: Pesquisa de campo.

Em relação à região Centro-Oeste, observa que no estado de Goiás houve incremento do valor gasto mensal em energia de R\$ 7.696,10 para as famílias beneficiadas pelo programa LpT, seguidos do estado do Mato Grosso do Sul com R\$ 744,72. Apenas o estado do Mato Grosso obteve economia média de R\$ 243.688,52. Na região Centro-Oeste, também não se considerou o Distrito Federal, devido à determinação do espaço amostral, conforme explicitado anteriormente.

GRÁFICO 32

Custo total médio em R\$ do LpT às famílias depois da inclusão energética nos estados da região Centro-Oeste

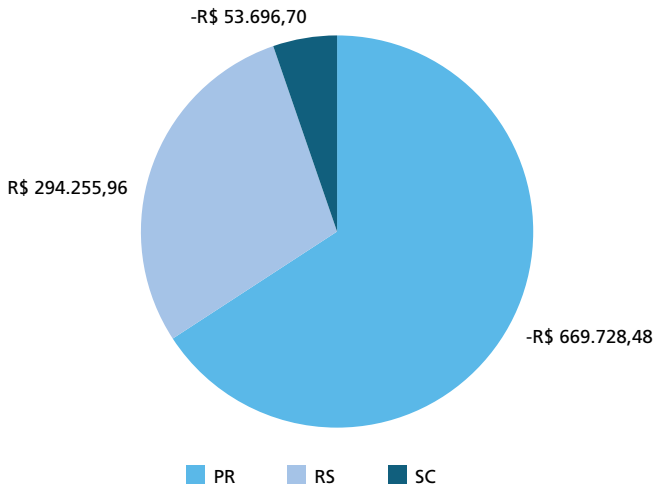


Fonte: Pesquisa de campo.

Por fim a região Sul, na qual o estado de Santa Catarina obteve economia média de R\$ 53.696,70 e o estado do Paraná com economia de R\$ 669.728,48. Apenas no estado do Rio Grande do Sul houve elevação dos gastos com energia, totalizando R\$ 294.255,96.

GRÁFICO 33

Custo total médio em R\$ do LpT às famílias depois da inclusão energética nos estados da região Sul



Fonte: Pesquisa de campo.

Enfim, não existe um padrão em relação ao ganho financeiro marginal das famílias do ponto de vista regional. Conforme as características sociais e a infraestrutura de cada estado varia o resultado financeiro do programa para as famílias, segundo sua percepção. No entanto, destaca-se que a análise objetiva do programa não se deve ater a esse resultado, mas sim no conjunto de benefícios sociais advindos do acesso à energia elétrica.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da análise dos resultados obtidos com a implantação universal do acesso à energia elétrica do LpT do governo federal em conjunto com o Ministério de Minas e Energia, verificou-se que foi propiciado a inclusão de famílias ao acesso à energia elétrica, promovendo o desenvolvimento social e econômico das comunidades pesquisadas beneficiárias dos programas, que vivem afastadas dos centros urbanos.

Conclui-se, com base na análise feita a partir dos resultados derivados da pesquisa de campo feita junto a amostra de famílias beneficiárias do programa,

que até o fim de 2006, ano base desta pesquisa, o programa Luz para Todos conseguiu incluir no acesso à energia elétrica as comunidades que vivem afastadas dos centros urbanos, promovendo o desenvolvimento social e econômico de quilombolas, indígenas, assentados rurais e domicílios convencionais.

O grau de satisfação da população atendida pelo LpT foi elevado, identificando-se melhora na qualidade de vida em todas as comunidades entrevistadas. Nesse sentido, o programa tem potencial para dinamizar a economia regional e promete, a longo prazo, aumentar os níveis e a qualidade da educação entre crianças e adultos em razão da possibilidade de inclusão escolar possibilitada pela eletrificação nas escolas.

Foi observada, indiretamente, a melhora na dinâmica comercial local. Novos produtos eletrônicos, eletrodomésticos, ferramentas para produção, eletroportáteis etc. tornaram-se objeto de consumo por parte dessa população, sendo cada vez mais comercializados na zona rural brasileira. Sendo assim, acontece um desencadeamento no processo de desenvolvimento econômico nesse recorte territorial, com forte estímulo ao comércio local.

O LpT também acarretou redução dos valores gastos com outras fontes de energia, que deve ser analisado não isoladamente, mas integrados com os novos gastos resultantes do acesso à energia elétrica. Ao se deduzir os valores totais pagos por todas as fontes de energia, inclusive elétrica, em relação ao que se pagava com outras fontes de energia antes do Luz para Todos, é possível observar o ganho financeiro marginal derivado do programa para as famílias favorecidas. Nesse sentido, para a grande maioria das famílias beneficiadas pelo Programa de Eletrificação Rural há economia em termos de valores despendidos com energia, com exceção dos indígenas, que tiveram elevação do comprometimento da renda com o gasto de energia.

Onde havia desigualdade no acesso à eletricidade, hoje é possível perceber melhora na qualidade de vida das pessoas, pois a eletrificação rural possibilitou o acesso a bens duráveis e a serviços que dependiam da existência da energia elétrica para seu funcionamento. Assim, o acesso em tempo real à informação, por exemplo, não é mais vantagem exclusiva dos centros urbanos e milhares de pessoas beneficiadas pelo LpT deixaram de ser excluídas social e economicamente.

A partir da presente análise desta política pública conclui-se que o programa do governo federal – Luz para Todos – deve continuar com a ação de levar energia elétrica às regiões mais distantes deste país. No entanto, é aconselhável que avaliações deste tipo, sejam empreendidas periodicamente para uma avaliação contínua deste.

Percebe-se elevado grau de satisfação com o programa por parte da população beneficiada e que há conhecimento entre os entrevistados de que este é executado e coordenado pelo governo federal.

Quando da análise global dos custos do LpT, este nos traz informações bastante significantes, apesar da economia relativa auferida pelas famílias beneficiadas na política pública de inclusão energética ser relativamente baixa em razão aumento no consumo de energia elétrica e de gastos com bens de consumo, como eletrodomésticos e outros equipamentos que consomem energia elétrica, aliada aos elevados custos de implantação do programa. Para as famílias indígenas há elevação das despesas com energia enquanto para quilombolas, assentados e convencionais existe economia marginal com o programa.

Finalmente, pode-se dizer, com base na pesquisa de satisfação junto aos beneficiários do programa, que este foi aprovado pela grande maioria das famílias entrevistadas, promovendo benefícios diretos e indiretos para as comunidades beneficiadas, além de ter potencial para dinamizar a economia estadual e regional nos estados da Federação, promovendo, o crescimento econômico local e as reduções das desigualdades rurais/urbanas, ao mesmo tempo em que permite ganhos de bem-estar entre homens, mulheres e crianças beneficiados direta e indiretamente pelo programa.

REFERÊNCIAS

BARGHINI, A. **Influência da iluminação artificial sobre a vida silvestre: técnicas para minimizar os impactos, com especial enfoque sobre os insetos.** Tese (Doutorado) – Instituto de Biociências, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

BRASIL. **Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003.** Brasília: Presidência da República, 2003.

———. **Decreto nº 6.442, de 25 de abril de 2008.** Brasília: Presidência da República, 2008.

———. Ministério de Minas e Energia (MME). **Pesquisa quantitativa domiciliar de avaliação da satisfação e de impacto do Programa Luz para Todos,** 2009. Disponível em: <http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/downloads/Resultado_Pesquisa_2009_nacional.pdf>.

———. Ministério de Minas e Energia (MME). **Informativo Luz para Todos,** n. 24, 2010a.

———. Ministério de Minas e Energia (MME). 2010b. Disponível em: <www.mme.gov.br/luzparatodos>.

HOFFMANN, R. **Estatística para economistas,** 4. ed. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

IBGE. **Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílios (PNAD) 1992-2008.** (Microdados).

———. 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/series_estatisticas/>.

SILVA, M. V.; BERMANN, C. Eletrificação rural: elementos para o debate. *In:* CONGRESSO BRASILEIRO DE ENERGIA, 8., 1999, Rio de Janeiro. **Anais.** p. 273-281.

ANEXO 1

Questionário

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA LUZ PARA TODOS
MME - IPEA



Ministério de Minas e Energia



Entrevistador:	Data: / /2006	Município/UF:
Comunidade:	Tipo:	
I - INFORMAÇÕES GERAIS		
1 - Informações do Domicílio - Energia antes do LpT (Gambiarras)		1
1. sim <input type="checkbox"/> 2. não <input type="checkbox"/>		
Latitude:	Longitude:	Nº do ponto:
O pesquisador marcará os pontos do domicílio visitado		
2 - Qual o nome do CHEFE DA FAMÍLIA?		2
<i>Escrever o nome do chefe da família na parte hachurada</i>		
3 - Qual o Sexo do CHEFE DA FAMÍLIA?		3
1. Masculino <input type="checkbox"/> 2. Feminino <input type="checkbox"/>		
Marcar com um X a opção defendida pelo entrevistado		
4 - Qual a Idade do CHEFE DA FAMÍLIA?		4
<i>Colocar a idade do entrevistado</i>		
5 - Qual a Cor do CHEFE DA FAMÍLIA?		5
1. Negro <input type="checkbox"/> 2. Branco <input type="checkbox"/> 3. Amarelo <input type="checkbox"/>		
4. Pardo <input type="checkbox"/> 5. Indígena <input type="checkbox"/> 6. Não Declarado <input type="checkbox"/>		
Marcar com um X a opção defendida pelo entrevistado		
6 - Quantas pessoas MORAM no domicílio?		6
<i>Informar o número de pessoas que moram na casa</i>		
7 - Depois do LpT quantas pessoas MUDARAM-SE para esta casa?		7
<i>Informar o número de pessoas que se mudaram para a casa depois do programa</i>		
8 - Quantas pessoas trabalham, INCLUSIVE na residência?		8
1. Homens: <input type="text"/> 2. Mulheres: <input type="text"/> 3. Crianças: <input type="text"/>		
<i>Informar o número de homens, mulheres e crianças que trabalham</i>		
9 - Depois do LpT quantos começaram a trabalhar com atividades que DEPENDEM da energia?		9
1. Homens: <input type="text"/> 2. Mulheres: <input type="text"/> 3. Crianças: <input type="text"/>		
<i>Informar o número de homens, mulheres e crianças que começaram a trabalhar depois do programa</i>		
10 - Quantas vezes por mês costuma FALTAR energia?		10
1. Cinco ou mais vezes <input type="checkbox"/> 2. Menos de cinco vezes <input type="checkbox"/> Nunca falta <input type="checkbox"/> Não Declarou <input type="checkbox"/>		
Marcar com um X a opção defendida pelo entrevistado		
11 - Algum eletrodoméstico já queimou por causa de ENERGIA FRACA?		11
1. Mais de um <input type="checkbox"/> 2. Só um <input type="checkbox"/> 3. Nenhum <input type="checkbox"/> 4. Não Declarou <input type="checkbox"/>		
Marcar com um X a opção defendida pelo entrevistado		
12 - Caso não houvesse luz, alguém dessa família IRIA EMBORA?		12
1. sim <input type="checkbox"/> 2. não <input type="checkbox"/>		
Marcar com um X a opção defendida pelo entrevistado		
13 - Após o LpT quantos VOLTARAM a estudar?		13
1. Homens: <input type="text"/> 2. Mulheres: <input type="text"/> 3. Crianças: <input type="text"/>		
<i>Informar a quantidade de homens, mulheres e crianças que voltaram a estudar após o programa</i>		
14 - Qual o efeito do LpT sobre OPORTUNIDADES de trabalho?		14
1. Melhorou <input type="checkbox"/> 2. Piorou <input type="checkbox"/> 3. Não Mudou <input type="checkbox"/> 4. Não Declarou <input type="checkbox"/>		
Marcar com um X a opção defendida pelo entrevistado		
15 - Qual o efeito do LpT sobre OPORTUNIDADES de estudo?		15
1. Melhorou <input type="checkbox"/> 2. Piorou <input type="checkbox"/> 3. Não Mudou <input type="checkbox"/> 4. Não Declarou <input type="checkbox"/>		
Marcar com um X a opção defendida pelo entrevistado		
16 - Qual o efeito do LpT sobre a MELHORIA na saúde da família?		16
1. Melhorou <input type="checkbox"/> 2. Piorou <input type="checkbox"/> 3. Não Mudou <input type="checkbox"/> 4. Não Declarou <input type="checkbox"/>		
Marcar com um X a opção defendida pelo entrevistado		
17 - Qual o efeito do LpT sobre a CONSERVAÇÃO dos alimentos?		17
1. Melhorou <input type="checkbox"/> 2. Piorou <input type="checkbox"/> 3. Não Mudou <input type="checkbox"/> 4. Não Declarou <input type="checkbox"/>		
Marcar com um X a opção defendida pelo entrevistado		
II - MORADIA E SANEAMENTO		
18 - Houve Melhorias no Imóvel Após a Chegada do LpT em Relação a Água?		18
1. Sim <input type="checkbox"/> 2. Não <input type="checkbox"/> 3. Não Declarou <input type="checkbox"/>		
Marcar com um X a opção defendida pelo entrevistado		
19 - Houve Melhorias no Imóvel Após a Chegada do LpT em Relação ao Esgoto?		19
1. Sim <input type="checkbox"/> 2. Não <input type="checkbox"/> 3. Não Declarou <input type="checkbox"/>		
Marcar com um X a opção defendida pelo entrevistado		
Comentários/Observações		

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA LUZ PARA TODOS
MME - IPEA



Ministério de
Minas e Energia



III - EQUIPAMENTOS ELÉTRICOS EXISTENTES ANTES DA CHEGADA DA ENERGIA

20 - Antes do LpT você possuía Televisão?	20
1. Nova <input type="checkbox"/> 2. Usada <input type="checkbox"/> 3. Não Possuia <input type="checkbox"/>	
21 - Antes do LpT você possuía Geladeira?	21
1. Nova <input type="checkbox"/> 2. Usada <input type="checkbox"/> 3. Não Possuia <input type="checkbox"/>	
22 - Antes do LpT você possuía Ventilador?	22
1. Nova <input type="checkbox"/> 2. Usada <input type="checkbox"/> 3. Não Possuia <input type="checkbox"/>	
23 - Antes do LpT você possuía Som/Rádio?	23
1. Nova <input type="checkbox"/> 2. Usada <input type="checkbox"/> 3. Não Possuia <input type="checkbox"/>	
24 - Antes do LpT você possuía Freezer?	24
1. Nova <input type="checkbox"/> 2. Usada <input type="checkbox"/> 3. Não Possuia <input type="checkbox"/>	
25 - Antes do LpT você possuía Liquidificador?	25
1. Nova <input type="checkbox"/> 2. Usada <input type="checkbox"/> 3. Não Possuia <input type="checkbox"/>	
26 - Antes do LpT você possuía Motor?	26
1. Nova <input type="checkbox"/> 2. Usada <input type="checkbox"/> 3. Não Possuia <input type="checkbox"/>	
27 - Antes do LpT você possuía Bomba D'água?	27
1. Nova <input type="checkbox"/> 2. Usada <input type="checkbox"/> 3. Não Possuia <input type="checkbox"/>	
28 - Antes do LpT você possuía Outros?	28
1. Nova <input type="checkbox"/> 2. Usada <input type="checkbox"/> 3. Não Possuia <input type="checkbox"/>	

Marcar com um X a opção defendida pelo entrevistado quanto aos equipamentos ANTES da chegada do LpT

IV - EQUIPAMENTOS ELÉTRICOS ADQUIRIDOS DEPOIS DA CHEGADA DA ENERGIA

29 - Depois do LpT você passou a possuir Televisão?	29
1. Nova <input type="checkbox"/> 2. Usada <input type="checkbox"/> 3. Já Possuia <input type="checkbox"/> 4. Não possui <input type="checkbox"/>	
30 - Depois do LpT você passou a possuir Geladeira?	30
1. Nova <input type="checkbox"/> 2. Usada <input type="checkbox"/> 3. Já Possuia <input type="checkbox"/> 4. Não possui <input type="checkbox"/>	
31 - Depois do LpT você passou a possuir Ventilador?	31
1. Nova <input type="checkbox"/> 2. Usada <input type="checkbox"/> 3. Já Possuia <input type="checkbox"/> 4. Não possui <input type="checkbox"/>	
32 - Depois do LpT você passou a possuir Som/Rádio?	32
1. Nova <input type="checkbox"/> 2. Usada <input type="checkbox"/> 3. Já Possuia <input type="checkbox"/> 4. Não possui <input type="checkbox"/>	
33 - Depois do LpT você passou a possuir Freezer?	33
1. Nova <input type="checkbox"/> 2. Usada <input type="checkbox"/> 3. Já Possuia <input type="checkbox"/> 4. Não possui <input type="checkbox"/>	
34 - Depois do LpT você passou a possuir Liquidificador?	34
1. Nova <input type="checkbox"/> 2. Usada <input type="checkbox"/> 3. Já Possuia <input type="checkbox"/> 4. Não possui <input type="checkbox"/>	
35 - Depois do LpT você passou a possuir Motor?	35
1. Nova <input type="checkbox"/> 2. Usada <input type="checkbox"/> 3. Já Possuia <input type="checkbox"/> 4. Não possui <input type="checkbox"/>	
36 - Depois do LpT você passou a possuir Bomba D'água?	36
1. Nova <input type="checkbox"/> 2. Usada <input type="checkbox"/> 3. Já Possuia <input type="checkbox"/> 4. Não possui <input type="checkbox"/>	
37 - Depois do LpT você passou a possuir Outros?	37
1. Nova <input type="checkbox"/> 2. Usada <input type="checkbox"/> 3. Já Possuia <input type="checkbox"/> 4. Não possui <input type="checkbox"/>	

Marcar com um X a opção defendida pelo entrevistado quanto aos equipamentos DEPOIS da chegada do LpT

38 - Valor médio gasto em equipamentos ELÉTRICOS para PRODUÇÃO ANTES / DEPOIS do LpT

1. Motores: R\$ _____ / R\$ _____ 2. Bomba D'água: R\$ _____ / R\$ _____
3. Outros: R\$ _____ / R\$ _____

Escrever o valor médio em RS (Reais) referentes a gastos com os equipamentos em análise para qualquer tipo de produção antes e depois do programa nos espaços reservados

V - INFORMAÇÕES ECONÔMICAS

39 - Após o LpT a sua renda média MENSAL:

1. Aumentou 2. Diminuiu 3. Não Mudou 4. Não Declarou

Marcar com um X a opção defendida pelo entrevistado

40 - Qual o valor médio MENSAL em RS (Reais) gasto ANTES e DEPOIS do LpT com:

1. Gás: R\$ _____ / R\$ _____ 6. Pilha: R\$ _____ / R\$ _____
2. Diesel: R\$ _____ / R\$ _____ 7. Querosene: R\$ _____ / R\$ _____
3. Gasolina: R\$ _____ / R\$ _____ 8. Bateria: R\$ _____ / R\$ _____
4. Vela: R\$ _____ / R\$ _____ 9. Outras: R\$ _____ / R\$ _____
5. Lenha: R\$ _____ / R\$ _____ 10. Última Conta de Luz: R\$ _____

41 - Qual o seu grau de SATISFAÇÃO com a chegada do "Luz para Todos"?

1. Satisfeito 2. Indiferente 3. Insatisfeito 4. Não Declarou

Marcar com um X a opção defendida pelo entrevistado

42 - Para você de quem é o Programa Luz para Todos?

1. Governo Federal 2. Do Estado 3. Da Prefeitura Outros 5. Não Sabe

Marcar com um X a opção defendida pelo entrevistado

Assinatura do Entrevistador:

PARTE II

INFRAESTRUTURA E POLÍTICAS SETORIAIS URBANAS

A CRISE FINANCEIRA E HIPOTECÁRIA E O DIREITO À MORADIA ADEQUADA

1 INTRODUÇÃO

Este artigo consiste em tradução livre do documento apresentado pela relatora especial da ONU para o direito à moradia adequada, Raquel Rolnik,¹ ao Conselho de Direitos Humanos (CDH) da Organização das Nações Unidas (ONU), em março de 2009.²

A decisão de apresentar esse tema como objeto central de seu relatório anual junto ao Conselho de Direitos Humanos deveu-se à constatação que, no contexto da recente crise hipotecária e a subsequente crise financeira, pouca atenção vinha sendo dada à questão específica do impacto global da crise habitacional e hipotecária sobre o direito à moradia adequada. Dessa forma, o relatório procura apontar para o vínculo existente entre a crise financeira e as opções de políticas habitacionais e urbanas implementadas, sobretudo, a partir dos anos 1980 e 1990 em muitos países.

A seção 2 deste capítulo discute a crise habitacional/hipotecária e financeira e suas origens. A seção 3 relaciona essas crises a políticas e modelos econômicos, financeiros e habitacionais hegemônicos e a seu impacto sobre o direito à moradia adequada. As considerações finais contêm uma série de recomendações preliminares – apresentadas ainda em 2008 – para enfrentar a situação, dirigidas aos países que compõem o Conselho de Direitos Humanos.

2 A ATUAL CRISE HABITACIONAL, FINANCEIRA E ECONÔMICA

Para compreender a crise e seu impacto sobre o direito à moradia adequada e propor recomendações úteis, é fundamental analisar as decisões econômicas e financeiras e os modelos que levaram à atual situação.

Há um consenso geral de que a escassez de crédito no âmbito global, gerada pela crise na hipoteca *subprime*, foi uma das principais causas da atual crise financeira e econômica mundial. Hipoteca *subprime* é um termo usado para designar empréstimos

1. Raquel Rolnik assumiu o cargo de relatora especial da ONU para o direito à moradia adequada em maio de 2008, em substituição ao indiano Miloon Kothari, que exerceu o mandato entre 2000 e abril de 2008.

2. Ver Relatório da ONU (UN, 2009).

(...) concedidos a mutuários cujas rendas ou qualificações creditícias ou cujo patrimônio líquido respaldado por seus bens, não justificam uma hipoteca convencional segundo os termos e taxas de juros vigentes. Ao contrário, hipotecas *subprime* carregam taxas de juros mais altas e são vistas como tendo maior risco de execução judicial decorrente de inadimplência (MARCUSE, 2008, p. 1).

Nesse contexto, também foram oferecidas hipotecas a taxas ajustáveis (HTA), isto é, empréstimos com taxas de juros que podem ser alteradas significativamente durante o período de vigência da hipoteca. Hipotecas *subprime* foram vendidas globalmente pelos financiadores a investidores – principalmente por meio de carteira de títulos ou de obrigações de débito com garantia. Na última década, tais operações geraram negócios globais estimados em US\$ 1,3 trilhões, até março de 2007 (WILL *subprime...*, 2007).

As hipotecas *subprime* foram inicialmente promovidas em alguns países desenvolvidos como forma de expandir a propriedade privada a famílias de alto risco creditício, em geral de baixa renda.³ Isso ocorreu em contexto de liquidez abundante que induziu uma rápida expansão do crédito em muitos países desenvolvidos e emergentes.⁴ O financiamento da moradia com base no mercado tornou-se uma atividade cada vez mais importante do setor financeiro e contribuiu para uma bolha generalizada dos preços dos imóveis.⁵ Foi promovida a liberalização dos mercados imobiliários por meio de diversas políticas e instrumentos normativos. A União Europeia (UE), por exemplo, adotou decisões para abolir os tetos dos juros e relaxar os controles sobre o crédito e, por fim, as restrições à entrada nos mercados hipotecários (BALL, 2005). Nos Estados Unidos, a revogação da Lei Glass-Steagall, em novembro de 1999, permitiu aos bancos comerciais colaborar com corretoras e participar em atividades de bancos e fundos de investimentos.

Nos Estados Unidos, os empréstimos *subprime* começaram a se expandir em meados dos anos 1990. Esses empréstimos constituíram 8,6% do total de hipotecas de 2001 e, em 2006, já tinham alcançado 20,1%. Desde 2004, mais de 90% das hipotecas *subprime* ofereceram juros variáveis que aumentavam bruscamente depois de um período inicial de juros baixos (ATLAS; DREIER, 2007). Nos últimos anos, a maioria dos empréstimos *subprime* foram contraídos por

3. Um estudo recente do Banco Mundial (BIRD) afirma, no entanto, que mais da metade das hipotecas *subprime* foram usadas para refinanciamento de hipotecas já existentes, e não na compra de moradias, e que nem todos os empréstimos *subprime* foram destinados a domicílios de baixa renda, com muitos empréstimos feitos a indivíduos de maior renda, mas com histórico de crédito problemático. Ver Gwinner e Sanders (2008).

4. Os países emergentes não tinham, ou tinham muito poucas, hipotecas *subprime*, e os empréstimos eram concedidos de acordo com critérios muito conservadores, utilizados pelo setor formal para os domicílios de renda média e alta. Ver Gwinner e Sanders (2008).

5. "Embora tenha desempenhado um papel importante em países como Dinamarca, Estados Unidos da América (que tem mais de 6 trilhões de dólares em ativos hipotecários pendentes), e Reino Unido, o acesso ao financiamento está se expandindo em outras partes. Nos países da Europa ocidental, o financiamento da moradia tem aumentado mais de 8% anualmente, mais que o dobro do crescimento do PIB no último decênio" (BUCKLEY; KALARICKAL, 2006).

instituições não depositárias, normalmente denominadas concedentes de hipoteca. Essas empresas contraíram empréstimos de milhões de dólares para emitir e financiar hipotecas. As concedentes detinham as hipotecas por breves períodos – em geral, 60 a 90 dias – antes de agrupá-las com outros empréstimos e vendê-las a investidores do mercado secundário, em um processo denominado securitização, permitindo que as concedentes repagassem seus credores (MADIGAN, 2007).

A expansão do negócio hipotecário de alto risco (*subprime*) foi acompanhada por uma subestimação dos riscos por parte dos investidores, da ausência de diligência devida por parte dos reguladores e supervisores, do aumento da influência das instituições financeiras, assim como de especulação imobiliária e do número excessivo de unidades construídas durante o período de pico.⁶ Protegeu-se muito pouco os consumidores que, muitas vezes, foram vítimas de práticas abusivas. Para muitas emissoras de hipotecas *subprime*, já não interessavam mais as condições do empréstimo ou se o mutuário poderia, ao final, pagar o empréstimo. O que motivava o credor do empréstimo original era fechar o contrato rapidamente para que suas comissões fossem pagas, e então vender o empréstimo no mercado secundário. O problema tornou-se ainda maior para os corretores com baixa capitalização, os quais originaram 63,3% do volume de empréstimos *subprime* em 2006 e não tinham muito risco a correr, independentemente do resultado dos empréstimos.

Nos Estados Unidos, alguns grandes concedentes de créditos *subprime* foram muito competentes no *marketing* e na comercialização, mas não na concessão responsável de empréstimos.⁷ Em outros países, como a Espanha, embora os mecanismos e o sistema de crédito sejam muito diferentes, foram praticadas outras formas de empréstimos *subprime*: financiamento de 100% do preço da moradia, hipotecas sem juros iniciais para jovens etc. (EL cielo..., 2006).

O preço dos imóveis está parcialmente relacionado à disponibilidade de crédito, de forma que a grande valorização imobiliária foi em parte estimulada por essas hipotecas “de valor acessível”. Em vez de se orientarem pela capacidade dos mutuários de honrarem seus compromissos e assim negarem certas solicitações de crédito, os credores e os investidores utilizaram incentivos artificiais para “qualificar” mutuários e viabilizar a tomada de empréstimos. O resultado final foi uma superposição extrema de riscos, na qual se somavam em único empréstimo vários fatores de risco. Não importava o quanto o valor da moradia excedia o total da renda real dos mutuários, desde que se pudesse contratar uma hipoteca e o preço da moradia continuasse a subir. Assim, a concessão de empréstimos de forma descuidada e irresponsável, embora não seja a única causa, contribuiu e propiciou um aumento irreal no preço da moradia.⁸

6. Ver Relatório da ONU (UN, 2009).

7. Ver Relatório da ONU (UN, 2009).

8. Ver Relatório da ONU (UN, 2009).

Negócios com hipotecas *subprime* e suas consequências se assentam sobre um sistema econômico

(...) construído na ânsia de uma constante acumulação de lucro e a necessidade de crescimento constante para proporcionar esse lucro. (...) A criação do mercado hipotecário de alto risco é um dos resultados: cria-se uma classe totalmente nova de compradores de moradias, esse mercado cresce extraordinariamente e, enquanto os preços seguem aumentando, omite-se o fato de que esse aumento se baseia na compra por parte de quem não pode se dar ao luxo de comprar (MARCUSE, 2008, p. 4).

O sistema funcionou enquanto o mercado habitacional crescia e os mutuários pagavam as prestações mensais de suas hipotecas. Entre 2006 e 2007, o mercado imobiliário parou de crescer em alguns países e os créditos foram reavaliados; e em 2007, um número significativo de mutuários começou a deixar de pagar suas hipotecas. Nos Estados Unidos, a inadimplência acentuada (90 dias de atraso ou mais no pagamento ou execução) em todos os empréstimos *subprime* aumentou de 5,68%, no terceiro trimestre de 2005, para 14,44%, no fim de 2007. Nesse período, quadruplicaram-se os atrasos máximos no pagamento de hipotecas *subprime* de taxa ajustável, saltando de 5,15% para 20,43%.⁹

Entre o verão e o outono de 2007, o colapso do mercado *subprime* começou a atingir os bancos dos Estados Unidos e da Europa que haviam realizado investimentos nesse mercado. Os governos intervieram de diferentes maneiras, principalmente injetando dinheiro dos bancos centrais, dando apoio financeiro a determinados bancos e empresas e, em alguns casos, estatizando algumas instituições – como fizeram o Reino Unido e a Irlanda do Norte, em janeiro de 2008. Em dezembro de 2007, o presidente dos Estados Unidos propôs iniciativas para apoiar também as vítimas da crise, ou seja, os proprietários de imóveis que estavam sob risco de execução judicial e cujo número estava estimado em 1,7 milhão de pessoas ao fim de 2007. A partir de janeiro de 2008, os mercados de ações começaram a sofrer mundialmente grandes perdas e o BIRD previu o impacto da crise sobre a “economia real”. No decorrer de 2008, ao mesmo tempo em que os preços dos imóveis habitacionais e o número de hipotecas aprovadas continuavam a cair, e um número cada vez maior de bancos quebrou, multiplicaram-se as iniciativas para enfrentamento da crise, inclusive pacotes de ajuda aos sistemas bancários e cortes nas taxas praticadas pelos bancos centrais. Até o outono de 2008, em muitos países ocidentais, assim como nos Estados Unidos, um número crescente de pessoas havia perdido seus empregos, como consequência da crise econômica decorrente da desestabilização financeira, o que agravou ainda mais as condições de inadimplência.

9. Ver Relatório da ONU (UN, 2009).

Diante de uma possível catástrofe, até os críticos mais acirrados da “ingerência” do Estado na economia apoiaram uma intervenção pública maciça para salvar as empresas privadas e os mercados. Alguns países intervieram comprando ativos depreciados, especialmente aqueles que serviam de garantia em hipotecas, e injetando capital em bancos.

Aminuta do documento final da Conferência Internacional de Monitoramento do Financiamento para o Desenvolvimento, encarregada de acompanhar a aplicação do Consenso de Monterrey, afirma que “a atual crise financeira, assim como a contínua fragilidade do sistema financeiro internacional, apontam ainda mais a necessidade de fortalecer a estrutura de regulação do sistema financeiro internacional”.¹⁰ Infelizmente, no documento, não se reconhece a necessidade de aplicar a esse processo uma perspectiva de direitos humanos. A atual crise constitui uma ameaça ao exercício do direito à moradia – e de outros direitos humanos –, pois os recursos públicos utilizados para cobrir as perdas dos bancos são destinados a esse fim em detrimento de programas nacionais e de desenvolvimento habitacional ou de outras áreas sociais. Consequentemente, podem-se agravar ainda mais a atual crise habitacional e as condições de vida dela decorrente.

Outro importante elemento que se deve ter em conta nessa reflexão é o impacto sobre as nações e as políticas habitacionais e urbanas e da interdependência e da integração global dos mercados financeiros. Embora a crise financeira tenha sido inicialmente vista como uma crise dos países desenvolvidos, ela alastrou-se, afetando também os em desenvolvimento. Para muitos países já bastante afetados pelo aumento dos preços dos alimentos e da energia, a crise financeira e suas repercussões na economia mundial vêm desencadeando outros problemas. Espera-se que a crise afete os países em desenvolvimento de diferentes formas, dependendo do tipo de vínculo que tenham com o sistema financeiro internacional. Por exemplo, na África subsaariana, o impacto da crise deverá ser mais brando que em outras regiões do mundo, tendo em vista sua desvinculação com as instituições financeiras ocidentais (AFRICA’S prospects..., 2008). Apesar dessas diferenças, quatro tendências deverão ter impacto negativo sobre a maioria dos países em desenvolvimento: a diminuição das exportações dos países em desenvolvimento para os desenvolvidos – devido à recessão nestes últimos; a diminuição dos fundos destinados a assistência e cooperação internacional na área do desenvolvimento; a diminuição das remessas de dinheiro efetuadas por migrantes; e a queda do investimento estrangeiro direto.

Dessa forma, acredita-se que a crise e suas origens no mercado habitacional refletem falhas fundamentais nas atuais políticas econômicas e habitacionais, revelando que os mecanismos de mercado são incapazes de prover moradia adequada

10. Ver Un (2008a, § 68).

e financeiramente acessível a todos. As causas fundamentais da crise hipotecária e a consequente crise financeira global devem ser examinadas para que seja avaliado seu impacto sobre o direito à moradia adequada.

3 POLÍTICAS E ABORDAGENS HABITACIONAIS E ECONÔMICAS DOMINANTES E SEU IMPACTO SOBRE O DIREITO À MORADIA ADEQUADA

Seja livremente decidida pelos governos, ou imposta, em alguns casos, por instituições financeiras internacionais e outros agentes, como condição para liberação de empréstimos, a retirada do Estado do setor de habitação, assim como a mercantilização e o uso cada vez maior da habitação como ativo financeiro, provocou um profundo impacto no exercício do direito à moradia adequada.

A globalização e a hegemonização do modelo econômico, nas últimas décadas, tiveram grandes impactos sobre a moradia adequada e as políticas habitacionais, inclusive sobre a legislação e as políticas públicas na área. Segundo Kenna,

(...) [o] crescimento e o poder das empresas globalizadas atuantes no setor habitacional; a globalização dos direitos de propriedade, os mercados de financiamento habitacional, e a promoção da propriedade privada como única forma de ocupação; o investimento imobiliário globalizado na habitação; o reordenamento das cidades e assentamentos precários; as novas funções do Estado em relação à habitação; e o efeito da globalização dos migrantes e refugiados constituem um conjunto de desafios novos (KENNA, 2008, p. 397-469).

A ideia de que o meio mais racional de alocar recursos seria a produção da habitação pelos mercados privados, assim como o papel cada vez maior do investimento na habitação como parte de um sistema financeiro integrado em nível mundial, resultou na formulação de políticas públicas que distanciaram cada vez mais o Estado da política de moradia como âmbito da política social.

Da mesma forma como ocorre em outras políticas sociais, a moradia é afetada pela luta entre os que creem na responsabilidade coletiva, que inclui a função do governo na promoção do bem-estar geral, embora não se limitando a ela, e os que acreditam que o bem-estar geral é alcançado com mais eficiência quando todos perseguem seus interesses por meio do mercado e que o governo deve intervir o mínimo possível (BRATT; STONE; HARTMAN, 2006). É possível afirmar que a primeira opinião prevaleceu na primeira metade do século XX e a segunda passou a ser predominante nas últimas décadas. Entre as políticas sociais, alguns estudiosos afirmam que “em nenhum âmbito a mudança foi maior do que em relação à habitação e à política imobiliária” (BRATT; STONE; HARTMAN, 2006).

Durante décadas, o mundo foi testemunha de que a “necessidade de atrair capital internacional tem precedência sobre o cumprimento de outros objetivos sociais” (SOROS, 2003). Os governos de todo o mundo rapidamente endossaram

as prioridades neoliberais como restrições fiscais, livre comércio, redução do gasto com o bem-estar social e carga tributária mais baixa. Em consequência, no fim dos anos 1990, o mundo inteiro “deixou de enfatizar a gestão econômica estatal e a provisão de serviços pelo Estado para adotar uma filosofia de ‘privatização’ no fornecimento e na regulação da vida econômica e social” (ANDERSON, 2005).

3.1 A redefinição do papel do Estado

Quando os reformadores sociais da Europa e dos Estados Unidos começaram a trazer à luz a profunda miséria em que viviam os pobres nas zonas urbanas no fim do século XIX, os governos começaram a se envolver na provisão de moradias às pessoas e às famílias e a fornecer moradia de forma direta (HARLOE, 1995). Esse tipo de intervenção exigia grandes aparatos burocráticos e considerável volume de recursos públicos. Nos Estados Unidos, por exemplo, como resultado da Grande Depressão, muitos proprietários de imóveis não conseguiam pagar as parcelas mensais de suas hipotecas, o que provocou a execução judicial maciça destas e o colapso de toda a indústria imobiliária. O governo Roosevelt reagiu a essa situação criando programas e instituições que “abriram caminho para um aumento notável da propriedade habitacional no país desde os anos quarenta até os anos sessenta e estabeleceram um novo sistema de financiamento de moradia que se manteve estável durante mais de 40 anos” (SCHWARTZ, 2006). A proposta do New Deal para a moradia incluía a construção de moradias públicas baratas para os pobres e a criação da Autoridade de Habitação, que subsidiou aluguéis para famílias de baixa renda e viabilizou empréstimos de longo prazo para agências locais que assumiram parte do custo de renovação de áreas degradadas e de construção e manutenção de habitação de interesse social (RUSSO, 2000).

Ao fim da segunda guerra mundial, um grande número de famílias e comunidades precisava de moradia na Europa. A reconstrução das cidades e a construção de habitações de interesse social registraram um rápido crescimento que se manteve durante pelo menos duas décadas. Até o fim dos anos 1970, a demanda por moradia permaneceu relativamente estável na região e os custos dos principais programas habitacionais públicos continuaram a subir. Com a desaceleração da economia no fim da década de 1960, as autoridades passaram a considerar que o custo do Estado de bem-estar social drenava excessivamente os recursos públicos. Os críticos começaram a argumentar que essas políticas já não eram sustentáveis do ponto de vista fiscal ou social, nem necessárias (DODSON, 2006).

No entanto, durante aquele período, alguns países em desenvolvimento, em especial na América Latina, experimentaram forte demanda por moradia em razão do impacto urbano do desenvolvimento industrial e da urbanização, que atraiu fluxos migratórios das áreas rurais para as cidades. A ausência de políticas urbanas e habitacionais, assim como a inexistência de uma política fundiária que

viabilizasse o acesso a terrenos urbanizados para essa nova população urbana, majoritariamente pobre, fez que a maioria dessa população fosse se alojar basicamente em assentamentos informais, construídos por meios próprios e que se caracterizaram por moradias precárias e pela extrema carência de serviços básicos e de infraestrutura.

No início dos anos 1980, uma importante mudança começava a surgir, já que um conjunto de teorias econômicas apoiava a transferência do controle das atividades econômicas do Estado para o setor privado e clamava por mercados livres e livre comércio. Com o tempo, esses conceitos se converteram em doutrina econômica predominante e foram dando forma às políticas dos Estados, das instituições financeiras internacionais e das agências de desenvolvimento. O efeito da hegemonia desses novos modelos econômicos nos diferentes Estados foi também influenciado pelos seus contextos jurídicos, políticos e institucionais internos (BRENNER; THEODORE, 2002).

Em geral, observou-se uma mudança no papel do Estado no campo da habitação nesses países, que passou de um papel de provedor para o de facilitador (DOHERTY *et al.*, 2005). Dessa maneira, reduziu-se extraordinariamente a construção de moradias adequadas para os grupos pobres – e mais vulneráveis –, ao mesmo tempo em que se reduziram os orçamentos nacionais e recursos públicos disponíveis para este fim. Em lugar disso, os Estados privilegiaram sua função de promotores e criadores de um contexto propício destinado a atrair capital e investimento estrangeiro para operações imobiliárias. Esse novo papel está muito longe de ser passivo; trata-se de um papel ativo, que provocou a criação de condições, instituições e regulamentações destinadas a apoiar atividades financeiras (DOHERTY *et al.*, 2005).

Persuadidos de que deveriam limitar sua intervenção, os governos começaram a adaptar seus orçamentos e a reduzir os recursos destinados a habitação pública e subsídios habitacionais. Pode-se afirmar que as dificuldades que a França enfrenta atualmente no âmbito da habitação podem ser explicadas, em parte, por níveis insuficientes de construção na última década. Embora o número de proprietários de imóveis na França tenha aumentado desde 1954, entre 1989 e 1995, esse aumento foi menor devido à redução dos subsídios governamentais (CZISCHKE; PITTINI, 2007). Da mesma forma, na Polônia, nas últimas décadas, foram cortados diversos subsídios do governo central para a moradia, chegando a ser reduzidos em até dez vezes durante o período 1995-2004 (CZISCHKE; PITTINI, 2007).

Na maioria dos países em desenvolvimento, sobretudo os que sofreram intensos processos de urbanização nas décadas de 1960 e 1970 – como o Brasil e outros países latino-americanos –, a falta de apoio do Estado interrompeu as

tímidas tentativas de estabelecer sistemas de bem-estar social. Na maioria dos casos, o resultado foi o aumento da pobreza e das soluções habitacionais informais, o que piorou as condições de vida dos pobres (CEPAL, 2006).

Cabe assinalar, no entanto, que embora a oferta de habitação de interesse social tenha sido reduzida em toda a Europa, com mudanças na governança dos sistemas habitacionais e implementação de políticas habitacionais, os Estados continuaram a promover a propriedade da moradia para famílias de baixa renda, por meio de políticas de crédito.¹¹

3.2 Os impactos do ajuste estrutural sobre o gasto público com habitação pública e saneamento

As mesmas preferências em favor de políticas de redução da intervenção estatal adotadas pelos países desenvolvidos espalharam-se gradualmente pelo mundo, por intermédio da ação de organizações internacionais, doadores e outros atores influentes sobre as políticas dos países em desenvolvimento. Assim, seja por imitação ou por imposição de condicionantes para a concessão de empréstimos e auxílios, especialmente no contexto de programas de ajuste estrutural, modelos de desenvolvimento implementados em vários países em desenvolvimento disseminados globalmente fizeram que os governos diminuíssem seus esforços em prol dos direitos econômicos, sociais e culturais, inclusive o direito à moradia. (RODWAN; CINGRANELLI, 2007). Em Gana, por exemplo, considera-se que os programas de ajuste estrutural patrocinados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo BIRD fizeram disparar os preços dos imóveis a níveis inacessíveis para uma significativa parcela da população (KONADU-AGYEMANG, 2008, p. 528).

Nos anos 1980, quando o FMI e o BIRD foram mobilizados para ajudar na reestruturação das economias de diversos países em desenvolvimento, de modo a reduzir suas dívidas, registrou-se um crescimento explosivo de assentamentos precários que atraíram não só os pobres que migravam das zonas rurais, mas também milhões de moradores de áreas urbanas, deslocados ou empobrecidos pelo impacto desses ajustes (KENNA, 2008, p. 404).

Na América Latina, a construção de habitação de interesse social foi afetada por enormes cortes nos gastos públicos. Por exemplo, entre 1990 e 2000, o déficit habitacional na região aumentou de 38 milhões para 52 milhões de unidades, o que pode ser explicado, em parte, pela diminuição do gasto público com habitação em alguns países da região. No Brasil, por exemplo, o gasto com habitação pública e saneamento, que representava 4,4% do gasto público total em 1990, diminuiu para 0,8% em 2001. Da mesma forma, no Paraguai, o investimento

11. Utilizando-se como fundamento as estratégias e as iniciativas no campo das políticas públicas em 12 países, ver Lawson e Milligan (2007).

público em moradia e saneamento diminuiu de 5,6 para 1% do total do gasto público no período, enquanto na República Dominicana se reduziu a 75%, de 13,6 para 3,4% do gasto público total (ANDERSON, 2005).

Existe um vínculo inequívoco entre o aumento dos preços da moradia – e consequentemente das condições de acesso a esta – e a demanda por habitação de interesse social financeiramente acessível. Durante suas visitas aos países, o ex-relator especial para o direito à moradia do Conselho de Direitos Humanos observou a redução dos estoques de moradias de interesse social e seu impacto sobre os setores mais vulneráveis da população. A constante redução na habitação de interesse social deu lugar a longas listas de espera, mantendo um grande número de pessoas em condições de moradia inadequadas, gerando impactos severos sobre seus gastos com outras necessidades, como alimentação, vestuário e saúde.

3.3 A propriedade da moradia como modelo único e suas consequências sobre outras opções habitacionais

A transferência da atribuição de prover moradia para o mercado foi acompanhada pela crença de que a propriedade do imóvel é a melhor opção para todos. Por esse motivo, essa forma de posse foi colocada no centro de todas as políticas habitacionais da maioria dos países. Em que pese os bons resultados que essa opção ofereceu a uma parcela da população, ela também provocou efeitos colaterais negativos.

A habitação de interesse social pública era vista como parte integrante da cultura de dependência do Estado de bem-estar social, representando um dos mais graves problemas do planejamento urbano moderno (HARLOE, 1995). A habitação de interesse social pública é hoje essencialmente entendida como moradia para os pobres e os chamados grupos vulneráveis. Esta percepção tem implicações sobre o planejamento de políticas públicas e as opções habitacionais dos governos, assim como sobre as atitudes da sociedade em relação a esta.

Em alguns países, a venda do parque público de interesse social aos seus moradores é considerada uma maneira de aumentar o número de proprietários de moradia, bem como de diminuir o gasto oficial, sobretudo no que se refere aos custos de manutenção. A privatização da habitação de interesse social adotou diversas formas; entre elas, o estabelecimento do direito de compra para os locatários (Reino Unido) e transferências de propriedade para agências sem fins lucrativos (Países Baixos e Reino Unido) e, em alguns casos, para entidades com fins lucrativos (Alemanha) (CZISCHKE; PITTINI, 2007).

A privatização em larga escala de habitações de interesse social também ocorreu em países em transição de economias planejadas para as de mercado. De acordo com o BIRD, nesses países, um número considerável de imóveis – cujo valor, calcula-se, alcança US\$ 1 trilhão de dólares – passou do domínio público

para as mãos de particulares (WILL subprime..., 2007). Os efeitos da privatização da moradia sobre a população variam de país para país (YEMTSOV, 2007), mas muito dos processos de privatização foram implementados rapidamente, sem levar suficientemente em conta o impacto que teriam sobre os grupos mais vulneráveis.¹² Nesses países, o financiamento público mais restritivo para a habitação, a privatização da moradia e a liberalização dos preços da construção e dos serviços públicos provocaram o agravamento das condições de acessibilidade financeira da moradia e a diminuição da construção de novas unidades habitacionais de baixa renda (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A EUROPA, 2005, p. 4).

Nos países com economias em transição, também se observa um caráter cada vez mais comercial das associações habitacionais e das companhias habitacionais. A consequente adoção de estratégias destinadas a evitar riscos financeiros resultou no desvio do foco da moradia de interesse social, que deveria se concentrar nas famílias mais carentes e em risco; a verificação rigorosa da confiabilidade creditícia dos locatários e a execução de ordens de despejo são elementos sintomáticos deste processo (RODWAN; CINGRANELLI, 2007).

Junto à liberalização do sistema financeiro, o financiamento habitacional adquiriu importância crescente nos países em desenvolvimento, em que, em muitos casos, a dívida hipotecária não paga ultrapassa 10% do produto interno bruto (PIB) – embora se situe abaixo de 20%, o que ainda é baixo, se comparado com os 100% da Dinamarca e os 75% dos Estados Unidos (GWINNER; SANDERS, 2008). Até 2006, o BIRD ainda mantinha seu otimismo quanto a essa evolução do financiamento da habitação nos países em desenvolvimento. Em seu entendimento, “parece quase inevitável que se siga liberalizando e ampliando o financiamento da moradia nos países em desenvolvimento. O gênio escapou da garrafa e, se administrado com prudência, é de se esperar que preste enormes benefícios” (BUCKLEY; KALARICKAL, 2006, p. 41).

Esse otimismo diminuiu, uma vez que os mercados financeiros emergentes se viram prejudicados pelas perdas incorridas por entidades com balanços omissores e que economias menores sofreram com a escassez de crédito internacional devido à sua dependência no capital estrangeiro para financiar o crescimento de mercados financeiros internos (GWINNER; SANDERS, 2008, p. 32). O BIRD agora sugere que, nos países em desenvolvimento, as políticas habitacionais para os grupos de renda baixa e média não se voltem excessivamente para a busca de soluções destinadas a promover a propriedade da moradia por seus ocupantes e que famílias de renda baixa e instável podem ter como melhor opção o aluguel,

12. “Uma vez que a habitação de interesse social é muitas vezes a única moradia financeiramente acessível no mercado habitacional, medidas tomadas por governos nacionais e locais no sentido de vender a maior parte do estoque de habitação de interesse social tiveram conseqüências consideráveis sobre os necessitados” (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A EUROPA, 2005, p. 4).

e não a propriedade do imóvel, desde que este atenda a padrões de salubridade e segurança. Se forem disponibilizados subsídios, eles devem estar disponíveis para a propriedade – por exemplo, auxílio para o pagamento da entrada do financiamento – ou para o aluguel – por exemplo, com bônus para o aluguel –, e, em ambos os casos, para unidades habitacionais novas ou usadas. Deve haver proteção equilibrada na lei para tomadores e credores hipotecários e para locadores e inquilinos. O arcabouço tributário não deve favorecer indevidamente a propriedade ou a locação (GWINNER; SANDERS, 2008, p. 33).

Paralelamente à redução do estoque de habitação de interesse social, em alguns países desenvolvidos e em desenvolvimento, houve uma revisão da legislação de proteção aos inquilinos. Por exemplo, em 1998, no Canadá, a Lei de Proteção ao Inquilino de Ontário foi revogada, o que pode ter causado um aumento do número de despejos.¹³ Na Espanha, a liberalização dos contratos de locação, iniciada em 1985, com a Lei Boyer, e continuada em 1994, com a Lei de Locação Urbana (Ley de Arrendamientos Urbanos), tinha como finalidade facilitar aos proprietários a locação de seus imóveis. No entanto, tudo indica que essas medidas não foram totalmente efetivas nem serviram de incentivo para o mercado de locação e, possivelmente, provocaram um impacto negativo sobre a segurança da posse.¹⁴

3.4 Mercantilização da moradia

A redução do envolvimento do Estado na gestão da habitação de interesse social e a atribuição do mercado privado como provedor exclusivo de moradias facilitaram a percepção da moradia como mero bem que pode ser comprado e vendido como qualquer outro (um objeto de consumo). Ao considerar-se a moradia como uma mercadoria, ou um ativo financeiro, ignora-se completamente as demais dimensões do direito à moradia adequada, com significativos impactos sobre o exercício dos direitos humanos por todos: a globalização acentuou a mercantilização da moradia (MARCUSE, 2002).

A escalada de preços da moradia e do aluguel é a reação normal do mercado aos desequilíbrios entre a oferta e a demanda. Em teoria, o mercado deveria se ajustar, aumentando a oferta e, conseqüentemente, diminuindo os preços. Infelizmente, há uma enorme distância entre a teoria e a realidade.

Quando há crédito disponível e aumenta o capital financeiro em busca de oportunidades de investimento, cresce a concorrência por terras urbanas e seu preço, de maneira que somente as famílias de maior renda possuem condições de compra.

13. Em 2006, noticiou-se o despejo de 66.746 famílias que viviam em moradias alugadas em Ontário, um aumento de 21% desde 1998 – dados do Instituto Wellesley, em comunicação à Revisão Periódica Universal, em agosto de 2008.

14. Ver Relatório da ONU (UN, 2008b, § 29).

O aumento dos preços da moradia normalmente decorre de uma série de fatores; a especulação nos preços da terra e dos imóveis, a renovação urbana e as estratégias de embelezamento das cidades e a criação das chamadas cidades globais têm um impacto direto sobre o acesso à moradia nas cidades. O resultado é a criação de áreas específicas para os ricos, com todos os serviços e as comodidades que se possa desejar. Por outro lado, os que não podem pagar para morar nessas áreas são empurrados para os assentamentos precários e moradias inadequadas, em áreas com poucos, ou nenhum, serviços básicos e muito distantes de suas fontes de subsistência. Os grupos vulneráveis, em especial as mulheres, são os mais afetados pela falta de soluções e são frequentemente os que mais sofrem ao serem expulsos para as periferias das cidades e para subúrbios e favelas sem infraestrutura e serviços básicos. Essa migração a partir das áreas mais consolidadas das cidades é, em grande medida, resultado da inexistência de moradias economicamente acessíveis e de serviços e outros benefícios, assim como da ausência de políticas públicas que respondam a estas questões.

Assim, o papel cada vez mais destacado dos mercados financeiros na produção de moradias e infraestrutura produziu uma nova forma de discriminação, baseada no *status* econômico e na classe social, em áreas metropolitanas tão diferentes como Madri, Cidade do México ou Santiago (OBSERVATÓRIO METROPOLITANO, 2007). No Chile, o governo reconhece que suas políticas de habitação de interesse social não eram políticas habitacionais, mas de financiamento de construção de moradias baratas. Imaginava o governo que o novo estoque de habitações era parte do esforço de promover o acesso à moradia, já que as políticas foram formuladas e justificadas com vista a redução do déficit habitacional e melhoria da qualidade de vida das famílias pobres, à medida que essas famílias abandonavam os assentamentos precários, indo viver nas novas moradias. No entanto, estudos realizados desde meados dos anos 1990 revelam um resultado diferente: as novas habitações de interesse social não eram parte da solução; ao contrário, elas criaram um novo problema: os guetos urbanos nas periferias (RODRIGUEZ; SUGRAYNES, 2008).

Por serem setores altamente lucrativos, a habitação e a terra também são objetos de especulação em todo o mundo (KENNA, 2008, p. 417). A especulação contribui para o aumento dos preços e a diminuição da acessibilidade financeira.

A crise atual agrava os problemas de acessibilidade financeira para moradias e terras por todo o mundo. É também uma advertência clara de que a questão da acessibilidade financeira não afeta apenas os pobres, mas atinge também os grupos de baixa renda e, cada vez mais, de renda média. Nesse contexto, a discrepância entre o aumento da renda e os preços das moradias e dos aluguéis é crucial, provocando um temor constante nas famílias, receosas de um dia não terem condições de pagar o aluguel ou a prestação da hipoteca.

É evidente que, no contexto da desproporção entre necessidade e disponibilidade e a falta de acessibilidade financeira, muita gente não consegue competir por uma moradia adequada em razão do seu *status* econômico. Além disso, a integração dos mercados de financiamento habitacional com os demais circuitos financeiros implica que os proprietários individuais competem por capital e crédito com empresas multinacionais. O fato de tornar possível o acesso à moradia adequada não pode ser fundamentado nessa competição baseada na renda, a qual, sob a ótica dos direitos humanos, torna-se uma discriminação inaceitável.

3.5 O financiamento da propriedade habitacional

Os governos promoveram a ascensão das famílias de baixa renda, estimulando-as a serem proprietárias de suas moradias, com a dupla presunção de aumentar os ativos financeiros dessas famílias e reduzir sua dependência da ajuda governamental. Embora essa opção tenha tido êxito em aumentar a segurança da posse para alguns, ela também impôs um importante efeito colateral: o setor privado concedeu créditos a famílias que, em circunstâncias normais, jamais teriam condição de contrair o empréstimo. Isto quer dizer que não apenas aumentou o risco para as empresas privadas, mas também que aumentou ainda mais a vulnerabilidade das famílias de baixa renda às mudanças econômicas e financeiras.

A expectativa de que o aumento dos preços dos imóveis seria maior do que a discrepância entre os custos da moradia e a renda mascarou, durante os anos de *boom* imobiliário, essa diferença. Um dos impactos da globalização sobre a habitação diz respeito à bolha de preços, o que levou a revista *The Economist* a lançar, em 2002, seus índices globais de preços de imóveis residenciais, cobrindo 20 países. Alguns observadores calculam que o valor total destes imóveis nas economias desenvolvidas aumentou em um número estimado de US\$ 20 trilhões – chegando a mais de US\$ 60 trilhões –, entre 2000 e 2003. Os cálculos da *The Economist* apontam que os preços dos imóveis residenciais atingiram níveis recordes em relação à renda na Austrália, na França, na Irlanda, nos Países Baixos, na Nova Zelândia, na Espanha, no Reino Unido e nos Estados Unidos (THE global..., 2005).

Como era de se esperar, os aumentos de preços não podiam continuar indefinidamente. A “maior bolha da história” era prevista, mas pouco ou nada foi feito pelos governos para evitar sua ocorrência (THE global..., 2005). Logo que os preços pararam de aumentar, os problemas passaram a se acumular, resultando em falências e na crise financeira que todos puderam testemunhar (MARCUSE, 2008).

Ao mesmo tempo em que os países davam preferência à aquisição de moradias por meio de hipotecas, outras formas de acesso à propriedade de imóveis residenciais também surgiram. Por exemplo, empréstimos para famílias de baixa renda, destinados a melhorias no imóvel, ou para adquirir ou construir novas

residências, concedidos por meio de bancos de desenvolvimento comunitário, cooperativas de crédito, esquemas de microfinanciamento e outros tipos de empréstimos mais éticos. Iniciativas como essas podem trazer uma contribuição decisiva às estratégias de melhoria de assentamentos e condições de vida (MITLIN, 2008). Essa abordagem está longe da visão de que a moradia é simplesmente um meio de agregação de valor para investidores e corretores globalizados.

3.6 A titulação de terras e moradias

Outra consequência da ênfase dada aos mercados financeiros nas políticas habitacionais foi o surgimento indiscriminado de programas de titulação de terras irregulares. Segundo Hernando De Soto, que promoveu ativamente esses programas, um dos principais motivos do subdesenvolvimento é a ausência de um sistema de registro de propriedades que facilite os empréstimos hipotecários, impedindo assim o aumento do capital pessoal e o crescimento do patrimônio líquido das famílias com terra e moradia (DE SOTO, 2000).

Sob essa ótica, considerava-se que a formulação de programas intensivos de titulação de terras era a opção preferencial para atender aos moradores dos assentamentos precários. Nessa perspectiva, sistemas legais ocidentais de propriedade e outras legislações sobre propriedades foram exportados para outras partes do mundo. Isso contribuiu para aumentar o impacto da globalização, legitimando práticas que resultaram no controle, na apropriação e na mercantilização da terra em todo o mundo. Nos anos 1980 e 1990, alguns países, amparados por instituições internacionais de financiamento, promoveram programas destinados a conceder títulos aos moradores de assentamentos informais e precários, de modo a garantir-lhes o acesso ao mercado (DE SOTO, 1997, 2002).

Algumas pessoas defendem a ideia de que para se desenvolver mercados habitacionais justos, são necessários o envolvimento do Estado e um conjunto de instrumentos legais, de modo a assegurar sistemas de direitos de propriedade, de financiamento habitacional, de infraestrutura urbana, regulatório e de subsídios à habitação. Um sistema de direitos de propriedade efetivo e funcional deve conter um conjunto de regras transparentes, previsíveis, não discriminatórias e estáveis, que preservem os direitos dos indivíduos de usar, investir, manter, alugar, hipotecar e vender sua terra ou residência sem obstáculos e com proteção total contra ações arbitrárias por parte das autoridades (ANGEL, 2000). Outros acham que o processo de criação de direitos de propriedade de terras e moradias não passa de uma mera recolonização que conduz à tomada de terra e propriedade – principalmente aquela que é ocupada por meio de outros sistemas de posse – por meios legais formais, em que as empresas e os bancos dos países desenvolvidos assumem o controle dos territórios dos países em desenvolvimento (ANDREASSON, 2006).

Em missão oficial ao Peru em 2003, o ex-relator do direito à moradia observou o funcionamento de programas de titulação. Em seu relatório, ele concluiu que a prática de concessão de títulos pela Comissão de Formalização de Propriedades Informais (Cofopri), inspirada no trabalho de De Soto e amparado pelo BIRD, continha defeitos, quando examinada no contexto das obrigações do Peru de cumprimento dos instrumentos de direitos humanos. Ele conclamou uma revisão da política e do funcionamento de instituições como a Cofopri, para assegurar o cumprimento das obrigações com os direitos humanos. Ele também observou que a política concedia títulos às famílias, sem, contudo, assegurar o acesso a água potável, esgotos, eletricidade e segurança da pessoa e do imóvel. Também não garantia direitos iguais para as mulheres. Ele afirmou que isso só poderia levar a uma falsa sensação de segurança e que, da forma que estava sendo conduzida, a abordagem do direito à moradia adequada não passava de um direito à propriedade estreito e individualista.¹⁵

Diversos estudos de avaliação de programas intensivos de titulação, principalmente na América Latina, revelaram que a titulação sem urbanização e integração socioeconômica dá condições para o funcionamento dos mercados, mas não melhora a vida dos moradores dos assentamentos precários.¹⁶ A principal questão com respeito aos serviços financeiros é que

(...) a formulação desses serviços deve levar em conta as difíceis escolhas enfrentadas pelas famílias de baixa renda para gerar poupança, pois elas lutam para equilibrar ganhos potenciais de renda (empréstimos a microempresas), gastos de poupança, investimentos em capacitação e relacionamentos (educação, casamento) e investimentos em ativos (incluindo a moradia) (MITLIN, 2008).

Em vez de desestimular o crédito destinado aos segmentos de baixa renda, as agências financeiras deveriam buscar uma “flexibilidade maior que atenda a essa complexidade”; além disso, esses créditos têm que se basear nas necessidades específicas das pessoas envolvidas.¹⁷

3.7 Discriminação no acesso à moradia

A discriminação relacionada à moradia adequada pode decorrer de leis, políticas ou medidas discriminatórias; leis de zoneamento inadequadas; políticas de desenvolvimento excludentes; recusa de prover a segurança da posse; falta de acesso ao crédito; participação limitada nos processos de tomada de decisão sobre habitação; ou falta de proteção contra práticas discriminatórias por parte dos agentes

15. Ver Relatório da ONU (UN, 2004).

16. Ver a respeito o artigo de Riofrio (1998), apresentado em workshop do Lincoln Institute of Land Policy. Ver também Cockburn (2001).

17. Ver Mitlin (2008).

privados. As práticas de concessão de crédito podem discriminar determinados grupos, como os nômades, as minorias, os migrantes e as mulheres.

Os membros de grupos minoritários que tentam adquirir uma moradia podem enfrentar discriminação, por exemplo, das instituições de financiamento habitacional. Eles não têm acesso igualitário ao capital – pois possuem menos possibilidades de obter financiamento habitacional – ou enfrentam condições de financiamento menos favoráveis caso obtenham um financiamento.

Inúmeros estudos conduzidos nos Estados Unidos apontam diferenças na recusa da concessão de empréstimos relacionadas à raça. Quanto à discriminação nas condições de empréstimo, como já foi discutido anteriormente na descrição das hipotecas *subprime*, as instituições financeiras em geral focavam as comunidades de baixa renda e as minorias, pessoas que em condições normais seriam consideradas muito vulneráveis a riscos para a obtenção de crédito convencional. Devido ao perfil cadastral de maior risco, cobrava-se taxas de juros mais altas dessas pessoas. De acordo com dados do Federal Reserve, cerca de 46% dos hispânicos e 55 % dos afrodescendentes que obtiveram financiamento hipotecário, em 2005, pagaram empréstimos mais caros, em comparação com 17% dos brancos e dos asiáticos. O típico mutuário de financiamento *subprime* estava fadado a pagar US\$ 5.222,00 a mais durante os primeiros quatro anos, para amortizar um financiamento hipotecário no valor de US\$ 166.000,00, se comparado a um mutuário semelhante de uma hipoteca comum. Ao longo de 30 anos, esse mutuário *subprime* desembolsaria US\$ 35.874,00 a mais para pagamento dos juros (ERNST; BOCIAN; LI, 2008).

Embora esses dados possam ser explicados, pelo menos parcialmente, pelas disparidades étnicas de renda, outras fontes confirmam que os afrodescendentes tinham cinco vezes mais probabilidade de obter um empréstimo *subprime* do que os brancos, mesmo que suas avaliações cadastrais os qualificassem para empréstimos a juros menores (WARREN; TYAGI, 2003). A proporção de empréstimos habitacionais *subprime* por raça era de 52,44% para as famílias afrodescendentes, 40,66% para as famílias hispânicas e 22,20% para as famílias brancas não hispânicas (CENTER FOR RESPONSIBLE LENDING, 2008). Essas diferenças, é óbvio, colocam esses grupos em posição muito mais vulnerável na ocorrência de uma crise como a atual.

Na Espanha, de acordo com informações fornecidas pelo Consejo General del Poder Judicial (Conselho Geral do Poder Judiciário), estima-se que o número de execuções judiciais aumentará em 2009, chegando a 194%, relativos a 2007 (EL poder..., 2008), sendo os imigrantes da América Latina os mais seriamente afetados pela crise. Calcula-se que 180.000 famílias de origem latino-americana correm o risco de execução judicial pelo fato de não terem condições de pagar os juros que incidem sobre seus financiamentos habitacionais.¹⁸

18. Ver Imigrantes... (2009).

Nesse contexto, a prática do chamado crédito predatório teve impacto desproporcional sobre alguns segmentos da população (CARR; KOLLURI, 2001). Os empréstimos predatórios se caracterizam pelas taxas de juros e comissões excessivamente altas e condicionantes desnecessárias ou abusivas que prejudicam o mutuário, incluindo o pagamento de altas prestações intermediárias e finais, ou o de seguros de vida com prêmios elevados, penalidades severas pela quitação antecipada da hipoteca e endossos de crédito que ignoram a capacidade de pagamento do mutuário (CARR; KOLLURI, 2001).

Já se verificou que as práticas de empréstimo predatório incluem cláusulas que vão desde termos de crédito inaceitáveis e injustificáveis até um comportamento comprovadamente fraudulento, que maximizam o impacto financeiro destrutivo sobre os consumidores, que são vítimas de estratégias e condições de empréstimo ardilosas. É importante destacar também que essas estratégias incluem o *marketing* dirigido às famílias, com base em raça, etnia, idade ou gênero, ou outras características não relacionadas à capacidade de pagamento (CARR; KOLLURI, 2001). Portanto, o crédito predatório inclui empréstimos inerentemente discriminatórios e devia ser proibido.

3.8 Segurança da posse, despejos e ausência de moradia

A segurança da posse, para proprietários e mutuários, foi seriamente afetada pela crise. Muitos dos casos de execuções judiciais incidiram sobre a segunda residência, mas na maioria dos casos a execução judicial implicou na perda da única moradia de uma família, provocando o surgimento dos sem-teto ou condições inadequadas de vida. Observa-se o surgimento de “cidades-tenda” e acampamentos que, em alguns casos, são o resultado de execuções judiciais.¹⁹

As execuções judiciais também atingiram unidades habitacionais alugadas. Em alguns casos, os inquilinos não tinham conhecimento do processo de execução judicial sofrido pelo locador e foram despejados de suas moradias sem nenhum aviso prévio.

É importante compreender o impacto exercido pela execução judicial – ou despejo – sobre uma família. As pessoas são forçadas a enfrentar situações difíceis e condições inadequadas de vida. Os impactos sobre a capacidade de lidar com dificuldades adicionais, especialmente quando as pessoas ficam sem um teto, são severos. É bem mais difícil manter um emprego quando se enfrenta dificuldade de acesso à água, esgoto e serviços básicos. É preciso muito esforço para conviver com a realocação de pertences pessoais e a manutenção de um endereço onde

19. A CBS News (CENTER..., 2008) fez reportagens sobre cidades-tenda em Seattle, Portland, Fresno, Columbus, e Chattanooga. Há também relatos de acampamentos em Seattle, San Diego, Columbus, Ohio, Santa Barbara e Fresno, na Califórnia. Ver reportagem disponível em: <<http://www.msnbc.msn.com/id/26776283/>>.

se possa ser encontrado. Em alguns casos, não ter um endereço permanente significa a exclusão de alguns tipos de assistência, ou resulta na perda de direitos civis e políticos, como o direito ao voto.

Após a execução judicial, muitas famílias, desprovidas de todas as economias, veem-se sem condições de pagar o depósito para adiantamento de um aluguel. Mesmo que elas tenham condições de pagar este adiantamento, essas famílias passam a ser consideradas menos capazes de honrar compromissos de dívidas ou financiamento hipotecário, tornando-se assim inelegíveis para contratos de aluguel (CARR, 2008).

O impacto do despejo e da falta de moradia sobre mulheres e crianças é particularmente devastador, da mesma forma que o é conviver com o constante temor de ser despejado. A condição de sem-teto tem impacto extremamente negativo nos dois grupos. A discriminação enfrentada pelas mulheres pode provocar um impacto potencialmente mais alto nessas pessoas a partir do despejo e da falta de teto. O ex-relator para o direito à moradia conduziu diversos estudos sobre mulheres e moradia adequada e concluiu que as mulheres sofrem mais o impacto dos despejos, pois essas ocorrências sempre forçam as famílias a viver em lugares distantes, em condições inadequadas, sem segurança da posse, serviços básicos, acesso a escolas e serviços de saúde e emprego. Quando as famílias são forçadas a se mudar para lugares sem nenhuma fonte de sustento, os homens tendem a migrar e deixar as mulheres cuidando da família. Outro resultado negativo do despejo forçado é o de que as mulheres passam a conviver com situações ainda mais difíceis que antes, para cuidar de sua família.²⁰

Quando ocorrem despejos, os pertences pessoais são frequentemente destruídos, a estabilidade da família fica ameaçada e o sustento e a educação são postos à prova. As crianças que passaram por essa situação relataram a violência, o pânico e a confusão provocados pelos despejos e a dolorosa experiência de dormir e tocar suas vidas ao relento. Elas também passam a enfrentar o desafio de restabelecer uma vida estável e de conviver com o frequente rompimento de laços familiares, provocados pelo estresse e pelos desafios econômicos resultantes da condição de sem-teto.

Além do trauma físico e psicológico causado pelos despejos e pela falta de moradia, as famílias, principalmente as mulheres e as crianças, perdem os sistemas de apoio com os quais estavam acostumados e suas relações com a comunidade. A quebra desses laços sociais e a perda da estabilidade provocam inúmeros problemas adicionais.

20. O relator especial anterior realizou consultas regionais sobre mulheres e moradia e apresentou três relatórios nessa edição: Un (2003, 2005, 2006). Para mais detalhes, consultar o *site* disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/women.htm>>.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista as informações e as análises contidas neste capítulo, teme-se que a crise financeira continuará provocando muitos problemas econômicos e financeiros, domésticos e internacionais, inclusive mais falências e impactos negativos sobre os setores habitacionais afetados pelas indústrias financeiras de investimento.

Por outro lado, a atual crise representa uma oportunidade de reflexão e considerações sobre como melhorar os sistemas, as políticas e os programas habitacionais, de modo a assegurar moradia adequada para todos.

Uma análise mais aprofundada da distinção entre direito de propriedade e direito à moradia adequada, que englobam características comuns e distintas, pode ser útil para auxiliar na determinação de como o exercício do direito à moradia adequada poderá ser aperfeiçoado, não se baseando apenas sobre a propriedade da casa como modelo único.

Considerando os desafios impostos pela crise e o conjunto de questões ora levantadas, são apresentadas, neste estudo, algumas recomendações preliminares submetidas à apreciação do Conselho de Direitos Humanos.

Todos os atores envolvidos na questão habitacional devem reconhecer plenamente as múltiplas dimensões da habitação, que é muito mais do que uma mercadoria ou ativo financeiro e traz grandes implicações para os indivíduos, a comunidade e a sociedade como um todo.

A ação do Estado deve refletir o reconhecimento de que o valor da moradia não se vincula apenas ao investimento pessoal de uma família, mas também depende de um grande número de fatores externos, inclusive investimentos públicos em infraestrutura e serviços básicos relacionados a ela e ao meio ambiente, à comunidade e à segurança da moradia, assegurando assim que a sociedade tenha ao mesmo tempo um papel a desempenhar e um interesse legítimo no valor da moradia, o que exige uma regulação adequada e uma ampla gama de políticas e programas.

A crise econômica global, e até mesmo a recessão em muitos países, poderá provocar a redução da renda de alguns segmentos da população, tornando assim a moradia acessível uma necessidade ainda maior. Portanto, os Estados deverão tomar prontamente as medidas necessárias para aumentar a disponibilidade de opções adequadas de moradia.

Estes terão de apoiar o acesso à moradia adequada por meio de medidas destinadas à promoção de alternativas aos financiamentos habitacionais privados e aos sistemas baseados na propriedade do imóvel e desenvolver novos mecanismos financeiros que assegurem a melhoria das condições de vida e das condições de moradia

para a maioria da população do mundo, que não tem sido bem atendida pelos mecanismos existentes. Os Estados não deverão promover reduções no gasto com habitação. Pelo contrário, o financiamento público da habitação de interesse social precisa aumentar para mitigar o impacto da crise sobre os grupos mais vulneráveis.

Em alguns países, a propriedade do imóvel residencial é considerada a forma mais segura de posse e os aluguéis são vistos como a forma menos segura, com grande potencial de gerar despejos. Os acontecimentos recentes mostram claramente que a propriedade da moradia é uma forma segura de posse apenas em algumas circunstâncias, em particular quando existem meios financeiros adequados, sustentáveis e estáveis para consegui-la. O sistema de aluguéis pode tornar-se mais seguro com a introdução de legislação apropriada que proteja os inquilinos contra despejos abusivos e que expanda o acesso a mecanismos financeiramente acessíveis, controlados e subsidiados.

Os Estados deverão assegurar que as instituições financeiras levem em consideração as vulnerabilidades e a limitada capacidade de pagamento das famílias de baixa renda. Os serviços financeiros destinados aos grupos de baixa renda devem ser desenvolvidos com a colaboração e a participação destes, pois, melhor do que ninguém, podem avaliar sua capacidade de pagamento e assegurar a criação de sistemas que venham a atender às suas necessidades com mais efetividade.

Os Estados devem reconhecer que os mercados sozinhos são incapazes de prover moradia adequada para todos. A regulação efetiva e o monitoramento rigoroso das atividades do setor privado pelo Estado, inclusive das empresas de financiamento e construção, é condição indispensável.

Em algumas situações, os Estados deverão considerar a possibilidade de intervenção no mercado, por exemplo, mediante políticas equânimes de uso do solo, financiamento público e provisão de moradias, regulação adequada dos aluguéis e fortalecimento da segurança da posse nos assentamentos existentes, utilizando, inclusive, sistemas de propriedade cooperativa. Protegido por legislação relevante, o direito à moradia adequada deverá assegurar um papel adequado para o Estado desempenhar no setor habitacional.

Os Estados deverão tomar medidas mitigadoras para atenuar os impactos das execuções judiciais e da crise, por exemplo, nos casos de despejo de inquilinos em razão de execuções judiciais ou por causa de aluguéis não pagos devido à crise econômica. Em particular, terão de se esforçar para evitar o aumento do número de pessoas sem-teto, o que força as famílias a enfrentar condições de moradia inadequadas e que tem efeitos perversos sobre o usufruto de outros direitos humanos pelos indivíduos, pelas famílias e pelas comunidades, inclusive o acesso a educação, trabalho e padrão de vida adequado.

Os Estados devem assegurar uma regulação adequada das atividades financeiras internacionais, de modo a evitar crises financeiras no futuro e seu subsequente impacto sobre os direitos humanos e o direito à moradia adequada.

Estes também terão de adotar medidas internas e internacionais para controlar a especulação da moradia e dos financiamentos habitacionais. Devem, sobretudo, proteger os direitos à moradia da população, mediante a formulação de mecanismos de monitoramento destinados à regulação das atividades das empresas privadas – proibindo os créditos predatórios, práticas de crédito discriminatórias etc. – que resultam em negação do direito à moradia adequada.

As dificuldades econômicas podem provocar uma onda de desinvestimentos em habitação, mas é fundamental, por motivos econômicos e sociais, que sejam realizados investimentos maciços neste campo. Os Estados devem reagir prontamente, com a mesma eficiência com que intervieram na crise financeira internacional, para resolver a crise habitacional mundial, de modo a cumprir sua obrigação de proteger o direito à moradia adequada para todos, especialmente para os grupos de menor renda.

REFERÊNCIAS

- AFRICA'S prospects: opportunity knocks. **The Economist**, 9 Oct. 2008.
- ANDERSON, G. W. **Constitutional Rights after Globalization**. Oxford: Hart Publishing, 2005.
- ANDREASSON, S. Stand and deliver: private property and the politics of global dispossession. **Political Studies**, v. 54. n. 1, p. 3, Mar. 2006.
- ANGEL, S. **Housing Policy Matters: a Global Analysis**. New York: Oxford University Press, 2000.
- ATLAS, J.; DREIER, P. The Conservative origins of the sub-prime mortgage crisis. **The American Prospect**, 18 Dec. 2007.
- BALL, M. ROYAL INSTITUTE OF CHARTERED SURVEYORS (RICS) **European Housing Review**, Royal Institute of Chartered Surveyors, 2005.
- BRATT, R. G.; STONE, M. E.; HARTMAN, C. (Ed.). **A Right to Housing: Foundation for a New Social Agenda**. Filadelfia: Temple University Press, 2006.
- BRENNER, N.; THEODORE, N. From the “new localism” to the spaces of neoliberalism. **Antipode**, v. 34, n. 3, 2002.
- BUCKLEY, R. M.; KALARICKAL, J. (Ed.). **Thirty Years of World Bank Shelter Lending: What Have We Learned?** Washington, DC: World Bank, 2006.
- CARR, J. H. Understanding the Foreclosure Crisis: Don't Believe the Hype! *In*: NATIONAL ASSOCIATION FOR THE ADVANCEMENT OF COLORED PEOPLE, 14., Cincinnati, Ohio, Jul. 2008.
- CARR, J. H.; KOLLURI, L. **Predatory lending: an overview**. Washington, DC: Fannie Mae Foundation, 2001. Disponível em: <http://www.knowledgeplex.org/kp/text_document_summary/article/relfiles/hot_topics/Carr-Kolluri.pdf>.
- CENTER for responsible lending. Updated Projections of Subprime Foreclosures in the United States and Their Impact on Home Values and Communities. **CRL Issue Brief**, Durham, Aug. 2008. Disponível em: <<http://www.msnbc.msn.com/id/26776283/>>.
- COCKBURN, J. C. **Análisis comparativo de la población beneficiada y la no beneficiada por el Plan Nacional de Formalización**. Informe de investigación Instituto Nacional de Estadística y Informática, Peru, 2001.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). Divisão de Desenvolvimento Sustentável e Assentamentos Humanos. Instrumentos financeiros para melhorar o acesso à moradia dos setores de menor renda na América Latina e no Caribe. *In*: ASSEMBLÉIA GERAL DO MINURVI, 1., Montevideú, **Uruguai**, 2006.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A EUROPA. **Housing Finance Systems for Countries in Transition, Principles and Examples**, Geneva, 2005. p. 4.

CZISCHKE, D.; PITTINI, A. **Housing Europe 2007**: Review of Social, Co-operative and Public Housing in the 27 EU Member States. Brussels: CECODHAS European Social Housing Observatory, 2007. p. 49.

DE SOTO, H. La protección del derecho de propiedad y la sociedad civil. *In*: JARQUIN, E.; Carrillo-Florez, F. (Ed.). **La Economía Política de la Reforma Judicial**. Washington, DC, BID, 1997.

———. **The mystery of capital**: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else. New York: Basic Books, 2000.

———. **The Other Path**. New York: Basic Books, 2002.

DODSON, J. **Rolling the State**: Government, Neoliberalism and Housing Assistance in Four Advanced Economies. Trabalho de pesquisa. Programa de Pesquisa Urbana da Universidade Griffith, 2006.

DOHERTY, J. *et al.* **The Changing Role of the State**: Welfare Delivery in the Neoliberal Era. **Brussels**: FEANTSA, 2005.

EL cielo está enladrillado: entre el mobbing y la violencia inmobiliaria y urbanística. Espanha: Edições Bellaterra, 2006.

EL Poder Judicial alerta de que los embargos de pisos crecerán hasta un 200 por ciento. **Informaciones**, 7 Dec. 2008.

ERNST, K.; BOCIAN, D.; LI, W. **Steered Wrong**: Brokers, Borrowers, and Subprime Loans. Durham: Center for Responsible Lending, 2008.

GWINNER, W. B.; SANDERS, A. **The Sub Prime Crisis: Implications for Emerging Markets**. Policy Research Working 4726. World Bank, 2008.

HARLOE, M. **The People's Home**: Social Rented Housing in Europe and America. Hoboken: Wiley-Blackwell, 1995.

IMIGRANTES protestam em Madri. Último Segundo, Brasil, out. 2009. Disponível em: <http://ultimosegundo.ig.com.br/economia/2008/10/13/imigrantes_protestam_em_madri_2044281.html>.

KENNA, P. Globalization and housing rights. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, v. 15, n. 2, p. 397-469, jul. 2008.

KONADU-AGYEMANG, K. Structural adjustment programs and housing affordability in Accra, Ghana. **Canadian Geographer**, v. 45, n. 4, 2008, p. 528.

LAWSON, J.; MILLIGAN, V. **International Trends in Housing and Policy Responses**. Relatório final, n. 110. Australian Housing and Urban Research Institute, Dec. 2007. Disponível em: <http://www.ahuri.edu.au/publications/download/60323_fr>.

MADIGAN, P. Overview of the subprime foreclosure crisis. **Fiscalía General de Iowa**. Sept. 2007. Disponível em: <http://www.iowa.gov/government/ag/latest_news/releases/sept_2007/Foreclosure_analysis.pdf>.

MARCUSE, P. Neo-liberal globalization and national housing policy. *In*: CONFERÊNCIA DA REDE EUROPEIA DE ESTUDOS SOBRE A MORADIA (ENHR), Vienna, 2002.

_____. **Subprime housing crisis**. HIC, 2008. Disponível em: <http://www.hic-net.org/content/subprime_housing_crisis.pdf>. Acesso em: out. 2008.

MITLIN, D. Finance for low-income housing and community development. International

Institute for Environment and Development (IIED). **Environment & Urbanization Brief**, n. 16, Jun. 2008.

OBSERVATÓRIO METROPOLITANO. **Madrid** ¿la suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad. Madrid: Traficantes de Sueños, 2007.

RIOFRIO, G. **Why have families mortgaged so little?** Artigo apresentado no *workshop* do Lincoln Institute of Land Policy sobre Perspectivas de Políticas Comparativas sobre a Reforma dos Mercados de Terras na América Latina, Sul da África e Europa Oriental. jul. 1998.

RODRIGUEZ, A.; SUGRAYNES, A. The Emperor's New Clothes: Social Housing Financing Policies in Santiago, Chile. *In*: DOMIKE, A. (Ed.). **Civil Society and Social Movements: Building Sustainable Democracies in Latin America**. Washington, DC: BID, Publicação Especial sobre Desenvolvimento, n. 5, 2008.

RODWAN, M. A.; CINGRANELLI, D. **Human Rights and Structural Adjustment**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. RUSSO, D. J. **American History from a Global Perspective: An Interpretation**. Westport: Praeger, 2000.

SCHWARTZ, A. F. **Housing Policy in the United States: An Introduction**. London: CRC Press, 2006.

SOROS, G. **The Bubble of American Supremacy: Correcting the Misuse of American Power**. New York: Public Affairs, 2003.

THE global housing boom. **The Economist**, 16 June 2005.

UNITED NATIONS (UN). E/CN.4/2003/55. *In*: KOTHARI, M. **Economic, Social And Cultural Rights: Women and adequate housing**. Commission on Human Rights, Fifty-ninth session, Agenda item 10, 2003.

_____. E/CN.4/2004/48/Add.1, box 3. *In*: KOTHARI, M. **Economic, Social and Cultural Rights: Adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living – Mission to Peru**. Commission on Human Rights, Sixtieth session, Item 10 of the provisional agenda. Peru, 2004.

_____. E/CN.4/2005/43. *In*: KOTHARI, M. **Economic, Social And Cultural Rights: Women and adequate housing**. Commission on Human Rights, Sixty-first session Item 10 of the provisional agenda, 2005.

_____. E/CN.4/2006/118. *In*: KOTHARI, M. **Economic, Social And Cultural Rights: Women and adequate housing**. Commission on Human Rights, Sixty-second session, Agenda item 10 of the provisional agenda, 2006.

_____. A/CONF.212/L.1/Rev.1. **Doha Declaration on Financing for Development: outcome document of the Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the implementation of the Monterrey Consensus**. Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus, Agenda item 10, 2008a.

_____. A/HRC/7/16/Add.2. *In*: KOTHARI, M. **Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including The Right To Development – Mission to Spain**. Human Rights Council, Seventh session, Agenda item 3. Spain, 2008b.

_____. A/HCR/10/7/. ROLNIK, R. **Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development**. Human Rights Council, Tenth session, Agenda item 3, 2009.

WARREN, E.; A. W. TYAGI. **The Two-Income Trap: Why Middle-Class Mothers and Fathers are Going Broke**. New York: Basic Books, 2003.

WILL subprime mess ripple through economy? Q & A: Looking at the impact of the mortgage meltdown. **Associated Press**, 13 Mar. 2007.

YEMTSOV, R. **Housing Privatization and Household Wealth in Transition**. United Nations University (UNU). World Institute for Development Economics Research of the United Nations University (WIDER). jan. 2007. (WIDER Research Paper, n. 2007/02).

O PLANEJAMENTO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL E A SUA PRODUÇÃO SOCIAL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

1 INTRODUÇÃO

A questão habitacional no Brasil, em especial ligada à população de menor renda, constitui há séculos grave problema social, econômico e urbano, com forte impacto na formação das cidades brasileiras a partir do fim do século XIX.

O surgimento da primeira favela, o Morro da Providência, batizado no fim do século XIX como Morro da Favela, exemplifica e dá a dimensão do problema tratado. Sua formação, por volta de 1897, foi o resultado da fixação e da autoconstrução de barracos por cerca de 10 mil ex-combatentes da Guerra de Canudos que, alternativamente à falta de política habitacional, dos desmandos, das indefinições e da demora na ação governamental, foram obrigados a viabilizar por meio do sobretrabalho um dos princípios básicos da reprodução da vida que é a moradia.

Essa realidade do começo do século tornou-se avassaladora com a velocidade do processo de urbanização na segunda metade do século XX. Em 50 anos as cidades brasileiras cresceram com o acréscimo de 120 milhões de novos habitantes. A produção habitacional formal, tanto de mercado quanto pública, esteve longe de atender às necessidades.

Deve-se notar, entretanto, que a população sempre criou formas alternativas de acesso a moradia, em sua maioria com certa anuência do Estado. Ou seja, a produção social da moradia, neste caso como simples forma de garantir a própria sobrevivência, é uma realidade marcante na urbanização brasileira. A favela e os loteamentos irregulares e autoconstruídos são as formas mais tradicionais.

A questão da produção social da cidade é um tema caro ao urbanismo moderno desde a sua gênese no fim do século XIX. Quer seja com Haussmann em Paris ou Cerdà em Barcelona, o urbanismo moderno surge como resposta às necessidades do capitalismo em expansão, sendo elaborada a visão de que a terra urbanizada passa a ser um insumo para a reprodução da força de trabalho adaptada ao modo de produção à época, incorporando em definição os custos sociais desta reprodução, quer seja: habitação, saneamento, transportes e demais equipamentos urbanos.

A cidade européia de meados do século XIX travou um embate entre a visão privatista do funcionamento e da produção do espaço urbano e aquela voltada para a universalização dos serviços para toda a população. O surgimento da cidade moderna, nesse sentido, significou uma ruptura com as concepções da cidade liberal e privatista, o que levou ao surgimento de um novo conceito de urbanismo, pelo qual a gestão urbana deveria ser elaborada conjuntamente com as demandas sociais e a cidade deveria contemplar a questão das atividades produtivas e a da reprodução social dos trabalhadores (QUINTO JR., 2003).

No Brasil, o urbanismo moderno, assim como os movimentos que se seguiram de reformas urbanas,¹ na primeira metade do século XX, surge como uma adaptação da dualidade entre a visão liberal, segundo a qual a urbanização deveria ser realizada por companhias urbanizadoras, e a visão pública de urbanização, em que o estado é o agente urbanizador por excelência.

Com efeito, o entendimento da função social da propriedade urbana, tema fundamental na discussão da terra não apenas como suporte das atividades, mas também como insumo para a reprodução da força de trabalho, é consolidada no Brasil em função da lógica racionalizadora das cidades neste momento, lógica essa alheia à cidade, ligada à circulação de mercadorias e ao complexo agroexportador da economia. A cidade é meio e suporte para produção e circulação dos produtos agrários. Café, açúcar e borracha são riquezas do campo que ao fim do século XIX e primeiro quarto do século XX conformam e movem as cidades, seus portos, suas ferrovias e suas vias.

Desde o fim do século XIX até meados do século XX são então realizadas as grandes intervenções urbanas, exclusivas às maiores cidades e às cidades portuárias, propagandeadas em função de calamidades públicas e epidemias, e a visão sanitaria da cidade e da polícia do Estado que exclui da organização da cidade seus moradores (SEVCENKO, 2001; SOUZA, 1998; SEABRA, 1987; ROLNIK, 1993; JACOBI, 1981; BONDUKI, 1998).

Essas intervenções, invocando a função social da propriedade e o bem coletivo, na concepção vigente à época, acontecem em sua grande maioria por meio do sistema de concessões públicas – Porto de Santos e saneamento da cidade no século XIX ou a retificação dos rios de São Paulo até a década de 1960 –, significando remoções de enormes contingentes pobres de várzeas, baixadas e favelas.

1. Reformas urbanas aqui estão em referência às intervenções urbanísticas de modernização das cidades, ou seja, viabilização dos fluxos de todas as ordens, sanitarismo, planejamento e zoneamento urbanos e modernização da gestão, dos cadastros, das informações etc. No último quarto do século XX e início do século XXI, no Brasil, há um movimento social nomeado de reforma urbana, constituído em um fórum de entidades que leva este nome. Não há, a princípio, relação direta entre estes dois movimentos, ainda que certos princípios sejam aceitos nos dois casos.

No entanto, ressalta-se que o sistema jurídico em geral, e os códigos urbanísticos especificamente, não reconhecem e tampouco partem da existência de segregações e/ou exclusões socioespaciais. Ao contrário, o aparato normativo urbanístico trabalha com a cidade como sendo única, formal e passível de regulação.

Ao excluir a possibilidade da discussão social do princípio de função social da propriedade urbana e tratá-la como mecanismo para viabilizar os interesses e as racionalidades da produção, da *cidade dos fluxos* tratada por Santos (1990), o Estado e a sociedade optam por um modelo corporativo de urbanização, contrapondo-se às reformas urbanas do período em diversos outros países, nos quais a sociedade participa da modernização do espaço urbano como forma de assegurar a reprodução da força de trabalho.

O objetivo deste capítulo é relatar e analisar como o Estado brasileiro, em sua perspectiva planejadora, elaborou programas, ações e instrumentos de política habitacional ao longo de um período determinado, no qual se entende haver unidade de seus momentos, unidade esta dada pela existência de discursos, políticas, instrumentos ou mecanismos de produção habitacional a partir do Plano Nacional da Federação, os limites em relação às necessidades crescentes de habitação para as classes de menor renda – habitação de interesse social (HIS) – e o papel da produção social da moradia em cada período.

A habitação de interesse social define uma série de soluções de moradia voltada à população de baixa renda, sendo a definição de baixa renda muitas vezes variável. Tanto a composição de agentes quanto a de recursos e as formas de gestão podem variar, no entanto fica clara a necessidade de algum tipo de subsídio financeiro, técnico ou organizacional, visto que este conceito se contrapõe ao de habitação de mercado, o qual se relaciona ao circuito da produção e das formas de investimentos.

Na última década, sobretudo com a criação do Ministério das Cidades (MCidades), enquanto instituição que propaga entendimentos para todo o território nacional, o termo passou a ser comumente utilizado e amplamente aceito por várias instituições e agências, ainda que, por vezes, acompanhado de outros termos equivalentes como: habitação de baixo custo, termo que se refere ao produto exclusivamente; habitação para população de baixa renda, termo que não designa o produto, mas sim esse em função de sua destinação, sendo necessária a exata definição de baixa renda; e habitação popular, como termo mais genérico, que envolve uma grande diversidade de soluções destinadas às necessidades habitacionais, assim como agentes e composição de investimentos.

Por produção social da moradia entende-se formas variadas de produção da habitação que envolvem em maior ou menor grau circuitos formais da economia, sejam públicos ou privados, mas que guardam a organização do processo,

a definição das principais diretrizes do projeto e do pós-morar nas mãos e nos mecanismos de organização coletiva dos próprios moradores.

Entende-se que a produção social da moradia seja uma alternativa à produção capitalista da habitação. Os dois modelos podem conviver juntos, sendo que a opção exclusiva por qualquer um deles poderia acarretar a definição de uma lógica racionalizadora de todo o sistema. No caso brasileiro isso parece ter acontecido, por exemplo, com o Banco Nacional da Habitação (BNH), e suas consequências podem ser verificadas quer seja na não assimilação pelo modelo do enorme contingente de famílias relegadas à autoconstrução, quer seja na análise dos conjuntos habitacionais edificadas em periferias distantes desprovidas de urbanização, forma comum de minimizar os custos e maximizar os lucros.

2 DA POLÍTICA AO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO (SNH) DE INTERESSE SOCIAL: UMA PERIODIZAÇÃO

Após se propor um recorte temático para tratar da habitação, quer seja no planejamento e na produção de HIS no Brasil, com foco em sua produção social, entende-se ser metodologicamente necessária a proposição de períodos de análise.

O esforço metodológico de traçar periodizações partindo de processos amplos é necessários ao se tratar, sobretudo, do contexto urbano, pois a cada momento histórico heranças de períodos passados têm papel ativo na divisão territorial do trabalho atual (SANTOS, 1994, p. 61), deixando marcas e rugosidades na configuração do espaço.

A ideia é definir períodos para os quais correspondam lógicas globais próprias e determinadas, que norteiem a produção habitacional em todo território nacional, vinculando ações locais às lógicas globais. Os períodos se definem por seus marcos iniciais e finais, fatos de relevância histórica e que modificam a maior parcela dos elementos de análise, políticos, econômicos e sociais. Esta periodização é apresentada com seus principais marcos e, em seguida, são construídos os cenários de cada um dos três períodos – 1964-1986, 1986-2003, e pós-2003.

Há, a princípio, um primeiro período de 1964 a 1986 quando desaparece o tratamento político dado à questão social – populismo da Era Vargas –, acaba o período democrático/desenvolvimentista marcado por reformas sociais desde 1945 e entra em cena a estruturação da figura do Estado central e tecnocrático como forma exclusiva de dar as respostas necessárias ao desenvolvimento pleno do país.

A partir da década de 1986, com o fim do BNH, até 2003, verifica-se a falência do discurso exclusivamente tecnocrático e central – com a redemocratização –, vive-se um período de baixos investimentos na questão habitacional, forte crise econômica e ausência do estado central na definição da política habitacional.

A partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades e a unificação do órgão de programas e das ações de desenvolvimento urbano, além da elaboração de novos programas e da definição do papel regulador da instituição frente aos agentes financeiros, verifica-se uma retomada do papel do Estado central na definição da política, agora com a perspectiva de construção e implementação por meio da cooperação federativa. A partir de 2005, sobretudo, passa a haver a retomada de investimentos a partir do governo federal e em parceria com estados e municípios. Há todo um esforço do estado na definição de uma nova política habitacional, federativa e participativa, e sua relação com uma política de desenvolvimento urbano.

Para fins do objetivo deste trabalho, a partir da inclinação definida pelos dias atuais, apontar-se-á, com base em planos governamentais que consideram as necessidades habitacionais brasileiras, os cenários futuros de recursos e as necessidades institucionais, e as perspectivas para a questão habitacional e urbana para os próximos anos.

QUADRO 1

Marcos e fatos históricos da política habitacional

1964-1986	Período do Regime Militar (Estado central e tecnocrático) políticas de caráter nacional e nacionalistas
1964	Criação do BNH e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH)
1965	Criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), com o objetivo de regular a produção da habitação e promover o planejamento local integrado – princípios de racionalidade da organização espacial visando o processo produtivo
1966	Criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), com o objetivo de financiar a habitação de interesse social
1967	Constituição brasileira de perfil autoritário e centralizador que ignorava a natureza predominantemente urbana do país
1969	Definição na constituição da competência da União em viabilizar o desenvolvimento nacional – a questão urbana é tratada no Estado como um dos mecanismos
1971	Criação do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)
1974	Constituição da Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (RMs) – Decreto-Lei no 74.156 cria 9 RMs, tendo por finalidade propor o sistema nacional de RMs e a Política de Desenvolvimento Urbano. As RMs possuem papel relevante na estratégia de integração nacional
1975	Criação do II PND, que dedica capítulo para a questão urbana. Reconhecimento do Brasil urbano
1979	Constituição do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, Lei no 83.355, em substituição ao SERFHAU e CNPU
1982	Divulgação pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) do documento Solo Urbano e Ação Pastoral, que traduz as pressões sociais e os profundos problemas enfrentados na questão urbana e habitacional
1983	Envio, pelo Executivo, ao Congresso do Projeto de Lei (PL) no 775, espécie de “pai” do Estatuto da Cidade
1986	Extinção do BNH, Decreto Lei no 2.291, de 21 de novembro de 1986. Fragmentos do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) e SFH sobrevivem no espólio herdado pela Caixa Econômica Federal Caixa. Criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
1986-2003	Período democrático. Descentralização, enfraquecimento do papel do Estado central e crise econômica

(Continua)

(Continuação)

1987	Criação do Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente
1988	A habitação passa para a competência do Ministério do Bem-Estar Social
1990	Criação do Ministério da Ação Social com competência sobre a política de habitação
1991	Paralisação completa dos investimentos em habitação do FGTS
1992	Iniciativa popular propõe Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, aprovado 13 anos depois
1995	Retomada dos investimentos do FGTS
1995	Criação da Secretaria de Política Urbana, ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento
1999	Criação da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, ligada à Presidência da República (PR)
2001	Aprovação do Estatuto da Cidade
2003 em diante	Criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades. Elaboração da política nacional de desenvolvimento urbano. Estado federado
2004	Criação do Programa Crédito Solidário, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)
2005	Aprovação da Lei no 11.124, que cria o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
2007	Lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – saneamento e habitação
2008	Aprovação da Lei no 11.888, que garante assistência técnica gratuita a população de baixa renda
2009	Lançamento do programa Minha Casa Minha Vida, com meta de construção de 1 milhão de moradias. Encaminhamento para finalização e lançamento do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), com o objetivo de contribuir para a extinção do déficit habitacional até 2023.

Elaboração própria.

2.1 A questão habitacional no Brasil no período 1964-1986

Entre 1940 e 1960, após a promulgação da Lei do Inquilinato em 1942, a casa própria se consolida como forma principal de acesso à habitação, surgem a Caixa Econômica, os Institutos de Previdência Social e os incorporadores privados. Os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) promoveram a construção de cerca de 1,5 milhão de moradias entre 1937 e 1964. Esta produção significativa, entretanto, esteve orientada por reformas de base, interesses políticos na Era Vargas, corporativos – atendendo apenas aos trabalhadores de setores que contavam com fundos e institutos de aposentadoria – (BONDUKI, 1998), ou de rentabilidade, longe de atender às necessidades de moradia do conjunto da sociedade, sobretudo com a crescente população operária.

A partir da década de 1950, mas com reforço profundo após o Golpe de 1964, o Estado nacional central e autoritário passa a criar vários organismos com o objetivo de planejar a ação governamental e induzir o desenvolvimento nacional. É neste momento lançada a primeira efetiva política habitacional nacional, sendo o início do momento analisado neste capítulo.

Embora a produção habitacional tenha sido significativa no período, em termos absolutos sua produção esteve muito aquém das necessidades geradas pelo acelerado processo de urbanização que ocorreu no Brasil na segunda metade do

século XX. Entre 1950 e 2000, a população urbana brasileira vivendo em cidades com mais de 20 mil habitantes cresceu de 11 milhões para 125 milhões.

No período de funcionamento do BNH (1964-1986), foram financiadas cerca de 25% das novas moradias construídas no país, porcentagem baixa frente à demanda por habitação, demográfica e historicamente maior nas classes mais baixas, revelando a insuficiência e o descolamento da ação pública no desafio da urbanização brasileira (BRASIL, 2009b).

Nesse período, foram financiadas cerca de 400 mil unidades habitacionais por ano, entre novas unidades e melhorias, número também irrisório frente ao crescimento da população urbana e ao déficit acumulado, calculado segundo Santos (1999), em 8 milhões de moradias em 1974. Ao todo o BNH construiu 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 milhões com recursos do FGTS, para o setor popular, e 1,9 milhão com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), habitação de mercado.

Apesar dos esforços e dos investimentos do período, parcela substancial da população foi relegada ao mercado informal – autoconstrução, favelas, cortiços –, sendo os principais motivos:

- A rigidez da legislação de uso do solo, não adaptada aos padrões econômicos e financeiros da habitação popular produzida de maneira clássica por empreiteiras e construtoras.
- A especulação imobiliária,² que relegou aos mais pobres as áreas mais distantes, muitas vezes com maiores restrições de uso e ocupação.
- A velocidade da urbanização, que, por si, já impôs um enorme desafio de gestão e investimentos.
- Os intensos fluxos migratórios do período, gerando novas e não completamente previsíveis demandas.
- O modelo de desenvolvimento não distributivo do crescimento e concentrador de renda, além de crises econômicas.
- A opção quase que exclusiva por um único modelo de produção habitacional, por meio da contratação direta pelo BNH, em associação ou não com estados e municípios, de construtoras, associando lógicas e interesses

2. Entende-se haver uma clara disputa de classes na formação do espaço urbano no Brasil. As profundas desigualdades sociais oriundas de uma sociedade escravocrata assumem formas na urbanização. Elementos fundamentais para a compreensão da dinâmica do solo urbano como as condições de funcionamento dos mercados, os perfis das demandas, as condições de produção e oferta de moradias em tipo e quantidade, o sistema de crédito/financiamento da urbanização e da produção habitacional, a regulação do uso e a ocupação do solo, os mecanismos microeconômicos que produzem a formação diferencial da renda do solo e a distribuição de usos e atividades na área urbana, são todas características relevantes e no caso da urbanização brasileira subsidiários da urbanização *corporativa e fragmentada*, como define Santos (1990).

capitalistas e mercadológicos a um bem essencialmente diferenciado, dadas não apenas as suas características constituintes, mas sobretudo, ao fato de constituir uma necessidade primeira na reprodução da vida.

2.1.1 O Sistema Financeiro da Habitação e o Banco Nacional da Habitação

No período iniciado em 1964 se estrutura no país um efetivo sistema de produção habitacional, com investimentos e regras para todo o território nacional, criando mecanismos tanto para seu planejamento quanto para sua operacionalização.

O Sistema Financeiro de Habitação, segundo as fontes de financiamento, era composto de dois subsistemas, um operado pelo BNH, como banco social com recursos originários do FGTS, e outro com recursos originários do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, destinado às rendas superiores.³ O subsistema social se completava com a execução das obras pelas companhias habitacionais estaduais e municipais – Companhias Habitacionais (COHABs), Cooperativas Habitacionais (COOPHABs) etc. – e caixas de pensão.

O modelo do BNH instituiu uma extrema centralização na execução da política habitacional e urbana de maneira geral. Nesse período o banco consolidou-se como a fonte exclusiva de recursos não apenas para habitação, mas também para saneamento e demais infraestruturas urbanas.

Os recursos eram destinados às companhias habitacionais que deveriam operar com relativa autonomia. No entanto, a forte dependência das companhias pelos recursos do FGTS, liberados por meio de aprovação de projetos individualmente, reforçou o caráter central do governo federal, que detinha ainda as diretrizes da política de desenvolvimento urbano. Os estados e os municípios participavam subsidiariamente com os terrenos e parte das infraestruturas.

Durante todo esse período várias articulações e rearticulações aconteceram na estrutura central e centralizadora do Estado, e diversos órgãos ligados ao desenvolvimento urbano e à habitação, além de várias atribuições, foram sendo incorporados ao BNH, que passou também a definir as diretrizes programáticas da política habitacional.

O BNH reconheceu, ainda que tardiamente, sua incapacidade de atingir as populações de menor renda e, sobretudo, seu descolamento das questões e iniciativas sociais. No fim dos anos 1970 criou programas como Programa de Lotes Urbanizados (PROFILURB), PRO-Morar e João de Barro, destinados às melhorias habitacionais, ou seja, para atender às necessidades habitacionais mediante a utilização de formas de autoconstrução.

3. Tanto o FGTS quanto o SBPE ainda se mantêm como *fundings* do SFH.

No entanto, quando analisado o número de financiamentos com recursos não onerosos, a fundo perdido, verifica-se a timidez desses programas. Entre as moradias populares financiadas, apenas 17% receberam recursos desses programas especiais, e entre o total de moradias, essa participação cai para apenas 6% (SANTOS, 1999).

Ou seja, durante os mais de 20 anos de existência do BNH, apenas 250 mil unidades habitacionais em todo o Brasil contaram com recursos de programas ditos especiais, reformas e melhorias, que de alguma maneira podiam ser aplicadas com algum nível de participação do morador. Retomando a noção de produção social, na qual o beneficiário final da política controla parcela significativa das decisões acerca da produção, poder-se-ia considerar que durante esse período apenas nos programas ditos especiais havia a previsão da participação efetiva do beneficiário final, o que significou número irrisório do total de imóveis produzidos.

2.1.2 As mobilizações populares dos anos 1970 e 1980

Apesar dos investimentos públicos – habitação, saneamento, rodovias, sistema viário, geração de energia etc. – e do crescimento econômico que marcaram a primeira metade do período 1964-1986, seguido de graves crises econômicas na segunda metade do período, as condições de vida nas cidades brasileiras foram se deteriorando no ritmo de seu crescimento acelerado, revelando o grande e o descontrolado fluxo de migrantes, a degradação ambiental, a formação de bolsões de miséria, as ocupações desordenadas e irregulares, a inadequação e a insuficiência dos equipamentos coletivos, entre outros fenômenos urbanos, como a produção de espaços ilegais, favelização, verticalização, vazios urbanos etc.

Impedida de manifestar-se politicamente, a sociedade civil organizada reforça sua agenda de mobilização, lutas e identidades ligadas aos temas urbanos e suas mazelas sociais. A Igreja Católica, por meio da atuação de suas pastorais, passa a ser o lócus político em que os temas urbanos são discutidos, na perspectiva mitigadora das profundas discrepâncias sociais.

O documento *Solo Urbano e Ação Pastoral*, lançado pela CNBB em 1982, afirma:

O Estado não exerce controle efetivo do desenvolvimento urbano, o que proporcionou irregularidades e clandestinidade na construção das cidades. O Estado tolera gigantesca desorganização no tecido urbano, cuja correção exigirá elevadíssimos custos pecuniários e sociais.

Entre as reformas necessárias sugeridas estavam: regularização fundiária sem ônus ao morador; formas alternativas de urbanização, leia-se: produção social da

moradia; adoção do mutirão; loteamentos populares dotados de infraestrutura; condicionamento da propriedade ao cumprimento de sua função social; repressão ao abuso do poder econômico no mercado imobiliário; controle do uso do solo para evitar a ociosidade de terrenos e a especulação imobiliária.

Em 1983 é enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional o Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, PL nº 775/1983, proposto pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, influenciado por forças políticas como a Igreja, e construído no período de transição política, tomando como base o documento elaborado no Seminário de Habitação e Reforma Urbana em 1963.

Esse documento é definido por Bassul como o “pai” do Estatuto da Cidade, ou seja, encontram-se ali as bases da lei discutida por mais de uma década e aprovada em 2001, e também as bases do capítulo de política urbana da Constituição Federal de 1988 (CF/88), revelando a importância da resistência crítica dos movimentos sociais urbanos, que exerceram papel propositivo fundamental para se alcançar o grau de evolução da legislação urbana atual – Bassul, Quinto Jr., Bonduki, Rolnik e tantos outros.

2.2 Redemocratização e falência do Estado central no financiamento habitacional no período 1986-2003

De 1995 a 1999, foram construídos no Brasil 4,4 milhões de unidades habitacionais. Desse total, apenas 700 mil foram produzidas pelo mercado. Isto é, nada menos de 3,7 milhões de moradias foram construídas, em condições precaríssimas, pelas famílias excluídas. Sem qualquer financiamento. São milhões de famílias que reduzem seus já baixos padrões de consumo, inclusive de comida, ao nível da subsistência, para comprar com seu próprio dinheiro tijolo por tijolo, prego por prego, saco de areia por saco de areia, para erguer sua casa nos fins de semana, quando seu corpo cansado e sua saúde mereciam uma pausa. Suas precárias moradias, na linguagem técnica, são fruto da própria “poupança”. Melhor seria dizer, em linguagem realista, que são fruto do subconsumo, da sua fome e de seus filhos (INSTITUTO CIDADANIA, 2002).

Faz-se coro ao entendimento de diversos autores (BASSUL, 2002; ROLNIK, 1997; MARICATO, 1997; DE GRAZIA, 2002) de que em meio a tantos fracassos e aprofundamento das mazelas sociais urbanas, deve-se comemorar o fato de ter-se inserido pela primeira vez nas constituições brasileiras o tema urbano, sendo dedicado um capítulo específico à matéria. Especificamente deve-se ressaltar a citação da função social da propriedade urbana, a ser definida nos planos diretores, e as desejadas consequências desta introdução do tema. Segundo Bassul (2002):

(...) embora presente em todas as constituições brasileiras desde a de 1934, o princípio da “função social”, especialmente no tocante à propriedade urbana, somente

encontrou uma definição consistente na Constituição de 1988, que, no art. 182, § 2º, estabeleceu: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

O período que se inicia é marcado por diversas oportunidades que se apresentam – redemocratização, nova constituição, descentralização do Estado, reforço de princípios e diretrizes de diversos movimentos sociais, configurando novas bases para o desenvolvimento urbano – e que contrastam com a perda de importantes instrumentos para efetivar a política habitacional nessas novas bases – falência do BNH em 1986, descontinuidade institucional do tema, não definição de qualquer modelo à altura do BNH, além das restrições inerentes às graves e às cíclicas crises macroeconômicas.

Como resultado verifica-se o aprofundamento substantivo da pobreza urbana e o crescimento dos déficits ligados à habitação. Os dados do crescimento no número de moradores em favelas são alarmantes. Em 1970, apenas 1% da população da cidade de São Paulo vivia em favelas. Em 2000, esta população saltou para nada menos que 20%, atingindo 2.081.173 pessoas de um total de 10.405.867. Em outras capitais, o quadro é igualmente dramático: são 20% de favelados morando em Belo Horizonte; 20% da população do Rio de Janeiro se encontram em favelas; dos que moram em Salvador, 33% estão em favelas; há 28% da população de Fortaleza morando em habitações subnormais do tipo favela; 13% da população de Goiânia residem em favelas, e nada menos que 50% vivem nesta condição na cidade de Belém e 40% na cidade do Recife. Entre 1991 e 2000, a população moradora em favelas cresceu 84% no país, enquanto a população geral teve um incremento de apenas 15,7%. (BRASIL, 2009b)

A extinção do BNH significou o fim de uma estrutura de caráter nacional com a experiência dos técnicos e dos modelos que proporcionaram, ainda que insuficiente, a maior produção habitacional da história do país. Entre a extinção do BNH, em 1986, e a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a nada menos que sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes.

No bojo da completa descontinuidade e da ausência de uma estratégia nacional para enfrentar o problema habitacional, a Caixa Econômica Federal se torna o agente financeiro do SFH, absorvendo precariamente algumas das atribuições, do pessoal e do acervo do agora antigo BNH. No entanto, a CEF acumula a atribuição social relativa à implementação da política habitacional com a atuação bancária comercial, sendo a disponibilização e a liberação do crédito habitacional o novo negócio do banco. Por outro lado, a regulamentação do SFH passa para o Conselho Monetário Nacional (CMN), tornando-se claramente um instrumento de política monetária.

Nesse cenário não são boas as perspectivas para a produção social da moradia. Coube então às companhias habitacionais, municipais e estaduais, que faziam parte do sistema de produção de moradia junto ao BNH, seguirem produzindo unidades habitacionais de interesse social, isto quando não foram extintas.

Embalada por gestões eleitas democraticamente, pela recuperação dos direitos políticos e pelos princípios e objetivos que norteavam a proposição da emenda popular da reforma urbana e do Projeto de Lei de iniciativa popular apresentado em 1990, que veio a ser promulgado em 2001 como Estatuto da Cidade, foram iniciados diversos processos locais de produção social de moradias, por meio de cooperativas, assistências técnicas e autoconstrução.

Tomando como base avaliações de estudiosos do período, poder-se-ia resumir alguns princípios que foram gestados neste período, e contribuíram politicamente com o reforço do ideário da produção social da moradia.

- Acesso à cidade: universalização do acesso a equipamentos, serviços, infraestruturas urbanas e ambiente saudável, assegurando a vida com dignidade, qualidade e diversidade cultural e política.
- Gestão da cidade: de maneira democrática, sendo o planejamento, a produção e a governança passíveis de controle e participação social, por meio de conselhos, audiências, plebiscitos, referendos e vetos encaminhados ao Legislativo.
- Função social da cidade: uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano, ou seja, tendo o interesse coletivo prevalência sobre interesses particulares, sobretudo em relação à propriedade da terra.

Ainda que tímida essa produção, embalada pelos princípios da reforma urbana, do municipalismo, da descentralização e da redemocratização, passa a considerar lógicas que irão marcar o período seguinte e se consolidar de maneira programática nas políticas habitacionais do governo federal.

No entanto, o surgimento de um novo período, no qual foram retomados os investimentos do governo federal em habitação de interesse social e a elaboração de uma política habitacional, não aconteceu sem haver situações que consolidassem nesse período que vai até 2003 um cenário distinto do atual.

Verifica-se, por exemplo, que entre 1991 e 1995 houve uma paralisação total dos financiamentos com recursos do FGTS para HIS, ocasionada por suspeitas de corrupção e pelo rombo gerado pela redução das prestações adotada pelo Regime Militar no auge da crise de inadimplência do início dos anos 1980. Reforça-se que a falta de financiamento de caráter social durante momentos de subsequentes

crises econômicas agravou ainda mais o empobrecimento que marcou o Brasil nas décadas de 1980 e 1990.

As crises econômicas também foram acompanhadas pela completa indefinição institucional na política, e na política urbana em especial, neste último caso ao menos até o fim de 1995, quando foi criada a Secretaria de Política Urbana da Presidência, que passou a ser gestora do setor habitacional.

O período 1986-2003 é marcado pelo desmonte do BNH e do sistema que o acompanhava em toda a Federação e pela inexistência de uma nova política nacional de habitação e para a área urbana. Entretanto, o período não é de toda forma homogêneo, visto que antes de 1994 – Plano Real – há um contexto de profunda e generalizada instabilidade econômica. Pós-1994, com a estabilidade da moeda e o início de reformas no Estado e na economia⁴ esboçam-se ações e políticas na área habitacional: as cartas de crédito, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR)⁵ e o Habitar Brasil BID, um programa piloto que firmou contratos entre 1999 e 2005.⁶

Em 1996 foi lançada a Política Nacional de Habitação, no contexto da II Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Habitat II). Embalada por uma inspiração liberal, o governo federal à época define mudanças de foco na política habitacional. Há o surgimento de novos programas de financiamento voltados diretamente ao beneficiário final, em especial com as cartas de crédito, individual e associativa, que passaram a absorver a maior parte dos recursos do FGTS.

Entre 1995 e 2003, cerca de 85% dos recursos administrados pela União destinados à habitação foram aplicados diretamente nas famílias e não na produção. Do total destes recursos, 42% foram destinados à aquisição de imóvel usado e, também do total, 78,84% foram destinados a famílias com renda superior a 5 SMs, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM) em que se concentram 83,2% do déficit quantitativo (BRASIL, 2009b).

Também se verificou aumento no número de domicílios urbanos vazios. De 1991 a 2000, a porcentagem de domicílios vagos nas áreas urbanas cresceu

4. Ver Bresser-Pereira (2005).

5. O PAR foi criado em 1999, utilizando recursos do FGTS e de origem fiscal (BRASIL, 2009b). Por atender famílias com renda até 6 salários mínimos (SMs), com tendência a concentração próxima a esse limite superior, somente pode ser considerado em parte um programa de habitação de interesse social.

6. "O Programa HABITAR BRASIL BID foi, desse modo, idealizado como um projeto piloto para financiar obras e ações nos municípios capitais de estado ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos. O acordo de empréstimo entre a União e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) foi firmado em setembro de 1999, criando o aparato normativo e orçamentário necessário. Desde 2005 estão encerradas as inscrições para entrada de municípios beneficiários do programa, que prossegue na implementação dos projetos e ações contratados. De 1999 a 2005 foram firmados contratos de repasse com 119 municípios". Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoas/hbb/hbb>>.

de 9,36% para 10,3%, atingindo 4,58 milhões. Além destes, 450 mil domicílios foram computados como fechados – os moradores estavam temporariamente ausentes durante todo o período da coleta –, e 1,856 milhão caracterizados como de uso ocasional, segundo dados censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

2.3 A definição de uma nova política habitacional a partir de 2003

No início dos anos 2000, precisamente com a eleição do governo Lula no fim de 2002, há a definição de um novo período da política habitacional a partir do governo federal. O período, ainda em curso, é marcado pela identificação de uma agenda política com agendas sociais que marcaram as lutas do início do período histórico anterior e que estiveram presentes durante todos os anos de redemocratização, ainda que de maneira subsidiária, pois seus representantes e suas diretrizes não faziam parte efetiva do governo e não estavam institucionalmente representados no Estado.

No início do governo, em 2003, foi criado o Ministério das Cidades com a responsabilidade de elaborar de maneira participativa e federativa a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, incluída uma nova política para o setor da habitação, em particular da HIS.

Se até o momento anterior a política habitacional e urbana tinham uma trajetória errática com o fim do BNH e de poucos investimentos, com o Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades há a clara definição da elaboração de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, de maneira federativa e com participação e controle social. No campo da habitação o quadro é de profunda transformação, parte-se de investimentos da ordem de R\$ 7 bilhões em 2002, para mais de R\$ 62 bilhões em 2009. O SBPE parte da aplicação de R\$ 1,7 bilhão em 2002, para algo próximo a R\$ 33 bilhões em 2009. A faixa de renda entre zero e 3 SMs, na qual se acumula o déficit habitacional, capitaneia 32% dos investimentos em 2002, chegando a 77% em 2007, e se estabilizando em 64% em 2008 e 2009.

Nesse período, são criados novos programas, como o Crédito Solidário em 2004, o PAC Urbanização de Favelas em 2007 e o Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009, além de diversas iniciativas complementares⁷ que permitem afirmar que existe, ao menos em elaboração, uma Política Nacional de Habitação.

Há também, nesse momento, uma grande tarefa gestada nos anos anteriores e efetivada a partir de outubro de 2001 com a promulgação do Estatuto da Cidade,

7. Redução de custos cartoriais, marco da regularização fundiária, apoio ao desenvolvimento da construção civil, garantias adicionais para o tomador dos empréstimos e agentes financeiros etc.

a tarefa de sua implementação, de seus mecanismos, de seus instrumentos e, sobretudo, de seus princípios. Cidades mais justas e democráticas, tendo como elementos sua produção social e o cumprimento da função social da propriedade, elementos presentes no ideário da reforma urbana em todo o mundo desde o fim do século XIX.

A cidade e o urbano no Brasil são, no entanto, a expressão acabada do modelo de aprofundamento das desigualdades sociais⁸ que marcam o país. A metrópole, corporativa e fragmentada para Santos (1990), é a representação máxima do modelo de urbanização brasileiro⁹ que se caracteriza pela expansão constante das fronteiras urbanas com vazios urbanos em seu interstícios, modelo que visa a reprodução desenfreada do capital especulativo, causando a segregação das classes mais pobres para contextos de precariedade e de desigualdade, como nos loteamentos irregulares,¹⁰ nas favelas¹¹ e nos cortiços. Este modelo também é marcado pela ocupação periurbana dos condomínios fechados das classes médias e altas, esvaziamento das áreas centrais, deterioração de imóveis, aumento no número de imóveis vazios, fragmentação, dispersão e baixas densidades.

Segundo os dados apresentados pelo Ministério das Cidades – Brasil (2009b), com dados da PNAD 2005 processados pela Fundação João Pinheiro –, o déficit habitacional brasileiro é de 7,9 milhões de moradias em todo o país, correspondente a 14,9% do total de domicílios do Brasil.¹² As maiores concentrações, em números absolutos, estão no Sudeste e no Nordeste, com déficit habitacional total de 2,9 e 2,7 milhões de domicílios, respectivamente. Em termos relativos, os maiores percentuais estão no Norte (22,9%) e no Nordeste (20,6%). O déficit habitacional urbano é de 6,4 milhões de domicílios e o déficit habitacional rural é próximo de 1,5 milhão de domicílios, com destaque para o Nordeste, cuja demanda se aproxima de 900 mil novas unidades habitacionais, e para o Norte, em que esse número chega a aproximadamente 236 mil. Na composição do déficit, chama atenção o ônus excessivo com aluguel, estando nesta situação 29% dos domicílios urbanos do Brasil – sendo as taxas mais altas observadas no Sudeste (37,3%) e no Centro-Oeste (36,7%).

O déficit habitacional contrasta hoje com o número significativo de imóveis vazios e configura-se em uma realidade que impõe política específica de reforma, reabilitação/reposição dos domicílios urbanos degradados. Esta é uma questão

8. Apenas 7,6% da população brasileira ganha mais de 20 SMs, enquanto cerca de 43% recebe até 3 SMs.

9. As 11 principais RMs concentram 80% das favelas, 33% de déficit habitacional e cerca de 60% do produto interno bruto (PIB).

10. Doze milhões de domicílios estão em condições inadequadas de moradia.

11. Os domicílios favelados têm uma taxa de crescimento quase duas vezes maior que o crescimento dos domicílios em geral. É 1,6 milhão de residências, o que equivale a 6,6 milhões de pessoas.

12. Há estimativas mais recentes que indicam queda do déficit habitacional. Os valores aqui citados foram mantidos pois serviram para a formulação do PlanHab.

habitacional e urbana relativamente recente se comparada à edificação do déficit habitacional ou à questão das favelas. Mas, por outro lado, a ociosidade de imóveis é tema de extrema relevância para a política habitacional pela magnitude que atinge atualmente.¹³ Considerando a não existência de política específica e a não ruptura com o padrão periférico de expansão, entende-se que a problemática deverá se agravar nos próximos anos.

Nesse sentido, e considerando os modelos de política habitacional adotados no país até o momento, além dos princípios da reforma urbana e do Estatuto da Cidade, entende-se que o reforço do planejamento urbano com viés na participação social configure-se como alternativa ao que se pode hoje chamar de padrão de urbanização brasileiro.

Essa foi, ao menos, a intenção do governo federal, quando criou o MCidades. Não apenas a habitação de interesse social, mas também o planejamento das cidades¹⁴ passam a figurar como itens primeiros da pauta da política urbana (quadro 2).

Nesse período identifica-se, sobretudo um aumento expressivo na oferta de crédito habitacional do segmento público, um aumento do volume de empréstimos no âmbito do SBPE, nas aplicações de recursos do FGTS e na definição de novas linhas de orçamento para a urbanização de assentamentos precários por meio do PAC.¹⁵ Frente a uma variedade de fontes e formas de financiamento, é importante examinar em que medida estes meios poderão ser apropriados por atores envolvidos com a produção social da moradia, o que será feito a seguir.

13. Em valores absolutos o estoque imobiliário corresponde ao déficit habitacional. Em 2006 foram contabilizados 6,7 milhões de imóveis vazios, 89,7% estavam em condições de serem ocupados, 8,6% em construção e 1,7% em ruínas. Destes, 5 milhões em meio urbano. Em cidades como Recife e Rio de Janeiro os imóveis vagos chegam a 18% do total de domicílios da área urbana. Nas regiões metropolitanas de Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Baixada Santista, Campinas, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre – superam o número absoluto do déficit habitacional. Além disso, a realidade de imóveis vazios contrasta com o déficit por novas unidades e com o fato de que um em cada quatro domicílios urbanos sofre com a carência de infraestrutura (BRASIL, 2007).

14. Segundo pesquisa do Mcidades em 1.553 municípios com obrigatoriedade de realizar planos diretores, 86,93% elaboraram, estavam elaborando ou revendo esse instrumento básico da política urbana municipal

15. A aplicação de recursos do SBPE em financiamentos imobiliários cresceu de um patamar de 2,7 bilhões em 2003, para 9,5 bilhões em 2006, sendo cerca de 40% desse valor destinado a novas construções. Até outubro de 2007, ela já havia superado a marca dos R\$ 14 bilhões. Com o lançamento do PAC há investimentos de R\$ 40 bilhões em saneamento básico e de R\$ 106,3 bilhões em habitação previstos até 2010, tendo como metas: saneamento ambiental, 23,2 milhões de domicílios nos próximos três anos; habitação, 4 milhões de famílias com recursos públicos e da caderneta de poupança.

QUADRO 2

Avanços recentes das políticas urbana e habitacional

2003	Criação do Programa Papel Passado, que beneficiou com processos de regularização fundiária 1,7 milhão de famílias em 2,5 mil assentamentos
2003	Criação do Programa Especial de Habitação Popular, para famílias com renda inferior a 3 salários mínimos – Medida Provisória (MP) no 133, convertida na Lei no 10.840/2004
2004	Campanha do Plano Diretor Participativo, apoio à elaboração de planos diretores em 94,3% dos 1.682 municípios com mais de 20 mil habitantes
2005	Instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) – Lei no 11.124/2005
2005	Implementação do Programa Crédito Solidário
2007	Normatização do uso do patrimônio da União para habitação de interesse social Leis nos 11.481 e 11.483
2007	Lançamento do PAC – saneamento, mobilidade, habitação
2009	Plano Nacional de Habitação
2009	Ação do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab) – MP no 459
2009	Programa Minha Casa Minha Vida – 1 milhão de habitações e a regularização fundiária de assentamentos informais urbanos – Lei Federal no 11.977/2009

Elaboração própria.

3 A PRODUÇÃO SOCIAL DE MORADIA E O SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

A análise das formas como se dá ou poderá se dar a produção social da moradia na atualidade pede que seja considerado o marco legal e normativo da habitação de interesse social. Esta análise terá como foco o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, por duas razões:

- O SNHIS deverá centralizar todos os programas e os projetos destinados à habitação de interesse social (Art. 3º, da Lei nº 11.124/2005).
- Os recursos do FNHIS, criado com o SNHIS, serão aplicados de forma descentralizada, devendo os estados, o Distrito Federal e os municípios firmarem termo de adesão ao SNHIS e atenderem, entre outras, às exigências de constituírem fundo e conselho, com participação de, no mínimo, um quarto de representantes da sociedade civil, e apresentarem planos locais de habitação de interesse social (PLHIS) (Art. 12, da Lei nº 11.124/2005).

A definição e a priorização de investimentos em habitação de interesse social deverão acontecer, assim, na escala local e com participação social, o que mostra que as medidas do SNHIS vão no sentido das lutas sociais travadas até o momento e acrescentam fortemente o caráter federativo ao encaminhamento da questão.

Fica claro que a consolidação do SNHIS dependerá da constituição de instrumentos de planejamento pelos demais entes federados que a ele aderirem,

além da União e, também, do efetivo exercício da função de provisão habitacional, com as prerrogativas de participação e controle social, por todos os entes, que deverão buscar incluir atores historicamente mantidos afastados das decisões sobre provisão pública da habitação.

Ao menos na conformidade legal se verifica que o planejamento participativo passa a ter papel central na definição das políticas de habitação de interesse social, ao contrário dos momentos anteriores marcados pela ausência de planejamento ou por um altamente centralizado e tecnocrático. Afinal, como os PLHIS devem ser elaborados utilizando-se metodologia participativa, espera-se que os conselhos locais de habitação tenham papel de destaque desde o início do processo, o que contribuirá, também, para que se capacitem para as tarefas relativas à gestão futura da política e dos instrumentos habitacionais locais, devendo, ademais, zelar pela implementação dos PLHIS.

Como a adesão dos entes federativos ao SNHIS é voluntária, necessita-se verificar as condições para a constituição dos fundos e dos conselhos e para a elaboração dos planos locais de responsabilidade dos municípios, que devem atender a estas demandas legais para o recebimento de recursos e implementação da Política Nacional de Habitação.

3.1 Marco legal e normativo para a constituição de fundos e conselhos, e elaboração de planos habitacionais

O conteúdo e o prazo para apresentação dos planos habitacionais não foram definidos pela Lei nº 11.124/2005, nem pelo Decreto nº 5.796, de 6 de junho de 2006, que a regulamentou, mas sim pela Resolução nº 2, do Conselho Gestor do FNHIS (CGFNHIS) (BRASIL, 2006), de 24 de agosto de 2006, a qual estabeleceu que os PLHIS são documentos de caráter administrativo:

(...) representados por um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores, que caracterizem, em determinado prazo, os instrumentos de planejamento e gestão dos estados, Distrito Federal e municípios para a área de habitação de interesse social [e que] serão elaborados de forma participativa e deverão apresentar compatibilidade com os Planos Diretores ou equivalentes, quando existentes, e com os Planos Plurianuais, e serão passíveis, na medida do necessário, de revisões periódicas.

A mesma resolução, ao dispor sobre os termos de adesão ao SNHIS, estabeleceu que os prazos para a apresentação do PLHIS seriam de 31 de dezembro de 2007, para municípios com população superior a 20 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas ou equivalentes, e de 31 de dezembro de 2009 para os demais municípios. No entanto, dos 4.597 municípios que aderiram ao SNHIS até o fim de 2007, somente sete, em quatro estados, apresentaram seus

planos habitacionais naquele ano.¹⁶ Quanto à constituição de fundos e conselhos municipais de habitação, foi estabelecido o prazo de 31 de dezembro de 2007 para todos os municípios, sendo que naquele prazo somente 142 municípios apresentaram à Caixa Econômica Federal as cópias de leis que autorizam a criação dos fundos, em 12 estados.¹⁷

A possibilidade de se ampliarem os prazos foi sucessivamente facultada pelas resoluções nº 7, de 20 de junho de 2007; nº 12, de 15 de outubro de 2007; nº 15, de 19 de março de 2008; e nº 24, de 18 de fevereiro de 2009, sendo que esta última é ratificada pela Resolução nº 30, de 16 de dezembro de 2009, no que se refere aos PLHIS – que devem ser elaborados até 31 de dezembro de 2010 –, e alterada no que se refere aos fundos e conselhos, devendo os entes apresentarem a lei respectiva, caso ainda não o tenham feito, para viabilizar repasses de recursos, até 30 de junho de 2010 – a critério do Ministério das Cidades; no ato da assinatura de novos contratos de repasse, ou como condição à participação em novos processos de seleção de propostas a serem executadas com recursos do FNHIS.

Portanto, chegou-se ao fim do quarto exercício orçamentário do FNHIS, sem que a existência de PLHIS seja priorizadora da destinação de recursos para provisão ou melhoria habitacional nos municípios. A ampliação do prazo para formulação do plano habitacional tem sido facultada a qualquer ente, independente de já ter tido acesso a recursos do FNHIS em anos anteriores. Ao mesmo tempo, as sistemáticas de seleção do Ministério das Cidades não têm considerado como critério eliminatório a preexistência do plano habitacional, estando os entes habilitados a encaminharem propostas solicitando recursos para as demais ações programáticas do FNHIS.

Partindo de todas essas prorrogações de prazos poder-se-ia ao menos especular a existência de duas razões para a não imposição programática de critérios efetivos para a alocação de recursos de transferências obrigatórias. O primeiro estaria ligado ao respeito federativo do calendário político eleitoral, que impõe dificuldades na elaboração, no último ano de mandato, de planos que definam a gestão futura – o que, de fato, trouxe entraves à elaboração dos PLHIS no segundo semestre de 2008. Por outro lado há uma não efetivação programática por parte do governo federal de suas teses tratadas como princípios e diretrizes, fato este que pode ser verificado pela alocação de recursos para o setor habitacional fora do marco do FNHIS, do qual o exemplo mais conspícuo é o programa Minha Casa Minha Vida, a ser tratado adiante.

16. Conforme *Relatório de Gestão do FNHIS 2007*.

17. Conforme *Relatório de Gestão do FNHIS 2007*. Quanto às leis que autorizam a criação de conselhos, foram apresentadas por somente 136 municípios.

Como poderão ocorrer novas seleções da ação Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais em 2010 e 2011, e a julgar pelo ocorrido até aqui, o cenário mais provável é de que os prazos para a sua apresentação venham a ser novamente prorrogados, chegando-se, talvez, ao fim de 2012 sem que haja efetiva utilização desta ferramenta de planejamento habitacional por boa parte dos municípios brasileiros e, portanto, comprometendo a consolidação do SNHIS, a qual depende do desempenho de funções de forma competente por todos os entes federados envolvidos.

3.2 Análise da consolidação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

Na falta de dados qualitativos que deem conta da efetividade dos instrumentos de planejamento municipal da habitação de interesse social – o que constitui, em si, objeto de pesquisa, cuja necessidade é premente –, uma forma expedita de aferir a consolidação do SNHIS dá-se por meio do exame da adesão dos entes ao sistema e, entre aqueles que aderiram, pelo atendimento ou não das exigências colocadas em termo de adesão. As informações a seguir contribuem para construir um quadro do grau de consolidação atual do SNHIS, no que se refere aos municípios.¹⁸

Até o momento, houve adesão de 5.358 municípios ao SNHIS, com crescimento de 16,5% em relação ao fim de 2007, compreendendo na atualidade 96,3% dos municípios brasileiros.¹⁹ O menor percentual de municípios que aderiram, por estado, é de 85,5%, no Amazonas – vale lembrar que, no fim de 2007, 14 estados tinham percentuais de adesão inferiores a este valor. Em compensação, em seis estados 100% dos municípios aderiram, e em outros cinco estados, mais de 98%, o que sugere alguma forma de articulação estadual para buscar adesões. Os municípios que não aderiram são, via de regra, pequenos, possivelmente não assumindo funções de provisão habitacional – chama atenção, por outro lado, a alta não adesão no estado de São Paulo, chegando a 43 municípios, dos quais três estão na Região Metropolitana de São Paulo, o que sugere que as políticas estadual e municipal de habitação sejam preponderantes ou que haja alguma forma de resistência à pactuação federativa proposta pelo SNHIS.

Do total de municípios que aderiram ao SNHIS, 2.095 (39,1%) estão em situação regular, podendo receber recursos do FNHIS e assinar contratos de repasse, bem como apresentar novas propostas e se candidatar a receber recursos.

18. Elaboração própria a partir de dados da CEF e de MCidades/SNH/Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica (DICT), base de 12 de fevereiro de 2010.

19. Quanto aos estados, todos aderiram ao SNHIS, inclusive o Distrito Federal; Brasília não será incluída entre os municípios analisados, pois a instituição dos instrumentos habitacionais locais (fundo, conselho e plano) dá-se no âmbito distrital.

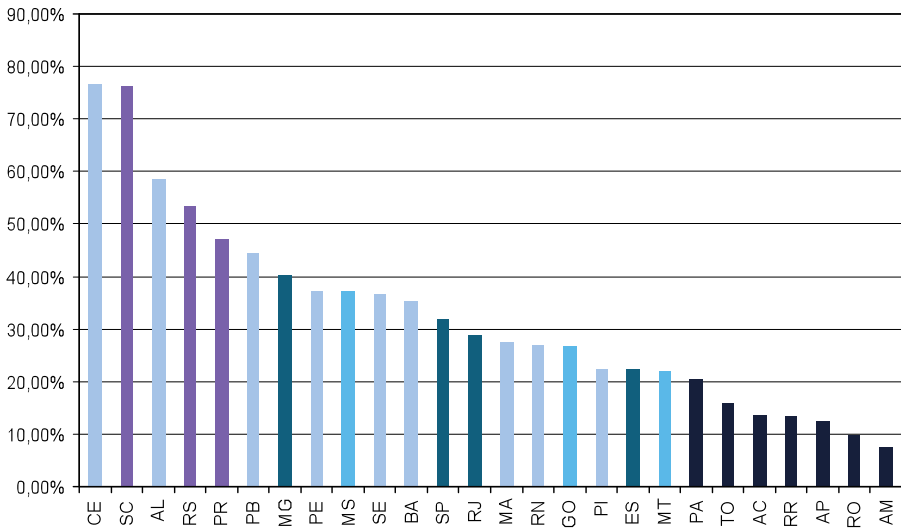
Ressalta-se aqui que a regularidade resulta, no momento, da simples apresentação à Caixa Econômica Federal das leis de criação do fundo e do conselho municipal de habitação de interesse social.

É necessário examinar as desigualdades regionais que há no atendimento a essas exigências, conforme estão evidenciadas no gráfico a seguir, em que as barras têm cores padronizadas, correspondentes a cada região do país.

GRÁFICO 1

Municípios em situação regular frente ao SNHIS em cada unidade da federação, ordenadas do maior para o menor valor

(Em %)



Fonte: Dados da Caixa e do MCidades/SNH/DICT, base de 12 de fevereiro de 2010.
Elaboração própria.

Os coeficientes resultantes do número de municípios em situação regular sobre o total de municípios que aderiram em cada estado variam de um mínimo de 7,55% a um máximo acima de 76% no Ceará e em Santa Catarina, dois dos estados em que a adesão dos municípios ao SNHIS é total. Quanto às regiões, o Norte apresenta seus sete estados nas piores posições, variando a regularidade de 7,55% a 20,44%. Logo a seguir, Centro-Oeste, Sudeste e Nordeste apresentam estados com valores mínimos próximos de 22%, mas os máximos destas regiões atingem valores bastante distintos: 37,18% no Centro-Oeste (Mato Grosso do Sul); 40,45% no Sudeste (Minas Gerais); e 76,63% no Nordeste (Ceará, o maior valor). Por fim, o Sul apresenta seus três estados entre os cinco maiores valores, com variação de 47,21% a 76,11%. Chamam atenção, ainda, o desempenho relativamente fraco da Região Sudeste, tendo São Paulo e Rio de Janeiro

percentual pouco acima e abaixo de 30%, respectivamente; e o relativo bom desempenho da região Nordeste, com dois terços dos estados exibindo valores acima de 35%.

Esses dados poderiam servir como indicadores da capacidade de gestão dos entes, mas não se pode esquecer que a adesão e a regularidade junto ao SNHIS dependem da discricionariedade do administrador público. Fica claro que a consolidação do SNHIS vem ocorrendo de forma bastante desigual no território, o que estimula o aprofundamento da análise em busca de indicadores que possibilitem o aprimoramento da política pública.

3.3 Os planos locais de habitação de interesse social e a consolidação do sistema nacional de habitação de interesse social

Entende-se que o maior estímulo para que os municípios atendam às exigências da adesão ao SNHIS é a (im)possibilidade de obter recursos para executar ações do programa Habitação de Interesse Social; e do Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, do Ministério das Cidades. Portanto, outra forma de caracterizar o empenho dos entes é pelo próprio exame da alocação desses recursos.

Escolhe-se aqui a execução da Ação Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais para ser analisada. Como até o momento o critério de restrição para o repasse de recursos ainda não foi efetivamente utilizado, dadas as diversas prorrogações de prazo, e como um dos elementos principais de regularidade será a existência dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social, entende-se ser esta ação fundamento e princípio para a execução das demais ações que compõem o FNHIS em respeito aos critérios definidos.

A primeira seleção do FNHIS para esta ação, em 2007, contemplou 846 municípios. Os recursos alocados pelo Orçamento Geral da União (OGU) foram de R\$ 35,65 milhões, aos quais se somam as contrapartidas municipais. Conforme o Relatório de Gestão 2007, do FNHIS, o valor selecionado corresponde a 100% do total solicitado pelos proponentes, e a 3,57% do valor total das seleções do FNHIS no ano. O exame da proporção de municípios contemplados sobre o total de municípios dos estados caracteriza distribuição muito desigual, com taxas de municípios selecionados sobre o total deles no estado, atingindo o máximo de 81,82% e o mínimo de 0,45%.

Ressalte-se que a taxa de 100% de seleção das propostas é fato excepcional, não tendo sido atingida por nenhum outro programa ou ação integrante do FNHIS, desde 2007. Como não havia critérios regionais ou estaduais de alocação dos recursos, verifica-se o surgimento de um quadro de extrema desigualdade na sua alocação por estado. Supõe-se que as desigualdades regionais no envio de

propostas possam se explicar na análise de contextos políticos e de ações privadas, em especial das consultorias especializadas na proposição de pleitos e sua subsequente execução, hipótese que pediria comprovação.

Já em 2008, a seleção alocou R\$ 30,2 milhões para elaboração de planos habitacionais pelos estados e municípios, conforme o Relatório de Gestão 2008, do FNHIS, o que corresponde a 37,78% do número de propostas recebido e a 36,68% do valor total solicitado. Especificamente quanto às propostas enviadas por municípios, as seleções neste exercício, somadas às do ano anterior, levaram a uma distribuição acumulada ainda muito desigual, mantendo-se o valor máximo de 81,82% e chegando no mínimo de 6,73% de municípios selecionados sobre o total deles no estado.²⁰

A sistemática 2009 contemplou 410 entes federativos – 409 municípios e um estado –, totalizando recursos de R\$ 19,990 milhões. Foram recebidas 2.279 propostas, das quais 1.316 estavam aptas para receber recursos, por atender às exigências de adesão ao FNHIS, perfazendo um montante de R\$ 48,5 milhões.²¹ A seleção realizada corresponde, portanto, a 41,22% do valor solicitado, e a 17,99% ou 31,15% do número de propostas, dependendo se for considerado o total de propostas ou apenas as solicitações dos entes que estavam aptos a receber recursos.

Após três exercícios orçamentários, os valores extremos das taxas de municípios atendidos por estado são de 100% e 11,38%, e é visível que a distribuição desigual entre os estados foi claramente determinada pelo resultado da seleção em 2007 e pouco alterada pelas seleções posteriores. Assim, a situação atual pode ser caracterizada conforme segue:

- Cinco estados têm mais de 50%, enquanto outros cinco têm menos de 20% de seus municípios contemplados.
- Entre as capitais, não foram selecionadas somente sete.
- Apenas 46 municípios com 100 mil ou mais habitantes, incluindo capitais, não foram selecionados – portanto, 79,37% dos municípios com 100 mil ou mais habitantes foram contemplados. No entanto, constata-se que esses municípios abarcam apenas 28,10% do déficit habitacional básico brasileiro.²²

20. Dados fornecidos pela CEF. Não estão incluídas as seleções para apoio à elaboração de planos estaduais/distrital de habitação de interesse social nem os recursos repassados aos estados para elaboração de planos habitacionais de municípios incluídos em Territórios da Cidadania.

21. Conforme notícia no *site* do MCidades, acesso em setembro de 2009.

22. Elaboração própria a partir dos dados por município apresentados no estudo *Déficit Habitacional no Brasil* (BRASIL, 2007).

Comparando-se, nos estados, o percentual de municípios regulares perante o SNHIS, conforme apresentado anteriormente, com o percentual de municípios selecionados em cada estado, verifica-se que não há correlação clara, ou seja, entre os estados com alta proporção de municípios regulares, tanto há grande alocação de recursos para a elaboração de PLHIS, como há estados com poucos municípios selecionados pela ação; e vice-versa.²³

Tendo em vista que a ação Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais prevê somente a alocação de recursos em nível nacional, tais constatações deveriam colocar na agenda do Conselho Gestor do FNHIS a necessidade de discutir a inclusão de critérios regionais e subregionais de destinação de recursos, de modo a reduzir as desigualdades decorrentes dos processos de seleção já realizados. Neste sentido, a utilização efetiva e criteriosa dos recursos do FNHIS já em 2010 e 2011 para a elaboração de planos habitacionais poderia reduzir substancialmente as desigualdades regionais observadas

A desigualdade da alocação de recursos para a elaboração de PLHIS, somada ao fato de que a consolidação do SNHIS, por meio da análise da regularidade de estados e municípios, também revela fortes desigualdades no território nacional, aponta para a necessidade de rever diretrizes, critérios e mecanismos presentes na política pública. Ou seja, ainda que não possam substituir o protagonismo que deve ser inerente aos entes municipais e estaduais, cabe ao Conselho Gestor do FNHIS e ao MCidades utilizarem os instrumentos de que dispõem para apoiar o prosseguimento da consolidação do SNHIS em termos mais equitativos no território nacional.

4 A PRODUÇÃO SOCIAL DA MORADIA E OS PROGRAMAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

O exame da apropriação dos meios de produção da habitação de interesse social por parte dos atores envolvidos com a produção social da moradia terá continuidade aqui. Como já foi sugerido anteriormente, há mostras de que a existência do SNHIS não está impedindo a alocação de recursos habitacionais em outros marcos legais, sendo exemplo o programa Minha Casa Minha Vida, o que pode levar a situações de competição por recursos, de pulverização da capacidade de gestão dos entes federativos e de não conformidade ao planejamento territorial e setorial.

Por outro lado, e seguindo o caminho apresentado na seção anterior, a consolidação parcial e incompleta do SNHIS denota que os recursos agregados por este sistema poderão não estar integralmente disponíveis para a produção social

23. A análise feita aqui não leva em conta os municípios, individualmente, e deverá ser realizada em trabalho posterior.

da moradia, caso as decisões sejam tomadas de forma centralizada, *ad hoc* e não participativa, por exemplo, sem atender ao que dispõem os PLHIS e à revelia dos conselhos locais de habitação; neste caso, podem surgir situações de competição entre diferentes atores no sistema.

Para evidenciar essas situações e analisar em que medida constituem conflitos que poderão comprometer o desempenho da pretendida Política Nacional de Habitação, caberá analisar os programas e as ações governamentais existentes, de forma comparativa. Aqui, é conveniente tratar os programas e as ações na ordem cronológica de sua criação.

4.1 Programa Crédito Solidário

A consideração do Crédito Solidário nesta seção é justificada por este ter sido o primeiro programa criado, durante o período corrente, exclusivamente para produção habitacional por meio de cooperativas e associações com fins habitacionais, ou seja, um programa dedicado exclusivamente à produção social da moradia.

A criação desse programa por meio da Resolução nº 93, de 28 de abril de 2004, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) atendeu a uma demanda histórica dos movimentos sociais que têm como foco a moradia, tendo ocorrido em momento de grande expectativa, denotada pela verdadeira “avalanche” de propostas solicitando recursos, ao fim daquele ano. Tais solicitações, que chegaram a 2 mil propostas, somando mais de R\$ 2,2 bilhões de demanda apenas ao FDS, sem contar as contrapartidas, indicaram a existência de uma forte demanda reprimida e de uma grande articulação dos movimentos sociais, ainda por serem atendidas, seja por este ou por outros programas, como será visto ao longo desta seção.²⁴

O Crédito Solidário é por excelência um programa de produção social da moradia, uma vez que:

- Busca atender famílias com renda bruta mensal inferior a 3 SMs – admitindo, excepcionalmente, famílias com renda de 3 a 5 SMs –, organizadas em cooperativas ou associações.
- Admite produção por autoconstrução ou autogestão, sendo que as entidades organizadoras têm autonomia para decidir sobre a forma como se dará o atendimento.
- Priorização expressa no PLHIS ou apontada pelo Conselho Local de Habitação conta pontos na seleção das propostas de atendimento.

24. Conforme os dados publicados no Diário Oficial da União (DOU), o processo de seleção qualificou algo como 800 propostas, sendo esperado o uso de R\$ 631 milhões em recursos do FDS, atendendo a 101.838 famílias.

Os recursos do FDS são privados e onerosos,²⁵ devendo os mutuários retorná-los no prazo de até 240 meses, durante os quais não há cobrança de juros. A contrapartida mínima é de 5% do valor de investimento, e os valores de financiamento variam, atualmente, de R\$ 10 mil a R\$ 30 mil, conforme a modalidade em que se enquadre o empreendimento, e de acordo com o porte e a localização do município. O Crédito Solidário, a propósito, admite uma série ampla de modalidades: aquisição de terreno e construção, construção em terreno próprio ou de terceiros, conclusão, ampliação ou reforma da unidade habitacional, aquisição de unidade nova e de imóveis para reabilitação urbana – com sua respectiva adequação ao uso habitacional.

Os indicadores de atendimento mostrados pelo Crédito Solidário, no entanto, contrastam com as condições aparentemente favoráveis expostas anteriormente. As primeiras contratações ocorreram em 2005 e, até o momento, totalizam 353 empreendimentos no país, com pouco menos de 22 mil unidades habitacionais e valor de financiamento das obras de R\$ 382 milhões.

Às restrições financeiras enfrentadas pelo FDS²⁶ juntam-se as dificuldades das entidades organizadoras para elaborar projetos e atender requisitos para obter financiamento, além dos desafios enfrentados pelo agente financeiro, a Caixa na operação de um programa que exige inovação em sua prática herdada do BNH, de relação exclusiva com empresários, poder público e companhias habitacionais. Soma-se a isto também um sistema normativo pouco adaptado à execução direta por entidades da sociedade civil de recursos orçamentários habitacionais.

A execução das obras, por sua vez, também se mostra penosa e em prazos mais longos que os inicialmente previstos, em razão do pouco conhecimento sobre gestão de empreendimentos habitacionais demonstrado por associações e cooperativas habitacionais populares – ao passo que os valores de financiamento são bastante limitados, não se admitindo equívocos ou desperdícios em sua aplicação. Em consequência, do total de empreendimentos contratados até 4 de julho de 2008, apenas cerca de 60% encontravam-se finalizados ou com mais de 90% das obras executadas até 30 de abril de 2009.²⁷

25. Aquisição compulsória de 3% das quotas de sua emissão pelos Fundos de Aplicação Financeira (FAF), na forma da regulamentação expedida pelo Banco Central do Brasil (Bacen); aquisição voluntária de quotas do FDS por pessoas físicas e pessoas jurídicas; resultado da aplicação das disponibilidades financeiras; outras fontes de recursos que lhe venham a ser atribuídas. Os FAFs, principal fonte de recursos, foram extintos em 29 de dezembro de 1995 por decisão do Conselho Monetário Nacional (CMN), conforme a Resolução CMN nº 2.183, de 21 de julho de 1995, no bojo do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), transformando o FDS em um fundo em processo de extinção, devido à inexistência de alternativas de realimentação financeira deste. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/fds>>.

26. O processo seletivo regular está suspenso, ocorrendo seleções de propostas pelo MCidades em âmbito “excepcional”, e tendo sido contratados somente 33 empreendimentos em 2009, e um em 2010.

27. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-aco-es/credito-solidario/copy2_of_credito-solidario>.

Em que pesem todas essas dificuldades, os movimentos sociais pela moradia ainda reconhecem a importância do Crédito Solidário em dar impulso ao seu protagonismo – por outro lado, o governo federal parece reconhecer o papel das entidades habitacionais privadas, sem fins lucrativos, ao destinar a elas uma ação do FNHIS e incluí-las entre os atores envolvidos no programa Minha Casa Minha Vida, como será visto adiante.

4.2 O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço²⁸

A Carta de Crédito Individual foi “alçada” a Programa de Habitação de Interesse Social a partir da Resolução nº 460/2004 do Conselho Curador do FGTS, que regulamentou a distribuição de subsídios advindos de receitas financeiras do fundo sob a forma de descontos aplicados ao financiamento de unidades habitacionais para famílias de baixa renda, que têm, assim, seu acesso ao SFH ampliado. Ainda que os financiamentos sejam concedidos por meio de contratos individuais, o conjunto de cada empreendimento gera as chamadas operações coletivas, devendo os mutuários serem apresentados ao agente financiador (Caixa Econômica Federal) pelo poder público ou por entidade privada (associação ou cooperativa).

Com o novo modelo de concessão de subsídios do FGTS, alcançou-se entre 2005 e 2007 uma aplicação de cerca de R\$ 4,4 bilhões em subsídios (BRASIL, 2009b). Como o subsídio é tão maior quanto menor é a renda familiar, a Resolução nº 460 se firmou entre os beneficiários que não têm comprovação de renda formal e, ao declararem a renda mínima admitida pelo programa, fizeram jus ao subsídio máximo. Este foi o caso dos inúmeros empreendimentos produzidos na área rural, nos quais os beneficiários foram representados por cooperativas e associações habitacionais constituídas por entidades de trabalhadores na agricultura, trabalhadores rurais sem-terra e agricultores familiares. Tais entidades souberam se organizar e disputar os recursos de subsídios do FGTS, igualando ou mesmo superando a capacidade política e administrativa das prefeituras municipais.

Neste embate, as entidades organizadoras urbanas, mesmo nas grandes cidades, não tiveram igual desempenho – o que gera críticas como a expressa no PlanHab, de que:

(...) é discutível a localização dos tomadores e a forma como este subsídio é oferecido, pairando dúvidas sobre sua real eficácia no enfrentamento das

28. O programa Pró-Moradia, que, assim como as Cartas de Crédito, foi criado em 1995, não será tratado aqui, uma vez que sua contratação mostra comportamento errático e somente admite o poder público como agente executor; a participação limitada ou inexistente dos beneficiários na concepção de projetos e na gestão dos empreendimentos não autoriza considerar o Pró-Moradia como uma forma de produção social da moradia.

situações mais graves de necessidades habitacionais, sobretudo nas regiões metropolitanas, onde o déficit se concentra e onde é mais difícil o atual modelo de subsídio chegar ao destinatário final (BRASIL, 2009b).

Pode-se interpretar essa crítica, também, como um comprometimento do *status* de produção social da moradia da Resolução nº 460, uma vez que há grande discricionariedade do agente financiador em priorizar certos investimentos em detrimento de outros.²⁹

A Resolução nº 460, assim reconhecida como se tratasse de um programa habitacional, concorreu diretamente com o Crédito Solidário, sendo que diversas propostas que haviam sido indicadas no Crédito Solidário migraram para esta forma mais expedita de financiamento.

Na atualidade as operações coletivas mostram condições menos vantajosas, do ponto de vista do mutuário, que as propiciadas pelo programa Minha Casa Minha Vida, ainda que este não inclua todas as modalidades das primeiras, que admitem, por exemplo, a aquisição de material de construção, forma que flexibiliza a exigência de regularidade fundiária dos terrenos utilizados para produção habitacional.

Quanto à fonte de financiamento, o FGTS é incomparavelmente mais robusto que o FDS, e as estimativas de capacidade de concessão futura de subsídios, elaboradas pelo PlanHab, são ainda mais promissoras que as apresentadas em período recente, de modo que o FGTS poderá ter “cobertura ainda maior no equacionamento do grave déficit habitacional brasileiro”, na medida em que venha a ser “operacionalizado com custos abaixo dos praticados hoje” (BRASIL, 2009b).

4.3 O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

Paralelamente ao processo de consolidação do SNHIS nos diversos níveis federativos, como apresentado na seção anterior, o FNHIS vem operando desde 2006 e, ao repassar, em média, mais de R\$ 1 bilhão por ano aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, cumpre o previsto no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011. Interessa abordar, em especial, o Programa Habitação de Interesse Social e as suas ações:

- Ação Provisão Habitacional de Interesse Social.

29. No âmbito das Resoluções nº 460 e nº 518, do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS), que modificou a primeira, não há processo de seleção de propostas conduzido pelo MCidades. Assim, as superintendências regionais da CEF são responsáveis pela alocação dos subsídios, a partir de dotação recebida periodicamente.

- Ação Apoio à Produção Social da Moradia.³⁰

A Ação Provisão Habitacional de Interesse Social tem três modalidades destinadas aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios: Produção ou Aquisição de Unidades Habitacionais; Produção ou Aquisição de Lotes Urbanizados; e Requalificação de Imóveis. O manual da ação, em suas diretrizes gerais, chama atenção para o desenvolvimento de trabalho técnico social, sendo um dos seus objetivos:

(...) viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens e serviços, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade local, bem como à gestão participativa, que garanta a sustentabilidade do empreendimento. [Também é desejável a] (...) contribuição, sempre que possível, das famílias beneficiadas, (...) de modo a compor recursos do fundo local de habitação de interesse social (BRASIL, 2009a).

Essas diretrizes, entre outras, apontam para a compatibilidade da ação com o SNHIS, ao valorizar a participação e o controle social e estimular o funcionamento dos fundos locais. A previsão e a priorização dos investimentos habitacionais no PLHIS ainda não é uma exigência para a seleção de propostas, nem é critério de pontuação. Quanto à composição do investimento, destaca-se a possibilidade de que seja atribuído valor à mão de obra das famílias beneficiadas, caso as obras sejam executadas em regime de autoconstrução ou mutirão.

A quarta modalidade dessa ação, é a prestação de serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), é de extrema relevância para a produção social da moradia, uma vez que é destinada tanto aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios como às entidades habitacionais privadas sem fins lucrativos. A ATHIS, em consonância com a Lei nº 11.888/2008, possibilita a contratação de serviços para elaboração de projetos – urbanização, edificações, regularização fundiária e trabalho técnico social –, tendo como inovação, ainda, a possibilidade de contratação de serviços de acompanhamento e de mão de obra para melhorias habitacionais em áreas consolidadas – desde que tais obras sejam executadas pelas próprias famílias beneficiárias, em regime de mutirão, autoconstrução ou autogestão. Esta modalidade, assim, atende a demanda e a necessidade expressa pelos movimentos sociais pela moradia, e viabiliza assistência técnica a melhorias incrementais da moradia, adequando-se a situações comuns em assentamentos autoproduzidos no Brasil.

Outra ação do FNHIS, de interesse por seu potencial de envolvimento de novos atores ao processo de provisão habitacional, é justamente denominada

30. A terceira ação deste programa, já analisada, é a ação Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social.

Produção Social da Moradia (PSM), tendo existência a partir do exercício 2008 do fundo. Por meio desta ação,³¹ entidades privadas sem fins lucrativos, previamente habilitadas, podem pleitear recursos para produção ou aquisição de unidades habitacionais ou requalificação de imóveis, e ainda para produção ou aquisição de lotes urbanizados. Os recursos, após a conclusão das obras, deverão ser retornados ao FNHIS, em condições análogas às vigentes para o programa Minha Casa Minha Vida.

As características dessa ação denotam que o público-alvo é, em princípio, o mesmo visado pelo Crédito Solidário – de fato, a PSM veio se colocar como alternativa em momento de escassez de recursos daquele programa. No entanto, a PSM ainda é minoritária frente ao conjunto do FNHIS, tendo sido escolhidos somente 61 projetos, no valor total de R\$ 115 milhões, em 2008 – em processo seletivo que se estendeu até 12 de junho de 2009.³² Como foram apresentadas mais de mil propostas para pré-seleção, no valor total de quase R\$ 1,7 bilhão, trata-se do atendimento de uma parcela muito pequena, repetindo o que ocorreu quando da primeira seleção do Crédito Solidário, o que demonstra a existência de “nova” demanda reprimida e, intui-se, pouco qualificada para a apresentação de propostas de habitação de interesse social.

Assim como o perfil dos beneficiários é assemelhado, as entidades organizadoras da PSM são, de modo geral, aquelas que já vinham atuando no Crédito Solidário e que atuaram na Resolução nº 460. Mas, por se tratar de recursos públicos na PSM, as exigências relativas à compra e à contratação de bens e serviços, prestação de contas e demais normas aplicáveis à transferência de recursos da União aproximam-se daquelas vigentes para os entes públicos, o que impõe, portanto, dificuldades adicionais à gestão dos empreendimentos.

O gráfico a seguir resume as seleções do FNHIS, desde o início da operação do fundo.

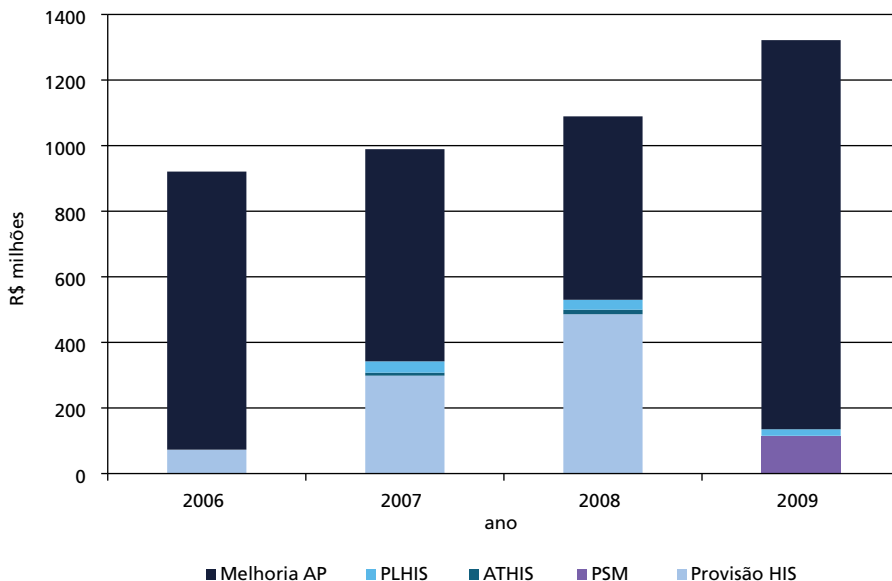
31. Manual disponível em: < <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-aco-es/producao-social-da-moradia/Manual%20para%20apresentacao%20de%20propostas%20%28Producao%20Social%20da%20Moradia%29.pdf>>.

32. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-aco-es/producao-social-da-moradia/PUBLICACAO%20SELECAO%2030%2004%2009-mais%20recursos.pdf>>.

GRÁFICO 2

Seleções de propostas do FNHIS por programa, ação e modalidade

(Valores de repasse em R\$ milhões)



Fonte: Relatórios de gestão do FNHIS.
Elaboração própria.

Quer-se chamar atenção para o modo como parte dos recursos do FNHIS se afasta da produção social da moradia – em 2009, o Conselho Gestor do FNHIS redistribuiu os recursos entre as ações, privilegiando a Ação Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários – que chega a 87% do valor das seleções do FNHIS –, em detrimento da redução de recursos para a PSM (5%) e da não previsão de recursos para a Ação Provisão Habitacional de Interesse Social. Por outro lado, prioriza-se a seleção de propostas que complementem projetos em execução, cujas obras estejam inseridas no PAC – conforme a Resolução nº 27, de 3 de julho de 2009, 40% dos recursos do FNHIS seriam assim aplicados em 2009.

Com efeito, o Relatório de Gestão 2009, do FNHIS, informa a destinação de R\$ 550,26 milhões – aproximadamente 42% dos recursos do FNHIS – para complementação de obras inseridas no PAC, o que, por um lado, é pouco frente ao montante de recursos do PAC, que destinou R\$ 12,7 bilhões para urbanização de favelas,³³ mas, por outro, absorve boa parte dos recursos do FNHIS e

33. Conforme Balanço de 3 anos do PAC, fevereiro de 2010.

dá caráter errático à Ação Provisão Habitacional de Interesse Social.³⁴ A PSM, por sua vez, recebeu 8,7%, o que é inferior aos 10% previstos pela Resolução nº 18, de 19 de março de 2008. Já as seleções 2009 para PSM e ATHIS envolvem, respectivamente, recursos no montante de R\$ 50 milhões³⁵ e de R\$ 60 milhões.

Não se quer aqui questionar a relevância das ações desenvolvidas pelo PAC, apenas destacar que se trata de projetos cuja concepção deu-se fora do marco do SNHIS e, portanto, não necessariamente atendendo às diretrizes de participação popular e ao controle social do Sistema, que assume, em 2009, a condição de “doador” de recursos.

Outra tendência, desta vez ameaçando o próprio *status* do SNHIS, conforme definido pela lei que o criou, é denotada no Relatório de Gestão de 2009, do FNHIS, ao afirmar que:

Vale observar que a concentração de investimentos em U[rbanização de] A[sentamentos] P[recários], deve-se ao fato de que com a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em julho de 2009, através da Lei n.º 11.977, *passando [sic] este programa a concentrar e priorizar a aplicação de recursos para a provisão habitacional.* (BRASIL, [s. d.], grifo nosso).

Isso posto, passa-se à abordagem do programa Minha Casa Minha Vida.

4.4 O programa Minha Casa Minha Vida

O Minha Casa Minha Vida foi lançado pela MP nº 459, de 25 de março de 2009, convertida pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Como meta geral, o PMCMV comporta a construção de 1 milhão de moradias para famílias com renda de até 10 SMs, em parceria com estados, municípios e iniciativa privada, um investimento de R\$ 34 bilhões que poderá reduzir em 14% o déficit habitacional do país.

Como a União poderá destinar subvenção econômica às famílias com renda de até 6 SM,³⁶ importa examinar essas faixas de renda em detalhe. Especificamente para a faixa de renda familiar de até 3 SMs, o Minha Casa Minha Vida prevê a construção de 400 mil unidades habitacionais; para as famílias com renda de 3 a 6 SMs estão destinadas outras 400 mil unidades habitacionais (UH). Na faixa de

34. Conforme o Relatório de Gestão 2009 do FNHIS, a decisão de aportar recursos aos projetos já em andamento do PAC se deu para viabilizar a redução das contrapartidas dos entes federados, em função da queda de arrecadação e do aumento dos preços de materiais de construção, afastando, assim, o perigo de paralisação de obras.

35. Aos quais serão acrescidos R\$ 31 milhões de propostas que não foram contratadas na seleção anterior. A demanda reprimida por habitação se mantém, tendo sido recebidas solicitações de recursos no valor de R\$ 7 bilhões, e tendo sido enquadradas propostas no valor de R\$ 368 milhões – conforme apresentação feita ao CGFNHIS em 18 de março de 2010. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/cgfnhis/AT%20PSM.pdf>>.

36. Válido para a área urbana, sendo que na área rural o atendimento é definido pela renda familiar bruta anual.

renda mais baixa estão os maiores subsídios, sendo que as famílias, ao retornarem o financiamento habitacional, não comprometerão mais que 10% de sua renda, mensalmente, estando fixado em 10 anos o prazo para pagamento.

Além disso, a Lei nº 11.977/2009 prevê que o PMCMV transferirá até R\$ 14 bilhões em recursos da União para o Fundo de Arrendamento Residencial e, para o FDS, até R\$ 500 milhões. Em ambos os casos haverá o atendimento de famílias com renda até 3 SMs, mas mediante duas formas bastante diferenciadas de produção habitacional: a primeira compreende empreendimentos propostos pela iniciativa privada, com apoio dos entes federados – responsáveis pelo cadastramento da demanda, podendo doar terrenos e tomar medidas de desoneração tributária –, e contratação das obras pela Caixa Econômica Federal nos moldes do Programa de Arrendamento Residencial, com a diferença de que, no PMCMV, a propriedade será transferida aos mutuários assim que as obras forem concluídas. A segunda forma de produção, atendida pelo chamado Programa Habitacional Popular Entidades Minha Casa Minha Vida (PHPE),³⁷ assemelha-se ao Crédito Solidário e, portanto, enquadra-se no que está sendo denominado, neste trabalho, produção social da moradia. Chama atenção, neste caso, a diferença entre os valores a serem transferidos pela União a cada um dos fundos.³⁸

Mesmo que o PMCMV traga inovações no marco da regularização fundiária de assentamentos urbanos consolidados – o que deverá facilitar a obtenção da titularidade das unidades habitacionais em nome dos beneficiários finais –, preveja a obrigatoriedade da assistência técnica à habitação de interesse social e ao acompanhamento da execução das obras por representantes dos beneficiários, é notório seu afastamento do SNHIS, sendo indícios:

- A ausência de qualquer menção à priorização de investimentos pelos PLHIS, devendo apenas serem aprovados critérios locais de hierarquização de beneficiários pelos conselhos locais de habitação.³⁹
- A composição do Comitê de Acompanhamento do PMCMV, instituído pelo Decreto nº 6.962, de 17 de setembro de 2009, e integrado por representantes da Casa Civil (coordenadora), e dos Ministérios: das Cidades, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, que difere substancialmente do Conselho Gestor do FNHIS, o qual conta com participação muito mais ampla de órgãos de governo, incluindo

37. Criado pela Resolução nº 141, de 10 de junho de 2009, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social. O desempenho do PHPE mostra, até 29 de março de 2010, a seleção de projetos para a construção de 2.378 unidades habitacionais em todo o Brasil, com recursos do FDS na casa dos R\$ 85 milhões. Disponível em: < <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoes/mcmv/minha-casa-minha-vida>>.

38. Há, ainda, recursos do PMCMV exclusivamente para municípios com população até 50 mil habitantes, o que não será tratado aqui.

39. Conforme Portaria nº 140, de 5 de março de 2010, do Ministério das Cidades.

ainda representações dos movimentos populares, empresarial, de trabalhadores, profissional, acadêmica ou de pesquisa, e de organização não governamental (ONG).

Por alterar as formas de atendimento habitacional e reforçar a atuação do setor privado na habitação de interesse social, os efeitos do PMCMV sobre a Política Nacional de Habitação já se fazem sentir, haja vista que as metas do PlanHab foram revisadas e reduzidas recentemente, em função de custos e preços praticados em empreendimentos no âmbito do PMCMV, os quais passaram a ser adotados também pelo PlanHab.⁴⁰

5 DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA OS PRÓXIMOS ANOS

A perspectiva de avaliação futura sobre a questão habitacional é possível em função das projeções feitas para a elaboração do Plano Nacional de Habitação, que tem como principal objetivo definir o conjunto de elementos necessários para a execução de políticas públicas nos três níveis da federação visando o horizonte de 2023, quando se prevê zerar o déficit por novas moradias e a inadequação habitacional.

Para tornar isso viável, e para que aconteça de forma compatível com a política habitacional vigente, está claro que o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social deveria estar plenamente consolidado e operante em todos os seus níveis, muito antes dessa data. Nesse sentido, tratou-se aqui dos desafios colocados à gestão do SNHIS, com foco nos entes municipais, especialmente por meio da análise dos planos locais de habitação.

Entende-se que as modalidades de planejamento “de baixo para cima” devam ser estimuladas e, assim, reconhece-se que a experiência de elaboração dos planos municipais de habitação constitui um esforço considerável por parte de todos os atores envolvidos, especialmente das pequenas cidades, sem tradição no planejamento de médio e longo prazo, em geral, e muito menos habitacional.

Os PLHIS são relevantes tanto pelo processo de elaboração como pelo produto resultante, e deveriam possibilitar a discussão do que seja habitação desejada e factível no contexto do município, gerando informações novas e importantes sobre o tema da HIS e contribuindo para instrumentalizar a participação e o controle social pelos conselhos municipais e pelas outras instâncias de monitoramento e avaliação.

O momento ora vivido também envolve, em tese, a construção de um pacto federativo da habitação de interesse social, aguardando a vinculação dos planos

40. Conforme apresentada pela Secretaria Nacional de Habitação, ao Conselho das Cidades, em 8 de dezembro de 2009.

municipais aos estaduais e ao PlanHab, considerando, em especial, a aderência de propostas de planejamento local às linhas programáticas, produtos e fontes de recursos informados pelo plano nacional.

Esta não é tarefa fácil, especialmente quanto ao estabelecimento de metas, em que uma situação ideal pediria planejamento de fato integrado e sequencial, diferentemente do que ocorre, quando todos os entes devem realizar esses esforços de planejamento simultaneamente e, geralmente, com pequeno grau de conhecimento uns dos outros.

Também se deve reconhecer que o Ministério das Cidades tem desempenhado importante papel de capacitação e articulação institucional. Há, claro, dificuldades impostas por mudanças de cenários – facilitaria muito o trabalho de todos os entes se o PlanHab já pudesse ser tomado como produto acabado – com a ressalva de que, como em qualquer processo de planejamento, há necessidade periódica de revisão de cenários e metas.

A perspectiva de consolidação do SNHIS, no que toca aos seus instrumentos de planejamento, é tida como favorável, em que pese a forma desigual como está sendo implantado, mostrada ao longo deste capítulo. Mas a efetividade do funcionamento do Sistema dependerá também da articulação com outros instrumentos de planejamento territorial e orçamentário, destacando-se aqui os planos diretores.

Como, via de regra o uso habitacional ocupa boa parte das cidades e, mais, exige a própria “construção de cidade”, deverá ser sempre promovida a aproximação da gestão urbana e da habitacional, removendo-se barreiras institucionais e de informação, para tornar isso possível. Esta é mais uma tarefa de política urbana em que o Ministério das Cidades com o Conselho das Cidades, têm papel fundamental.

Uma fragilidade dos PLHIS, como se sabe, é a não obrigatoriedade de sua previsão legal, estando, assim, sob a discricionariedade dos governos municipais e estaduais a sua implementação, que também dependerá fundamentalmente da presença e da pressão da sociedade. Por outro lado, cabe ao governo federal efetivar o SNHIS como “centralizador de programas e projetos” e minimizar a alocação de recursos fora desse marco.

Nesse sentido, é premente o reforço do papel indutor do governo federal para a consolidação plena do SNHIS, associando maiores investimentos com a revisão dos modelos de políticas e a pactuação federativa. Efetivamente, e infelizmente, ações do próprio governo federal parecem contrariar as teses que este ajudou a criar e implantar – Crédito Solidário, SNHIS, FNHIS etc. – como eixos da política habitacional a partir de 2003.

Por último, mas não menos importante, ressalta-se o papel da sociedade em dar continuidade à implementação do SNHIS, reafirmando e refinando as formas de participação social no planejamento urbano e no habitacional em particular.

Concluindo, verificam-se enormes desafios colocados à sociedade brasileira para o cumprimento do direito básico da moradia. A dimensão do esforço e a retrospectiva da produção habitacional e da cidade permitem apontar a importância da produção social da moradia como forma historicamente não reconhecida nem incorporada pela política pública, mas extremamente difundida no sentido da produção de nossas cidades. Reforçar a produção social da moradia, capacitando e fomentando esta forma de produção habitacional, significaria ao menos a valorização da cooperação para o cumprimento dos objetivos colocados para o país. Nesse sentido, a mobilização da sociedade deve ser considerada como fundamental para concretizar o esforço que resultará em cidades para todos.

REFERÊNCIAS

ABIKO, A. K. **Introdução à gestão habitacional**. São Paulo: EPUSP. Texto técnico da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. TT/PCC, n. 12, 1995.

BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO (BNH). **PlanHab, objetivos e normas de execução**. Santiago de Chile, 1973.

BASSUL, J. R. **Reforma urbana e estatuto da cidade**. Santiago de Chile, **EURE**, v. 28, n. 84, 2002.

BIZELLI, J. L. As cidades brasileiras frente ao século XXI: desafios e perspectivas. *In*: LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION. The Palmer House Hilton Hotel. Chicago, Illinois, 17-19 sept. 1998. Mimeografado.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: FAPESP, 1998.

BRASIL. Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). **Resolução nº 2, de 24 de agosto de 2006**. Brasília, 2006.

_____. Ministério das Cidades. **Déficit habitacional no Brasil**. Brasília, 2007.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de habitação. Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). **Manual do programa Habitação de Interesse Social: Ação Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social**. Brasília, 13 nov. 2009a. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/arquivos/MANUAL%20HIS%20revisao%202009.pdf>>.

_____. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação (PlanHab)**. Produto 2. Brasília, 2009b.

_____. Ministério das Cidades. Relatórios de Gestão do FNHIS dos anos de 2006, 2007, 2008 e 2009. [s.d.].

BRESSER-PEREIRA, L. C. Macroeconomia pós-Plano Real: as relações básicas. *In*: SICSÚ, J. *et al.* (Org.). **Novo-desenvolvimentismo**: um projeto nacional de crescimento com equidade social. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005. p. 3-47.

CARDOSO, A. A. **Política habitacional no Brasil**: balanço e perspectivas. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL (CNBB). **Solo Urbano e Ação Pastoral**. Disponível em: <http://www.cnbb.org.br/site/imagens/arquivos/files_49412e6c99e7a.pdf>.

DE GRAZIA, G. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. *In*: OSÓRIO, L. M. (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Editora Fabris, 2002. p. 15-37.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto moradia**. 2 ed. São Paulo, 2002.

JACOBI, P. Autoconstrução, mitos e contradições. **Espaços e Debates**, São Paulo, Neru Cortez, n. 3, 1981.

KOWARICK, L. (Org.). **As lutas sociais e a cidade**: São Paulo passado e presente. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARICATO, E. Reforma urbana: limites e possibilidades. Uma trajetória incompleta. *In*: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JR., O. A. (Org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p. 309-325.

QUINTO JR., L. P. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. *In*: REVISTA DE ESTUDOS AVANÇADOS, Ano 17, n. 47, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

RIBEIRO, L. C. Q. **Para onde vão as cidades brasileiras?** Urgência e rumos da reforma urbana. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2004.

ROLNIK, R. **São Paulo na virada do século**: territórios e poder. **Cadernos de história de São Paulo**, São Paulo, USP, n. 2, 1993.

_____. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. *In*: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JR., O. A. (Org.) **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p. 351-360.

SANTOS, C. H. M. **Políticas federais de habitação no Brasil 1964-1998**. Brasília: Ipea, 1999 (Texto para discussão, n. 654).

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

_____. **Metrópole corporativa e fragmentada**: o caso de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1990.

_____. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1994.

SEABRA, O. **Os meandros dos rios nos meandros do poder.** 1987. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

SEVCENKO, N. **A revolta da vacina:** mentes insanas em corpos rebeldes. 3 ed. São Paulo: Scipione, 2001.

SOUZA, M. A. A. São Paulo, Ville mondiale et urbanisme français sous les tropiques. Paris: L'Harmattan, 1998.

VASCONCELOS, J. R.; CÂNDIDO JR., J. O. **O problema habitacional no Brasil:** déficit, financiamento e perspectivas. Rio de Janeiro, Ipea, 1996 (Texto para Discussão, n. 410).

SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: DESENHO INSTITUCIONAL E DESAFIOS FEDERATIVOS

1 INTRODUÇÃO

Os serviços de saneamento básico, tanto em seu caráter de cadeia industrial para a provisão de bens públicos, quanto no sentido de rede de serviços públicos destinados à efetivação de direitos sociais,¹ vêm passando por um substancial processo de transformação institucional, desde a aprovação da nova Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB) – Lei Federal nº 11.445/2007.

Para os serviços de saneamento básico, a edição de uma nova moldura institucional reveste-se de grande importância.² O modelo anteriormente vigente, derivado do antigo Plano Nacional de Saneamento (Planasa) (Decreto-Lei nº 949/1969) encontrava-se em crise desde a edição da Lei Federal nº 6.528/1978, que alterou as regras de reajuste das tarifas de água e esgoto gerou desequilíbrio econômico-financeiro aos operadores do setor. Quando da extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, e do Ministério do Interior (Minter), em 1990, a prerrogativa de regular esses serviços públicos não foi redistribuída a nenhuma outra agência federal, tornando o Planasa acéfalo. Com a edição da LNSB, os serviços de saneamento básico passam a contar com uma moldura organizacional e institucional clara, a partir da qual se tornam possíveis, não apenas a construção de políticas públicas consequentes, mas também a conformação de novos desenhos institucionais (GOODIN, 1996).

Com o abandono do modelo centralizador adotado pelo Planasa, um dos grandes desafios atuais ao desenvolvimento dos serviços de saneamento básico

1. Embora não esteja expressamente previsto na Constituição Federal como um direito social, pode-se considerar que o saneamento básico integra o conjunto de serviços públicos indispensáveis à efetivação dos direitos sociais à “moradia adequada” e à “melhoria de todos os aspectos de higiene”, previstas nos Arts. 11.1 e 12.2 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Convenção de Nova Iorque, de 19 de dezembro de 1966, internalizada pelo Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991, e promulgada pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992).

2. Para as finalidades deste capítulo, considera-se saneamento básico a cadeia industrial e a rede de serviços públicos necessárias às atividades de captação, tratamento, adução e distribuição de água potável, bem como à coleta, afastamento, tratamento e despejo de esgoto sanitário. Embora gozem de uma moldura institucional comum, não serão objeto deste capítulo os serviços públicos de limpeza urbana e destino de resíduos sólidos, nem os de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (LNSB, Art. 3º).

encontra-se na área dos arranjos institucionais interfederativos. Fortemente dependentes de recursos federais, especialmente por meio de operações de crédito, esses serviços públicos são normalmente prestados pelos estados-membros, pelos municípios ou por seus concessionários, públicos ou privados (MOTTA, 2004). Considerando-se a grande vinculação que deve existir entre as políticas de saneamento básico, as políticas nacionais e regionais de recursos hídricos e as políticas regionais e locais de desenvolvimento urbano e saúde pública, a articulação entre essas políticas públicas requer um grande esforço de cooperação entre a União, os estados-membros e os municípios.

No caso específico dos serviços de saneamento básico, a cooperação entre os entes federados é bastante prejudicada pela confusão existente entre os atores e as funções que estes desempenham na gestão do setor, tanto no debate técnico, quanto no debate político (parte 1). Uma compreensão adequada dessas diferentes funções, associada ao entendimento de que nenhum ator deve necessariamente exercer certa função, permite a proposição de uma série de novos desenhos institucionais para a prestação desses serviços públicos, o que amplia a possibilidade de uma adequada coordenação entre as políticas públicas de saneamento básico, recursos hídricos, desenvolvimento urbano e saúde pública (parte 2). Ao fim, este capítulo propõe uma pauta de pesquisa que enfrente as relações entre o desenvolvimento dos serviços de saneamento básico e a articulação interfederativa (parte 3).

2 ATORES E FUNÇÕES NO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO

A naturalização do modelo institucional estabelecido pelo antigo Planasa costuma gerar uma grande confusão sobre quais são os atores intervenientes e quais as funções que estes desempenham ou devem necessariamente exercer na prestação dos serviços de saneamento básico, o que dificulta a compreensão da estrutura do setor e conduz a equívocos conceituais (Coutinho *et al.*, 2006).

Se tomarmos os serviços de saneamento básico em seu caráter de cadeia industrial para a provisão de bens públicos, trata-se de um setor econômico potencialmente aberto à exploração pela iniciativa privada (Constituição Federal, Art. 170). Por outro lado, enquanto rede de serviços públicos destinados à efetivação de direitos sociais, cabe ao Estado prestar os serviços de saneamento básico, ainda que por meio de concessionário ou permissionário privado (Constituição Federal, Art. 175).

Nos termos da Constituição Federal, a União tem competência administrativa para estabelecer as diretrizes gerais do setor (Constituição Federal, Art. 21, XX). Tanto a União, quanto os estados-membros e os municípios, devem promover programas de melhoria do saneamento básico (Constituição Federal, Art. 23, IX). Compete ainda aos municípios legislar sobre os assuntos e organizar e prestar os serviços de interesse local (Constituição Federal, Art. 30, I e V).

Conseqüentemente, são pelo menos quatro os atores intervenientes no setor de saneamento básico: as empresas privadas, a União, os estados-membros e os municípios, diretamente ou por meio de suas autarquias, empresas públicas e demais órgãos da administração pública indireta. Esses quatro atores podem desempenhar uma ou mais das seguintes funções necessárias à prestação de serviços de saneamento básico: o planejamento (subseção 2.1), a titularidade (subseção 2.2), a regulação e fiscalização (subseção 2.3), a operação (subseção 2.4) ou o financiamento (subseção 2.5).

2.1 Planejamento

A função de planejamento dos serviços de saneamento básico engloba pelo menos duas vertentes: a do planejamento da cadeia industrial e a do planejamento do serviço público.

O planejamento da cadeia industrial para a provisão de bens públicos em saneamento básico é uma espécie de política industrial. Enquanto atividade econômica produtiva, compete à União planejar o setor (Constituição Federal, Art. 174), ainda que os estados-membros (Constituição Federal, Art. 23, V) e os municípios (Constituição Federal, Art. 30, II) gozem da prerrogativa de editar legislação suplementar sobre o mesmo tema.

Já o planejamento dos serviços de saneamento básico é de competência do titular (LNSB, Art. 19, § 1º). Nos termos da LNSB, os planos de saneamento básico deverão englobar: o diagnóstico da situação do setor e seus impactos nas condições de vida da população; as metas de curto, médio e longo prazo para que se obtenha a progressiva universalização dos serviços; os programas, projetos e ações necessárias para atingir esses objetivos e metas; e as ações para situações de emergência. Em geral, esse tema é bastante negligenciado no debate político e acadêmico, o que resta prejudicial ao desenvolvimento futuro do setor de saneamento básico.

2.2 Titularidade

A titularidade de um serviço público nada mais é do que uma competência administrativo-constitucional. Ser titular significa ser o responsável pela prestação de um serviço público.

Ao titular dos serviços de saneamento básico incumbe prestar esse serviço público, que pode ser operado diretamente pela administração pública ou indiretamente por meio de um consórcio público ou de um concessionário, público ou privado. Compete ainda elaborar o plano de saneamento básico, providenciar a regulação e a fiscalização do setor, garantir a qualidade do atendimento à população e estabelecer mecanismos de controle social sobre a rede de serviços (LNSB, Art. 9º).

Definir quem é o titular dos serviços de saneamento básico tornou-se uma das questões mais extraordinariamente controversas do Direito administrativo brasileiro contemporâneo. Essa função vem sendo historicamente exercida pelos municípios brasileiros, e a Constituição Federal de 1988 (CF/88) atribuiu-lhes explicitamente a titularidade sobre os serviços públicos de interesse local (Constituição Federal, Art. 30, V), categoria na qual os serviços de saneamento básico poderiam ser enquadrados. Entretanto, durante o período de crise do Planasa, o tema tornou-se subitamente duvidoso. No centro do debate estava a questão da titularidade sobre os serviços de saneamento básico na cidade de São Paulo, que é bastante atípica e não encontra paralelo na realidade nacional.

No município de São Paulo, os serviços de saneamento básico eram prestados diretamente pelo poder público local até 1870, quando houve a concessão a um operador privado, a Companhia de Água e Esgotos da Cantareira. Em 1892 o Estado de São Paulo encampou a operação dos serviços e passou a prestá-los diretamente (ROLNIK, 1997). Após sucessivas reorganizações administrativas, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), criada em 1973, passou a operar a rede, sem celebrar qualquer contrato de concessão com o município de São Paulo.

A defesa da frágil posição jurídica da SABESP mobilizou meios jurídicos e políticos consideráveis, que começaram a produzir teses em favor da titularidade estadual sobre os serviços de saneamento básico. A mais comum entre essas teses sustenta que a titularidade deve ser estadual sempre que a montagem da cadeia industrial necessária à operação ultrapasse as fronteiras de um único município, o que é relativamente frequente nas regiões metropolitanas e no semiárido nordestino. Até o presente momento, a questão não está resolvida pelo Supremo Tribunal Federal.³ Porém, ao celebrar um contrato de concessão com o município de São Paulo em 2009, a SABESP passou a reconhecer tacitamente a titularidade municipal.

O debate sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico tornou-se o catalisador em torno do qual se articularam múltiplos interesses contrários à aprovação de uma nova moldura institucional para o setor. Catapultada à categoria de questão-chave, sem a qual não se poderia avançar na regulamentação dos serviços, a dúvida sobre a titularidade emperrou diversas tentativas de aprovação de uma nova LNSB ao longo dos anos 1990 e 2000 (COUTINHO *et al.*, 2006).

Inflado artificialmente por vários interesses jurídicos, políticos e econômicos divergentes, o problema da definição sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico sempre foi uma falsa questão. Primeiro, porque é possível avançar na

3. Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 2077-3, de 29 de março de 1999. Embora discuta o caso do município de Juazeiro, esta Adin é o *leading case* (precedente judicial mais antigo e importante) nos debates sobre o tema.

regulamentação do setor sem enfrentar diretamente a questão da titularidade. A nova LNSB, por exemplo, ignora completamente o tema, referindo simplesmente ao “exercício da titularidade”, sem qualquer preocupação em nomear o ator que desempenha essa função. Segundo, porque a titularidade é uma função bastante menos importante do que aparenta ser. Mesmo que a LNSB aparentemente vincule as figuras do titular, do planejador e do regulador, essas três funções são autônomas e podem ser exercidas por atores distintos. É perfeitamente aceitável, no modelo adotado pela LNSB, que um ente da federação entregue a prestação dos serviços de saneamento básico a um ou mais operadores e delegue as funções de planejamento, regulação e fiscalização a outras organizações. No limite, o titular pode ser apenas um organizador do serviço público, sem quaisquer atribuições diretas sobre a sua operação, planejamento, regulação e fiscalização. Aliás, este era o padrão estabelecido pelo antigo Planasa.

2.3 Regulação e fiscalização

Da mesma forma que a função de planejamento, a regulação e a fiscalização dos serviços de saneamento básico englobam pelo menos duas vertentes: a regulação e fiscalização da cadeia industrial, com o objetivo de proteger a livre concorrência entre os operadores e os direitos do consumidor em geral; e a regulação e fiscalização do serviço público, de modo a garantir o cumprimento do plano de saneamento básico, o equilíbrio econômico-financeiro do operador e a qualidade dos serviços de saneamento básico em especial.

A regulação da cadeia industrial para a provisão de bens públicos em saneamento básico é de competência da União, encontrando-se inserida nos sistemas nacionais de defesa da concorrência (Lei Federal nº 8.884/1994) e de proteção ao consumidor (Lei Federal nº 8.078/1990). Já a regulação e a fiscalização dos serviços públicos, em especial do cumprimento do plano de saneamento básico e da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos operadores, são de competência do titular, a quem incumbe “prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização” (LNSB, Art. 9º, I).

Em vários aspectos, as regras da nova LNSB reproduzem certa confusão entre titularidade, regulação e fiscalização. Se o ente federado que presta diretamente os serviços de saneamento básico não tem a obrigação de conceber *ex ante* um sistema de regulação e fiscalização, então a norma está partindo do pressuposto de que titularidade, regulação e fiscalização são funcionalmente superpostas, tornando-se autônomas apenas por exceção.

Essa confusão deriva de uma concepção bastante equivocada sobre o sentido da regulação dos serviços públicos. Nos termos da LNSB, as estruturas regulatórias

são meros instrumentos de acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos de programa ou de concessão. Inexistindo separação entre titular e operador, não é necessário qualquer mecanismo de regulação e fiscalização que garanta o cumprimento do plano de saneamento básico e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do operador. Desse modo, não se obriga o poder público a qualquer institucionalidade capaz de enfrentar o problema da inconsistência temporal entre o plano de saneamento básico, o equilíbrio econômico-financeiro do operador e o calendário político-eleitoral. Ao reduzir a função de regulação à atividade de fiscalização do cumprimento dos contratos de programa ou de concessão, a LNSB acaba perdendo a oportunidade de universalizar as estruturas regulatórias, o que incentivaria o planejamento de longo prazo.

Além de equivocada em seu sentido, a concepção de regulação dos serviços públicos presente na LNSB também se encontra eivada de alguns preconceitos ideológicos bastante incompreensíveis. É o caso da norma que estabelece que a função de regulação deva ser exercida por um ente autônomo e com independência decisória (LNSB, Art. 21, I), praticamente impondo o modelo de agências reguladoras. Dessa forma, a LNSB exclui expressamente a adoção de outros arranjos institucionais, como a regulação direta pelo poder público, por contrato ou por processo.

Considerando-se que a titularidade dos serviços de saneamento básico em princípio é municipal, a utilização compulsória do modelo de agências reguladoras pode obrigar à criação e manutenção de mais de cinco mil órgãos de regulação. Além de extremamente oneroso para o poder público, esse milagre da multiplicação das agências reguladoras provavelmente esbarraria na impossibilidade de encontrarem-se quadros técnicos qualificados a operá-las em todo território nacional. Consciente desse problema, a LNSB autoriza expressamente os titulares a delegar a função de regulação e fiscalização, em favor de uma entidade reguladora estadual ou consorciada (LNSB, Art. 22, § 1º).

Ainda que a LNSB contenha equívocos na questão da regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, a nova moldura institucional tem alguns méritos importantes. No que diz respeito à composição da tarifa dos serviços públicos, um dos aspectos centrais de qualquer atividade regulatória, as regras que obrigam os operadores a manter absoluta transparência contábil (LNSB, Art. 18), inclusive no que diz respeito à estrutura de subsídios tarifários e não tarifários (LNSB, Art. 11, § 2º, IV, “e”; Art. 23, IX; Art. 29, § 2º; Art. 31; Art. 39, Parágrafo único), representam um nítido avanço na direção da produção sistematizada de informações essenciais ao planejamento de políticas públicas, ao controle social dos serviços públicos e à defesa dos direitos dos consumidores.

2.4 Operação

A função de operação dos serviços de saneamento básico envolve a provisão e manutenção da cadeia industrial e a oferta efetiva dos serviços públicos. O operador pode ser o próprio titular (prestação direta) ou um terceiro (prestação por meio de terceiros).

A prestação direta pode ocorrer por meio da própria administração pública ou de entes operadores descentralizados, tais como autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou de economia mista vinculadas ao ente federado que detém a titularidade. Nesse caso, a figura do titular confunde-se com a do operador, e não há necessidade legal de conceber-se uma estrutura regulatória.

Todavia, a LNSB permite que o titular entregue a operação dos serviços de saneamento básico a terceiros. É lícito que a administração pública, por meio de um processo licitatório e consequente celebração de um contrato de concessão, entregue a operação, no todo ou em parte, a um concessionário, público ou privado. Entretanto, apenas será válida a concessão precedida da elaboração de um plano de saneamento básico e da instalação de um órgão regulador (LNSB, Art. 11).

O titular pode estabelecer um ente operador descentralizado para prestar diretamente os serviços de saneamento básico, mas não poderá entregar a operação a órgãos da administração pública indireta ou empresas de economia mista instituídas por outros entes federados. Uma autarquia federal ou uma companhia estadual de saneamento básico não poderão prestar serviços de saneamento básico em determinado município, senão por meio de contrato de concessão.⁴ Mesmo os consórcios públicos formados exclusivamente entre municípios para prestar regionalmente os serviços de saneamento básico não poderão operar, senão por meio de um contrato de programa. Logo, o consorciamento também requer a formulação prévia de um plano de saneamento básico e a instituição de um órgão regulador.

Em virtude do seu caráter de cadeia industrial e rede de serviços públicos, é possível desmembrar a operação dos serviços de saneamento básico, entregando cada rede de serviços ou etapa da cadeia a um operador diferente. Quem presta os serviços de água não necessariamente deve prover os serviços de esgoto. Mesmo a operação da rede de distribuição de água pode dar-se independentemente do controle das atividades de captação, tratamento e adução da água bruta.

Embora essa separação das redes e dos elos da cadeia não ocorra com frequência no Brasil, é possível que em certas circunstâncias a necessidade de compartilhar investimentos e as economias de escala obtidas em virtude da desverticalização

4. A operação associada ou cooperativada destinada ao provimento dos serviços de saneamento básico em um determinado condomínio, ou localidade de pequeno porte e baixa renda, dispensa licitação e pode ser formalizada por meio de convênio, permissão ou termo de parceria (LNSB, Art. 10, § 1º).

justifique as deseconomias de escopo e os custos regulatórios delas resultantes. Um conjunto de pequenos municípios, que dificilmente seriam capazes de realizar individualmente os vultosos investimentos necessários à construção de uma represa, adutora, estação de tratamento de água, coletora ou estação de tratamento de esgoto, podem em alguns casos compartilhar esses equipamentos, ganhando a escala necessária para torná-los economicamente viáveis. O mesmo raciocínio vale para coparticipação no alto custo de contratação de técnicos especializados, em especial engenheiros sanitários.

2.5 Financiamento

Nos estudos sobre o setor de saneamento básico, é normal que a análise sobre a função de financiamento concentre-se na disponibilidade de recursos orçamentários e não orçamentários para investimento, em especial por meio de operações de crédito aos operadores (MOTTA, 2004). Entretanto, a principal fonte de financiamento para o provimento desses serviços públicos não é o orçamento governamental, mas a tarifa cobrada aos tomadores. São os recursos arrecadados por meio da tarifa que cobrem os custos operacionais do sistema e remuneram os empréstimos obtidos junto às organizações de fomento, com a finalidade de ampliar a rede de serviços.

Por essa razão, qualquer discussão sobre o financiamento dos serviços de saneamento básico deve partir de um debate amplo sobre a sua estrutura tarifária, a política de subsídios e os critérios contábeis aplicáveis à determinação dos custos operacionais e à amortização dos investimentos (TUROLLA, 2002). Nesse aspecto, a LNSB representou um avanço significativo, ao estabelecer regras claras sobre a fixação da tarifa, a política de subsídios, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos operadores e a remuneração de seus investimentos (LNSB, Arts. 29 a 42). Contudo, a LNSB não é clara no que diz respeito ao exercício das competências tarifárias em circunstâncias nas quais a pessoa do titular confunde-se com a do operador, inexistindo um órgão regulador autônomo.

A tarifa é a principal fonte de financiamento dos serviços de saneamento básico, mas não é a única. Na medida em que a promoção de programas de saneamento básico é uma obrigação da União, dos estados-membros e dos municípios (Constituição Federal, Art. 23, IX), os três níveis de governo devem participar ativamente do financiamento do setor, disponibilizando recursos orçamentários ou não orçamentários para investimento. Ao mesmo tempo, trata-se de uma área totalmente aberta à participação das empresas privadas, que podem atuar livremente como agentes financeiros dos operadores. Da mesma forma, os operadores do setor podem beneficiar-se muito dos instrumentos oferecidos pelo mercado de capitais, captando recursos diretamente dos investidores privados interessados em aplicações de longo prazo. Porém, apenas quatro

operadores encontram-se presentemente listados na BM&FBovespa: a SABESP, a Companhia de Saneamento de Minas Gerais, a Companhia de Saneamento do Paraná e a Sanesalto Saneamento S.A (SP).

3 DESENHO INSTITUCIONAL E ARTICULAÇÃO COM OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A separação entre os atores intervenientes e as funções que estes exercem ou podem desempenhar na prestação dos serviços de saneamento básico, além de revestir-se de importância conceitual e didática, é bastante instrumental na construção de alternativas de desenho institucional e de articulação entre as políticas de recursos hídricos, desenvolvimento urbano e saúde pública. Entretanto, como a naturalização do modelo institucional estabelecido pelo antigo Planasa costuma gerar uma grande confusão entre atores e funções, uma breve descrição de seu desenho institucional goza de utilidade analítica e exemplificativa (subseção 3.1). Em seguida, explora-se as novas possibilidades de modelagem institucional, abertas pela LNSB, tanto na prestação dos serviços (subseção 3.2), quanto na articulação entre as políticas (subseção 3.3).

3.1 O desenho institucional do Planasa

Concebido durante a Ditadura Militar, em um cenário de planejamento tecnocrático, centralização política e modernização autoritária, o Planasa não era exatamente um modelo de institucionalidade democrática. Como a União não tem a titularidade e não goza de poderes regulamentares amplos sobre os serviços de saneamento básico, o governo federal adotou uma bem-sucedida estratégia de indução. Detentora dos vultosos recursos oriundos do recém-criado Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), a União condicionou a oferta de crédito para investimentos na área de saneamento básico à adesão a um desenho institucional pré-determinado e bastante diferente do prevalente até então.

Em linhas gerais, o padrão imposto pelo Planasa seguia as seguintes linhas. Os recursos federais, captados por meio do FGTS, depositados no Fundo de Água e Esgoto (FAE) e geridos pelo Banco Nacional de Habitação, seriam disponibilizados somente a empresas públicas estaduais que prestassem os serviços regionalmente. Qualquer estado-membro que desejasse aderir ao plano deveria criar uma companhia estadual de saneamento básico (CESB), a qual atuaria como operadora pública e concessionária dos municípios. Consequentemente, os municípios que quisessem receber os investimentos originários do governo federal deveriam não apenas oferecer contrapartidas financeiras, mas também entregar a operação desses serviços públicos a uma CESB.

De modo a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do assim denominado Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), mantendo as companhias estaduais solventes e garantindo uma adequada remuneração ao FAE, a função de regulação dos serviços de saneamento básico, em especial a fixação da tarifa, era delegada ao governo federal, que a exerceria por meio do Ministério do Interior. Este também prestava assistência técnica às CESBs e auxiliava no planejamento do setor, por meio do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU).

Considerando-se a separação entre atores e funções proposta no capítulo anterior, o desenho institucional imposto pelo Planasa pode ser representado da seguinte forma:

TABELA 1
Atores e funções no Planasa

Função	Ator
Planejamento	União (SERFHAU) e Estado (CESB)
Titularidade	Município
Regulação e fiscalização	União (Minter)
Operação	Estado (CESB)
Financiamento	União (BNH), Estado (CESB), município (contrapartida financeira) e usuário (tarifa)

Elaboração própria.

Analisando-se o quadro acima, resta evidente que o Planasa despia os municípios de qualquer função na prestação dos serviços de saneamento básico. Celebrando contratos de concessão por adesão, por meio dos quais se submetiam integralmente ao plano, os municípios aderentes entregavam todas as suas competências administrativas à União e aos estados-membros. Ainda assim, a possibilidade de acessar os fartos recursos disponibilizados pelo SFS induziu quase 75% dos municípios a aderir ao plano e entregar a operação dos serviços de água e esgoto às respectivas CESBs.

Em sua origem, o modelo imposto pelo Planasa era bastante centralizador, mas atribuía muitos poderes à União, gerando certo equilíbrio entre o governo federal e as CESBs. Durante o período de crise do Planasa, com a extinção do SERFHAU (1974), do BNH (1986) e do Minter (1990), os estados-membros adquiriram progressivamente poderes cada vez mais amplos, ocupando o espaço abandonado pela União. Assim, de atores quase irrelevantes no período imediatamente anterior à edição do Planasa, os estados-membros tornaram-se extraordinariamente importantes.

3.2 Outras possibilidades de desenho institucional: o consorciamento

A paulatina ampliação dos poderes e da atuação dos estados-membros na prestação dos serviços de saneamento básico, associada à exclusão quase completa dos municípios do processo decisório ou da obtenção de empréstimos no âmbito do SFS, encontra-se no cerne de um dos mais importantes conflitos de interesse no âmbito do setor: a disputa entre os estadualistas e os municipalistas. Basicamente, podem ser denominados de estadualistas os defensores da operação regionalizada por meio das CESBs. Em contrapartida, chamam-se de municipalistas os que advogam a operação em nível local, através dos próprios municípios ou de órgãos da sua administração pública indireta.

A partir da edição da Lei de Concessão de Serviços Públicos (Lei Federal nº 8.987/1995) e da criação do Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), durante o governo Fernando Henrique Cardoso, adicionou-se ao conflito um novo grupo de interesse: os privatistas. Sustentando que os serviços de saneamento básico devem ser entregues a operadores privados, os privatistas contra-põem-se tanto aos municipalistas quanto aos estadualistas, na medida em que esses normalmente apóiam a prestação dos serviços por meio de operadores públicos. Entretanto, o ingresso dos privatistas na arena decisória provocou a formação de alianças de lado a lado. Tanto os privatistas quanto os estadualistas são patrocinadores da operação capitalista comercial, enquanto os municipalistas costumam ocupar-se preferencialmente de temas como os do empoderamento da administração pública local, do controle social dos serviços públicos e da efetivação dos direitos sociais da população. Por outro lado, os privatistas e os municipalistas são aliados tradicionais na defesa da operação em nível local, enquanto os estadualistas advogam a operação regionalizada dos serviços (Coutinho *et al.*, 2006).

Durante os debates que resultaram na adoção da nova LNSB, estadualistas, municipalistas e privatistas travaram uma disputa acirrada sobre qual deveria ser o novo modelo dominante para o setor de saneamento básico. Em certo sentido, nenhum desses grupos ideológicos compreendeu a mais importante contribuição histórica resultante da experiência do Planasa: que a adoção de um padrão uniforme é contraproducente em um país com a diversidade cultural, econômica, geográfica, política e social do Brasil. Felizmente, nenhum dos interesses conseguiu prevalecer, e a LNSB declinou da imposição de um desenho institucional único, limitando-se a estabelecer as regras para a articulação entre atores e funções, independentemente do arranjo institucional escolhido.

Nesse sentido, a LNSB encontra-se na contramão do protótipo de planejamento tecnocrático, centralização política e modernização autoritária prevalente no antigo Planasa. Na medida em que os titulares recuperem o poder decisório, com o vencimento progressivo dos contratos de concessão celebrados no âmbito

do Planasa, tornam-se possíveis novas experiências de gestão dos serviços de saneamento básico, que resultem em institucionalidades mais adequadas ao regime democrático e à descentralização do poder político. Uma vez superados os conflitos ideológicos entre os diferentes grupos de interesse, é possível que os atores compreendam que cada localidade ou grupo de usuários demanda um arranjo institucional diferente, dos quais resultará um mosaico de distintas soluções, que podem harmonizar operação pública ou privada, regionalizada ou em nível local.

Um dos laboratórios mais importantes para a formulação de novos desenhos institucionais no setor de saneamento básico são os consórcios públicos. De acordo com os últimos dados disponíveis da pesquisa de municípios (MUNIC), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2005, o número de municípios participantes em alguma modalidade de consórcio público na área de saneamento básico era de 343, com especial concentração em cidades com menos de 10.000 habitantes situadas na região Sul (Linhares *et al.*, 2010).

O consorciamento possibilita aos municípios, aos estados-membros e à União a construção de arranjos institucionais nos quais as relações de poder se processam de modo mais horizontal, sem a verticalização e a hierarquia presentes nos modelos em cadeia de comando e controle, dos quais o Planasa era um exemplo bastante típico. Por meio dos consórcios públicos, os entes federados podem cooperar em torno dos seus interesses comuns, sem que um deva necessariamente submeter-se ao outro.

Um dos campos nos quais o consorciamento revela-se mais promissor é o da regulação e fiscalização. Considerando o alto custo das atividades de regulação, e a pequena oferta de quadros técnicos qualificados na área de saneamento básico, a formação de consórcios públicos de regulação pode ser uma alternativa importante para que os pequenos e médios municípios instalem órgãos de regulação, sem a necessidade de aderir às agências reguladoras estaduais, prevenindo possíveis conflitos de interesse com as CESBs, ao mesmo tempo em que se reduzem os riscos de captura da agência pelos interesses políticos locais. O consorciamento também pode ser um instrumento muito valioso para a redução dos custos e a melhoria da qualidade dos serviços de saneamento básico em áreas nas quais há economias de escala significativas, como as de assistência técnica, pesquisa e desenvolvimento, operação de redes de distribuição integradas, adução e tratamento de água e afastamento e tratamento de esgoto.

3.3 A articulação entre as políticas de saneamento básico, recursos hídricos, desenvolvimento urbano e saúde pública

Os consórcios públicos também podem ser um instrumento importante para a coordenação entre as políticas de saneamento básico, recursos hídricos,

desenvolvimento urbano e saúde pública. Entretanto, a cooperação nessas áreas depende muito mais do aprimoramento dos mecanismos de planejamento governamental do que da formação de novas organizações estatais.

Da mesma forma que nas discussões sobre a questão das relações interfederativas na prestação de serviços públicos, é relativamente comum que o debate sobre a coordenação entre políticas públicas resulte em propostas de subordinação de uma política a outra. Isso é especialmente frequente no que diz respeito às relações entre as políticas de recursos hídricos e saneamento básico. Partindo da experiência inglesa, autores como Turolla (2002) defendem explicitamente a ampliação dos poderes regulatórios da Agência Nacional de Águas (ANA), propondo que as políticas de recursos hídricos passem a condicionar as de saneamento básico.

É verdade que os serviços de saneamento básico geram externalidades significativas no que diz respeito ao regime hídrico, alterando o volume e a qualidade da água disponível para outros setores da economia e vice-versa. Contudo, apesar de a cadeia industrial do saneamento básico utilizar a água como principal matéria-prima, não existe uma superposição entre as duas áreas. A água também é a principal matéria-prima da agricultura, e não se imagina que a política de recursos hídricos deva subordinar a política agrícola. De fato, as interfaces entre o saneamento básico e os recursos hídricos estão bastante bem regulamentadas pela Lei de Águas (Lei Federal nº 9.433/1997). Tanto a captação de água bruta, quanto o despejo de esgoto sanitário, depende de outorga do ente responsável pela gestão dos recursos hídricos (Lei de Águas, art. 12; LNSB, Art. 4º, Parágrafo único). Portanto, já existem instituições capazes de internalizar no operador dos serviços de saneamento básico as decisões tomadas pela ANA, pelos órgãos reguladores estaduais e pelos comitês de bacia, na garantia do uso racional da água e na proteção ao meio ambiente. Logo, seria provavelmente de pouca utilidade qualquer reconstrução do desenho institucional do setor de saneamento básico, com a finalidade de condicioná-lo ao sistema de gestão dos recursos hídricos (Coutinho *et al.*, 2006).

A questão da coordenação entre as políticas de desenvolvimento urbano e saneamento básico é mais complexa, já que ainda não existem instituições aptas a mediar a articulação entre essas áreas. Neste caso, será necessário avançar significativamente na construção de mecanismos de planejamento governamental, permitindo a convergência entre os planos diretores de desenvolvimento urbano e os planos de saneamento básico. A LNSB preocupa-se explicitamente em vincular o plano de saneamento básico ao plano da bacia hidrográfica (LNSB, Art. 19, § 3º) e ao ciclo orçamentário, fixando a sua duração em quatro anos e impondo a revisão no exercício imediatamente anterior ao da elaboração do Plano Plurianual (LNSB, Art. 19, § 4º). Não houve a mesma preocupação em inseri-lo no ciclo

do planejamento urbano e no calendário de elaboração dos planos diretores de desenvolvimento urbano, o que seria fortemente desejável.

Uma possível solução institucional para melhorar a coordenação entre as políticas de desenvolvimento urbano e saneamento básico seria o estabelecimento de participações cruzadas nos órgãos colegiados de gestão dos respectivos setores. Na medida em que os gestores da área urbana participem das estruturas de controle social dos serviços de saneamento básico (LNSB, Art. 47) e vice-versa, pode-se produzir uma maior aproximação entre as duas áreas. Idealmente, o poder público deveria estabelecer a obrigatoriedade de consulta recíproca na elaboração dos relativos planos, atribuindo a um terceiro ente a responsabilidade de mediar eventuais conflitos.

Entretanto, no campo da coordenação entre as políticas de saúde pública e saneamento básico os avanços são ainda menos significativos. Embora os serviços de saneamento básico contribuam decisivamente na determinação dos níveis de morbidade (MORAIS; REGO, 2009), a saúde pública é uma grande ausente na LNSB, exceto pela imposição de que os planos de saneamento básico devam partir de um diagnóstico baseado em indicadores sanitários e epidemiológicos (LNSB, Art. 19, I). Desde a implantação do Sistema Único de Saúde (Lei Federal nº 8.080/1990), o setor de saúde pública vem acumulando experiência em temas como os do planejamento integrado de ações, da descentralização político-administrativa, da articulação interfederativa e do controle social das políticas. Uma maior aproximação entre os gestores dos setores de saúde pública e saneamento básico poderia permitir o compartilhamento desses conhecimentos acumulados, em benefício de uma melhor articulação entre ambas as políticas públicas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: DESAFIOS FEDERATIVOS PARA O SETOR DE SA-NEAMENTO – UMA PROPOSTA DE PAUTA DE PESQUISA

Diferentemente do Planasa, a LNSB não impõe um desenho institucional único para o setor de saneamento básico. Por essa razão, mais do que implantada, a nova institucionalidade precisa ser construída, por meio da produção de arranjos institucionais interfederativos inovadores e capazes de coordenar os esforços do poder público em prol da prestação de serviços universais e de qualidade.

Entretanto, desenhar instituições requer o acesso a informações e a produção de conhecimentos que não estão atualmente disponíveis. Ações gerenciais, decisões políticas e iniciativas públicas são muito importantes, mas requerem um substancial incremento das atividades de pesquisa e desenvolvimento na área.

Em primeiro lugar, faz-se necessário voltar a produzir conhecimento sobre planejamento em saneamento básico. Pouco se sabe sobre a cadeia industrial do setor e as possibilidades de adoção de uma política industrial específica, a

qual poderia contribuir sobremaneira para a redução dos custos e a melhoria do desempenho dos operadores. Mesmo os estudos sobre o planejamento dos serviços de saneamento básico são muito restritos. Quase quatro anos após a promulgação da LNSB, existe uma quantidade expressiva de planos regionais e locais de saneamento básico. Logo, é possível efetuar análises comparativas e de resultados, descrevendo experiências exitosas em arranjos institucionais inovadores e na coordenação entre políticas públicas de saneamento básico, recursos hídricos, desenvolvimento urbano e saúde pública.

Em segundo lugar, deve-se avançar nos estudos sobre a regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, avaliando o trabalho que vem sendo desenvolvido pelas agências reguladoras existentes. Aproveitando as novas regras de transparência contábil impostas pela LNSB, também se torna viável a realização de análises pormenorizadas sobre a estrutura tarifária e os subsídios tarifários e não tarifários efetivamente praticados pelos operadores, em especial as CESBs. A produção de conhecimentos nesse campo é essencial para que os governantes possam tomar decisões qualificadas e informadas sobre a conveniência da adoção de diferentes arranjos institucionais.

Em terceiro lugar, é importante compreender claramente quais são efetivamente os gargalos que impedem o adequado financiamento dos investimentos no setor de saneamento básico, para destravar o mercado de crédito, em especial os recursos disponíveis em fundos federais. Um estudo mais amplo sobre as dificuldades impostas aos operadores em seu ingresso no mercado de capitais também é relevante, pela possibilidade de abrir uma nova fonte de financiamento de longo prazo a um custo baixo.

Por fim, é preciso produzir conhecimento sobre os novos modelos de desenho institucional já em funcionamento, em especial as experiências resultantes da retomada da operação pelo poder público local, da desverticalização da operação, do consorciamento em saneamento básico, da concessão a operadores privados e da contratação de empresas privadas para a prestação de serviços específicos ao operador público. Em todos esses casos, há uma carência grande de informações, o que prejudica substancialmente a elaboração de projeções das consequências e de cenários prospectivos resultantes da implantação de novos arranjos institucionais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13 maio 2010.

_____. **Decreto-Lei nº 949, de 13 de outubro de 1969**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13 maio 2010.

_____. **Lei Federal nº 6.528, de 11 de maio de 1978**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13 maio 2010.

_____. **Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13 maio 2010.

_____. **Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13 maio 2010.

_____. **Lei Federal nº 8.884, de 11 de junho de 1994**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13 maio 2010.

_____. **Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13 maio 2010.

_____. **Lei Federal nº 9.443, de 14 de março de 1997**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13 maio 2010.

_____. **Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13 maio 2010.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.077-3**. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 13 maio 2010.

COUTINHO, D. R. *et al.* Poder concedente e marco regulatório no saneamento básico. **Cadernos DireitoGV**, São Paulo, FGV, v. 2, p. 1-74, 2006.

GOODIN, R. E. Institutions and their design. *In*: GOODIN, R. E. (Org.). **The theory of institutional design**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 1-53.

LINHARES, P. T. F. S. *et al.* Cooperação federativa: a formação de consórcios públicos no Brasil. *In*: **Brasil em Desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2010.

MORAIS, M. P.; REGO, P. A. Acesso a saneamento básico e habitação no Brasil: principais resultados da PNAD 2007. *In*: CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A. C. (Org.). **Situação social brasileira 2007**. Brasília: Ipea, 2009, p. 181-208.

MOTTA, R. S. **Questões regulatórias do setor de saneamento no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2004. (Nota Técnica, n. 5).

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Convenção de Nova Iorque, de 19 de dezembro de 1996. Disponível em: <www.dhnet.org.br>. Acesso em: 13 maio 2010.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: FAPESP, 1997.

TUROLLA, F. A. **Política de saneamento básico**: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2002 (Texto para Discussão, n. 922).

EVOLUÇÃO E PERSPECTIVAS DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DO ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO BRASIL

1 INTRODUÇÃO

Ao findar a primeira década do século XXI, uma parcela significativa da população brasileira ainda não possui acesso ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário, e se o possui, é de forma precária e insuficiente. Entretanto, o Brasil atravessa condições potencialmente favoráveis ao desenvolvimento das ações de saneamento, sustentadas pelo marco legal recém criado e pela crescente institucionalização do setor. A Lei dos consórcios públicos, nº 11.107/2005, e a Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, nº 11.445/2007, trouxeram grandes possibilidades de avanço para a Política Nacional de Saneamento podendo conduzir a prestação dos serviços a um novo patamar, ampliando as chances de avançar rumo à universalização, com integralidade e com equidade. É preciso enfatizar a dinâmica populacional brasileira, que atravessa momento de impulso à coletivização do acesso aos bens públicos, graças a um bônus demográfico favorável às melhorias em saneamento e também o crescimento da economia nos últimos anos, que tem influenciado as previsões otimistas de investimentos para o saneamento e suas interfaces.

Acabar com a desigualdade no acesso aos serviços de saneamento no Brasil e vencer as dificuldades que impedem a sua universalização não são tarefas fáceis, na medida em que os domicílios da população desprovida localizam-se, predominantemente, nas áreas rurais isoladas, em municípios de baixo desenvolvimento humano e pequeno porte, ou em periferias e áreas de urbanização informal e precária, nos grandes centros urbanos. É evidente que além da desigualdade no acesso estar associada ao local de moradia, esta apresenta também clara relação com a renda e com a escolaridade da população, com o estágio de desenvolvimento local e com a gestão e a prestação dos serviços de saneamento. Assim, torna-se de grande importância o planejamento das ações de saneamento assentado no debate mais amplo e intersetorial, para que agregue as intenções dos diversos setores e das coletividades.

A universalização do saneamento no Brasil pressupõe uma visão sistêmica e integradora de alguns princípios básicos das coletividades, envolvendo a discussão da intersectorialidade entre as ações de saneamento, saúde, educação, recursos hídricos, meio ambiente e infraestrutura urbana. Neste contexto, destaca-se a importância de uma visão abrangente das ações de saneamento,

que na concepção da Lei nº 11.445/2007, compõem-se do abastecimento de água, da coleta, tratamento e destino final dos esgotos e dos resíduos sólidos, e da drenagem urbana e manejo das águas pluviais. Tais relações são envoltas em interdependência e o desenvolvimento sustentável pressupõe uma articulação eficaz entre as referidas áreas, estando intrínseca a este processo, a necessidade de redução das desigualdades regionais e socioeconômicas vigentes. Entretanto, a discussão da intersetorialidade não é aprofundada neste estudo, pela sua amplitude e diversidade, ainda que seus elementos perpassem todo o estudo. Também se optou pelo foco em abastecimento de água e esgotamento sanitário, por serem ações indissociáveis e que se desenvolvem segundo lógicas semelhantes, seja na perspectiva individual, seja na coletiva.

Este estudo aborda o panorama histórico da institucionalização do abastecimento de água e do esgotamento sanitário no Brasil, com foco na evolução recente dos investimentos no setor e na gestão dos serviços. Abrange a discussão de alguns elementos envolvidos na institucionalização do saneamento no Brasil, por meio de seus instrumentos legais, políticos, de planejamento e execução das ações. É observada maior ênfase à discussão da gestão, prestação e financiamento, na perspectiva dos novos marcos legais e oportunidades advindas da Política Nacional de Saneamento no Brasil. Esta discussão norteou a elaboração de um prognóstico para o atendimento por abastecimento de água e esgotamento sanitário, para os próximos 20 anos.

Foram criados dois eixos para o desenvolvimento da presente análise. O primeiro envolve uma visão da coletivização dos serviços de saneamento, por meio de sua trajetória política e econômica e sua evolução institucional, com foco na gestão, na prestação e nos investimentos realizados. O segundo eixo apresenta prognóstico dos programas e ações, notadamente de alguns aspectos que devem estar conectados ao planejamento, para que reflitam seus objetivos. Este último eixo aborda condições demográficas, políticas e socioeconômicas que darão suporte ao desenvolvimento das ações de saneamento nos próximos 20 anos estando assentado nos estudos que compõem o Panorama Nacional de Saneamento Básico, do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)¹ e reflete as idéias que deram forma aos cenários e às metas assumidas para as questões de saneamento, até o ano de 2030.

1. A Lei nº 11.445/2007 estabelece, em seu Art. 52, que a União deverá elaborar, sob a coordenação do Ministério das Cidades (MCidades), o PLANSAB, instrumento de implementação da Política Federal de Saneamento Básico com diretrizes e objetivos definidos na referida Lei.

2 O SANEAMENTO EM PERSPECTIVA: INSTITUCIONALIZAÇÃO, GESTÃO E FINANCIAMENTO

2.1 Coletivização e centralização das ações de saneamento

As formas individuais de realização das ações de saneamento constituem ações privadas e de responsabilidade exclusiva de quem as demanda. Como se tratam de demandas comuns às pessoas que residem em um mesmo domicílio, estas ações acabam compondo a dinâmica sanitária desses espaços coletivos, evoluindo para a presença das canalizações internas de água e esgoto. Por representarem ações que requerem cuidados e atenção, pela sua importância para a saúde, o saneamento abrange procedimentos e técnicas visando às soluções coletivas, mesmo nos planos domiciliares, e estas ações tanto podem refletir aspectos culturais quanto socioeconômicos. Os culturais tendem a predominar em ausência de normas de coletivização, em ausência de políticas públicas em que as ações de saneamento são praticadas de acordo com as normas vigentes e representativas no domicílio. Quanto aos aspectos socioeconômicos, são representativos da situação sanitária dos domicílios, bem como da renda agregada de todos os membros economicamente ativos que nele residem, e representam a relação que cada família tem com a satisfação de suas necessidades básicas de saneamento (REZENDE, 2005).

Também se pode afirmar que a difusão intergeracional do conhecimento acerca da necessidade de se tratar a água e de se coletar os esgotos domésticos tem exercido um papel de destaque na configuração das ações individuais no processo de “enraizamento” das práticas sanitárias em ausência de ações coletivas. A herança sanitária ainda é determinante na manutenção de práticas individuais de saneamento, sobretudo nas regiões mais isoladas do país, e em áreas nas quais o poder público e as ações coletivas ainda não se instalaram. Ademais, a eficiência das práticas sanitárias está fortemente associada à compreensão, pela sociedade, da sua relação com a saúde e com o desenvolvimento em um contexto de formação de consciência cidadã. No nível intradomiciliar as demandas comuns exigem conduta coletiva que reflita os princípios e valores significativos no nível familiar. Assim, entende-se que a discussão do plano individual das ações abarca a gênese do pensamento coletivo, aquele que reúne elementos para a construção de um bem comum (BORGES, 2006).

No processo de transformação das posturas humanas frente às deficiências e adversidades relacionadas às condições sanitárias, tratado por De Swaan (1990), três passos importantes conduzem à coletivização do bem-estar. O primeiro deles leva aos cuidados individuais, que são amplamente associados à educação da população e exerce grande influência sobre os hábitos de higiene, sendo representado pela *consciência sanitária*. Estes cuidados são interpretados como ações que atendem ao domicílio, como os poços e as nascentes utilizados diretamente

para a captação de água consumida, e as fossas, que recebem os efluentes dos esgotos domésticos. Os dois últimos passos rumo à coletivização descrita por De Swaan (1990) levam, primeiramente, aos *cuidados coletivos de caráter voluntário, comunitário e local*, e, posteriormente, à *atuação do poder público*. Os cuidados coletivos ocorrem quando a solução individual torna-se pouco eficiente, segundo preceitos econômicos, ambientais e de saúde pública, levando a comunidade a se unir e a instaurar uma solução coletiva, seja no âmbito público, seja no privado.

O surgimento e desenvolvimento das políticas públicas de saúde no Brasil foi consequência direta da compreensão da interdependência humana e das respostas dadas aos problemas gerados no âmbito do desenvolvimento capitalista (ELIAS, 1990). Durante a criação e consolidação do poder público no país, a partir da segunda metade do século XIX, surgiram tentativas de seguir os passos reformistas de países como Inglaterra, França, Alemanha e Estados Unidos. Intelectuais e políticos brasileiros defenderam a ampliação de ações voltadas para a prevenção das doenças e destacaram a necessidade da centralização do poder público, usando como argumento a nova teoria científica racional do contágio. As constantes epidemias nas cidades brasileiras do início do século XX e o quadro lastimável das endemias rurais refletiram na criação de correntes em prol do saneamento, trazendo elementos importantes para o debate acerca da necessidade da interferência do Estado nas unidades federativas (HOCHMAN, 1998). Em relato sobre a situação do saneamento no Brasil, ainda no início do século XX, o médico sanitariano Belisário Penna criticou duramente o regime federalista, alegando a necessidade de intervenção do poder central no território brasileiro (PENNA, 1918).

De fato, o envolvimento das autoridades sanitárias no âmbito da saúde pública foi centrado no governo federal, que usou todo o seu poder coercitivo para fazer cumprir normas de higiene e educação sanitária. Assim, a ampliação do domínio do poder central, até então restrito à execução das autoridades locais, constituiu importante elemento na formação de uma identidade sanitária nacional. Entretanto, no que se refere à prestação dos serviços de saneamento, a centralização do poder público resultou na sua concessão às companhias privadas. As empresas, sobretudo de capital inglês, atuaram em áreas restritas dos centros urbanos mais ricos do país, atendendo uma pequena parcela da demanda de redes de água e de esgotos. Esta experiência desastrosa, em grande medida conduziu a questão sanitária aos primeiros passos rumo à institucionalização, visto que diversos segmentos da sociedade se organizaram e reivindicaram a coletivização dos serviços, com ênfase em seu caráter preventivo de doenças (HOCHMAN, 1998).

A Constituição Federal de 1934 entendeu ser competência municipal a organização dos serviços de caráter local, atribuindo-lhes responsabilidades no empreendimento de ações de natureza coletiva (BRASIL, 1934). A titularidade

do município sobre os serviços de saneamento, prevista na Constituição de 1934, representou uma importante conquista para os poderes locais, favorecendo a descentralização destas ações. Nas cidades mais importantes foram implantadas estruturas administrativas vinculadas a departamentos estaduais e federais, visando à organização da gestão dos sistemas implantados pelas Comissões Federais de Saneamento durante as três primeiras décadas do século XX. As Comissões atuaram na construção de diversos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em cidades com reconhecida capacidade de assumi-los e operá-los (BURGER, 2008).

A partir de 1940, o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), assumiu, em grande medida, a implantação de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, entregando-os às administrações diretas municipais após a sua construção. Essa prática mostrou-se frágil, sobretudo quando os municípios, incapazes de administrar e manter os próprios sistemas permitia a sua deterioração e o desperdício dos investimentos realizados pelo governo federal. Assim, a titularidade legal dos municípios na gestão dos serviços de saneamento não era garantia de organização adequada e eficiente dos serviços. Este modelo de gestão foi bastante questionado pelo pertencimento a um caixa único da prefeitura, sujeito a ingerências políticas, às práticas clientelistas e corrupção (COSTA, 1994).

O aumento acelerado das demandas de saneamento básico, em meio à concentração populacional urbana, ocorrida a partir de meados do século XX, causou forte impacto na gestão por administração direta. Os municípios se viram sem condições de manter a gestão, sobretudo em função do desperdício de recursos investidos, sendo duramente criticada a burocracia do poder centralizado. Whitaker (1952) e Caldeira (1977) ressaltaram seus aspectos negativos, destacando a subordinação excessiva a outros órgãos municipais, estaduais e federais, com o agravante da ausência de arrecadação própria e da dependência de recursos financeiros e orçamentários provenientes de fontes externas.

Nesse contexto, um novo paradigma sustentado na autonomia administrativa e financeira ampliou o debate sobre a necessidade de se avançar rumo a uma gestão mais independente e flexível. Vários profissionais da área de saneamento defendiam as autarquias municipais como o modelo mais adequado para a gestão dos serviços coletivos, em função de experiências bem-sucedidas desenvolvidas por meio da introdução de normas e procedimentos trazidos pelos norte-americanos para o Brasil por ocasião da Segunda Guerra Mundial. Foram nos anos 1950 que as autarquias ampliaram sua atuação, com a criação dos serviços autônomos de água e esgotos (SAAEs) pela Fundação Serviço Especial de Saúde Pública (FSESP), em municípios do Vale do Rio Doce (ROEDEL, 1954).

São notáveis os avanços das ações de saneamento durante a primeira metade do século XX, caracterizados pela criação e pela consolidação do poder público, da autoridade sanitária e da instituição da gestão do saneamento, com prerrogativas para a esfera local. Mas antes que o saneamento se estabelecesse como ação preventiva e que pudesse se consolidar como tal, no âmbito da saúde pública, um novo modelo de desenvolvimento ganhou força. A visão do saneamento como indutor do desenvolvimento se consolidou em meio ao agravamento das questões urbanas, refletindo a real necessidade de intervenções sanitárias. As referidas ações, no âmbito dos governos militares, seguiam o modelo de priorização do aumento da cobertura, na perspectiva da economia de escala, refletindo a mesma consciência que ecoava em outros setores ligados ao planejamento: a redução do déficit de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em locais estratégicos para o desenvolvimento, resultaria em produtividade para os trabalhadores e combustível para o crescimento da economia (BARAT, 1998). Nessa perspectiva, no setor de saúde, em que até então figurava o saneamento, as ações voltaram-se para a cura e para as questões previdenciárias, que se destacavam em função da expansão do mercado de trabalho.

2.2 Ampliação da cobertura de abastecimento de água e esgotamento sanitário no contexto da industrialização e concentração populacional urbana do país

Foram nos anos de regime autoritário, por meio do Golpe Militar de 1964, que se deu a mais forte concentração de poder na esfera federal, que se sobrepôs firmemente ao poder exercido pelos municípios e pelas Unidades da Federação (UFs), resultando em base institucional resistente e calcada na centralização política. Essa base institucional foi legitimada pelo pacto com os governadores, visando à estadualização da gestão dos serviços de saneamento e à priorização do abastecimento de água (DREYFUSS, 1981).

A Lei nº 4.380/1964 e o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), de 1965, foram os instrumentos que tornaram possível a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), fundado em 1967 (BRASIL, 1965). O Fundo de Financiamento para o Saneamento (FISANE), instituído em 1967, reuniu recursos do Fundo Nacional de Obras de Saneamento e do Fundo Rotativo de Águas e Esgotos, e os transferiu ao BNH. Na esfera federal, existia uma agência que centralizava a formulação dos programas e a arrecadação da principal fonte de financiamento da política, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (IANNI, 1977).

A partir de 1971 foi implementado o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA), com seus objetivos iniciais de atendimento a 80% da população brasileira com serviços de abastecimento de água e 50% com serviços de coleta de esgotos sanitários, até 1980 (ALMEIDA, 1977). Para que as metas fossem

atingidas, organizou-se forte esquema de financiamento, assentado em estudos de caráter eminentemente técnico, fundamentados na análise de variáveis consideradas importantes para o alcance dos resultados pretendidos. Em 1975, a meta inicial foi revista e orientada para o atendimento das maiores cidades brasileiras e, em especial, das regiões metropolitanas (RMs), a fim de atingir ganhos de escala e favorecer a realização dos objetivos iniciais no tempo previsto (REZENDE; HELLER, 2008).

Antes do Planasa dizia-se que o país não possuía política nacional para o setor de saneamento, não sendo praticadas tarifas realistas capazes de viabilizar a cobertura dos custos de operação e manutenção dos serviços, além da geração de excedentes para investimentos futuros. O sistema tarifário previsto pelo plano favorecia a utilização dos subsídios cruzados, com a lógica da instituição de tarifas mais baixas para os usuários de menor poder aquisitivo. Assim, entendia-se que para o sucesso do Planasa seria necessário que os municípios, legalmente titulares das ações de saneamento, abrissem mão da prestação em favor das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB) para que os municípios superavitários compensassem os deficitários. As sociedades de economia mista, que já haviam se instalado em várias capitais, tornaram-se o modelo de gestão eleito pelo BNH para o saneamento, por representarem a gestão centralizada, com pouca participação social e excessiva setorização.

Em cada UF foi criada uma companhia estadual com vista às concessões que, em grande número, buscaram os recursos do Planasa. O instrumento que viabilizou a dotação das CESB com os recursos do plano foi o Fundo de Água e Esgotos (FAE), por intermédio das três esferas de governo, sendo 25% dos recursos correspondentes à contrapartida dos municípios, 37,5% oriundos dos estados; e 37,5% da União, garantidos por meio de empréstimos do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), pertencente ao BNH. Na década de 1970, a grande disponibilidade de recursos provenientes do FGTS para aplicação em infraestrutura urbana teve essencial importância na realização do Planasa. Na concepção do plano, as esferas estaduais garantiriam uma gestão eficiente por apresentarem maior capacidade técnica e financeira que os municípios, englobando também a pretensa viabilidade de operação de um conjunto de sistemas municipais, em função dos ganhos em economias de escala. Tal lógica apresentava grande conformidade com a orientação básica das grandes empresas privadas, diferindo apenas por se tratar de grandes instituições públicas. Estas teriam condições de investir em pesquisa, tecnologia e inovação, diferentemente das pequenas burocracias locais.

O acesso aos financiamentos e ao subsídio cruzado foi determinante para a ampla transferência dos serviços municipais às CESB. O considerável aporte de recursos nas companhias estaduais, durante os anos 1970, possibilitou a

manutenção de tarifas baixas, sendo poucos os conflitos verificados entre esferas estaduais e municipais (PEIXOTO, 1994). Somente cerca de mil municípios, um quarto do total existente, não abriu mão da gestão e da prestação dos serviços de saneamento, pagando o alto preço de ficarem alijados do acesso aos financiamentos. Muitas das autarquias municipais que se afiguravam como modelos eficientes de gestão resistiram às exigências do plano e mantiveram a gestão municipal, a despeito das intensas pressões recebidas à época por parte de governadores e parlamentares estaduais (REZENDE; HELLER, 2008).

Após a primeira década de investimentos em saneamento instalou-se a desestruturação do modelo financeiro do Planasa. A compressão salarial e o desemprego que atingiram a classe trabalhadora brasileira, durante os anos 1980, geraram expressiva redução dos recursos do BNH provenientes do FGTS. Esse fato restringiu os recursos para o saneamento, paralisando ou retardando a implementação dos seus programas. O aumento da inflação e a política salarial de contenção desencadearam uma onda generalizada de inadimplência, e apesar do Planasa já ter alcançado significativos avanços na cobertura de redes de água e, em menor medida, de esgotamento sanitário, em meados dos anos 1980 os diferenciais no atendimento à estas demandas eram crescentes, contribuindo para a ampliação do quadro de desigualdades no acesso (COSTA, 1991).

Adicionalmente, já se verificava a deterioração da saúde financeira das CESB que além de estarem sujeitas à crise econômica vivenciada pelo país, sofriam ainda com o fim do período de carência dos empréstimos obtidos em anos anteriores. Tal situação aumentava o incremento das despesas de amortizações e encargos financeiros das dívidas, aprofundadas ainda pelo uso político das companhias e pelo crescimento da inflação. Houve pressão por parte dos governos pelo controle das tarifas das companhias estaduais por meio de objetivos da política macroeconômica, notadamente no que se refere às tentativas de controle da inflação, mas sem levar em conta as consequências microeconômicas dessa prática (REZENDE; HELLER, 2008).

Neste panorama envolto pelo esfacelamento financeiro do Planasa foi instituída a Constituição Federal de 1988 (CF/88). Na nova carta constitucional o município foi confirmado como o ente da Federação titular dos serviços de interesse local, com competência tributária própria e capacidade política eletiva e de auto-organização. Porém, na contramão do referido aparato legal, se manteve a realidade imposta pelo fortalecimento das companhias estaduais, no cerne do Planasa, que canalizara a maior parte dos recursos para municípios que já dispunham de vantagens relativas. Assim sendo, significativa parcela dos municípios brasileiros, caracterizada pelo pequeno porte populacional e baixa capacidade de investimento, ficou entregue a um destino incerto no campo do saneamento, visto que a instalação, operação e manutenção dos serviços implicariam investimentos

contínuos e de longo prazo. Com isso, o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil passou a ocorrer de forma gradativa até meados dos anos de 1990, graças à resistência de muitos municípios em assumir a responsabilidade pela gestão (ALMEIDA, 1995).

As bases da redemocratização trouxeram ao debate político a retomada do processo de descentralização, assentado na recuperação dos espaços legítimos voltados para o diálogo entre os atores das três esferas de poder, e também acolheram a participação da sociedade civil organizada, conclamada a atuar nos planos deliberativo e consultivo. Das diferentes esferas passaram a emergir políticas públicas, programas de governo e projetos essenciais ao desenvolvimento das ações coletivas. Em meio à política neoliberal, durante a década de 1990 houve ampla alteração nas competências das esferas administrativas de poder revelando-se o desejo de desestatização dos serviços de saneamento, em favor da privatização das CESBs. A centralização federal foi fortemente criticada pelo governo federal que buscava evidenciar a prática de corrupção e a recorrente ineficiência administrativa das companhias estaduais. Tentou-se assim, relacionar a descentralização das ações a formas mais ágeis, democráticas e eficientes de gestão.

Na visão de Arretche (2002), a descentralização foi defendida em função da burocracia federal viciada pelos padrões administrativos vigentes, sendo a alocação centralizada dos recursos do FGTS favorecedoras das práticas de corrupção. O modelo ainda vigente, assentado nos preceitos do Planasa, passou a ser questionado em função dos incentivos à ineficiência das prestadoras estaduais e municipais, com políticas tarifárias eleitoreiras, renegociação sistemática das dívidas com o governo federal, empreguismo e uma burocracia ativa na defesa dos próprios interesses. A separação entre regulação – estatal – e provisão – privada ou pública com padrões privados de eficiência – seria a alternativa mais adequada (ARRETCHE, 2002).

Em meados dos anos 1990, a privatização das empresas estaduais passou a representar alternativa atraente para alguns governadores e prefeitos que compartilhavam da mesma avaliação negativa do governo federal em relação à prestação pública de serviços. As CESBs tinham criado burocracias autônomas e politicamente ativas sobre as quais a autoridade política tinha reduzido controle. Outros entes, pressionados por problemas fiscais, apostaram na concessão das empresas à iniciativa privada como alternativa para a redução do déficit público e para a arrecadação de recursos. Iniciou-se assim uma onda de privatização de companhias municipais e estaduais de saneamento, que, no entanto, não se consolidou.

De fato, a privatização das companhias de saneamento não se estabeleceu conforme se previu no fim do século XX. Ela se deu por meio da abertura do capital das CESBs e com uma nova configuração de arranjos territoriais e institucionais na área do saneamento básico. As companhias estaduais cada vez mais

têm pautado sua atuação na lógica dominante do mercado, unindo o bom funcionamento técnico e operacional à perspectiva do lucro. Exemplos dessa nova realidade são representados pelas experiências da Sabesp que já detém cerca de 50% das suas ações nas bolsas de São Paulo e Nova Iorque, e da Copasa, que em 2006 colocou um lote composto por 25% das suas ações para ser negociado na Bolsa de São Paulo. Seus principais acionistas são o governo do estado de Minas Gerais, seguido pela prefeitura de Belo Horizonte e por outros investidores que ficaram com percentual menor das ações (BRITTO, 2009).

Os dados da PNSB de 2000 permitem contemplar a distribuição dos modelos de gestão do abastecimento de água e do esgotamento sanitário nos municípios brasileiros no fim do século XX. A prestação dos referidos serviços abrange a sua operação, manutenção e administração, sendo realizada conforme a atuação dos modelos de gestão municipal, estadual e privado, mostrada no gráfico 1 (IBGE, 2000b).

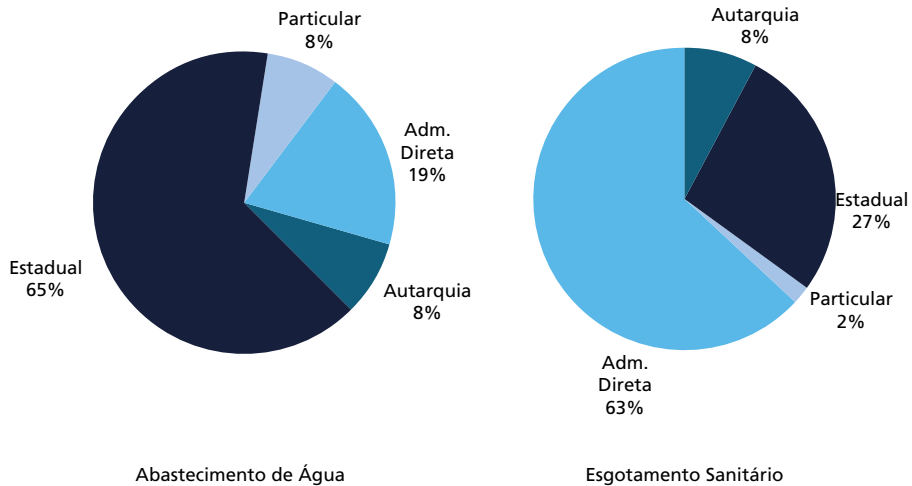
Verifica-se a hegemonia das companhias estaduais no abastecimento de água, com 65% dos municípios brasileiros representados por este modelo de gestão e a administração direta municipal se sobressai no esgotamento sanitário, abrangendo 63% destes municípios. As companhias privadas também aparecem mais na gestão do abastecimento de água. Destaca-se a mesma participação em ambos os serviços, por parte das autarquias (8%).

A priorização do aporte de recursos às companhias estaduais de abastecimento de água, obedecendo à lógica do Planasa foi, obviamente, determinante para a superioridade da presença desse modelo de gestão. Para o esgotamento sanitário os investimentos foram significativamente menores do que para o abastecimento de água, ficando a gestão pública deste serviço concentrada na administração direta municipal, o que mostra clara ausência de planejamento e integração entre as ações.

GRÁFICO 1

Participação dos modelos de gestão do abastecimento de água e do esgotamento sanitário nos municípios brasileiros – 2000

(Em %)



Fontes: Censo Demográfico 2000/IBGE e Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000.

Apesar do Texto Constitucional de 1988, reafirmar a titularidade municipal dos serviços públicos de interesse local, esse mesmo documento atribui à União, estados e municípios a competência comum de promover melhoria nas condições de saneamento básico, em serviços de interesse nacional, regional e local. “Essa confusão” de atribuições tem criado disputas em torno da titularidade dos serviços e do poder concedente colocando em xeque a legitimidade do interesse local e regional (GALVÃO JÚNIOR; PAGANINI, 2009). Assim sendo, torna-se imperativo esclarecer as nuances nas quais estão envoltas as concessões de serviços de saneamento, a começar pela compreensão de quem representa, de fato, o poder concedente.

2.2.1 Oferta e demanda de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil

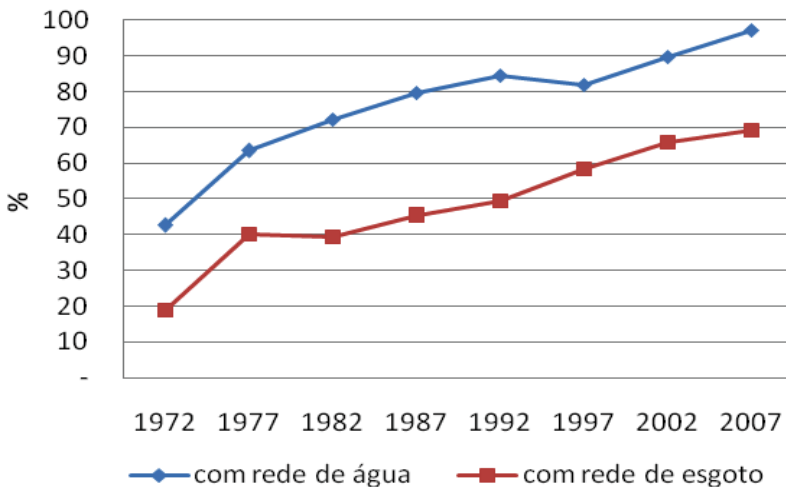
Ao se observar a evolução da cobertura de redes de água e esgoto, desde a implantação do Planasa, verifica-se que o aumento da cobertura de redes urbanas de água, entre os anos de 1972 e 2007, mais do que dobrou, passando de aproximadamente 42% para 97%. O ritmo deste crescimento foi superior ao da cobertura de redes de esgotos em praticamente todo o período analisado. Considerando-se o crescimento populacional urbano significativo neste período, o aumento na cobertura de rede de água foi notável (gráfico 2).

Em relação à cobertura de redes de esgotamento sanitário, que partiu de patamares em torno de 20%, em 1972, pode-se dizer que o aumento da cobertura mais do que triplicou, atingindo no ano 2007 aproximadamente

68% dos domicílios. Entre os anos de 1977 e 1982 observa-se um período de estagnação, seguido por um pequeno crescimento entre 1982 e 1992. Na década seguinte (1992-2002) nota-se amplo crescimento no atendimento por redes de esgotos, graças aos investimentos específicos em programas voltados para a população de baixa renda, como o pró-saneamento (TUROLLA, 2002). Contudo, a despeito da ampliação dos investimentos em esgotamento sanitário, o atendimento, no ano 2007, ainda se mostrava bastante inferior ao demandado.

GRÁFICO 2

Evolução da cobertura de redes de água e saneamento nos domicílios urbanos brasileiros
(Em %)



Fontes: Censo Demográfico de 1970/IBGE e PNADs de 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 2002 e 2007.

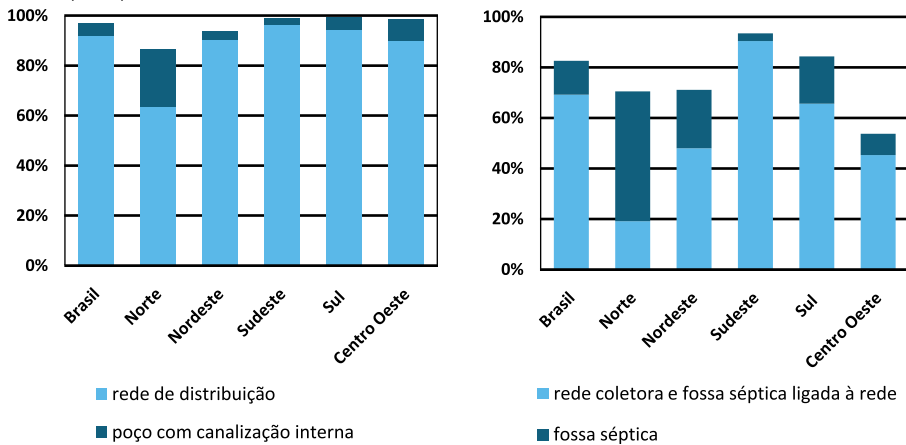
Quando se verifica o panorama recente de atendimento domiciliar urbano por canalização interna de água proveniente de rede de abastecimento de poço ou nascente, verificam-se elevadas coberturas, exceto naqueles domicílios pertencentes à região Norte, em que a presença de poços e nascentes é bastante significativa (gráfico 3). No que tange ao atendimento por redes de esgotos e fossas sépticas ligadas à rede, ressaltam-se amplos diferenciais regionais de cobertura, com destaque positivo para a região Sudeste, que apresenta 90% de cobertura. A região Sul possui aproximadamente 65% de atendimento por rede coletora e fossa séptica ligada à rede, que somados ao atendimento por fossa séptica não ligada à rede, resultam em aproximadamente 85% de coleta adequada. As regiões Nordeste e Centro-Oeste, por sua vez, possuem cerca

de 50% de seus domicílios atendidos por rede coletora e fossa séptica ligada à rede, mas a primeira região leva vantagem em relação à segunda, no que concerne ao atendimento por fossa séptica não ligada à rede (22% contra 9%). A região Norte apresenta menos de 20% de seus domicílios urbanos atendidos por rede coletora e fossa séptica ligada à rede, mas, em compensação, é a região em que a cobertura por fossa séptica não ligada à rede de esgotos é mais proeminente, atingindo mais de 50% destes domicílios.

GRÁFICO 3

Atendimento por abastecimento de água e esgotamento sanitário em domicílios urbanos segundo macrorregiões brasileiras em 2008

(Em %)



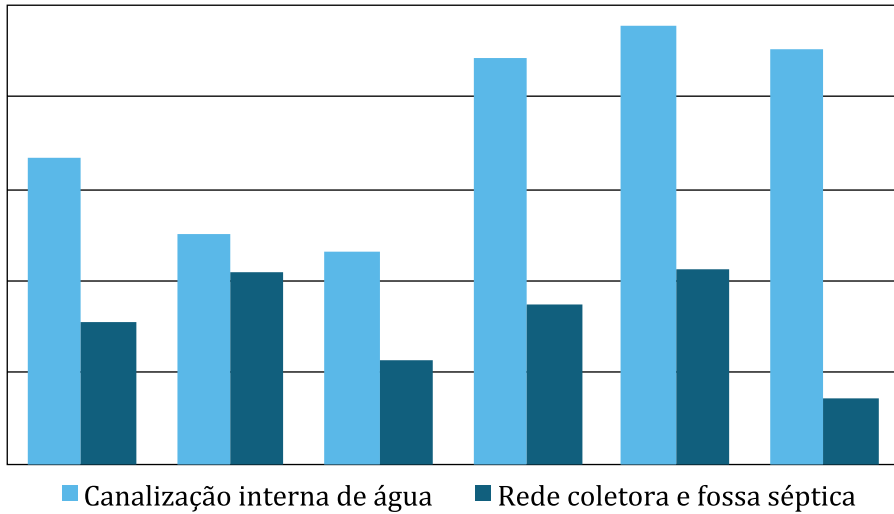
Fonte: PNAD 2008/IBGE.

Em relação ao atendimento dos domicílios rurais com canalização interna de água (gráfico 4), nota-se contraste entre as macrorregiões Norte e Nordeste, que apresentam percentuais de canalização interna inferiores a 50%, e as demais, com percentuais iguais ou superiores a 90%. Vale destacar que apesar da elevada presença de canalização interna nas regiões mais desenvolvidas, o que resulta em elevação do consumo, não pode garantir que os domicílios sejam atendidos por fontes seguras de água, visto que a população residente nas áreas rurais, em geral, utiliza água bruta ou apenas submetida à simples desinfecção.

GRÁFICO 4

Atendimento por abastecimento de água e esgotamento sanitário em domicílios rurais segundo macrorregiões brasileiras em 2008

(Em %)



Fonte: PNAD 2008/IBGE.

As soluções adequadas para a coleta e destinação final dos esgotos nas áreas rurais ainda são pouco praticadas. Em destaque encontram-se os domicílios rurais das regiões Norte, Sudeste e Sul, que têm entre 35% e 40% de seus esgotos coletados por rede de esgotamento sanitário ou encaminhados a fossas sépticas.

É importante ressaltar que as ações individuais de saneamento são encontradas em locais em que os serviços públicos não são prestados ou onde não há adesão domiciliar aos serviços. Quando o saneamento fica a cargo do indivíduo, sua cultura e escolaridade são preponderantes nas escolhas que envolvem a situação sanitária domiciliar. Assim, é comum a existência de domicílios, inclusive urbanos, nos quais os poços são amplamente utilizados, mesmo havendo a disponibilidade de rede de água. Mais recorrente é a opção pelo uso de fossas em domicílios que têm acesso às redes públicas de esgotamento sanitário, como forma de evitar o ônus financeiro do serviço. Entende-se, pois, não ser suficiente apenas aumentar a oferta dos serviços de saneamento, é preciso intervir na demanda.

Já são amplamente reconhecidas as características dos domicílios potencialmente excluídos do acesso aos serviços de saneamento. Os domicílios que possuem soluções inadequadas para os esgotos são aqueles em que o chefe é pouco escolarizado, de cor preta ou parda e sua renda agregada domiciliar é inferior a 1,5 salários mínimos. É este o perfil dos brasileiros que vivem nas periferias e favelas das maiores cidades do país, ou nas áreas rurais mais isoladas pertencentes aos

municípios pouco populosos. Em Rezende (2005), há um estudo de determinantes de redes de água e esgotos para o Brasil, do ano 2000, em que os dados do IBGE² foram utilizados para captar a influência pura de cada variável relevante na caracterização da exclusão sanitária. Foi considerada a relevância de variáveis demográficas (sexo, idade, cor da pele, estado civil e local de moradia do chefe de domicílio), socioeconômicas (escolaridade e renda do chefe, economia do município e organização do atendimento dos serviços de saneamento) e a componente cultural (caracterizada pela macrorregião de residência³). Os resultados deste estudo mostram que os aspectos ligados à oferta de serviços de saneamento são preponderantes para explicar a existência do serviço de saneamento no domicílio, mas para explicar a exclusão sanitária e dar contorno à sua feição, os aspectos relativos à demanda são essenciais.

À oferta, estão associados os aspectos representativos dos municípios, e à demanda aqueles relacionados aos domicílios. Deste modo, a economia local é relevante para explicar a oferta, bem como o modelo de gestão atuante. As variáveis de demanda, por sua vez, revelam quem são os excluídos do saneamento, na medida em que abrangem as características demográficas e socioeconômicas que definem a população carente do país. Alguns resultados do estudo de Rezende (2005) mostram bem a correlação positiva entre a ausência de saneamento e a pobreza. Por exemplo, a chance de ter redes de água e esgotos em um domicílio cuja chefia apresenta alta escolaridade é 2,5 vezes maior do que a chance de um domicílio cujo chefe não possui instrução. E para um domicílio com renda agregada superior a cinco salários mínimos, a chance de possuir rede de água é 2,6 vezes superior à dos domicílios com renda de até 1,5 salário mínimo. Quando se trata do acesso ao esgotamento sanitário, um domicílio ter renda agregada superior a cinco salários mínimos dobra as suas chances de possuir rede de esgotamento sanitário, em relação a renda agregada de 1,5 salário mínimo (REZENDE, 2005).

Em geral, em locais em que os domicílios não têm acesso às redes de água e/ou esgoto, a população residente apresenta baixo nível de escolaridade e renda, sendo esses os principais condicionantes da escolha – ou falta de escolha – do local de residência. O gráfico 5 revela cobertura de rede de distribuição de água elevada em todas as faixas de renda, verificando-se um pequeno diferencial entre os domicílios com renda agregada de até um salário mínimo e os demais. No que diz respeito ao esgotamento sanitário, verifica-se o aumento significativo

2.. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): Censo Demográfico 2000 e Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000.

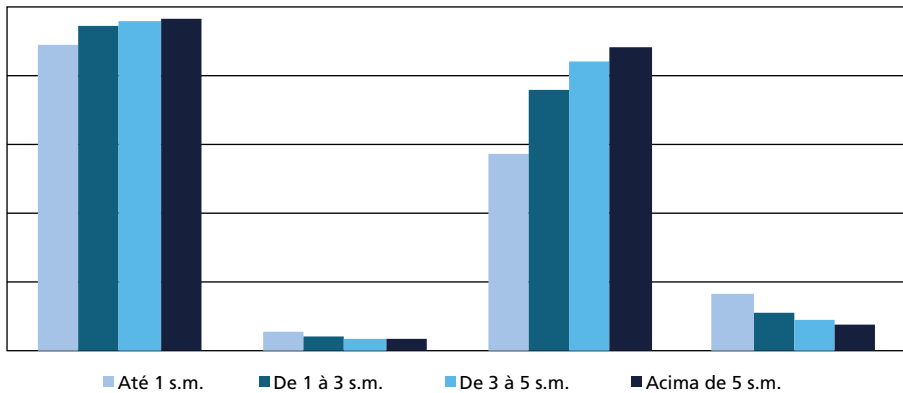
3. Esta variável tem conotação regional, representando os aspectos que são determinados pelos fatores externos e ambientais, como o clima, a topografia, as formas de ocupação do solo. Mas também se vê nela uma conotação cultural, já que os regionalismos permitem esse tipo de associação. No estudo citado, parte-se do pressuposto de que as cinco macrorregiões possuem características muito próprias e marcantes quando se trata do saneamento individual o que amplia a possibilidade de comparação de suas culturas sanitárias.

da cobertura de redes e fossas ligadas às redes com o aumento da renda agregada domiciliar: domicílios com renda de até 1,5 salário mínimo possuem esta cobertura inferior a 60%, enquanto em domicílios com renda agregada superior a cinco salários mínimos, a cobertura atinge aproximadamente 90%.

GRÁFICO 5

Atendimento por abastecimento de água e esgotamento sanitário em domicílios urbanos segundo faixas de renda agregada domiciliar em 2008

(Em %)



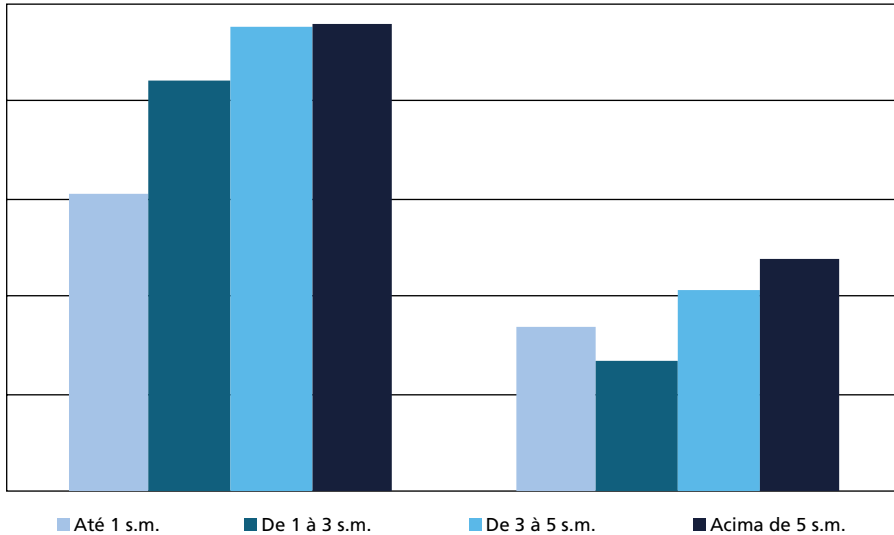
Fonte: PNAD 2008/IBGE.

Sobre as áreas rurais (gráfico 6), verifica-se nítida gradiente na presença de canalização interna de água, que aumenta com a renda agregada domiciliar. Enquanto domicílios com renda agregada de até 1,5 salário mínimo possuem 60% de canalização interna de água, aqueles com renda superior a três salários mínimos contam com mais de 90% de canalização interna. A situação dos domicílios rurais é ainda bastante precária, estando grande maioria deles desprovida de soluções consideradas apropriadas no que diz respeito ao afastamento das excretas, independentemente da renda agregada domiciliar. Sobre o destino final dos efluentes de esgotos domésticos, os domicílios rurais tendem a apresentar maior facilidade de assimilação pela maior disponibilidade de área.

GRÁFICO 6

Atendimento por esgotamento sanitário em domicílios rurais segundo macrorregiões brasileiras em 2008

(Em %)



Fonte: PNAD 2008/IBGE.

2.3 Preparando o terreno para a nova política nacional de saneamento

Foram várias as tentativas de estabelecer um novo marco legal e institucional para a área de saneamento no Brasil, após a desmobilização dos aparatos financeiros do Planasa, já no fim da década 1980. Contudo, somente no início do século XXI, com a criação do MCidades e de sua Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) é que se vislumbra a criação desse novo arcabouço regulatório e institucional para o setor no país (REZENDE; HELLER, 2008).

Após a instalação do MCidades, dois pontos foram fundamentais para a reorganização da área de saneamento no Brasil: *i*) a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para a elaboração de um projeto de lei com vista à definição do marco legal e institucional para o setor; e *ii*) a retomada dos investimentos que, desde 1998, encontravam-se paralisados. O GTI, criado em setembro de 2003 por decreto presidencial, foi constituído por representantes de diversos órgãos e instituições da administração federal que atuavam na área de saneamento e sua coordenação ficou a cargo do MCidades. Os objetivos do GTI voltava-se para a elaboração de estudos e propostas para integrar as ações de saneamento do governo federal, em torno de programas comuns, e redefinir as competências entre os órgãos, uma vez que existiam superposições e paralelismo de atuações (BRASIL, 2004a; PINHEIRO, 2008).

A SNSA tem atuado como coordenadora das ações de saneamento, no âmbito do governo federal, e administrado os investimentos direcionados ao setor. Um dos compromissos institucionais do novo governo (2003-2010) para com a área de saneamento foi o estabelecimento de regras claras para sua regulamentação, visando ao desenvolvimento institucional de fato. Para tal, o MCidades, juntamente com os ministérios que compunham o grupo interministerial do saneamento e com ampla participação da sociedade civil organizada, formulou o anteprojeto de lei para a referida Política Nacional de Saneamento Ambiental. O objetivo era a integração de esforços e de recursos dos diferentes níveis de governo e da iniciativa privada, sustentando-se nos princípios elementares da universalidade, integralidade e igualdade, sempre priorizando o interesse público (BRASIL, 2004b).

Importante conquista para a área de saneamento foi aprovação da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, denominada “Lei de Consórcios Públicos”. Nela estabeleceram-se as bases normativas para a formação de consórcios entre municípios, entre municípios e estados e até mesmo consórcios envolvendo a União para a prestação dos serviços públicos de interesse comum entre os entes da Federação. Nesse processo destacou-se o Conselho das Cidades (ConCidades)⁴ que, por meio do seu comitê técnico de saneamento ambiental, qualificou e aprovou o texto que deu origem ao projeto de lei, encaminhado pelo poder Executivo ao Congresso Nacional. Dois anos depois, o anteprojeto de lei para a Política Nacional de Saneamento Ambiental transformou-se na Lei nº 11.445/2007, cujo texto “estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico” (BRASIL, 2009a, p. 13). De acordo com a referida lei, o planejamento integrado, a regulação, a cooperação federativa e o controle social impulsionarão o setor de saneamento, garantindo condições seguras para a promoção dos investimentos, além de definir novos níveis de eficiência e de respeito aos direitos dos usuários (BRASIL, 2009a).

As intervenções federais em saneamento ambiental, até o ano 2003, estavam pulverizadas em 80 ações que correspondiam a 24 programas, sob responsabilidade de oito ministérios e duas instituições financeiras da União. Este quadro resultava na dispersão das ações e na ausência de soluções integradas constituindo um obstáculo para as pretensões do governo Lula para o setor: universalizar os serviços de saneamento com aplicação eficiente dos recursos e qualidade da prestação dos serviços. Diante desse fato, o GTI procurou reunir todas as ações de saneamento ambiental do governo em torno de cinco programas comuns na esfera do Plano Plurianual de 2004-2007 (PPA 2004-2007) “de forma a promover a

4. O ConCidades foi criado em 2004, no âmbito do MCidades, e sua finalidade é “estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar a sua execução” (BRASIL, 2005; REZÉNDE; HELLER, 2008). Desde sua instituição, o ConCidades estabeleceu diretrizes básicas para nova política de saneamento ambiental, habitação, mobilidade urbana e transporte, caracterizada pela transparência, democratização e descentralização, além de maior atuação dos estados e municípios na tomada de decisões.

coordenação das atividades e dar visibilidade às diversas iniciativas empreendidas neste campo” (BRASIL, 2003, p. 6). Assim, as ações de saneamento ambiental foram sintetizadas em torno de cinco programas do PPA 2004-2007⁵ (quadro 1).

QUADRO 1

Distribuição das competências do governo federal na área de saneamento ambiental, no âmbito do PPA 2004-2007

Programa	Ministérios participantes	Coordenação
Saneamento ambiental urbano	MCidades, Ministério da Saúde (MS), Fundação Nacional de Saúde (Funasa), Ministério do Meio ambiente (MMA) e Agência Nacional de Águas (ANA)	MCidades
Resíduos sólidos urbanos	MCidades, MS e Funasa, MMA e ANA, Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Presidência da República (PR)	(MMA)
Drenagem urbana	MCidades, MS e Funasa, Ministério da Integração Nacional	Ministério da Integração Nacional
Saneamento rural	MS (Funasa)	MS
Conviver	Ministério da Integração Nacional, MMA, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	Ministério da Integração Nacional

Fonte: Brasil (2004a).

Para dinamizar o ritmo de universalização do acesso aos serviços de saneamento ambiental no país, seria necessário, por parte do governo federal, retomar os investimentos no setor (suspensos pelo Conselho Monetário Nacional no ano 1998) e qualificar sua aplicação. Para isso, o MCidades, por intermédio da SNSA, tem procurado desbloquear o crédito ao setor público que impactava negativamente no nível de contratações com recursos do FGTS e de outros agentes financiadores, por exemplo, o BNDES. Como resultado assiste-se, no início do século XXI, a retomada dos investimentos no setor com perspectivas de regularidade e continuidade, conforme apresentado a seguir.

2.3.1 Retomada dos investimentos públicos em uma nova estrutura de financiamento

Desde o Planasa, as principais fontes de investimento disponíveis para o setor de saneamento básico no Brasil são: *i*) os recursos dos fundos financiadores (FGTS e FAT), também denominados de recursos onerosos; *ii*) recursos não onerosos, derivados da Lei Orçamentária Anual (LOA), também conhecido como Orçamento Geral da União (OGU), e de orçamentos dos estados e municípios; *iii*) recursos

5. O PPA está previsto no Art. 165 da Constituição Federal e é uma das três leis em sentido formal (lei ordinária) que compõem o sistema orçamentário brasileiro. Esse plano estabelece regionalmente as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA vigora por quatro anos e é elaborado no primeiro ano do mandato presidencial, abrangendo até o primeiro ano do mandato seguinte. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/Glossario?letra=P>.

provenientes de empréstimos internacionais, contraídos junto às agências multilaterais de crédito, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD); e *iv*) recursos próprios dos prestadores de serviços, resultantes de superávits de arrecadação.

Os recursos onerosos constituem-se em empréstimos de longo prazo, operados principalmente pela Caixa Econômica Federal (CEF) e pelo BNDES, com recursos do FGTS e FAT, respectivamente. São praticadas taxas de juros e outros encargos em valores bem atrativos, se comparados com outras opções de financiamento, por exemplo, capitais de terceiros ofertados no mercado nacional. Ademais, seus encargos totais são compatíveis com as taxas de retorno da maioria dos serviços de saneamento básico, como o abastecimento de água e o esgotamento sanitário.

As fontes não onerosas, por sua vez, não preveem retorno financeiro direto dos investimentos, uma vez que os agentes tomadores de tal empréstimo não necessitam ressarcir os cofres da União.

Para as análises que se seguem foram efetuadas correções monetárias com o Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas para o ano 2009.

2.3.2 Recursos Não Onerosos

Entre 1996 e 2002, o setor de saneamento básico recebeu investimentos federais oriundos de quatro órgãos: Sepurb/MPO, Sedu/PR, Funasa/MS, Ministério da Integração Nacional e MMA. Contudo, a Sepurb/Sedu utilizava metodologia diferente da empregada pelos outros três órgãos para contabilizar o montante de recursos designado ao setor, classificando-os em três categorias: investimentos, repasses e contrapartidas.⁶ Já a Funasa/MS, o Ministério da Integração Nacional e o MMA consideravam somente os recursos que haviam sido empenhados.⁷ Essa diferença entre as bases metodológicas não permite a agregação dos dados, para efeito de avaliação do total de investimentos. Assim sendo, as análises a seguir separam as diferentes fontes, por períodos de tempo e segundo as definições oficialmente adotadas.

6. Os investimentos representam o valor global, ou melhor, o valor dos contratos assinados entre a União e o município, por exemplo. O repasse constitui a parte do investimento que representa o valor emprestado pela União. O valor repassado é uma parte do que foi empenhado, é uma garantia depositada na conta do beneficiado. A contrapartida, por sua vez, representa um percentual do investimento e é realizada diretamente pelo tomador do recurso.

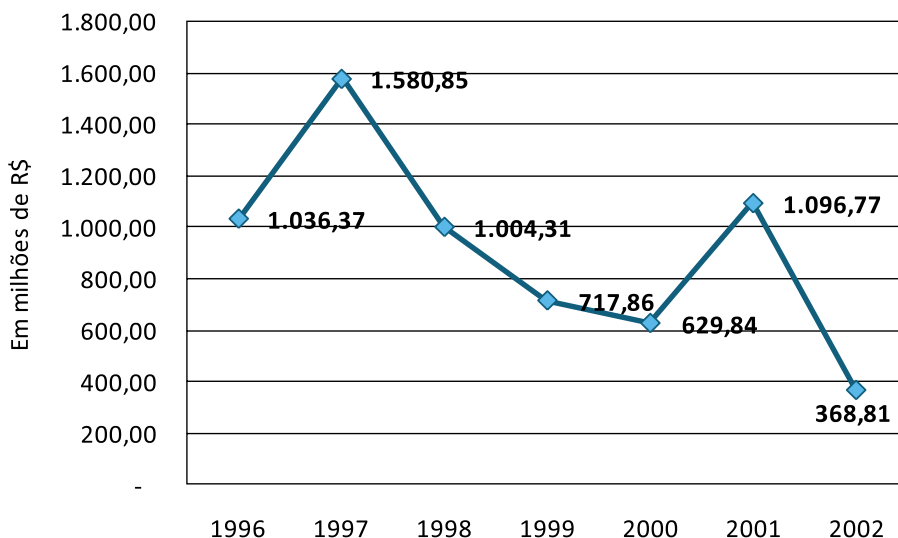
7. O empenho, segundo Giacomoni (2001), é uma obrigação de pagamento pendente, por parte do Estado, que está associada às etapas de execução da obra. Quando o contrato ainda está em execução os valores empenhados e de investimento são diferentes e não coincidem. Somente ao fim do contrato, quando a obra termina, o valor de empenho é o mesmo do valor de repasse, e o mesmo do valor pago.

De 1996 a 2002 foram investidos em ações de saneamento, no âmbito dos programas coordenados pela Sepurb/MPO e Sedu/PR, com recursos não onerosos, R\$ 6,4 bilhões de reais, o que representou 0,04% do produto interno bruto (PIB) no septênio. Esses recursos foram direcionados para 12.363 operações de saneamento básico, destacando-se o ano 1997, quando a média de investimentos, por operação relacionada ao setor, foi da ordem de R\$ 564 milhões (gráfico 7).

GRÁFICO 7

Recursos não onerosos, investimentos contratados no âmbito da Sepurb/MPO e Sedu/PR em iniciativas de saneamento básico – 1996-2002

(Em milhões de R\$)

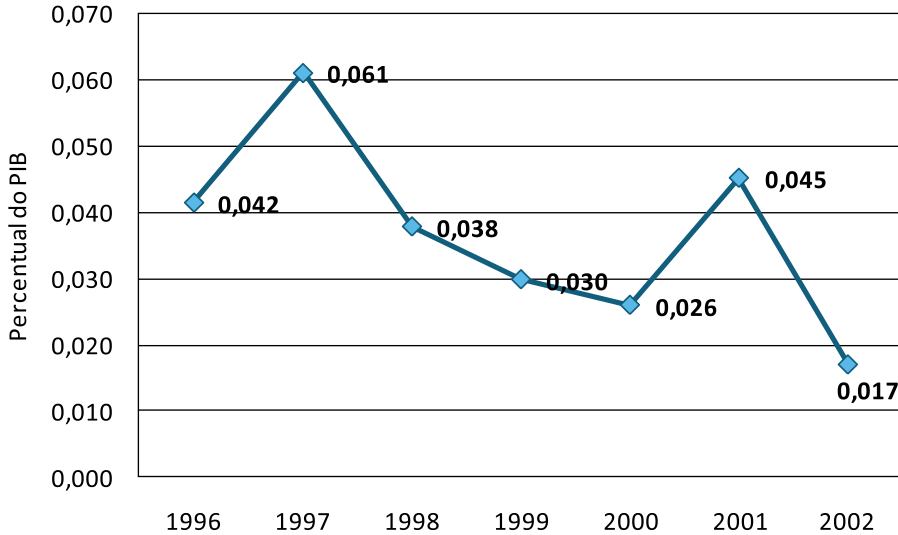


Fontes: CEF e dados atualizados pelo IGP-DI de dezembro de 2009.

Em relação ao PIB brasileiro, nesse mesmo período, verifica-se, pelo gráfico 8, que a trajetória da participação relativa dos investimentos orçamentários no PIB foi muito semelhante à trajetória dos investimentos absolutos. Embora não se observe uma regularidade dessa participação, é possível afirmar que o peso relativo de tais investimentos no produto brasileiro foi declinando ao longo do período analisando, atingindo o patamar mais baixo em 2000. A participação desses investimentos no PIB brasileiro variou de um máximo de 0,06% em 1997 a um mínimo de 0,02% em 2000.

GRÁFICO 8

Recursos não onerosos, peso relativo dos investimentos contratados pela Sepurb/MPO e Sedu/PR em iniciativas de saneamento básico – PIB brasileiro, 1996-2002 (Em%)



Fontes: CEF e dados atualizados pelo IGP-DI de dezembro de 2009.

Os dados da tabela 1 e do gráfico 9 revelam elevada concentração das contratações na região Nordeste (39,9%) e menor participação do Norte (12,8%) e Sul (10,7%). Essa concentração de recursos não onerosos na região Nordeste é compatível com os maiores déficits relativos de serviços de saneamento que o país apresentava no período. Vale destacar que os recursos orçamentários não preveem retorno do investimento e é nessa macrorregião que as possibilidades de autofinanciamento dos sistemas de saneamento são mais limitadas, o que torna os recursos orçamentários poderosos instrumentos de combate à desigualdade do acesso.

TABELA 1

Recursos não onerosos, repasses realizados pela SEPURB/MPO e Sedu/PR em intervenções de saneamento básico, por macrorregião, 1996-2002

Macrorregiões	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Norte	157,69	227,89	105,93	115,5	64,24	127,93	24,64	823,82
Nordeste	449,75	676,04	512,61	242,45	214,43	360,12	115,81	2571,21
Sudeste	169,07	320,98	166,74	140,41	91,49	210,14	98,11	1196,94
Sul	93,89	150,31	83,64	87,89	102,64	123,4	48,73	690,5
Centro Oeste	165,97	205,63	135,39	131,61	157,04	275,17	82,95	1153,76
Total Geral	1036,37	1580,85	1004,31	717,86	629,84	1096,76	370,24	6436,23

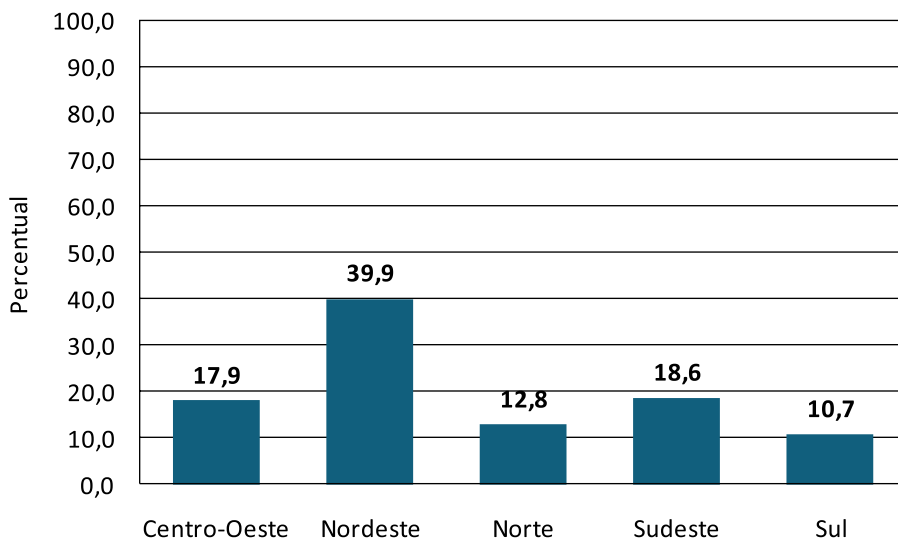
Fonte: CEF.

Obs.: Valores corrigidos pelo IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

GRÁFICO 9

Recursos não onerosos, repasses em iniciativas de saneamento, por macrorregião, 1996-2002

(Em %)



Fonte: CEF.

Obs.: Valores corrigidos pelo IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

Dos R\$ 6,4 bilhões contratados para intervenções de saneamento, mais de 50% (R\$ 3,2 bilhões) foram destinados ao Programa de Financiamento à Infra-Estrutura (Proinfra)/Pró-municípios. Desse total, 39,2% foram contratados pelos estados e municípios da região Nordeste e 20,2% pelos municípios e UFs localizados no Centro-Oeste. O componente esgotamento sanitário ficou em segundo lugar na ordem de prioridades, recebendo 19,8% do total dos repasses. A região Nordeste, mais uma vez, recebeu grande parte desses investimentos contratos (37,6%), seguida pela região Sudeste (26,6%).

Entre 1996 e 2002, o montante empenhado pela Funasa/MS (1996-2002), pelo Ministério da Integração Nacional (2001 e 2002) e pelo MMA (2001 e 2002) foi de R\$ 9,7 bilhões, o equivalente a 0,05% do PIB do período (tabela 2). Em 2001, do total de recursos empenhados (R\$ 4,4 bilhões), a Funasa participou com 60%, seguida pelo Ministério da Integração Nacional com 39%. Apesar de o volume de recursos empenhados em 2002 (R\$ 2,2 bilhões) corresponderem à metade do montante de 2001, ainda assim superou os anos anteriores (com exceção de 1999). Para Costa (2003), o Projeto Alvorada foi o grande responsável pelo elevado volume de recursos nesses dois anos.

Grande parte dos recursos não onerosos empenhados pela Funasa/MS, Ministério da Integração Nacional e MMA em ações de saneamento foi direcionada aos estados e municípios da região Nordeste (R\$ 4,9 bilhões) e Norte (R\$ 1,6 bilhões) do país, em que são mais limitadas as possibilidades de autofinanciamento dos serviços, o que é possivelmente explicado pela lógica do Projeto Alvorada, de investimento em localidades com os mais baixos IDH.⁸

A partir de 2003, com a criação do MCidades e de sua SNSA, assiste-se ao redesenho da atuação governamental no setor de saneamento básico brasileiro. Em primeiro lugar, com vista a retomar os investimentos até então contingenciados, o MCidades, por intermédio da SNSA, procurou desbloqueá-los por meio das excepcionalidades previstas nas regras das resoluções do conselho monetário nacional de números 2.827 de 30 de março de 2001, 2.954 de 24 de abril de 2002 e 3.049 de 28 de novembro de 2002 (BRASIL, 2004b).

TABELA 2

Recursos não onerosos, empenhos realizados pela Funasa/MS, Ministério da Integração Nacional e MMA em iniciativas de saneamento básico, 1996-2002

Ano	Funasa /MS	Ministério da Integração Nacional	MMA	Total de recursos empenhados
1996	214.649.904	–	–	214.649.904
1997	440.150.792	–	–	440.150.792
1998	687.072.971	–	–	687.072.971
1999	1.767.944.000	–	–	1.767.944.000
2000	579.582.071	–	–	579.582.071
2001	2.629.499.377	1.733.219.117	92.829.014	4.455.547.507
2002	1.012.756.468	620.246.063	3.320.613	1.636.323.144
Total	7.331.655.583	2.353.465.180	96.149.627	9.781.270.390

Fonte: Siga Brasil.

Nota: ¹ Valores corrigidos pelo IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

² As informações disponíveis na base de dados do Siga Brasil, relativas aos empenhos realizados pelos Ministérios da Integração Nacional, e MMA, estão disponíveis somente a partir de 2001.

8. O índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M) 2000 pode ser consultado no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. É um indicador que leva em consideração a renda *per capita*, o nível educacional e a longevidade, e varia entre zero e um, sendo que, quanto mais próximo de um melhores são as condições de desenvolvimento humano da população municipal.

Além disso, a partir de 2004, iniciou-se uma nova metodologia para contabilização dos gastos em saneamento básico, visando padronizar conceitos e procedimentos, fatores indispensáveis para agregação e consolidação dos dados, bem como para clareza das informações. Nessa nova metodologia de contabilização dos investimentos, os gastos foram classificados em duas categorias: comprometidos e desembolsados. Os valores comprometidos referem-se aos investimentos futuros compromissados pelo governo federal e englobam os valores dos contratos de empréstimo dos recursos onerosos e os valores dos empenhos realizados com recursos não onerosos (BRASIL, 2009c). Os desembolsos realizados são os recursos financeiros disponíveis nas contas correntes dos empreendimentos e estão associados às etapas de execução física dos empreendimentos. Como grande parte das obras de infraestrutura urbana ultrapassa um exercício orçamentário, os desembolsos relativos ao OGU podem incluir *valores pagos e os restos a pagar* de exercícios anteriores (GIACOMONI, 2005).

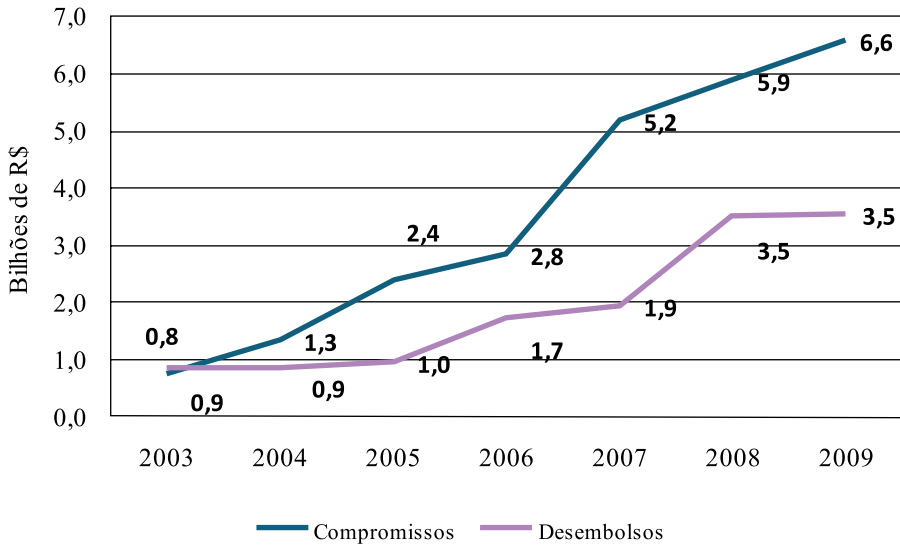
Entre 2003 e 2009, o montante total de recursos orçamentários comprometidos com iniciativas de saneamento foi da ordem de R\$ 25,0 bilhões (58% dos R\$ 43 bilhões comprometidos, relativos aos recursos onerosos e não onerosos), o que representou 0,13% do PIB nacional nesse mesmo período. Vale ressaltar que o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, veio consolidar o comprometimento do governo federal com as intervenções na área do saneamento (gráficos 4 e 5). Vale ressaltar que o PAC, lançado em 2007, veio consolidar o comprometimento do governo federal com as intervenções na área do saneamento (gráficos 10 e 11).

O PAC 1 (2007-2010) previu inicialmente para o setor cerca de R\$ 40 bilhões, sendo R\$ 12 bilhões de recursos orçamentários (66% por intermédio do MCidades e 33% pela Funasa), R\$ 20 bilhões de financiamento e R\$ 8 bilhões como contrapartida dos estados, municípios e prestadores de serviços (BRASIL, 2009a).

GRÁFICO 10

Recursos não onerosos, compromissos e desembolsos em iniciativas de saneamento, 2003-2009

(Em bilhões de R\$)



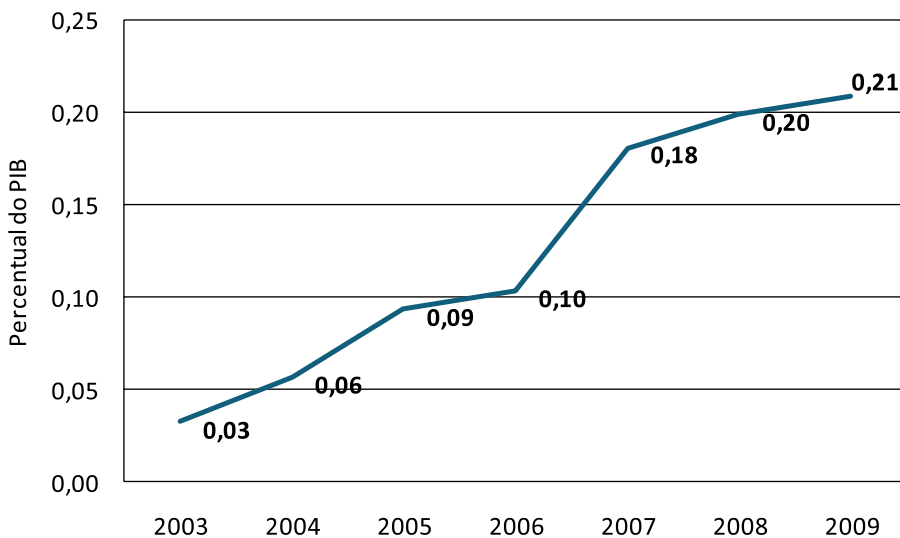
Fontes: Siafi Gerencial e MCidades.

Obs.: Valores corrigidos pelo IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

GRÁFICO 11

Recursos não onerosos, participação relativa dos recursos comprometidos no PIB brasileiro, 2003-2009

(Em %)



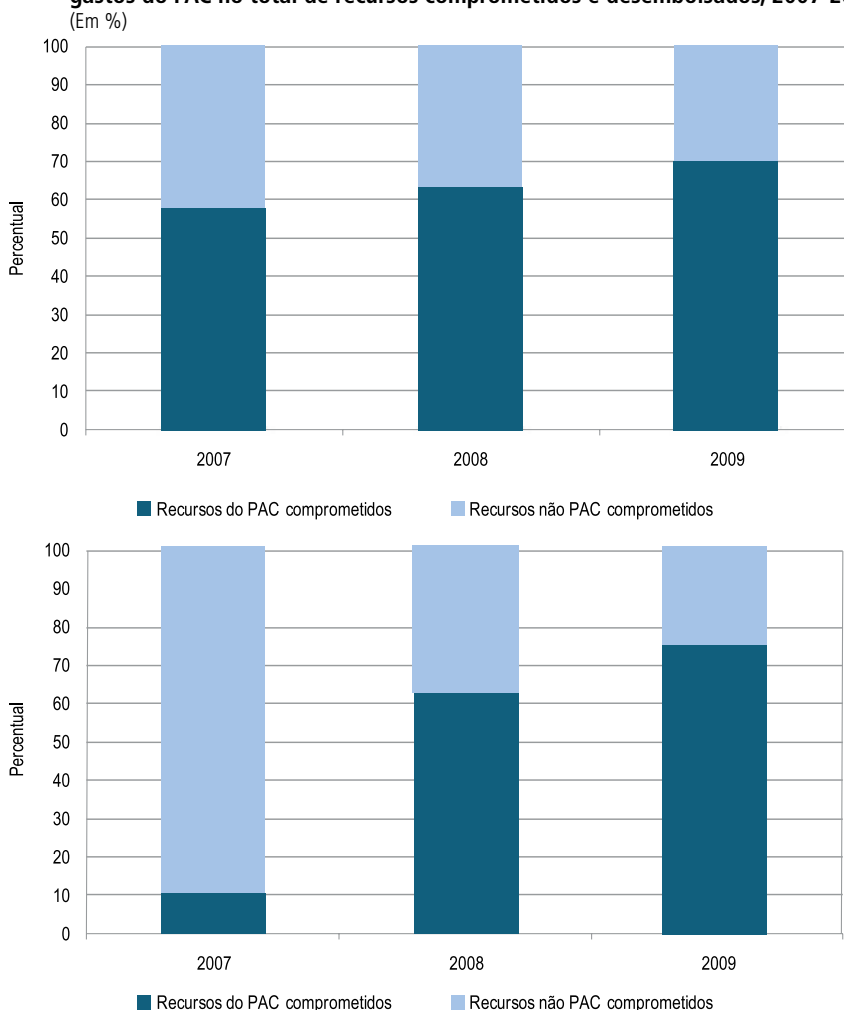
Fontes: Siafi Gerencial e IBGE.

Obs.: Valores corrigidos pelo IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

Pelo gráfico 12 verifica-se a relevância das rubricas orçamentárias do PAC para o setor de saneamento básico. Em 2007, aproximadamente 57,8% (R\$ 2,8 bilhões) dos compromissos com recursos não onerosos foram provenientes do programa. Esse percentual sofreu aumento expressivo nos dois anos seguintes à criação deste, principalmente no ano 2009, quando o peso relativo de seus recursos no total comprometido foi de 70%. Em relação aos desembolsos, pode-se inferir que o incremento deles em 2008 e 2009 já é reflexo da aplicação das contratações realizadas a partir de 2007, resultado da prioridade conferida ao PAC (BRASIL, 2008).

GRÁFICO 12

Recursos não onerosos, participação relativa dos compromissos e desembolsos de gastos do PAC no total de recursos comprometidos e desembolsados, 2007-2009



Fonte: MCidades.

A tabela 3 mostra que 44,7% dos recursos não onerosos, entre 2003 e 2009, foram comprometidos com a região Nordeste do país e 22,4% com a região Sudeste. A distribuição dos recursos desembolsados seguiu a mesma tendência de distribuição dos comprometidos. A região Nordeste recebeu aproximadamente 43,8% de gastos não onerosos desembolsados entre 2003 e 2009, e a Sudeste 19,8% do total. É importante ressaltar que os valores disponíveis para os investimentos em saneamento básico são superiores àqueles apresentados na tabela 3, haja vista que neles não estão incluídas as contrapartidas ofertadas pelos proponentes.

TABELA 3

Recursos não onerosos, compromissos e desembolsos por macrorregião, 2003-2009
(Em milhões R\$)

Regiões	Comprometidos							Total
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Centro Oeste	135	217	452	522	1067	703	585	3681
Norte	76	122	241	354	463	530	803	2589
Nordeste	310	644	1006	1167	2478	2912	2673	11190
Sudeste	181	237	517	599	871	1313	1888	5606
Sul	53	126	199	203	307	425	633	1946
Nacional	0	0	0	0	0	2	0	2
Total	755	1346	2415	2845	5186	5885	6582	25014

Regiões	Desembolsados							Total
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Centro Oeste	158	176	296	407	292	618	408	2355
Norte	112	88	51	173	242	298	283	1247
Nordeste	441	440	409	708	873	1465	1541	5877
Sudeste	106	87	94	289	404	870	807	2657
Sul	37	67	113	140	136	247	222	962
Nacional	0	0	0	0	0	5	288	293
Total	854	858	963	1717	1947	3503	3549	13391

Fontes: Siafi Gerencial, CEF e MCidades.

Nota: ¹ Valores corrigidos pelo IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

² Estão incluídos os seguintes órgãos: MCidades, MD, MDS, Ministério da Integração Nacional, MMA, MS e MTE.

Obs.: Valores não identificados por macrorregião.

2.3.3 Recursos Onerosos

Entre 1996 e 2009, o governo federal contratou⁹ R\$ 28,1 bilhões e desembolsou¹⁰ R\$ 15,5 bilhões para iniciativas de saneamento com recursos onerosos. O FGTS, mais uma vez, comprovou sua relevância como fonte histórica de financiamento para o setor, participando com 67,7% do total contratado com recursos onerosos.

9. Investimentos futuros que foram compromissados pelo governo federal.

10. Os desembolsos realizados são os recursos financeiros disponíveis nas contas correntes dos empreendimentos e estão associados às etapas de execução física deles (BRASIL, 2008).

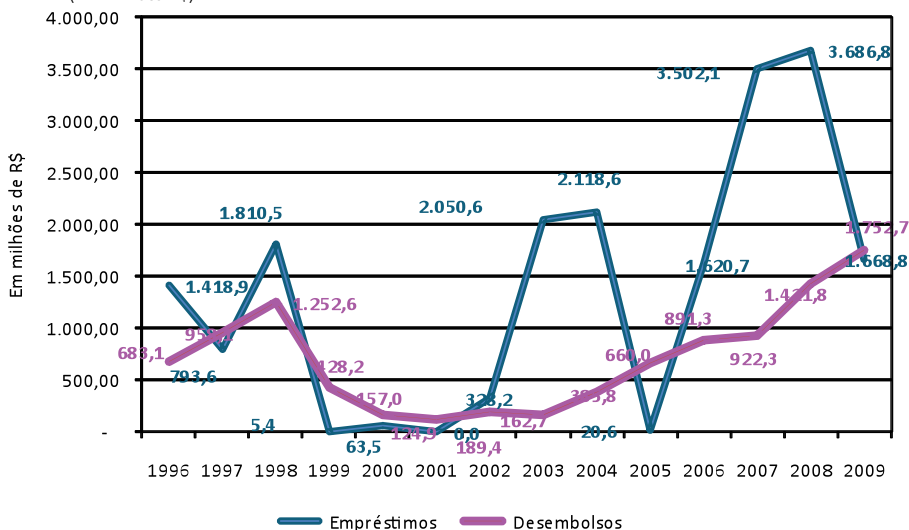
O FAT respondeu por R\$ 9,0 bilhões dos contratos e os serviços relacionados ao abastecimento de água (43,0%) e ao saneamento integrado (27,6%) receberam prioridade. No que tange aos programas financiados com recursos do FGTS, destacaram-se o Saneamento para Todos (53,1%) e o Pró-saneamento (42,3%).

Pelo gráfico 13 observa-se que os empréstimos para o saneamento com recursos do FGTS sofreram grande variação ao longo do período e, em 2001, não houve empréstimo algum do fundo para o setor. No septênio de 1996-2002 foram contratados, em média, R\$ 998 milhões por ano, praticamente um terço do montante médio contratado no período de 2003-2009. Só no intervalo de três anos (2007-2009), foram contratados 50% do total de todo o período (1996-2009).

GRÁFICO 13

Evolução dos empréstimos e desembolsos dos recursos do FGTS em iniciativas de saneamento, 1996-2009

(Em milhões R\$)



Fontes: CEF e MCidades.

Obs.: Valores corrigidos pelo IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

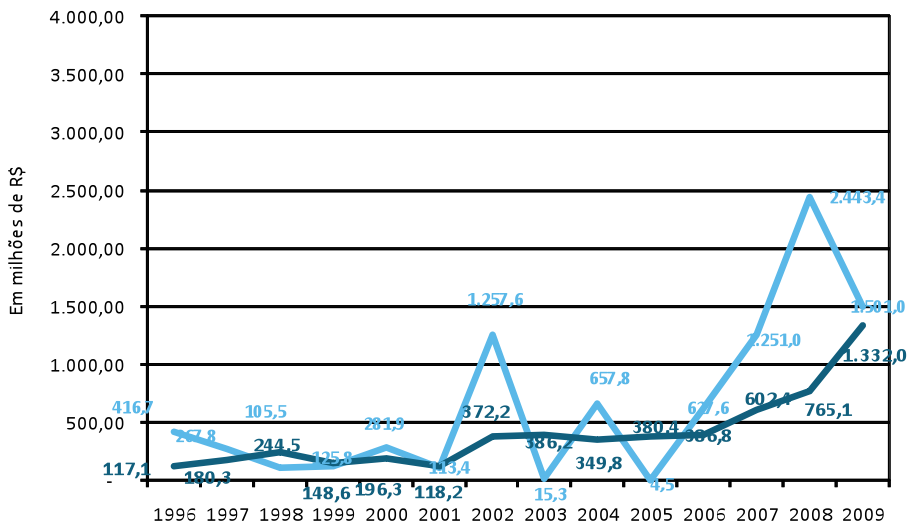
Os recursos contratados via FAT/BNDES para financiar o setor de saneamento básico também oscilaram muito no intervalo em questão. O gráfico 14 mostra que no período de 2003 a 2009 os empréstimos dessa fonte foram muito superiores aqueles realizados no septênio anterior (1996-2002). Para se ter uma ideia de tal magnitude, entre 1996 e 2002 foram contratados, em média, R\$ 367 mil anualmente desse fundo. Já entre 2003 e 2009, esse valor foi multiplicado por seis, isto é, foram financiados, por ano, R\$ 2,5 milhões. Essas grandes variações na disponibilidade de financiamento para o setor de saneamento podem

ser explicadas pelos dois programas de ajuste fiscal do governo federal (1997 e 1998), em resposta às crises dos países emergentes e a própria crise da economia brasileira (1999). A Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 2.444, de 24 de novembro de 1997, suspendeu o programa Pró-saneamento e, em seguida, a Resolução nº 2.521/1998 ordenou o contingenciamento do crédito ao setor público (TUROLLA, 2002). Em 2001, as Resoluções nºs 2.800 e 2.801, do Conselho Monetário Nacional, flexibilizaram novamente o crédito ao setor e possibilitaram a retomada dos investimentos setoriais, notadamente a partir de 2003.

GRÁFICO 14

Evolução dos empréstimos e desembolsos dos recursos do FAT em iniciativas de saneamento, 1996-2009

(Em milhões de R\$)



Fontes: BNDES e MCidades.

Obs.: Valores corrigidos pelo IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

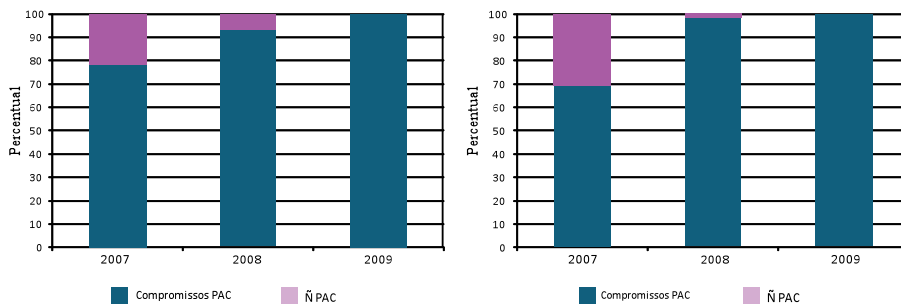
No quadriênio de 2003/2006, o montante de recursos onerosos comprometidos em iniciativas de saneamento foi da ordem de R\$ 7,1 bilhões (média anual de R\$ 1,7 bilhões) e entre 2007 e 2009, já no âmbito do PAC, foram comprometidos em torno de R\$ 14 bilhões com o setor (média de R\$ 4,6 bilhões por ano).

O gráfico 15 revela que em 2007 e 2008, grande parte dos recursos de financiamento comprometidos com o setor de saneamento correspondia às ações do PAC e que, em 2009, esse montante chegou a quase 100% (99,8% do total comprometido). Os desembolsos para empreendimentos incluídos no PAC também foram bastante significativos, especialmente os realizados a partir de 2008.

GRÁFICO 15

Recursos onerosos, participação relativa dos compromissos do PAC no total de recursos comprometidos, 2003-2009

(Em %)

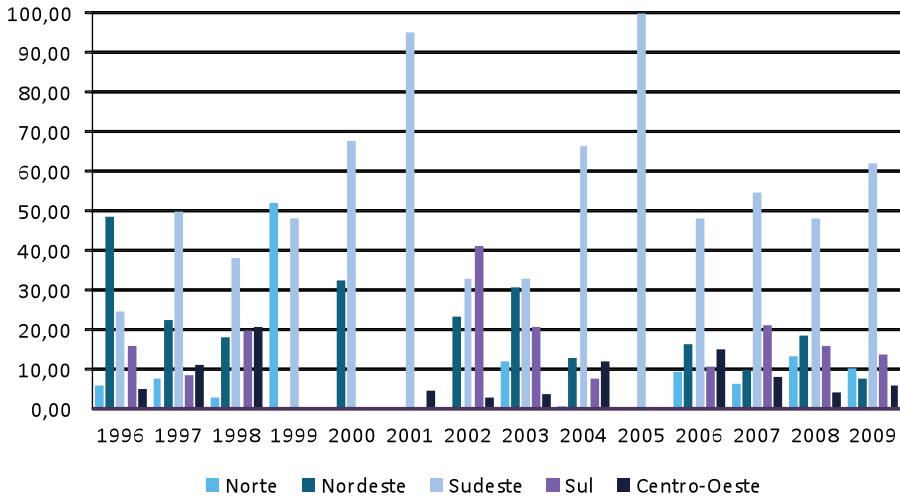


Fonte: MCidades

A análise da distribuição relativa dos empréstimos com recursos de financiamento, entre 1996 e 2009 (gráfico 16), mostra sua importância para a região Sudeste, principalmente nos anos de 2001 e 2005, quando essa região ficou com quase totalidade dos recursos. A priorização da destinação dos recursos onerosos para essa região é resultado do cumprimento, por parte de seus estados e municípios, dos critérios eleitos para se ter acesso a esses recursos, que privilegiam as áreas com maior dinamismo econômico (BRASIL, 2008). O Sudeste recebeu 48,9% dos compromissos de financiamento, com destaque para os municípios dos estados de São Paulo (52,6%) e Minas Gerais (31,5%). O Nordeste, por sua vez, participou de 18,4% do montante total contratado e os estados da Bahia (30,5%) e do Ceará (20,5%) foram os que maiores tomadores de financiamento no período em questão.

GRÁFICO 16

Recursos onerosos, participação relativa dos compromissos do PAC no total de recursos comprometidos, 2003-2009



Fonte: Ministério das Cidades.

2.3.4 O PAC

Este é um programa voltado para o incentivo do desenvolvimento, com vista a promover o crescimento econômico, gerar postos de trabalho e melhorar as condições de vida da população brasileira (BRASIL, 2008a, p. 9). O PAC é coordenado pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC), formado pelos ministros da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento. O Grupo Executivo do PAC (GEPAC) é integrado pela Subchefia de Articulação e Monitoramento (Casa Civil), Secretaria de Orçamento Federal e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (Planejamento), além da Secretaria Nacional do Tesouro (STN) (Fazenda), e busca estabelecer metas e acompanhar a implementação do programa (BRASIL, 2009b).

O PAC está organizado em três eixos. São eles: Infraestrutura Social e Urbana – saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, universalização do programa Luz para Todos e recursos hídricos; infraestrutura Logística – construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias; e infraestrutura Energética – geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis. O PAC Saneamento faz parte do eixo infraestrutura Social e Urbana e objetiva proporcionar o acesso de 7 milhões de domicílios aos serviços de abastecimento de água; 7,3 milhões de domicílios aos serviços de esgotamento sanitário; e 8,9 milhões de domicílios à coleta adequada de resíduos sólidos.

As principais medidas institucionais promovidas pelo PAC que impactaram o setor de saneamento procuraram expandir o volume de crédito e aprimorar os instrumentos de gestão. São elas: *i*) criação do Fundo de Investimento em Participações em Infra-Estrutura (Lei nº 11.478/2007); *ii*) instituição do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura (Lei nº 11.488/2007); *iii*) simplificação dos mecanismos para agilizar a transferência e prestação de contas dos recursos do Programa direcionados aos estados e municípios (Lei nº 11.578/2007); e *iv*) a criação de cargos públicos com qualificações voltadas para atividades especializadas na área de engenharia (Lei nº 11.539/2007). As medidas econômicas que merecem destaque referem-se: *i*) ampliação do limite de crédito da CEF para investimentos em saneamento (Lei nº 11.485/2007); *ii*) criação do Fundo de Investimento em Infra-Estrutura com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS (Lei nº 11.491/2007); *iii*) elevação da liquidez do fundo de arrendamento residencial (FAR); redução das taxas de juros de longo prazo; *iv*) redução dos *spreeds* bancários do BNDES para os setores de infraestrutura, logística e desenvolvimento urbano; *v*) alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, diminuindo o superávit para a execução dos Projetos Pilotos de Investimento (Lei nº 11.477/2007); *vi*) ampliação dos recursos orçamentários para investimentos do PAC em saneamento e dos limites para contratação de operações de crédito com mutuários públicos para saneamento (Resoluções do Conselho Monetário Nacional nºs 2827 e 3437) (BRASIL, 2008a, p. 10 e 11).

3 O FUTURO DO SANEAMENTO – TRANSIÇÃO PARA UM NOVO PANORAMA

3.1 Prognósticos para a economia e programas de investimentos

Não há dúvidas que para a elaboração de futuros cenários institucionais para o setor de saneamento no Brasil, deve-se, antes de tudo, ter um conhecimento apurado da situação corrente do saneamento básico no país e das metas físicas propostas e macrodiretrizes estabelecidas pelo novo plano que se pretende implementar – PLANSAB –, que se encontra em processo de elaboração. No entanto, a formulação de programas que estejam conectados ao planejamento e que reflitam seu objetivo não é condição suficiente para seu sucesso. A dinâmica operacional de tais programas pode, muitas vezes, subverter a lógica do planejamento e abrir portas para práticas de diferentes interesses. Apesar disso, é fato que a elaboração de programas adequados para o fim pretendido é condição primordial para um bom planejamento ou, pelo menos, para garantir sua respeitabilidade e credibilidade.

Para a formulação dos programas, no âmbito do PLANSAB, alguns pontos fundamentais devem ser considerados. Em primeiro lugar, a necessidade veemente do estabelecimento de uma coordenação nacional da política de saneamento básico. Esse papel caberia ao MCidades que, com a participação de outros órgãos federais colegiados e demais instituições ligadas à área de saneamento, seria capacitado para coordenar

a política e executar as estratégias estabelecidas no PLANSAB. Em segundo, a formulação de programas baseados nas estratégias deste, com coordenação efetiva e presente para garantir a implementação deles com aderência ao plano nacional. Um terceiro ponto importante é o desenvolvimento de programas que contemplem e enfatizem a universalização dos quatro componentes do saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e manejo de resíduos sólidos) e a valorização de ações que os integrem. Em quarto lugar está a necessidade de estimular a prática da intersetorialidade, articulando programas e ações de saneamento com outros setores, por exemplo, da habitação de interesse social, regularização fundiária, transporte e mobilidade, saúde, recursos hídricos, preservação e educação ambiental e promoção e inclusão social. Em quinto, a despeito da qualificação dos gastos públicos, a adoção de critérios de elegibilidade para programas e ações, conforme enfatizada no processo participativo para a elaboração do PLANSAB. O sexto aspecto abrange as medidas estruturantes e as estruturais, com ênfase nas primeiras, aqui interpretadas como ações que dão suporte político e gerencial à sustentabilidade da prestação de serviços de saneamento, garantindo o aperfeiçoamento da gestão, tanto na forma de programas como na de ações específicas. Finalmente, destaca-se a focalização dos programas em populações mais vulneráveis, que exijam abordagem tecnológica e gerencial específica ou que recebam prioridade na política governamental.

Além desses pontos, a escolha de um cenário macroeconômico como pano de fundo para o estabelecimento da PLANSAB é de suma importância para seu sucesso e o alcance de seus objetivos. Assim, o cenário de referência é aquele que projeta o Brasil como país saudável e sustentável no ano de 2030, graças ao elevado crescimento econômico de 5,5%, à expansão do mercado interno e maior integração com o mercado externo, propiciada pela diminuição das barreiras comerciais. O crescimento dos investimentos do setor público que, por sua vez, gera externalidades positivas aos investimentos privados, e a melhoria dos indicadores sociais – redução das desigualdades urbanas e inter-regionais – e ambientais também são características presentes nesse cenário. Além disso, os significativos avanços do Estado como gestor de suas políticas e ações consolida seu papel de provedor dos serviços públicos e condutor das políticas públicas essenciais. No plano internacional a economia experimenta um momento favorável, com crescimento de 3,5% a.a. (a.a.) e taxa de inflação de 2,5% a.a. (BRASIL, 2010a).

Entre 2011 e 2020, pressupõe-se que o PIB brasileiro crescerá, em média, 4,5% a.a., que haverá continuidade da estabilidade do real e manutenção das metas inflacionárias, via elevação da taxa de juros básica da economia (Selic), no biênio 2010-2011, e aumento da utilização da capacidade produtiva. Ademais, espera-se expressiva queda da relação dívida/PIB que passará de 37,8% em 2009 para 23,2% em 2020, graças, entre outros fatores, à diminuição dos gastos do governo e redução das taxas de juros nominais e reais, que ocorrerá a partir de 2012. Os investimentos do setor público experimentarão uma fase ascendente entre 2009 (3,28% do PIB) e 2015 (4,09% do PIB) em função da contínua diminuição

do consumo do governo e das famílias. O incremento das poupanças pública e privada gerará contrapartidas para o crescimento do investimento agregado, que passará de 16,71% do PIB, em 2009, para 24,95% do PIB em 2015.

Essa trajetória ascendente da economia brasileira permanecerá no decênio de 2021-2030. O maior volume de investimento agregado, em relação ao período anterior, é um dos fatores responsáveis pelo acelerado ritmo de crescimento da economia nesse período (5,5% a.a.). Neste contexto de elevado crescimento econômico, o Comitê de Política Monetária (Copom) eleva a taxa Selic com vista a assegurar a convergência da inflação à trajetória das metas. Entretanto, a relação dívida/PIB já é menor nesse período e, juntamente com o incremento do superávit primário, amortece o impacto do aumento da taxa de juros sobre a dívida pública. Essa elevação da taxa de juros básica da economia freia, mais uma vez, o consumo privado que, associado à diminuição dos gastos do governo, alavanca o crescimento da poupança interna. Essa, por sua vez, a partir de 2025, absorve os déficits em conta corrente, diminuindo a dívida externa e favorecendo a política cambial, um dos pilares fundamentais do plano real.

No contexto de toda essa lógica macroeconômica, são realizadas mudanças no marco regulatório dos segmentos oligopolizados da economia, viabilizando a ampliação dos investimentos nos setores de energia, transporte e saneamento. Assim sendo, o peso relativo dos investimentos públicos, provenientes do OGU, de emendas parlamentares e do PAC, em relação ao PIB, se eleva de 3,26%, em 2011, para 4,54%, em 2025. Esse cenário admite que os investimentos em saneamento básico passem de R\$ 6,3 bilhões em 2009 para R\$ 19,4 bilhões, em 2030 – preços constantes de 2009. Concomitantemente aos avanços na área econômica, notadamente a partir de 2021, assiste-se a progressivas mudanças na área social e ambiental, o que gera melhorias na qualidade de vida da população e no meio ambiente.

3.2 O bônus demográfico

A influência da dinâmica demográfica sobre o aumento da cobertura de serviços de saneamento no Brasil se torna relevante no atual contexto, em função da ocorrência de um momento favorável à realização de ações coletivas, em função de um fenômeno conhecido como “janela de oportunidades demográficas”.¹¹ O processo de transição demográfica, como resultado da queda das taxas de mortalidade e fecundidade, vem produzindo uma acelerada mudança na estrutura etária da população brasileira, caracterizada pela redução da proporção jovem da população, paralelamente à ampliação da população adulta. Uma consequência desta dinâmica será o aumento considerável da população idosa em um futuro próximo (CARVALHO; WONG, 2008).

11. Esta terminologia foi adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) para classificar os países que passam por momentos de crescimento populacional propícios ao desenvolvimento econômico. Ver UN (2006). Disponível em: <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/flash/statistics_trends.cfm>.

No Brasil, assim como em outros países, o aumento relativo da população em idade economicamente ativa, no fim do século XX, vem criando uma oportunidade de melhoria para as condições de vida da população. A existência de uma parcela significativa da população nas idades consideradas produtivas e ainda susceptíveis aos efeitos de ciclo de vida permeia a evolução educacional, microeconômica e cultural dos indivíduos e dos cidadãos (UN, 2006). A inércia demográfica, ainda por um bom tempo, produzirá uma conjuntura favorável, associada ao processo de redução da razão de dependência total (RDT), como mostrado no gráfico 17.

A razão de dependência de jovens (RDJ) começou a decrescer na década de 1970, paralelamente ao aumento nos investimentos em políticas de saneamento básico, criando-se condições potencialmente favoráveis para a ampliação das coberturas de saneamento no futuro. A mudança na estrutura etária impactou também na redução da participação relativa da população nas idades mais prováveis de formação de novos domicílios, refletindo na diminuição da demanda domiciliar (ver gráfico 18). Esta redução incide na desaceleração do ritmo de expansão urbano e, conseqüentemente, na redução da demanda de serviços de saneamento, fenômeno que já está sendo observado no país desde os anos 1980, quando o declínio da fecundidade já se tornara uma realidade (ver tabela 4).

GRÁFICO 17

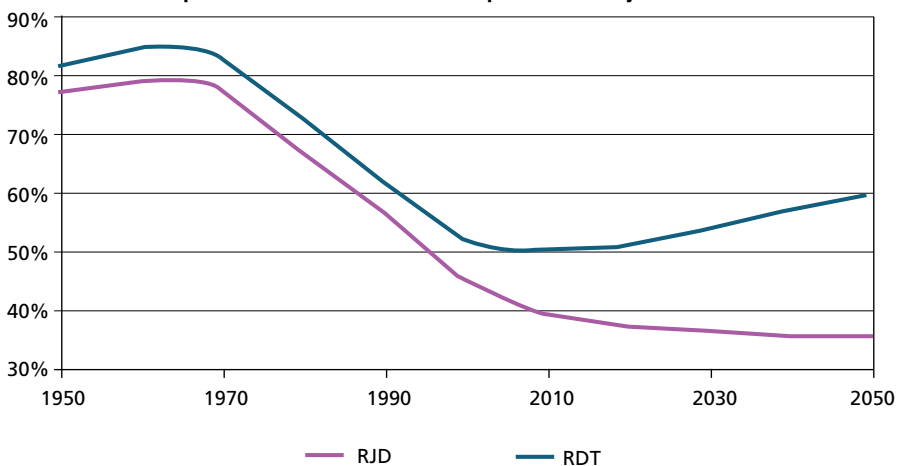
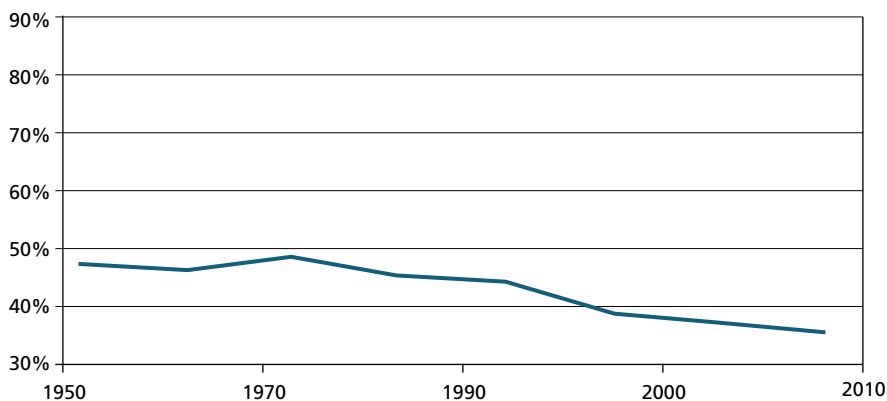
Razão de dependência total² e razão de dependência de jovens¹, 1950 a 2050

GRÁFICO 18

Quociente entre chefes de domicílios com menos de 35 anos e com 35 anos e mais, 1972 a 2000



Fontes: ONU e IBGE.

Notas:¹ Razão de dependênciatotal (RDT) = RDJ + RDI.

² Razão de dependência de jovens (RDJ) = população menor de 15 anos/população de 15-64.

Razão de dependência de idosos (RDI) = população de 65 anos ou mais/população de 15-64.

TABELA 4

Taxa média anual de crescimento decenal dos domicílios brasileiros, 1940-2000

Anos de referência/ situação do domicílio	Domicílios particulares permanentes			Taxa de crescimento dos domicílios (%)		
	Total	Urbanos	Rurais	Total	Urbanos	Rurais
1970	17.628.699	10.276.340	7.352.359			
1980	25.210.639	17.770.981	7.439.658	3,6	5,6	0,1
1991	34.734.715	27.157.268	7.577.447	3,3	4,3	0,2
2000	44.776.740	37.369.953	7.406.788	2,6	3,2	-0,2

Fontes: Censos demográficos de 1970, 1980, 1991 e 2000/IBGE.

Nesse contexto, entende-se que as políticas de saneamento no Brasil estariam se aproveitando da “janela de oportunidade demográfica” a fim de aumentar a cobertura domiciliar de serviços de saneamento. Mas é importante destacar que este período favorável ao crescimento da economia, em função da inércia do crescimento demográfico, deverá cessar em um futuro não muito distante, quando o significativo contingente da população economicamente ativa (PEA) se transformar em população idosa. Quando a estrutura demográfica deixar de ser caracterizada pela superioridade da PEA, em relação aos jovens e idosos, haverá impactos diretos sobre a economia trazendo consequências para os investimentos em programas de saneamento.

3.3 Metas de atendimento

O atual cenário das ações coletivas e individuais de saneamento no país é reflexo da evolução destas ações ao longo dos processos de ocupação do território, no âmbito de sua política econômica e desenvolvimentista. As desigualdades historicamente verificadas no país vêm se refletindo nas ações de saneamento, visto que a extensão do território e, conseqüentemente, sua diversidade e diferentes formas de ocupação são fatores de impacto na desigualdade de acesso ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário. Essas características do território representam elementos importantes para a compreensão do quadro atual das ações e para a proposição de metas plausíveis de serem atingidas em um horizonte de 20 anos, conforme considerado na versão preliminar do PLANSAB (BRASIL, 2010b). As metas constantes na versão preliminar servem de referência para as previsões de atendimento entre os anos de 2010 e 2030.¹²

O alcance de tais metas pressupõe a efetivação de investimentos provenientes das esferas federal, estaduais e municipais, e também investimentos oriundos dos prestadores e de agentes internacionais. A perspectiva favorável aos investimentos em saneamento, no cerne de uma política propícia à ampliação e universalização do atendimento, será consequência da notável estabilidade econômica e do crescimento do PIB, e da atual preocupação com a redução das desigualdades socioeconômicas e regionais do país. Desta maneira, espera-se a reversão dos quadros de precariedade e insuficiência no atendimento da população com serviços de saneamento.

Os gráficos 19 e 20 apresentam as previsões de atendimento por abastecimento de água e esgotamento sanitário em áreas urbanas e rurais do país, entre os anos de 2000 e 2030. Espera-se que em 20 anos seja possível atingir a universalização do abastecimento de água nas áreas urbanas, mas com o grande desafio de tornar as ações efetivas, eficientes e eficazes. Para isso, é necessário que todos tenham acesso à água de qualidade, regularmente, independentemente de seu nível socioeconômico e do seu local de residência. A situação do atendimento domiciliar rural com soluções adequadas para o abastecimento de água deverá melhorar até 2030, mas as desigualdades no acesso ainda deverão persistir com os domicílios das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste atingindo a universalização, enquanto os domicílios das regiões Norte e Nordeste ainda estarão buscando alcançá-la.

12. As referidas metas foram compostas por meio de uma pesquisa que inquiriu especialistas e atores chave no processo de desenvolvimento das ações de saneamento, a respeito de metas plausíveis de atendimento por serviços de saneamento em 2030. Tais metas são discutidas no capítulo 5 da versão preliminar do PLANSAB *Metas de curto, médio e longo prazos*.

GRÁFICO 19

Previsão de atendimento por abastecimento de água^a e esgotamento sanitário^b em domicílios urbanos segundo macrorregiões, Brasil – 2000 a 2030

(Em %)

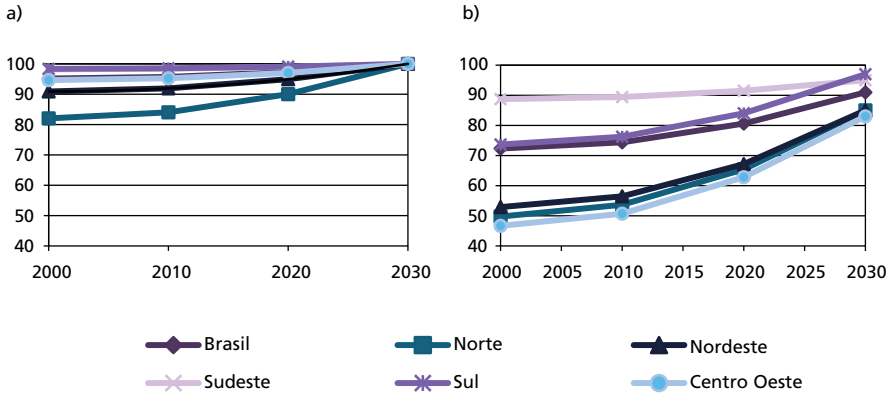
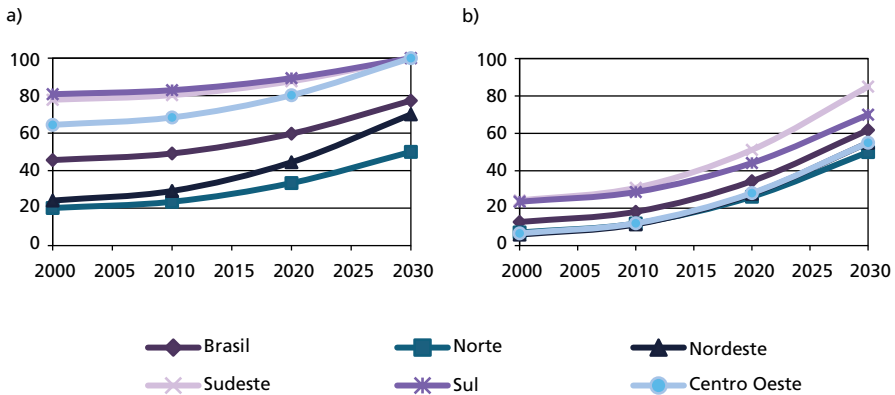


GRÁFICO 20

Previsão de atendimento por abastecimento de água^a e esgotamento sanitário^b em domicílios rurais segundo macrorregiões, Brasil – 2000 a 2030

(Em %)



Em relação à coleta e tratamento dos esgotos, o desafio será ainda maior e não se espera que a universalização ocorra nos próximos 20 anos. Além do déficit do esgotamento sanitário ser bastante superior ao do abastecimento de água, a dotação adequada de todos os domicílios urbanos com sistemas dinâmicos ou estáticos de coleta e tratamento de esgotos é de mais difícil implantação, sobretudo no contexto de assentamentos precários e irregulares. As soluções devem abranger ações integradas de urbanização, que ajudem a desenvolver e aprofundar

a essência da cidadania e da participação social no processo de decisão e apropriação das ações. Cabe destacar os problemas de caráter fundiário, que levam número significativo de pessoas a não terem suas habitações reconhecidas pela sociedade com a qual partilham, de maneira precária, a infraestrutura urbana.

Apesar disso, espera-se que o esgotamento sanitário alcance um novo patamar, ao fim do período em questão (2010-2030), em que verificarão diferenciais pouco significativos entre as macrorregiões do país, como fruto de uma abordagem que expressará a necessidade de se desenvolverem tecnologias apropriadas a cada realidade. Para as áreas rurais, o aumento esperado da cobertura, embora mantidos os diferenciais de atendimento entre as macrorregiões do país, será bastante expressivo e trará uma nova perspectiva para o desenvolvimento dessas áreas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O panorama do atendimento sofrerá influências positivas nos próximos 20 anos. Uma conjuntura política mais propícia ao desenvolvimento das ações de saneamento tende a se estabelecer, assegurada pelo novo ambiente legal e institucional do país. Acredita-se que o atual cenário econômico, bastante favorável ao desenvolvimento, seja mantido nos próximos 20 anos, trazendo investimentos crescentes para o saneamento. Além disso, no que se refere à dinâmica demográfica do país, a inércia do crescimento populacional atuará favoravelmente à ampliação da cobertura de serviços de saneamento.

A instituição, pelo governo federal, de políticas e programas nacionais vinculados aos mecanismos de financiamento vem definindo as bases da realização das ações nas três esferas de poder, mas verifica-se crescente preocupação com a definição dos papéis e com o estabelecimento de critérios com vista à inclusão dos entes federados no processo de desenvolvimento social inerente à universalização. Desse panorama apreende-se que na perspectiva federativa, estados e municípios devem assumir papéis de executores das políticas, e a União deve propor metas e o planejamento das ações. É necessário enfatizar a adoção de programas específicos e integrados, que estejam voltados para as distintas realidades do país, sobretudo em áreas urbanas e rurais, e que abranjam medidas de caráter estruturantes, que fortaleçam os mecanismos de gestão, com participação cidadã e com desenvolvimento humano.

São grandes os desafios para se alcançar a universalização do atendimento por serviços de saneamento. A exclusão sanitária é um processo difícil de ser revertido porque depende da resolução de outros problemas, anteriores à coletivização dos serviços de saneamento, por exemplo, a desigual ocupação e apropriação do território brasileiro, o comportamento displicente do poder público e a tendência à improvisação dos brasileiros. Nos rincões do país, as práticas individuais ainda refletem a situação sanitária praticada há séculos.

O que dizer sobre a política pública no Brasil e sobre os aspectos determinantes da oferta e da demanda de serviços de saneamento no futuro? Os elementos abordados na discussão da institucionalização do saneamento, em perspectiva histórica da gestão, da prestação e do novo ambiente legal e de financiamento, suscitam algumas pressuposições e previsões. Assim, ao se traduzir o que se espera alcançar nos próximos anos, em termos de atendimento por abastecimento de água e esgotamento sanitário, leva-se em conta uma série de acontecimentos que permearam a evolução destas ações e parte-se do pressuposto de que há, no período recente, novas perspectivas para o saneamento. Pode-se inferir que tais perspectivas sejam provenientes de uma consciência política crítica sobre o tema, que vem favorecendo o fortalecimento institucional do setor, em ambiente de consolidação de leis específicas, em que a ampliação das suas relações com áreas de interface seja possível, e que as suas possibilidades de impulsionar um processo de universalização no país torne-se real.

Este trabalho discorreu sobre alguns dos aspectos que deverão ser favoráveis ao desenvolvimento das ações de saneamento no Brasil e que deverão, até 2030, impulsionar o aumento nos níveis de atendimento da população por sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e, principalmente, reduzir a exclusão sanitária. Falar em universalização do atendimento em 20 anos é ainda prematuro porque este processo depende de ampla integração de intenções, planejamento e ações que envolvem a participação da sociedade. Mas é preciso apontar um caminho e, tendo em vista o cenário favorável ao desenvolvimento que vivênciamos o Estado brasileiro, entende-se que a construção de uma política integrada de educação, emprego, renda, moradia e saneamento pode se concretizar e, enfim, mudar o histórico e desigual processo de desenvolvimento humano no país.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, n. 10, p. 88-108, 1995.

ALMEIDA, W. J. M. **Abastecimento de água à população urbana**: uma avaliação do Planasa. Rio de Janeiro: Ipea/INPES, 1977. 136p. (Relatórios de pesquisa, n. 37).

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002, p. 25-48. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 8 de abril.

ARRETCHE, M; RODRIGUEZ, V. Impasses da descentralização e da privatização dos serviços de saneamento básico. *In*: MARTA T. S. ARRETCHE; VICENTE RODRIGUEZ. (Org.). **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. São Paulo; Brasília, 1999, v., p. 158-184.

BARAT, J. A ação reguladora no saneamento ambiental. 1998. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, n. 20, p. 93-105, 1996.

BORGES, C. C. **Recriando vínculos familiares**: jovens e relações intergeracionais na contemporaneidade. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, EICOS, Rio de Janeiro, 2006. 179 p.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Legislação Informatizada. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=365196&seqTexto=1&PalavrasDestaque=>>>. Acesso em: 10 de fev. 2010.

_____. **Decreto-Lei nº 8.847, de 24 de julho de 1946**. Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Legislação Informatizada. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=416657>>. Acesso em: 18 de jan. 2010.

_____. **Lei nº 4.380, 21 de agosto de 1964**. Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Legislação Informatizada. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=377666>>. Acesso em: 15 mar. 2010.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/constituicao1988.html/ConstituicaoTextoAtualizado-EC64.pdf>>. Acesso em: 15 de mar. 2010.

_____. **Lei nº 11.107, 6 de abril de 2005**. Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Legislação Informatizada. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=536328>>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Ministério das Cidades (MCidades). **Relatório das iniciativas para articulação das ações de saneamento ambiental**. Versão preliminar. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/.../RelatorioGeral%20GTI%20Saneamento.doc>>. Acesso em: 18 jan. 2010.

_____. **Proposta de agenda para discussão, no âmbito federal, do tema saneamento ambiental**. Brasília, 2004a. Disponível em: <http://www.ana.gov.br/PRHBHSF/.../Agenda_saneamento_rev%2027_01_04.doc>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. Ministério das Cidades. **Saneamento Ambiental**. Caderno MCidades n. 5. Brasília, 2004b, 106p.

_____. Ministério das Cidades. **Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental**. O Conselho das Cidades (Concidades). Brasília: SNSA, 2005. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades>>. Acesso em: 1º fev. 2010.

_____. Ministério das Cidades. **Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental**. Programa de Aceleração do Crescimento. Saneamento Básico 2007-2010. Relatório de atividades 2007. Brasília, dez. 2008a. 60p.

_____. Ministério das Cidades. **Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental**. Gastos Públicos em saneamento básico. Relatório de aplicações de 2007. Brasília, 2008b. 44p.

_____. Ministério das Cidades (MCidades). **Resultados projeções ações**. Brasília, 2009a. 60p.

_____. **República Federativa do Brasil**. Brasília, 2009b. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac>>. Acesso em: 26 jan. 2010.

_____. Ministério das Cidades. **Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental**. Gastos Públicos em saneamento básico. Relatório de aplicações de 2008. Brasília, 2009c. 88p.

_____. Ministério das Cidades (MCidades). **Cenários da política de saneamento básico no país, em 2030**. Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB (versão preliminar). Brasília, jun. 2010a.

_____. Ministério das Cidades. **Metas de curto, médio e longo prazos**. Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB (versão preliminar). Brasília, Jun. 2010b.

_____. Ministério das Cidades (MCidades). **Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental**. Missão. Brasília, 2010c. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/saneamento-ambiental/secretaria-nacional-de-saneamento-ambiental>>. Acesso em: 30 jan. 2010.

BURGER, J. B. A. **A paisagem nos planos de saneamento de Saturnino de Brito: entre Santos e Recife (1905-1917)**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008. 160 p.

CALDEIRA, O. A. **O passado da gestão empresarial no Brasil**. In: CONGRESSO DA ABES, 9., 1977, Belo Horizonte. *Anais*.

CARVALHO, J. A. M., WONG, L. L. R. A transição da estrutura etária da população brasileira na primeira metade do século XXI. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 597-605, mar. 2008.

COSTA, A. M. **Análise histórica do saneamento no Brasil**. 1994. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública, Programa de Pós-graduação, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 1994. 164f.

_____. **Avaliação da política nacional de saneamento**. 1996/2000. 2003. Tese (Doutorado) – Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2003. 248f.

COSTA, N. R. Política pública, ambiente e qualidade de vida: revisitando o Planasa. **Revista de Administração Pública**, v. 25, n. 2, p. 31-39, abr./jun. 1991.

DE SWAN, A. **In care of the state**. Health care, educational and welfare in Europe in the Modern Era. Cambridge: Polity Press, 1990.

DREIFUSS, R. A. **1964**: a conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe. Rio de Janeiro: Vozes, 1981. p.105.

ELIAS, N. **O processo civilizador**: uma história dos costumes. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1990.

GALVÃO JUNIOR, A. C. PAGANINI, W. Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Revista Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 14, n. 1, 2009.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2005.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

IBGE. **Censo demográfico**: dados da amostra. 1970.

_____. **Censo demográfico**: dados da amostra. 1980.

_____. **Censo demográfico**: dados da amostra. 1991.

_____. **Censo demográfico**: dados da amostra. 2000a

_____. **Pesquisa nacional de saneamento básico**: dados da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2000b.

MOTTA, R. S. **Questões regulatórias do setor de saneamento no Brasil**. Disponível em: <http://www.seae.fazenda.gov.br/central_documentos/...trabalho/.../doctrab29.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2009.

PEIXOTO, J. B. **O barulho da água**: os municípios e a gestão dos serviços de saneamento. São Paulo: Água e Vida, 1994.

PENNA, B. **Minas e Rio Grande do Sul**: estado da doença, estado da saúde. Rio de Janeiro: Tipografia Revista dos Tribunais, 1918.

PINHEIRO, O. M (Cons.). **Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab**. Subsídios para o projeto estratégico de elaboração do Plansab. Parte 2. Brasília, 2008.

REZENDE, S. **Aspectos demográficos da cobertura de serviços de saneamento no Brasil Urbano Contemporâneo**. 2005. Tese (Doutorado) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 151f.

REZENDE, S.; HELLER, L. **O saneamento no Brasil**. Políticas e interfaces. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. 387p.

ROEDEL, O. O. Serviços autônomos d'água e esgotos no Vale do Rio Doce – sua criação e administração durante o primeiro ano de existência. *In*: CONGRESSO INTERAMERICANO DE ENGENHARIA SANITÁRIA, 4., 1954, São Paulo.

TUROLLA, F. A. **Política de saneamento básico**: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. Brasília: Ipea, dez. 2002 (Texto para Discussão, n. 922).

UNITED NATIONS (UN). Population division of the department of economic and social affairs of the united nations secretariat, world population prospects: The 2006 revision and world urbanization prospects: The 2005 Revision. Disponível em: <<http://esa.un.org/unpp>>.

WHITAKER, P. P. Transformação da R.A.E. em autarquia, abrangendo em seu âmbito toda a área metropolitana de São Paulo. **Revista DAE**, São Paulo, p.105-122, 1952.

GESTÃO DA DRENAGEM URBANA

1 INTRODUÇÃO

Os sistemas urbanos são primordialmente áreas de consumo e moradia, as quais possuem diferentes dimensões ou integrações, como é o caso das áreas metropolitanas. No início do século XX, 13% da população mundial era urbana. Atualmente, metade das pessoas vive nas cidades, ocupando apenas 2,8% do território do globo. Em 2050, estima-se que a população mundial urbana corresponderá a 70% da população total, sendo que todo o crescimento populacional deverá ocorrer em áreas urbanas (UN, 2007).

No Brasil, o crescimento urbano ocorrido nas últimas décadas transformou o país em essencialmente urbano. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2000, 81,3% da população era urbana. A densidade habitacional urbana média do país é de 65 habitantes/hectares (ha) (EMBRAPA, 2008) e a população urbana ocupa apenas 0,28% do território nacional.

A urbanização é responsável pela concentração da população em um espaço reduzido, com grande competição pelos mesmos recursos naturais – solo e água –, destruindo parte da biodiversidade. Os principais problemas relacionados com o uso do solo, que resultam em impactos diretos sobre os recursos hídricos, podem ser resumidos nos seguintes pontos:

- Expansão urbana sobre as áreas de mananciais de abastecimento humano, comprometendo a sustentabilidade hídrica das cidades, onde os mananciais superficiais e subterrâneos são contaminados com os efluentes urbanos, como o esgoto sanitário, pluvial e os resíduos sólidos.
- Ocupação de áreas de risco de encostas, sujeitas a deslizamentos, e de áreas ribeirinhas, sujeitas a inundações, agravada pela falta de planejamento e fiscalização.
- Aumento da densidade habitacional, com consequentes aumentos da demanda de água e da carga de poluentes lançados nos rios próximos às cidades, tendo em vista a disposição inadequada dos esgotos sanitários, pluviais e resíduos sólidos nas cidades.
- Ocorrência de erosão e sedimentação, gerando áreas degradadas.
- Excessiva impermeabilização das áreas urbanas e a cobertura e canalização dos rios, conforme modelos ainda correntes de assentamentos urbanos.

Em consequência, há perda de mananciais, reduz-se a cobertura de água segura para a população, aumenta-se a frequência das inundações e deteriora-se a qualidade da água nos rios, o que resulta na perda de qualidade de vida da população.

Nesse sentido, visando minimizar os danos desses processos à sociedade e ao ambiente, emerge a necessidade de se adotar práticas e ações relacionadas à gestão da drenagem urbana, envolvendo o manejo do escoamento das águas pluviais no tempo e no espaço. A concepção moderna da gestão da drenagem urbana trata da integração dos recursos hídricos e das águas urbanas, e será adotada no presente capítulo.

Na próxima seção, essa vinculação é utilizada para a apresentação de um panorama dos problemas urbanos relacionados às águas pluviais, o qual compreende um histórico do desenvolvimento do saneamento, caracterizando a relação da drenagem com os demais componentes do saneamento. Os tipos de inundações urbanas são evidenciados, buscando-se demonstrar sua gênese enquanto associada a processos de urbanização.

A seção 3 apresenta um quadro da situação atual do planejamento e da gestão das águas pluviais, seja na bacia hidrográfica, seja na cidade. Primeiramente, o marco legal vigente e as práticas de gestão da drenagem urbana no Brasil são apresentados, seguindo-se um inventário das políticas de controle de impactos de inundações urbanas no Brasil e no exterior, concluindo com o principal instrumento de gestão da drenagem urbana na cidade, o Plano Diretor de Drenagem Urbana (PDDU).

Na seção 4, são explorados modelos alternativos para controle de impactos e para financiamento permanente da drenagem urbana, concluindo-se com a proposição de um modelo integrado, adequado às condições brasileiras.

Por último, as considerações finais retomam os temas mais importantes tratados no capítulo, destacando-se, ainda, os prejuízos econômicos das inundações urbanas e fazendo-se uma discussão dos elementos para uma potencial política nacional do setor. O anexo apresenta uma breve análise dos investimentos recentes do governo federal no setor de drenagem no período 2003-2009 e traz evidências de que se esboça uma política nacional de drenagem urbana *de fato*, com a ampliação de recursos destinados ao setor no período recente.

2 PROBLEMAS URBANOS RELACIONADOS ÀS ÁGUAS PLUVIAIS

2.1 Histórico de desenvolvimento do saneamento

Até o século XX, o desafio das cidades era evitar a proliferação de doenças, devido principalmente às condições sanitárias dos efluentes da própria população que contaminavam suas fontes de abastecimento, criando condições ideais de

proliferação de doenças infecciosas. O abastecimento de água de fontes seguras e a coleta de esgoto, com despejo a jusante do manancial da cidade, ainda sem tratamento, caracterizam a denominada fase *higienista*, do início do século XX, na qual se observaria a transferência dos impactos sobre a saúde pública para outras comunidades, a jusante dos despejos (quadro 1).

O crescimento urbano no referido século se acelerou e, principalmente depois da Segunda Guerra Mundial, ocorreu um *boom* de crescimento populacional na Europa e nos Estados Unidos, que foi seguido de urbanização acelerada, levando uma alta parcela da população para as cidades, resultando em colapso do ambiente urbano devido, agora, aos efluentes sem tratamento, já que quase sempre haverá uma cidade a montante e outra a jusante para contaminar a água, no que tem sido denominado como *ciclo de contaminação*.

Para controle desses impactos, no início da década de 1970, houve, nos Estados Unidos, um marco importante nesse setor, com a aprovação do Clean Water Act (Lei da Água Limpa), uma legislação que estabelecia que todos os efluentes deveriam ser tratados com a melhor tecnologia disponível para recuperação e conservação dos rios. Foram realizados investimentos maciços em tratamento de esgoto doméstico e industrial, recuperando em parte a qualidade da água dos sistemas hídricos – rios, lagos, reservatórios e costeiro. Isso permitiu melhorar as condições ambientais, evitar a proliferação de doenças e a deterioração de fontes de abastecimento. Nessa mesma época verificou-se que era insustentável continuar a construção de obras de drenagem que aumentassem o escoamento devido à urbanização, como a canalização de rios naturais. Procurou-se revisar os procedimentos e utilizar sistemas de amortecimento em vez de canalização. Essa tem sido denominada de fase *corretiva* das águas urbanas (quadro 1).

QUADRO 1

Fases do desenvolvimento das águas urbanas

Fase	Características	Consequências
Pré-higienista: até início do século XX	Esgoto em fossas ou na drenagem, sem coleta ou tratamento, e água da fonte mais próxima, do poço ou rio	Doenças e epidemias; grande mortalidade e inundações
Higienista: antes da década de 1970	Transporte de esgoto distante das pessoas e canalização do escoamento	Redução das doenças, mas rios contaminados; impactos nas fontes de água e inundações
Corretiva: entre as décadas de 1970 e 1990	Tratamento de esgoto doméstico e industrial; amortecimento do escoamento	Recuperação dos rios, restando a poluição difusa, obras hidráulicas e impacto ambiental
Desenvolvimento sustentável: depois da década de 1990	Tratamento terciário e do escoamento pluvial; novos desenvolvimentos que preservam o sistema natural	Conservação ambiental, redução das inundações e melhoria da qualidade de vida

Fonte: Tucci (2008).

Apesar dessas ações, verificou-se que persistia uma parte da poluição devido às inundações urbanas e rurais, chamadas de poluição de fontes difusas. Desde os anos 1990, os países desenvolvidos têm investido em uma política de desenvolvimento sustentável urbano baseada no tratamento das águas pluviais urbanas e rurais, na conservação do escoamento pluvial e no tratamento dos efluentes a nível terciário para retirada de nitrogênio e fósforo, os quais eutrofizam os lagos. A base desse desenvolvimento no uso do solo é a urbanização que preserva os caminhos naturais do escoamento e prioriza a infiltração. Essa fase tem sido denominada de *desenvolvimento sustentável*.

Nos países em desenvolvimento, como o Brasil, as cidades variam de estágio. Inicialmente, quando a população é pequena, o abastecimento é realizado por meio de poços ou de um corpo d'água próximo e o esgoto é despejado na drenagem, quando ela existe, ou lançado em poços negros ou fossas sépticas. Nessa situação, existe o risco de a água de abastecimento ser contaminada pelo próprio esgoto. Esse cenário é dramático quando o solo tem baixa capacidade de infiltração, as fossas não funcionam e o esgoto escoar pelas ruas ou pela drenagem. Essas situações provocam a proliferação de doenças transmitidas pela água. Nesse estágio pré-higienista, doenças como diarreia são a principal causa de mortalidade infantil.

Nos países em desenvolvimento ocorreram dois cenários quando da passagem do pré-higienismo para o higienismo:

- Algumas cidades construíram rede de esgoto, mas evitaram a rede de drenagem – procedimento que, na América do Sul, verificou-se em cidades como Santiago, no Chile, e Barranquilla, na Colômbia, entre outras. Como resultado desse cenário, a poluição doméstica foi reduzida, contudo as inundações passaram a ser um problema frequente.
- O outro cenário – presente em grande parte das cidades brasileiras – tem sido da construção de drenagem sem a rede de esgoto doméstico, fazendo que a poluição doméstica e industrial contamine as fontes de água. Apesar de existir rede de águas pluviais, os problemas foram agravados em virtude do aumento do escoamento devido à urbanização. Isso tem levado a uma redução de qualidade de vida e um comprometimento da saúde e aumento de risco para a população.

No Brasil, a fase pré-higienista é encontrada em pequenas comunidades, nas áreas de favelas ou de ocupação irregular ou ainda em cidades onde o investimento em saneamento mostra-se muito deficiente. A fase higienista, por seu turno, é encontrada em grande parte das cidades brasileiras. Número reduzido de cidades, como Porto Alegre, Brasília, Campo Grande e São Paulo, encontra-se entre as fases higienista e corretiva.

2.2 Inundações urbanas

As águas pluviais urbanas são drenadas pelo ravinamento, por canais naturais e pelo sistema construído de condutos e canais. Esse sistema pode ter várias dimensões, desde um pequeno córrego¹ que drena uma pequena bacia de alguns hectares, até um rio como o Amazonas, que drena uma bacia de milhões de quilômetros quadrados. O principal impacto sobre a sociedade ocorre quando o escoamento sai do seu leito e atinge as áreas laterais, produzindo inundações.

2.2.1 Tipos de inundações

As águas pluviais podem gerar inundações na bacia hidrográfica devido ao excesso de chuva que não consegue ser drenado, inundando a várzea de acordo com a topografia das áreas próximas aos rios. Estes eventos ocorrem de forma aleatória em função dos processos climáticos locais e regionais, em um tipo de inundação que é denominado de *inundação ribeirinha*.

Na medida em que o solo é impermeabilizado e o escoamento é acelerado através de condutos e canais, a quantidade de água que chega ao mesmo tempo no sistema de drenagem aumenta, produzindo inundações mais frequentes do que as que existiam quando a superfície era permeável e o escoamento se dava pelo ravinamento natural. Essa *inundação se deve à urbanização ou à própria drenagem urbana*.

Esses dois efeitos podem ocorrer isoladamente ou combinados, mas geralmente as inundações ribeirinhas ocorrem em bacias de grande e médio portes, com mais de 500 km², no trecho onde a declividade é baixa e a seção de escoamento pequena. Já as inundações na drenagem urbana ocorrem em pequenas bacias urbanizadas, com área entre 1 e 100 km², devendo-se registrar que as grandes cidades, como São Paulo, são exceções.

A população de mais poder aquisitivo tende a habitar locais seguros, ao contrário da população carente que ocupa as áreas ribeirinhas de alto risco de inundação, provocando problemas sociais que se repetem por ocasião de cada cheia. Quando a frequência das inundações é baixa, a população ganha confiança e despreza o risco, aumentando significativamente o investimento e a densificação nas áreas inundáveis. Nessas situações, as enchentes assumem características catastróficas.

A urbanização tende a impermeabilizar o solo, somando-se a ela a drenagem urbana, que faz acelerar o escoamento por condutos e canais. Esse processo produz: *i)* aumento da vazão máxima e da frequência das inundações; *ii)* aumento da velocidade do escoamento, resultando em erosão do solo e produção de sedimentos para o sistema de drenagem; *iii)* aumento dos resíduos sólidos que escoam para o sistema

1. Córrego, arroio, ribeirão, igarapé, entre outros, são denominações utilizadas para pequenos canais de escoamento de pequenas bacias hidrográficas.

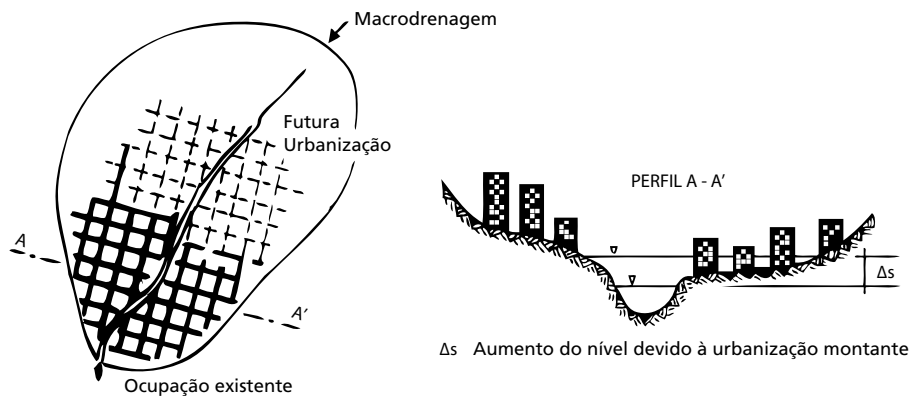
de condutos e canais, produzindo entupimento e reduzindo a sua capacidade de escoamento, o que, por sua vez, resulta em maiores inundações; e *iv*) deterioração da qualidade da água pluvial, devido à lavagem das superfícies urbanas.

Esse conjunto de impactos mostra a falta de sustentabilidade do modelo de urbanização atual, marcada pela ocupação generalizada com superfícies impermeáveis, problema que ainda é agravado pelo limitado serviço de esgotamento sanitário e de resíduos sólidos que transforma os rios em áreas degradadas. A reação da população é solicitar canalização próxima à sua casa, fazendo ainda o recobrimento dos canais para ocultar a área degradada. Esta solução transfere inicialmente a inundação para os vizinhos, rio abaixo e, nos próximos anos, quando o canal ou conduto estiver entupido, a inundação retornará.

2.2.2 Urbanização, canalização e inundações

A urbanização geralmente ocorre no sentido de jusante para montante, devido às características de relevo. Quando um loteamento é projetado, os municípios exigem apenas que o projeto de esgotos pluviais seja eficiente no sentido de drenar a água do próprio loteamento. Normalmente, o impacto do aumento da vazão máxima sobre o restante da bacia não é avaliado pelo projetista, nem isso é exigido pelo município. A combinação do impacto de diferentes loteamentos produz aumento da ocorrência de enchentes a jusante. Esse processo ocorre por meio da sobrecarga da drenagem secundária (condutos) sobre a macrodrenagem (riachos e canais) que atravessa as cidades. As áreas mais afetadas, devido à construção das novas habitações a montante, são as mais antigas, localizadas a jusante, conforme mostra a figura 1.

FIGURA 1
Tendência da ocupação e do impacto



Para buscar resolver problemas desse tipo, os municípios passam a canalizar a macrodrenagem. Geralmente, ocorre a seguinte sequência:

- *Estágio 1:* a bacia começa a ser urbanizada de forma distribuída, com mais densificação a jusante, aparecendo, no leito natural, os locais de inundação devido a estrangulamentos naturais ao longo do seu curso e ao efeito de urbanização a montante.
- *Estágio 2:* as primeiras canalizações são executadas a jusante, com base na urbanização atual; com isso, o hidrograma a jusante – vazões máximas – aumenta, mas é ainda contido pelas áreas que inundam a montante e porque a urbanização na bacia não está totalmente densificada.
- *Estágio 3:* com a mais densificação, a pressão pública faz que os administradores continuem o processo de canalização para montante. Quando o processo se completa, ou mesmo antes, as inundações retornam a jusante, devido ao aumento da vazão máxima, uma vez que as áreas a montante funcionavam como reservatórios de amortecimento. Nesse estágio, a canalização simplesmente *transfere a inundação totalmente para jusante*. Já não existem espaços laterais para ampliar os canais a jusante e, assim, as soluções possíveis convergem para o aprofundamento do canal, com custos extremamente altos – podendo chegar a US\$ 50 milhões/km, dependendo do subsolo, da largura, do revestimento, etc.

As consequências dessa falta de planejamento e regulamentação são sentidas em boa parte das cidades de médio e grande portes do país. Depois que o espaço está todo ocupado, as soluções disponíveis – tais como canalizações, diques com bombeamentos, reversões e barragens, entre outras – são extremamente caras. O poder público passa a investir uma parte significativa do seu orçamento para proteger uma parcela da cidade que sofre devido à imprevidência da ocupação do solo urbano.

Algumas cidades brasileiras apresentam impactos combinados de inundações ribeirinhas e drenagem urbana. O exemplo típico ocorre da seguinte forma: em um primeiro estágio, a cidade se localiza junto a um rio onde ocorrem inundações ribeirinhas. A população não ocupa a várzea, já que preferiu ocupar a parte mais alta da cidade – população ainda pequena –, mas, com a valorização dos imóveis e o crescimento urbano, são exercidas pressões para ocupação da várzea de inundação. A várzea é então ocupada e ocorrem as primeiras inundações. O poder público, então, constrói um canal na área urbana para conter a inundação atual. Com isso, a população se move para a várzea de inundação e ocupa o espaço até as margens do rio. À medida que se dá a urbanização para montante, ocorre o aumento das vazões, conforme demonstrado anteriormente, e o canal construído não possui mais capacidade para transportar o volume de águas pluviais gerado.

Nessa fase, não existem mais espaços para ampliar lateralmente a capacidade do canal, apenas escavando, o que envolve custos extremamente altos, pois é necessário canalizar o rio por trechos longos. Esse cenário ocorreu no rio Tietê, em São Paulo, e tendia a ocorrer em Curitiba e na maioria das cidades próximas a um rio de grande porte que se expande na sub-bacia.

3 SITUAÇÃO ATUAL DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO DAS ÁGUAS PLUVIAIS

3.1 Gestão atual dos impactos das inundações no Brasil

Devido às divisões disciplinares da sociedade contemporânea, os problemas relacionados aos dois tipos de inundações apresentados no item anterior têm sido tratados por profissionais de diferentes formações e geridos por entidades de diferentes níveis. A seguir, é apresentado um resumo do cenário institucional da gestão das águas pluviais no Brasil atual, considerando aqueles dois tipos de inundações.

Primeiramente, há que apontar que a legislação brasileira não distingue as inundações ribeirinhas daquelas decorrentes da urbanização. Observa-se que as inundações ribeirinhas possuem maior intervenção federal, em associação com os municípios, mas os problemas de inundações na drenagem urbana ficam nas atribuições do município, somente. Nos subitens seguintes, são analisados os principais elementos institucionais relativos aos dois tipos de inundações e aos espaços de gestão das águas urbanas.

3.1.1 Estrutura de gestão de inundações ribeirinhas²

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), no inciso XVIII, Art. 21, Capítulo II, do Título III, estabelece que “compete à União planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e inundações”.

Até 1990, o extinto Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) atendia parte desses problemas com obras de barragens, canalização e diques de proteção contra inundações, como pode ser observado em diferentes cidades brasileiras – Porto Alegre, Teresina, bacia do rio Itajaí-Açu etc. Com o fechamento dessa instituição, a Secretaria de Desenvolvimento Regional ficou com limitados recursos humanos e financeiros para apoiar as cidades. As atribuições relativas às enchentes e secas da Secretaria de Desenvolvimento Regional, após várias reformas administrativas nos anos 1990, passaram à responsabilidade do Ministério da Integração Nacional (MI), que coordena o Sistema Nacional de Defesa Civil.

A Lei Federal nº 9.433/1997, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos,

2. O texto a seguir baseia-se em Tucci (2007).

regulamentando o inciso XIX do Art. 21 da CF/88. Entre os vários fundamentos relacionados às enchentes, contidos nessa lei, destaca-se que a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. A gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do poder público, dos usuários e das comunidades. Entre os objetivos está a preservação e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem *natural ou decorrente do uso inadequado dos recursos naturais*. Entre as diretrizes que podem ter mais efeito no combate às enchentes, destacam-se a integração e articulação da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental, os planejamentos regional, estadual e nacional e de uso do solo. Como instrumentos básicos, destacam-se os planos de recursos hídricos.

Em 2000, a Lei Federal nº 9.984, que cria a Agência Nacional de Águas (ANA), determina, no inciso X, do Art. 4º, que cabe à ANA a função de

planejar e promover ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos de secas e inundações, no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em articulação com o órgão central do Sistema Nacional de Defesa Civil, em apoio aos Estados e Municípios.

De acordo com esse quadro institucional, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, no que se refere à prevenção e ao controle de cheias, sobrepõe-se, mas não se opõe, à estrutura administrativa existente. A lei mantém as competências dos organismos existentes e potencializa sua atuação, envolvendo basicamente a ANA e o MI e dois importantes apoios, a saber, a Secretaria de Obras deste ministério e o Sistema Nacional de Defesa Civil, principalmente a sua articulação e aproximação com estados e municípios.

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, ao promover uma descentralização da gestão para a esfera local da bacia hidrográfica, procura efetivar uma parceria do poder público com a sociedade civil organizada. O poder decisório passa a ser compartilhado nos comitês de bacia hidrográfica e nos conselhos de recursos hídricos – nacional ou estaduais. Está prevista também a viabilidade financeira do sistema, ao se destinar parte dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água ao custeio dos organismos que o integram e ao financiamento das intervenções identificadas pelo processo de planejamento.

Apesar da melhoria institucional, talvez por ser muito recente, verifica-se atualmente que as administrações estaduais, em geral, não estão preparadas técnica e financeiramente para planejar e controlar os impactos das enchentes, já que os recursos hídricos ainda são normalmente tratados de forma setORIZADA – energia elétrica, abastecimento urbano e tratamento de esgoto, irrigação e navegação –, sem que haja mais interação na administração e no seu controle.

Na esfera municipal, as prefeituras foram obrigadas a elaborar planos diretores, nas situações e nos prazos previstos pela Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). No entanto, o Estatuto da Cidade não prevê a obrigatoriedade de legislar sobre a prevenção contra a ocupação das áreas de risco de enchentes. Ao mesmo tempo, observa-se que os planos diretores, se por um lado já tratam de aspectos de preservação ambiental, por falta de conhecimento e orientação não costumam trazer dispositivos de prevenção da ocupação das áreas de risco de enchentes.

3.1.2 Estrutura de gestão da drenagem urbana

Como já apresentado, as obras de drenagem atuais tratam principalmente de canalizar e cobrir canais, apenas transferindo problemas de inundação. Além disso, os custos dessa forma de intervenção são altos. Cruz e Tucci (2007) analisaram a drenagem existente em Porto Alegre e mostraram que o custo do controle futuro dos impactos é três vezes superior ao da gestão preventiva na drenagem urbana.

A gestão da drenagem urbana no país também se mostra frágil. A experiência de trabalho junto a municípios mostra que, na maioria deles, não existe um prestador de serviço, apenas pessoas isoladas que atuam no assunto da drenagem urbana, geralmente na secretaria de obras. A exceção é dada pelas cidades que possuem um serviço, por exemplo, Porto Alegre, que conta com o Departamento de Esgotos Pluviais (DEP), e Santo André, onde a Samasa inclui todos os serviços de saneamento básico. Na grande maioria das cidades, não existe um entendimento dos impactos mencionados na seção anterior, e essas seguem desenvolvendo projetos de canalização que acabam aumentando os problemas existentes.

Em nível federal, a gestão é de apoio aos municípios, sob a forma de financiamento de obras de drenagem. Isso é realizado por meio do Ministério das Cidades (MCidades) e do Ministério da Integração Nacional.³

A legislação sobre o uso do solo, que pode ter efeito sobre enchentes urbanas, é municipal. Os estados e a União podem estabelecer normas para o disciplinamento do uso do solo, visando à proteção ambiental, ao controle da poluição, à saúde pública e à segurança. Dessa forma, observa-se que no caso da drenagem urbana, que envolve o meio ambiente e o controle da poluição, a matéria é de competência concorrente entre município, estado e União.

Outro aspecto refere-se às terras sobre as quais incide legislação de proteção de mananciais e demais áreas de preservação permanente (APPs), situação em que a falta de alternativas para gerar renda da terra pode servir como um incentivo,

3. A gestão de recursos hídricos das bacias hidrográficas federais dá-se no âmbito do Ministério do Meio Ambiente. As políticas públicas do setor são desenvolvidas pela Secretaria de Recursos Hídricos e pela ANA. Ver anexo para informação sobre os investimentos federais em drenagem urbana.

entre outros, ao loteamento irregular. Verifica-se aí que falta à estrutura de gestão de enchentes urbanas a inteligência de gerar mecanismos econômicos de sustentabilidade, com as medidas de comando e controle.

A estrutura de gestão também se ressentida de limitações profissionais, uma vez que a drenagem urbana sempre foi vista como ação marginal no saneamento básico. Geralmente, o profissional que atua em saneamento trata da microdrenagem, na filosofia de drenar as águas pluviais o mais rápido possível até encontrar a macrodrenagem urbana, seja essa um riacho, conduto ou canal. Enquanto as cidades são pequenas, esse tipo de gestão não é um problema, pois o excesso gerado inunda superfícies rurais a jusante. Com a urbanização acelerada, começa a ocorrer inundação na drenagem urbana, mas os municípios geralmente não possuem capacidade técnica para resolver esse problema. As práticas da microdrenagem passam a ser aplicadas também para a macrodrenagem, com efeito destrutivo e economicamente insustentável, já que a vazão para transportar o mais rapidamente possível as águas pluviais aumenta de forma significativa, assim como a distância.

Infelizmente, os engenheiros não se atualizaram e não compreenderam o problema no seu conjunto. As universidades prepararam toda uma geração de profissionais com conceitos equivocados sobre drenagem. Apenas recentemente esse panorama está sendo modificado, mas ainda existe uma geração de profissionais desatualizados, que continua praticando e ensinando os conceitos inadequados de drenagem urbana, agravando ainda mais os problemas nas cidades. Todo esse problema se reflete na falta de capacidade dos municípios em preparar projetos e formular demandas no setor, além de realizar investimentos sem sustentabilidade.

3.1.3 Gestão da bacia hidrográfica e da cidade

É conveniente, aqui, abordar conjuntamente os dois espaços de gestão das águas urbanas, resumidos no quadro 2.

QUADRO 2
Espaços de gestão das águas urbanas

Espaço	Domínio ou titularidade	Gestores	Instrumentos	Características
Bacia hidrográfica ¹	Governos federal ou estaduais	Comitês e agências	Plano de Bacia Hidrográfica	Gestão da quantidade e qualidade da água nos rios da bacia hidrográfica, sem transferirem impactos
Município ²	Municípios	Municípios	Plano de Saneamento Básico	Gestão dos serviços de água na cidade e controle dos impactos para jusante na bacia

Fonte: Tucci (2007).

Notas: ¹ Bacias de grande porte (>1000 km²).

² Área de abrangência da cidade e suas pequenas sub-bacias de macrodrenagem (<50 km²). Os valores de áreas são indicativos e podem se alterar para cidades de grande porte.

Como visto anteriormente, os impactos resultantes das ações em uma cidade são transferidos para o restante da bacia. Para o controle desses impactos, podem ser estabelecidos padrões a serem atingidos, regulados por legislação ambiental e de gestão de recursos hídricos, seja em nível federal, seja em estadual.

A Lei de Recursos Hídricos (Lei Federal nº 9.433/1997) estabeleceu em seu Art. 12 que todos os usos que alteram a qualidade e quantidade da água estão sujeitos a outorga. Ainda, na regulação de recursos hídricos, está previsto que os comitês de bacia devem estabelecer o enquadramento dos trechos de rios de acordo com os preceitos do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) – os critérios de enquadramento, conforme padrões de qualidade da água foram definidos pela Resolução nº 357/2005 do Conama.

Já a Lei de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/2007) definiu que a gestão das cidades deve atender aos preceitos da Lei de Recursos Hídricos no seu Plano de Saneamento Básico. O Art. 4º estabeleceu que os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico, mas o parágrafo único deste artigo especificou que a utilização de recursos hídricos é sujeita à outorga de direito de uso, nos termos da Lei de Recursos Hídricos, de seus regulamentos e das legislações estaduais.

A gestão das ações no ambiente urbano pode ser definida de acordo com a relação de dependência da água nos limites da bacia hidrográfica ou da jurisdição administrativa dos municípios, dos estados ou da União. A tendência é que a gestão dos recursos hídricos seja realizada no âmbito da bacia hidrográfica. No entanto, a gestão do uso do solo é realizada pelo município ou, em algumas regiões metropolitanas, por um grupo de municípios. Assim, pode-se conceber que a gestão seja realizada de acordo com a definição do espaço geográfico *externo* ou *interno* à cidade.

No Brasil, existem planos de bacia hidrográfica desenvolvidos em nível nacional pela ANA e, nos estados, pelas entidades de gestão desses entes federativos. Normalmente, os planos de bacia hidrográfica têm sido desenvolvidos para bacias grandes, com área superior a 1.000 km², onde existem várias cidades que interferem umas nas outras, transferindo impactos. Um plano de bacia hidrográfica dificilmente poderá envolver todas as medidas a serem aplicadas em cada cidade, mas deve estabelecer os condicionantes *externos* às cidades, tais como a qualidade de seus efluentes e as alterações de sua quantidade, de modo a evitar a transferência de impactos.

Portanto, a gestão do ambiente *interno* da cidade trata de ações dentro dela que buscam atender aos condicionantes *externos* previstos no plano. Esses condicionantes geralmente visam ao uso racional dos recursos hídricos e ao controle dos efluentes devido ao esgotamento sanitário e à drenagem urbana.

A Lei Federal nº 11.445/2007 também definiu as diretrizes a serem seguidas pelos planos de saneamento básico. Os serviços públicos de saneamento básico foram definidos no Art. 2º da lei:

- abastecimento de água potável, desde a captação até as ligações prediais;
- esgotamento sanitário, incluindo coleta, tratamento e disposição;
- limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, compreendendo coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza das vias públicas; e
- drenagem e manejo de águas pluviais, incluindo transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas de áreas urbanas.

A legislação específica que o desenvolvimento do Plano de Saneamento Básico é de responsabilidade do titular dos serviços, ou seja, o município. Também define que as condições de validade dos contratos de concessão estão sujeitas à existência do plano e estabelece o prazo de quatro anos para a sua revisão – ressalte-se que, como a Lei nº 11.445 foi aprovada em 2007, os planos devem ser revisados ou elaborados até 2011. Também foi previsto que os planos de saneamento básico podem ser desenvolvidos de forma independente para abastecimento de água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem, sendo a sua consolidação de responsabilidade dos titulares, bem como a sua compatibilização com o(s) Plano(s) de Bacia(s) Hidrográfica no(s) qual(is) a cidade esteja inserida.

3.2 Políticas de controle dos impactos das águas pluviais

As políticas de controle dos impactos das águas pluviais serão apresentadas com destaque para os dois tipos principais de medidas disponíveis, aplicadas em ambientes de gestão distintos – bacia hidrográfica e cidade.

3.2.1 Tipos de medidas de controle das inundações urbanas

As medidas de controle de inundações são classificadas em medidas *não estruturais* e medidas *estruturais*. As medidas *não estruturais* utilizam os mecanismos legais, a prevenção via alerta, seguros e capacitação da população e de profissionais. Essas medidas tratam de prevenir ou conviver com as inundações. Já as medidas *estruturais* utilizam-se de obras que permitem evitar que as inundações ocorram, como diques, barragens, canalizações, entre outras. Essas últimas exigem mais investimento e geralmente não são viáveis economicamente.

Nas áreas *ribeirinhas*, os custos das medidas estruturais são muito altos, portanto as medidas não estruturais são as mais utilizadas.

Na drenagem urbana, existem dois cenários fundamentais: *i*) para áreas ainda não construídas são usadas medidas não estruturais, como legislação, fiscalização e controle, e mecanismos de incentivos econômicos; e *ii*) para as áreas já construídas são utilizadas medidas estruturais que priorizam o amortecimento do escoamento na fonte ou na macrodrenagem.

As medidas sustentáveis de controle tratam de reter o escoamento na fonte, no loteamento ou na macrodrenagem, por intermédio de infiltração ou armazenamento. Desta forma, evita-se a transferência para a jusante dos impactos. Para que estas medidas sejam adotadas são necessárias legislações municipais que contenham o aumento do escoamento. Essa é uma prática que vem sendo implementada desde a década de 1970 pelos países desenvolvidos. Vale destacar que a literatura internacional apresenta um grande número de práticas sustentáveis sobre o assunto (boxes adiante).

3.2.2 Políticas de controle das inundações urbanas no Brasil e no exterior

As experiências de controle de inundações urbanas se desenvolvem em duas linhas, conforme a gestão se dê na bacia hidrográfica ou na cidade, caracterizadas a seguir:

- A gestão da bacia hidrográfica é realizada em nível nacional ou estadual, ou seja, *externo* à cidade, tratando das inundações ribeirinhas dos rios de médio e grande porte e das definições dos controles que as cidades devem desenvolver na sua gestão.
- A gestão *interna* à cidade ou à região metropolitana integra os serviços de saneamento ambiental e envolve medidas para inundações ribeirinhas e drenagem urbana.

Há experiências internacionais de políticas sobre gestão das inundações ribeirinhas, bem como de gestão da drenagem urbana, sendo que aquelas possuem processos tanto em nível da bacia, impulsionados pelo estado ou pela Federação, como em nível local, impulsionados pelos municípios. O primeiro processo trata de controlar os impactos externos à cidade e o segundo, os impactos internos à cidade. Os conjuntos de experiências selecionadas estão apresentados nos boxes 1 e 2.

No Brasil, tanto em um caso como no outro, não existe nenhum programa sistemático de controle de enchentes que envolva seus diferentes aspectos. O que se observa são ações isoladas por parte de algumas cidades.

Relativamente ao controle de inundações ribeirinhas, pode-se citar o município de Estrela, no Rio Grande do Sul, que definiu, em seu Plano Diretor, zonas de uso especial, caracterizadas pela restrição de ocupação e de construções abaixo de determinadas cotas, estabelecidas em zoneamento de inundação previamente elaborado (REZENDE; TUCCI, 1979). O município prevê, na legislação, a troca de área de inundação por índice de ocupação em zonas valorizadas,⁴ como uma forma de adquirir áreas de risco para uso público.

4. Por meio do instrumento da outorga do direito de construir.

Também não há uma política federal estruturada para a drenagem urbana, apenas programas e ações isoladas do MCidades e do MI e iniciativas pontuais em algumas cidades e unidades da Federação. Porto Alegre foi pioneira em Plano Diretor de Drenagem Urbana que reúne medidas estruturais e não estruturais (IPH, 2001); o estado de São Paulo tem desenvolvido medidas estruturais de amortecimento em várias cidades da Região Metropolitana de São Paulo; e Brasília desenvolveu recentemente um PDDU (CONCREMAT ENGENHARIA, 2009). A importância do referido plano como principal instrumento de gestão no espaço interno à cidade justifica sua abordagem em detalhe, como se verá a seguir neste capítulo.

BOX 1

Políticas nacionais de gestão de inundações ribeirinhas

Estados Unidos

Em 1936, foi aprovada uma lei em nível federal que identificava a natureza pública dos programas de redução de enchentes e caracterizava a implantação de medidas físicas ou estruturais como um meio de reduzir tais danos. Dessa forma, não era necessário verificar as relações de custo – benefício para justificar a proteção das áreas sujeitas a inundações. Com isso, foi acelerado o desenvolvimento e a ocupação das várzeas, o que resultou em aumento dos danos ocasionados pelas enchentes. As perdas médias anuais devido às enchentes aumentaram e a gestão e disponibilidade dos fundos públicos foi insuficiente para mudar essa tendência. Em 1966, o governo reconheceu que as medidas anteriores não eram adequadas e deu ênfase a medidas não estruturais, que permitiriam à população conviver com a cheia. Em 1973, foi aprovada uma lei sobre proteção contra desastres de enchentes, com ênfase em medidas não estruturais, encorajando e exigindo o seguro para enchentes, a regulamentação do uso da terra e a proteção das novas construções (TUCCI, 2007). Em 1974, foram aprovados, na Legislação de Desenvolvimento de Recursos Hídricos, artigos específicos sobre enchentes, os quais previam medidas não estruturais e a distribuição de custos. Atualmente, predomina o sistema de seguro federal: a cidade entra no programa de seguros, mas os seguros são realizados de forma individual. O prêmio do seguro de uma residência com valor de US\$ 100 mil dólares é de US\$ 300 dólares por ano, ou seja, 0,3% do valor da propriedade. Esse sistema, até o momento, é autossustentável e parte dos recursos tem sido utilizada para a compra de áreas de alto risco, para proteção ambiental.

Japão

Devido ao relevo do país, apenas 30% da área do Japão pode ser ocupada, sendo que um terço está sujeito a inundação. A política de controle de inundações tem sido de construir obras, como diques, barragens, alteração do leito dos rios e realocação de população com posterior verticalização das áreas de risco. Os custos envolvidos são extremamente altos, mas as obras não passam por uma análise custo *versus* benefício, apenas busca-se minimização dos custos de construção. Em parte, isso se deve à tradição do país na luta contra os impactos das inundações e aos altos riscos de morte, devidos à intensidade da precipitação e ocupação.

BOX 2

Políticas nacionais de gestão de drenagem urbana*Estados Unidos*

A experiência americana no controle externo à cidade se baseou em um programa nacional desenvolvido pela Environmental Protection Agency (EPA) que obriga todas as cidades com mais de 100 mil habitantes a prepararem um Best Management Practices (BMP), uma espécie de Plano Diretor de Drenagem Urbana, que reduz os impactos ambientais para jusante. A segunda fase do programa, para cidades com população inferior a 100 mil habitantes, foi iniciada na década de 1990 (ROESNER; TRAINA, 1994). As BMPs envolvem o controle da qualidade e quantidade de água por parte do município, via medidas estruturais e não estruturais, que contribuem para reduzir a poluição difusa dos rios da vizinhança das cidades. O município deve demonstrar que está avançando e buscar atingir os objetivos definidos no plano, caso contrário a penalidade que pode ser imposta é a ação judicial da EPA contra o município. Além disso, foi desenvolvido um programa nacional que atuou na coleta de dados e estudos de base, no desenvolvimento de informações para o controle interno das cidades e no incentivo à criação do "prestador de serviço de drenagem urbana" (*stormwater utility*), que utiliza uma cobrança pelos serviços baseada na área impermeável de cada lote.

Europa

Muitos países europeus desenvolveram regulamentação específica para a drenagem quanto a: *i*) não permitir a drenagem direta de áreas impermeáveis para a rede pluvial pública, sem passar por uma superfície ou área de infiltração; e *ii*) controlar a quantidade e a qualidade do excedente. Na *França*, o controle externo à cidade é realizado pelo Comitê de Bacia, que define padrões e metas que os municípios e poluidores devem atingir. Os controles internos às cidades variam, mas são estabelecidas regras que busquem minimizar os impactos para jusante, por meio de um planejamento sustentável quanto à quantidade e qualidade.

3.2.3 Plano Diretor de Drenagem Urbana

O Plano Diretor de Drenagem Urbana é o instrumento de gestão das águas pluviais na cidade. Sua elaboração deve levar em conta as interfaces com os demais instrumentos de planejamento físico e territorial, seja o Plano Diretor⁵ ou os demais planos que abordam a questão do saneamento.

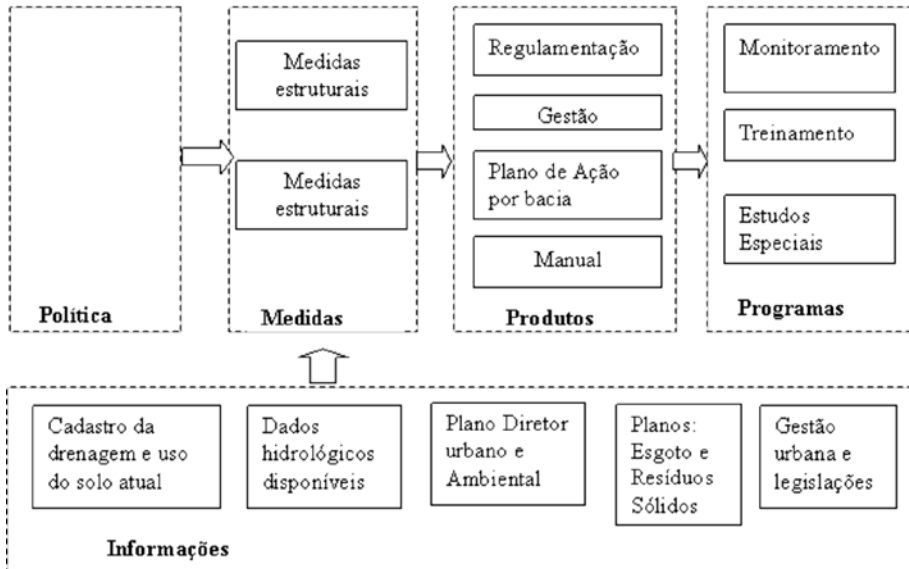
No entanto, constata-se que poucas cidades brasileiras desenvolveram o PDDU em uma visão sustentável,⁶ evitando a transferência de impactos e contemplando medidas não estruturais de longo prazo. Em alguns estados, como São Paulo, o PDDU tem sido visto mais como um plano de obras, e não como um plano integrador do conjunto de medidas previstas.

5. Conforme determina o Estatuto da Cidade.

6. Desde 2000, foram elaborados planos de drenagem que contemplam os princípios da sustentabilidade: Porto Alegre (IPH, 2001), Curitiba (SUDHERSA, 2002), Caxias do Sul (IPH, 2003), Campo Grande (RHAMA; ECOPRIME; SCHETTINI, 2009) e Brasília (CONCREMAT ENGENHARIA, 2009) configuram alguns exemplos.

Uma estrutura para o PDDU está apresentada na figura 2.

FIGURA 2
Estrutura do Plano Diretor de Drenagem Urbana



Fonte: Tucci (2007).
Elaboração própria.

Em 2005, uma estrutura do PDDU, como a da figura 2, foi utilizada em um termo de referência pelo MCidades (BRASIL, 2005), no âmbito do Programa Drenagem Urbana Sustentável, da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA). Nesse programa, o PDDU constou como uma exigência para seleção de projetos.⁷ Deve-se lembrar que, para o atendimento da Lei nº 11.445/2007, as cidades deverão preparar um ou mais planos para os serviços públicos de saneamento básico, e que a drenagem urbana é um dos serviços previstos. Contudo, a prioridade atual no desenvolvimento dos planos, dada pelo marco legal, tem sido para os serviços de água, esgoto e resíduos sólidos, uma vez que os contratos de prestação desses serviços somente terão validade se houver planos correspondentes. Como não existem contratos de serviços de drenagem urbana nas cidades, é possível que a exigência dos planos respectivos continue sendo protelada.

7. Num segundo momento, essa exigência foi flexibilizada, e as cidades proponentes passaram a apresentar compromisso de elaboração do PDDU.

4 MODELOS DE CONTROLE DE IMPACTOS, GESTÃO E FINANCIAMENTO DA DRENAGEM URBANA

Esta seção trata dos elementos institucionais necessários à implementação da gestão da drenagem urbana na cidade, caracterizando os elementos legais e de gerenciamento das ações.

As medidas não estruturais previstas nos PDDUs têm a finalidade de controlar impactos futuros na drenagem urbana. Assim, os quatro objetivos das medidas não estruturais são: manter a recarga para garantir a vazão de base e a sustentabilidade dos aquíferos; minimizar o impacto na qualidade da água; reduzir a erosão e produção de sólidos; e evitar inundações (TUCCI; MELLER, 2007).

Adicionalmente, é necessário definir modelos de gestão e financiamento da drenagem urbana. Esses dois componentes, de forma combinada, devem buscar o resultado de evitar o aumento dos impactos na drenagem urbana, ao mesmo tempo que se obtém o financiamento da gestão sustentável da drenagem na cidade.

4.1 Regulação para controle dos impactos

A regulação é entendida aqui como um conjunto de mecanismos para indução de práticas sustentáveis pelos usuários do espaço urbano. Este processo pode ser realizado por legislação específica do tipo comando e controle, que exige condições mínimas de implantação, e é denominada aqui como “legislação para drenagem”; e por guias de práticas recomendáveis por intermédio de incentivos econômicos ou não.

As legislações mais recentes impõem critérios para o controle da drenagem urbana, conforme o quadro 3.

QUADRO 3
Processos de regulação na drenagem urbana

Parâmetro de regulação	Metas
Controle de pico (Qp)	Manter a vazão máxima de pré-desenvolvimento
Controle do pico, da qualidade da água (QA) e erosão (E)	Anterior mais redução da carga da água pluvial (~80%) mais controle da erosão pluvial
Anterior mais desenvolvimento de baixo impacto	Anterior mais mecanismos de incentivo para o desenvolvimento sustentável

Fonte: Tucci e Meller (2007).

As medidas legais para as áreas de expansão ou de densificação da ocupação urbana prevêm a manutenção da vazão pré-existente, definida na legislação de cada cidade e no plano de controle de cada sub-bacia urbana com medidas de controle estruturais e preventivas (ver subseção seguinte). Observou-se que outros

impactos devidos à urbanização, tais como a qualidade da água pluvial e a erosão, não eram controlados, pois o controle do pico⁸ não garantia o controle da qualidade da água e a redução da erosão. Observou-se também que esses impactos ocorrem devido a chuvas frequentes e não necessariamente às extremas. Assim, as regulamentações mais atualizadas buscam uma solução ambientalmente sustentável para os novos empreendimentos, seja em nível de lote, seja em loteamento.⁹

Para atingir este objetivo é necessário o gerenciamento integrado da infraestrutura urbana, iniciando-se pela definição da ocupação do espaço com preservação das funções naturais como a infiltração, evapotranspiração e a rede natural de escoamento. Nesse caso, a implantação dessas práticas tem sido recomendada, com base na redução de custo da implantação e não necessariamente por legislação específica. Para isso, foram elaborados alguns manuais para orientar o seu uso. Nos Estados Unidos, esses tipos de urbanização são utilizados de modo a complementar os outros tipos de controle, como reservatórios de retenção/retenção.

4.1.1 Critérios da regulação para controle de impactos

Cinco grandes grupos de metas de controle dos impactos na drenagem urbana – recarga do aquífero, qualidade da água pluvial, erosão e assoreamento, drenagem urbana e inundação ribeirinha – são destacados no quadro 4, relacionando impactos, causas, objetivos, ações e regulamentação. O objetivo principal é reproduzir a hidrologia de pré-ocupação da bacia via controle de todo o espectro de frequência¹⁰ dos eventos de chuva.

QUADRO 4

Impactos e regulamentação sobre o escoamento pluvial

Efeito	Impactos	Objetivo	Ação	Regulamentação
Recarga do aquífero	Diminuição do lençol freático e da vazão de base	Manter os níveis anuais médios de recarga e a vazão de base	Infiltração na área desenvolvida	Garantir a recarga média anual de acordo com os tipos de solo da região
Qualidade da água	Aumento da carga de poluentes na água pela lavagem das superfícies urbanizadas	Reduzir a 80% da carga da qualidade da água devido a eventos pluviais	Tratar o volume dos sólidos suspensos das superfícies urbanas ¹	O controle é realizado para o volume da chuva de um a dois anos e 24 horas ou um volume correspondente a 90% dos eventos anuais

(Continua)

8. Pico é a vazão máxima que ocorre em um evento de inundação.

9. Este tipo de desenvolvimento urbano tem recebido a denominação de *better site design* (BSD, melhor projeto local), *conservation design* (CD), *low impact development* (LID, desenvolvimento urbano de baixo impacto), nos Estados Unidos e na Nova Zelândia; ou *Water Sensitive Urban Design* (WSUD, projeto urbano de água adequado), na Austrália; ou ainda *sustainable urban drainage systems* (SUDS, sistemas de drenagem urbana sustentável), no Reino Unido.

10. O espectro de frequência é dividido em cinco zonas, baseadas em suas frequências de ocorrência, que são: recarga do aquífero; qualidade da água; proteção dos rios – erosão e assoreamento; controle das inundações da drenagem urbana – frequentes; e controle das inundações extremas.

(Continuação)

Efeito	Impactos	Objetivo	Ação	Regulamentação
Erosão e assoreamento	Erosão do leito dos canais devido ao aumento da vazão e velocidade	Reduzir a energia do escoamento	Restringir a vazão pré-desenvolvimento e dissipar a energia via reservatórios ou dissipadores	O controle é realizado armazenando a chuva de um a dois anos de 24 horas
Inundação da drenagem urbana	Inundação na drenagem urbana – redes de condutos e canais naturais e/ou artificiais – devido ao aumento da vazão	Manter a vazão de pico menor ou igual à de pré-desenvolvimento	Com infiltração ou amortecimento na área desenvolvida	Evento de cheia com tempo de retorno de 10 a 25 anos e 24 horas
Áreas ribeirinhas e eventos extremos	Impactos devido a eventos extremos nas áreas ribeirinhas e segurança dos dispositivos hidráulicos	Mitigar os impactos extremos, não ampliar os limites da planície de inundação e dimensionar estruturas de emergência nos reservatórios	Controle com reservatórios e/ou zoneamento	Zoneamento de áreas de inundação para a cheia de 100 anos

Fonte: Tucci e Meller (2007).

4.1.2 Medidas associadas à regulação

As medidas de controle associadas à regulação podem ser classificadas em dois tipos principais: armazenamento e infiltração. A principal medida associada à manutenção da vazão nas condições prévias tem sido o armazenamento por intermédio de reservatórios – detenções e retenções. Quanto às estruturas de armazenamento, elas são utilizadas em nível local – lote ou pequeno loteamento – e denominadas de *on-site detention* (OSD).

Em regulamentações mais atuais, é incentivado o uso de infiltração, através de: *i*) desconexão de áreas impermeáveis com as redes pluviais, fazendo a água transitar por planos de infiltração; e *ii*) incentivos para uso de trincheiras, valas e pavimentos permeáveis. No entanto, deve-se considerar que áreas que possuem importante contaminação superficial não devem ser infiltradas antes do tratamento da água.

O box 3, a seguir, apresenta uma seleção de experiências internacionais em políticas de regulação.

BOX 3

Experiências internacionais em políticas de regulação

Estados Unidos

A United States Environmental Protection Agency (Usepa), em conjunto com os estados, via manuais, sugere os valores para recarga, qualidade da água, erosão, drenagem urbana e para eventos extremos.

Reino Unido

De acordo com Faulkner (1999) não há nenhuma política formal publicada no Reino Unido com relação às estruturas de amortecimento. Várias metodologias são utilizadas para determinação da máxima vazão permitida à rede (chamada de *greenfield runoff*), adotada como a vazão de pré-ocupação da área. Algumas regiões prepararam notas de orientação regionais de padrões e métodos a serem adotados. Apenas a região do Tâmsa possui uma política de dimensionamento de estruturas de armazenamento publicada pela agência ambiental. Os critérios são semelhantes aos norte-americanos.

Austrália

A Austrália tem usado reservatórios de detenção especialmente nas cidades mais populosas do leste, como Sydney, Melbourne, Brisbane, Newcastle, Wollongong e Canberra (SCOTT *et al.*, 1999; O'LOUGHLIN *et al.*, 1998). Devido à limitação de espaço nas áreas próximas ao centro da cidade, os *on-site stormwater detention* (OSDs) surgiram como alternativa aos grandes reservatórios, inicialmente na forma de tanques de detenção em residências, áreas comerciais ou industriais (O'LOUGHLIN, 1995). A utilização dos OSDs para controle do escoamento é regulada na Austrália em termos de "descargas permissíveis" (*permissible site discharge* – PSDs) e do "armazenamento necessário" (*site storage requirements* – SSRs).

No Brasil, a abordagem tradicional para a solução ou prevenção dos problemas de drenagem urbana nas cidades tem sido baseada no princípio higienista, do início do século XX. Somente a partir da década de 1990 começou a utilização de armazenamento, ainda assim em poucas cidades. Alguns exemplos são:

- *Belo Horizonte* – no Plano Diretor de Belo Horizonte de 1996, como na maioria das cidades, foram previstas áreas permeáveis de acordo com o zoneamento. Foi previsto um artigo que permite ao proprietário substituir a área permeável por um reservatório na relação de 30L para cada 1m² impermeabilizado. Foi prevista uma exceção, em que a viabilidade da construção do reservatório dependia de um parecer de um engenheiro. Na prática, observou-se que o proprietário construía a área impermeável e depois obtinha um parecer do engenheiro inviabilizando o reservatório. Dessa forma, nenhum reservatório foi construído.

- *Guarulhos* – a legislação de Guarulhos prevê a construção de reservatórios para controle da drenagem urbana para áreas iguais ou maiores que 1 hectare. A regulamentação estabelece critérios de construção de retenção/detenção, mas não estabelece os critérios quanto à manutenção de vazão pré-existente.
- *São Paulo* – a legislação de São Paulo estabelece a construção de reservatório para lotes acima de 500m², mas também não estabelece uma vazão limite para entrada na rede pública. Além disso, os volumes envolvidos estão subdimensionados, da ordem de quatro vezes inferiores aos de Porto Alegre.
- *Porto Alegre* – foi proposto um decreto de controle da drenagem urbana baseado no princípio de controle na vazão de saída, estabelecendo-se uma vazão limite, e não no uso obrigatório de reservatório. O uso do controle da vazão de saída permite ao usuário maior grau de liberdade para a escolha da forma de controle. O decreto estabeleceu ainda uma equação para o dimensionamento do reservatório e outros dispositivos.

4.2 Modelos de financiamento da drenagem urbana

As medidas estruturais representam investimentos e custos de melhorias e de manutenção que são definidos quando da sua efetiva implementação, enquanto as medidas não estruturais envolvem o gerenciamento das ações de implementação das medidas legais e dependem de um financiamento permanente.

As formas identificadas de recuperação de custos para atendimento, tanto das melhorias como dos custos permanentes, envolvem os grupos principais destacados a seguir.

4.2.1 Modelo difuso de financiamento

Esse modelo considera que não há distinção entre os usuários do sistema, ou seja, que os proprietários de imóveis não se beneficiam de forma diferenciada dos serviços de águas pluviais. Portanto, admite-se que os serviços prestados devem ser compartilhados por todos de modo uniforme.

Sendo assim, o pagamento pelos serviços é realizado mediante receitas de:

- impostos já existentes; ou
- cobrança de um imposto adicional para ampliar o serviço.

Os custos dos serviços são incorporados no orçamento global da administração pública e os recursos para atendê-los provêm dos impostos do município, sem nenhuma cobrança individualizada pela melhoria ou serviço permanente (box 4).

Esse é o modelo mais encontrado na realidade brasileira, mesmo nos municípios que possuem um departamento específico de drenagem urbana, e seu uso deve-se ao desconhecimento sobre o assunto ou incapacidade política de implementação de alternativas. Além disso, no Brasil ainda não existe experiência adequada na gestão da drenagem urbana em bases sustentáveis e os serviços, com algumas exceções, são de baixa qualidade.

BOX 4**Questionamento sobre a cobrança de taxa uniforme sobre serviços públicos**

Quando existe um serviço público essencial e fundamental, para o qual não é possível identificar o uso individual, esse é custeado de forma distribuída por toda a comunidade. Por exemplo, como no caso da iluminação pública ou da limpeza das ruas.

Quando o serviço público atende de forma específica os beneficiários, seu custo deve ser arcado por eles. Esses serviços são custeados por taxa ou tarifa. Os serviços para os quais não é possível identificar os beneficiários não se podem utilizar de taxas ou tarifas, mas por receitas gerais com base em impostos correntes.

O Supremo Tribunal Federal (STF), em decisão sobre a coleta de lixo domiciliar e os serviços de limpeza urbana do Rio de Janeiro, decidiu que para a limpeza de logradouros públicos, na qual não pode ser individualizado o beneficiário, não poderia ser cobrada taxa ou tarifa, diferentemente da coleta domiciliar, para a qual pode ser cobrada uma taxa.

A jurisprudência define que os serviços de drenagem urbana, assim como os de coleta domiciliar do lixo, sejam cobrados por uma taxa. A Constituição Federal previu a instituição de taxas pela utilização potencial ou efetiva de serviços públicos. Isso implica a cobrança compulsória. A Lei Nacional de Saneamento Básico previu a cobrança pelos serviços de drenagem urbana. Portanto, existem os elementos legais que pressupõem a definição de uma taxa de serviços pelas águas pluviais (box 5).

Nesse sentido, utilizando a interpretação do STF sobre os serviços do lixo, é razoável supor a cobrança de uma taxa pelas águas pluviais provenientes das áreas individualizadas – propriedades privadas e públicas –, mas os serviços correspondentes às águas pluviais geradas nas áreas públicas de uso comum seriam custeados por impostos gerais.

No caso da taxa, essa deve ser fixada por lei e não pode ser cobrada no mesmo exercício em que a lei foi aprovada. A taxa como remuneração de um serviço público é compulsória, na medida que sua ausência poderá comprometer a segurança e os interesses públicos.

Fonte: Justen Filho (2003).

O modelo difuso tende a limitar os serviços de drenagem, pois compete com todas as outras demandas já existentes e planejadas do governo. O acréscimo de recurso ou melhoria passa por um processo de inclusão no orçamento que é extremamente competitivo e muda periodicamente. Como resultado deste modelo, os serviços sofrem pela falta de: pessoal qualificado e treinado; recursos para custeio e material permanente nas diferentes atividades, para os investimentos e de prevenção e, principalmente, de manutenção. O que se observa é que a tendência dos governos municipais é de serem reativos, atuando somente quando aparece o problema.

Esse tipo de modelo tem inviabilizado a modernização e a implementação da legislação de saneamento devido à falta de recuperação de custos dos investimentos e dos serviços.

Vale lembrar que, na década de 1970, quando o saneamento era financiado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), vários municípios tomaram recursos para investimentos de melhorias em drenagem urbana e não previram a recuperação dos custos com base em impostos ou taxas de melhoria. Isso resultou em alto grau de inadimplência, que para alguns municípios perdura até hoje. Ao longo dos anos, a disponibilidade de recursos para o setor foi baixa, principalmente pelas dificuldades relacionadas com a falta de viabilidade na recuperação de custos.

4.2.2 Modelo de cobrança por serviço e melhoria

Esse modelo está baseado na premissa de que os usuários do sistema se diferenciam quanto à utilização dos serviços e, portanto, esses não podem ser considerados uniformes e distribuídos. Por exemplo, um usuário que impermeabiliza uma área utiliza muito mais dos serviços de drenagem pluvial do que um usuário que mantém sua área com baixa impermeabilização e alto grau de infiltração – o primeiro exigirá do poder público um sistema de drenagem mais caro, pelo aumento de volume de escoamento que gera para a jusante.

Considerando esse conceito, aplica-se a taxa de serviços de drenagem urbana, cobrando dos proprietários dos imóveis o ressarcimento das obras de melhorias e serviços permanentes na forma de taxa (box 5). O uso de taxa específica para financiar o serviço público de drenagem e a metodologia de cobrança também já foi debatido em trabalho de Cançado *et al.* (2005).

O STF estabeleceu que os serviços que são sujeitos a medição e variam no tempo, como água e esgoto, sejam cobrados na forma de tarifa, enquanto serviços como lixo – resíduos sólidos – e águas pluviais que, em princípio, não são medidos, mas cuja infraestrutura é colocada à disposição dos usuários, são compulsórios, sendo cobrada uma taxa sobre a propriedade, diferenciada pelo tipo de uso – ou pela impermeabilização do solo, tratando-se da drenagem.

O critério de diferenciação entre os usuários pode variar. Conceitualmente, o que diferencia um usuário de outro na drenagem urbana é a quantidade de escoamento superficial que cada propriedade pode gerar e, portanto, mais serviço e infraestrutura de drenagem.

No caso de melhorias, quanto mais volume e pico do hidrograma, mais investimento para ampliação da rede de drenagem ou seu amortecimento. O valor dos serviços de drenagem urbana pode ser associado a outros serviços. Por exemplo, na Alemanha e na Inglaterra o serviço de águas pluviais é cobrado

associado à conta de água (GOMES *et al.*, 2009). Esse tipo de cobrança não poderia ser realizado no Brasil, pois os serviços de água e esgoto são cobrados na forma de tarifa, enquanto a drenagem está estabelecida como taxa. Também não é razoável usar o critério de consumo de água, pois o uso do sistema de águas pluviais não está relacionado a ele.¹¹ Pode-se, no entanto, usar o mesmo processo administrativo de cobrança de água e esgoto para cobrar a drenagem.

BOX 5

Condicionamentos da remuneração dos serviços

A Carta Magna de 1988 previu a instituição de taxas pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição (Art. 145, inciso II). No Art. 175, previu que, na prestação de serviços públicos, caberia à lei dispor sobre a política tarifária (Parágrafo único, inciso III).

A Lei de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/2007) prevê a cobrança pelos serviços de drenagem urbana no Art. 29, inciso III. No § 1º são destacadas as diretrizes, como:

- I. “Priorizada para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;
- II. Ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;
- III. Geração de recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento de metas e objetivos do serviço;
- IV. Inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;
- V. Recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;
- VI. Remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;
- VII. Estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação de serviços;
- VIII. Incentivo à eficiência dos prestadores de serviço.”

O Art. 36 da mesma lei trata da cobrança de taxa pela drenagem urbana, levando em conta as áreas impermeáveis do lote urbano:

“A cobrança pela prestação do serviço público de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas deve levar em conta, em cada lote urbano, os percentuais de impermeabilização e a existência de dispositivos de amortecimento ou de retenção de água de chuva, bem como poderá considerar:

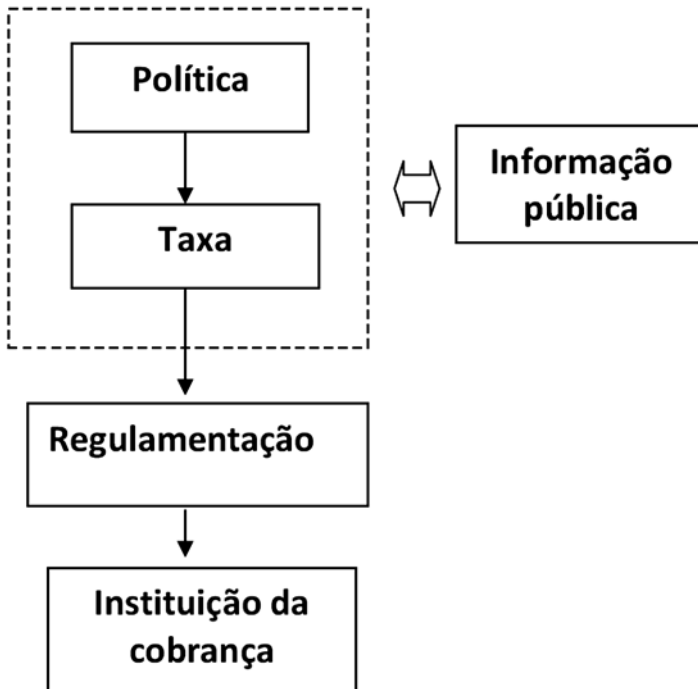
- I – o nível de renda da população da área atendida;
- II – as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas.”

11. Em algumas cidades europeias, isso poderia ser considerado, porque o sistema de transporte do esgoto é combinado com a drenagem, e o volume total é, em parte, tratado. No entanto, o volume da drenagem é da ordem de 40 vezes o do esgoto, e ocorre somente nos dias chuvosos.

4.2.3 Modelo de serviços (*utility*) para gestão da drenagem

Esta subseção apresenta um modelo para o serviço de drenagem urbana, que pode ser prestado pelo Estado ou ter sua operação entregue a um concessionário. A base da construção desse modelo é apresentada na figura 3, descrita a seguir.

FIGURA 3
Elementos para definição de um serviço de drenagem urbana



Fonte: Scholl (1991).

Política de decisões

Os clientes do prestador do serviço são os proprietários, que entregam uma quantidade de água pluvial, a qual deve escoar pelo sistema de águas pluviais. O total desta cobrança deve ser suficiente para atender aos custos gerados pelos serviços de águas pluviais e manter o sistema de concessão dos serviços.

No que se refere às obras de melhorias, a metodologia deve considerar os custos de sua implantação e de sua gestão. Assim, a forma de cobrança deve ser estabelecida de acordo com o financiamento das obras e os juros correspondentes para o seu ressarcimento.

Scholl (1991) destaca alguns dos principais aspectos que uma *utility* deve procurar seguir, para estabelecer um sistema de financiamento do gerenciamento da drenagem urbana:

- evitar arbitrariedades e decisões discriminatórias;
- realizar discussão pública para a definição de quem paga pelos serviços;
- adotar critérios de cobrança justos, razoáveis, fáceis de ser entendidos e aceitos pela comunidade;
- a formulação utilizada para cobrança deve ser tecnicamente adequada, e também procurar ser flexível e fácil de ser ajustada, se necessário; os dados devem ser facilmente obtidos; e
- o processo de arrecadação, os custos relacionados aos serviços prestados e o orçamento total devem ser transparentes e possibilitar a fiscalização pública.

Taxa de cobrança

Os custos da drenagem urbana estão subdivididos em dois grupos principais:

- **Melhorias:** trata das obras de drenagem previstas no plano de obras de cada bacia, para cujo pagamento os proprietários em cada bacia deveriam contribuir da mesma forma que para outras melhorias na cidade. No entanto, a cidade pode optar por pagar estas melhorias com base nos impostos vigentes.
- **Operação e manutenção dos serviços:** referem-se aos custos relacionados com todos os serviços previstos, inclusive os da agência reguladora. No quadro 5, são apresentados, de forma simplificada, os itens de orçamento para identificação dos custos relacionados com os serviços.

QUADRO 5

Itens de avaliação de custo dos serviços de drenagem urbana

Tipo	Descrição	Esperado (em %)
Cobrança	Custo de cobrança do serviço – pode estar inserido na cobrança de outros serviços da cidade	1,5
Salários	Salários de pessoal envolvido na prestação de serviço	40
Gastos de custeio	Gastos correntes dos serviços ¹	5
Material permanente	Material permanente necessário à manutenção e operação dos serviços	18
Serviços de terceiros relacionados	Serviços que podem ser incorporados aos anteriores, mas contratados externamente ao prestador de serviço	5
Serviços de mapeamento e apoio	Identificação de áreas e alterações na impermeabilização: geoprocessamento, imagens etc.	11
Plano Diretor	Acompanhamento das ações do plano e sua revisão	2,5

(Continua)

(Continuação)

Tipo	Descrição	Esperado (em %)
Contingência	Custos não previstos	2
Total	Subtotal e custo direto total	85
Outros	Fundos de reserva e taxas especiais	15
Custo total (CTS)	Custo final dos serviços	100

Fonte: Scholl (1991).

Nota: ¹ Nos serviços devem ser considerados também os custos de reparos de rede, quando referentes a trechos curtos e com magnitude similar aos custos de manutenção; caso contrário, entram nos custos de melhorias financiados por outros impostos e outras taxas.

O critério de cobrança baseia-se na proporção de geração de escoamento superficial de cada propriedade. Scholl (1991) utiliza o critério de definir uma unidade residencial equivalente (ERU) que representa a média da impermeabilização da cidade. Com base na ERU, cada unidade contribuinte terá um fator utilizado para o cálculo da sua taxa. A distribuição de custo é dada pelo custo total dos serviços menos outras fontes de arrecadação e impostos transferidos para a drenagem pelo poder público. Scholl (1991) menciona que o custo médio esperado inicial por unidade (ERU) nos Estados Unidos era da ordem de US\$ 3,00/mês (dólar de 1991), valor que, atualizado com base em dados recentes, fica na ordem de US\$ 6,00/mês.

Informação pública

O processo de informação pública sobre a cobrança da taxa e os resultados esperados dos serviços devem ser bem conduzidos para minimizar os aspectos negativos do modelo abordado anteriormente. A participação da sociedade na definição da taxa e de seus componentes permite minimizar os efeitos negativos desta cobrança.

Regulamentação

A definição da taxa de drenagem somente pode ser realizada por lei específica, mas deve-se procurar deixar um grau de liberdade para que possa ser ajustada em decreto, pois existe o desgaste sistemático de aprovação de uma lei e o tempo de tramitação pode criar dificuldades financeiras. A regulamentação deve definir: as categorias de taxas; os prazos de pagamento; as penalidades e os processos de recursos e apelação; e os condicionantes para revisão.

Instituição da cobrança

Para instituir a cobrança, são necessários os seguintes conjuntos de bases de informações:

- Base de dados e série histórica de custos atualizados: no início, esses dados serão limitados e a instituição poderá ter dificuldades em obtê-los, uma vez que geralmente estão difusos na administração pública. Caso sejam obtidos, podem não ser reais, por estarem associados a serviços inadequados.

- Levantamento adequado das variáveis que servirão de base para a taxa: área impermeável, área construída etc.
- Mecanismo de cobrança: o ideal é cobrar juntamente a outro serviço existente no município, por exemplo, usando o mesmo mecanismo administrativo da conta de água, o que dilui custos. A alternativa é a cobrança no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) com a taxa de lixo. Essas alternativas devem considerar a diferença de tempo entre a arrecadação e a realização das despesas.
- Base de dados dos contribuintes: esta base de dados permite analisar o efeito da arrecadação ao longo do tempo, e projetar a sua relação com os custos previstos e seus acréscimos.

Esse modelo é o mais aplicado mundialmente, principalmente nos Estados Unidos, onde grande parte das cidades utiliza seus procedimentos. No Brasil, a única cidade que cobra pela drenagem é Santo André, em São Paulo, sendo a cobrança efetuada juntamente aos demais serviços de saneamento. Em Santo André, a cobrança dos serviços baseia-se na área construída, a qual é utilizada como indicador do volume de escoamento superficial adicionado às condições naturais.

A maior desvantagem deste modelo se encontra na dificuldade atual de introduzir qualquer nova taxa ou imposto em qualquer nível de governo no Brasil.¹² Como exemplo tem-se o caso da Taxa de Iluminação Pública que tinha sido adotada por diversos municípios brasileiros na década de 1990 e que fora sendo declarada inconstitucional pelo Judiciário. Como a despesa com iluminação pública tinha grande peso no orçamento dos pequenos municípios e a sua comum inadimplência atrapalharia o próprio processo de privatização das distribuidoras de energia elétrica, foi necessário o esforço legislativo da promulgação da Emenda Constitucional nº 39/2002, para tornar possível a existência do tributo, que fora transformado em Contribuição para Custeio da Iluminação Pública (CF/88, art. 149-A).

4.2.4 Modelo de compensação

O princípio desse modelo considera que o uso do solo altera as condições pré-existentes e produz impactos para a jusante. Nesse sentido, é necessário compensar o poder público por um custo adicionado que o proprietário do imóvel está produzindo na rede pública de águas pluviais.

12. O Tribunal de Justiça de São Paulo declarou inconstitucional, através da Apelação nº 915.660.5/6-00, julgada em 2 de julho de 2009, a Lei Municipal nº 7.606/1997 que instituiu a Taxa de Drenagem Urbana em Santo André – um dos únicos casos conhecidos de adoção da taxa. Em seus votos, a Turma Recursal alegou que drenagem urbana não é um serviço “divisível” por contribuinte e que por isso deveria ser financiada por impostos gerais. O município de Santo André até o presente momento tenta recurso no Superior Tribunal de Justiça (STJ). Embora exista a permissão da taxa pela Lei Federal nº 11.445/2007, ainda existe grande insegurança jurídica sobre o tema pelo conservadorismo dos judiciários locais.

Para controlar os impactos na fonte, pode-se utilizar a infiltração e o armazenamento, como mencionado anteriormente. Quando se utiliza o armazenamento, o impacto do aumento do escoamento superficial continua o mesmo, apenas se transfere no tempo o volume adicionado.

No caso da infiltração, podem-se recuperar as condições de recarga do escoamento e manter para a jusante a mesma vazão pré-existente. Portanto, o controle por volume estaria sujeito a uma penalidade de aumento de volume, mas não de aumento de pico, enquanto a infiltração recuperaria as condições naturais, mantendo as condições pré-existentes a jusante.

Considerando esses princípios, é possível classificar os proprietários que:

- não controlam os impactos;
- controlam suas áreas impermeáveis com amortecimento; ou
- controlam suas áreas impermeáveis, recuperando a infiltração.

Para cada um desses usuários haveria uma taxa específica, baseada na área impermeável do terreno e na conexão com a rede pública.¹³ A compensação teria como finalidade o pagamento das melhorias e a manutenção do sistema de drenagem.

Esse modelo se diferencia do anterior quanto à justificativa e aos incentivos às ações individuais na propriedade. A crítica a esse modelo decorre do seguinte:

- Os incentivos econômicos podem ser pequenos para uma parte da população, levando-a a utilizar pouco destes benefícios, e não incentivando as boas práticas.
- O modelo apresenta risco de desequilíbrio de receitas e despesas, na medida que os usuários passem a adotar medidas individuais de infiltração.

Qualquer uma das duas tendências deve ser prevista nos cálculos econômicos de viabilidade por meio de um estudo de sensibilidade financeira, já que o princípio da compensação é o que baseia o modelo, e deve-se incentivar o processo de mitigação distribuída das áreas impermeáveis nas propriedades.

4.2.5 Modelo integrado

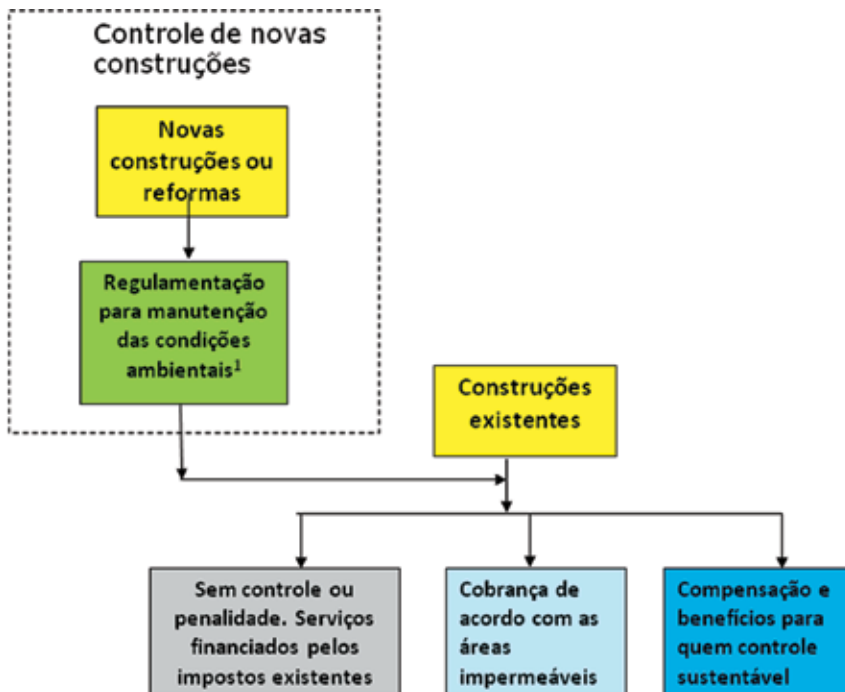
Propõe-se um modelo definido pela integração dos dois últimos, cuja cobrança de taxa visa essencialmente à compensação ambiental dos impactos. É chamado aqui de *integrado* porque reúne o controle dos futuros impactos de novas construções e medidas compensatórias para os empreendimentos já construídos.

13. Em alguns países europeus, adota-se uma taxa anual por metro quadrado de área impermeável, quando não existe controle na residência, e um valor diferenciado em função dos controles.

Na figura 4, são apresentados os componentes do modelo integrado, em que existem duas entradas principais:

- a) Novas construções e reformas, em que é possível exigir a manutenção das condições ambientais naturais. Os impactos futuros podem ser controlados por legislação ou regulamentação apropriada às novas construções e reformas que necessitem de aprovação da administração pública, segundo dois critérios: manter a vazão e os outros condicionantes nas condições de pré-desenvolvimento; manter-se em vazões e condições ambientais que o sistema de drenagem atual suporte. O primeiro critério é o mais utilizado, apesar de ser mais restritivo; o segundo é de difícil aplicação e envolve fortalecimento institucional.
- b) Construções existentes, onde é possível gerenciar de acordo com mecanismos financeiros. Nesse sentido, podem-se adotar os seguintes critérios: *i*) nenhuma ação sobre as construções existentes; *ii*) cobrar uma taxa para as construções que possuem área impermeável, independentemente de seu controle prévio; e *iii*) adotar cobrança diferenciada e benefícios para os que atuam de forma sustentável.

FIGURA 4
Componentes do modelo integrado



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão da drenagem urbana no Brasil mostra um conjunto de problemas que se reflete nos impactos sobre a sociedade e o meio ambiente. Cada indivíduo vem transferindo impactos impunemente para o conjunto da sociedade quando ocupa e impermeabiliza seu lote, aumentando, assim, o escoamento e as inundações a jusante.

Esse processo pode ser contido por regulação e pelo estabelecimento de normas municipais para a transferência do escoamento para a rede pública. A título de exemplo, a regulação implementada em Porto Alegre, em 2000, resultou, depois de sete anos, em uma redução de despesas futuras estimada em R\$ 7 milhões/ano (CARMONA, 2008).

Os instrumentos de controle dos impactos têm se baseado em obras de custos altos, que tendem a produzir mais impactos do que os que estão tentando controlar, já que transferem o aumento das cheias da população de montante para jusante da cidade. Para evitar esse tipo de problema, deve ser elaborado o Plano Diretor de Drenagem Urbana, do qual devem constar soluções para toda a bacia urbana, evitando projetos isolados, que apenas transfiram impactos.

No Brasil, não existem instituições específicas para o desenvolvimento dos serviços de drenagem urbana. A criação dessas instituições depende de cobrança pelos serviços, mas não existe clara percepção pública dos benefícios e da relação entre serviços e benefícios por parte da população. De nada adianta desenvolver planos de drenagem para as cidades se não houver sustentabilidade econômica e técnica das instituições, por meio de orçamento permanente de cobrança pelos serviços, financiamento dos investimentos e capacitação. Reforça-se aqui que, no Brasil, apenas duas cidades possuem serviços de drenagem urbana por instituição definida – Porto Alegre e Santo André –, e apenas uma cobra pelos serviços – Santo André –, sendo o valor cobrado equivalente a cerca de 50% dos custos.

As demais cidades brasileiras apresentam serviços desempenhados por secretarias que não possuem orçamento específico para drenagem urbana e somente atuam quando existem problemas sérios. Ademais, a gestão da drenagem é desassociada dos outros serviços do saneamento básico da cidade. Devido aos aspectos de interferências destes serviços entre si, economicidade e gerenciamento, é recomendável que a gestão seja integrada, para que o conjunto dos serviços mostre resultados para a sustentabilidade dos ambientes urbanos.

Qual seria o custo estimado dos prejuízos causados pelas inundações urbanas no país? O valor calculado a seguir representa uma ordem de magnitude do problema das inundações urbanas no país, podendo variar em função do maior

detalhamento dos dados utilizados. Sabe-se o prejuízo médio anual de inundação de uma bacia urbana, como a de Campo Grande, é de R\$ 240 mil/km² (RHAMA; ECOPRIME; SCHETTINI, 2009). Considerando a densidade populacional urbana brasileira, de aproximadamente 65 habitantes/ha (EMBRAPA, 2008) e o grau de urbanização de 81,3%, para uma população de 188,3 milhões de habitantes (BRASIL, 2010), estima-se que as áreas urbanas somam cerca de 23.500 km². Assim, os prejuízos anuais pelas inundações urbanas no Brasil chegariam a cerca de R\$ 5,6 bilhões (em valores de 2006).

Considerando essa estimativa, em que medida os investimentos necessários para fazer frente aos prejuízos advindos das inundações se justificariam em uma análise benefício – custo? Estima-se que seriam necessários investimentos da ordem de R\$ 2 milhões/km² para reduzir o prejuízo anual estimado em 85% (tempo de recorrência de dez anos). Considerando a vida útil dos projetos de 40 anos e uma taxa de juros de retorno de 6% ao ano, a relação benefício – custo seria de 1,5. Ou seja, o benefício seria 50% superior aos prejuízos.

Portanto, observa-se que existe um benefício direto de investimento na redução de prejuízos econômicos na drenagem, mesmo sem considerar os benefícios sociais e ambientais, os quais, por si só, já justificariam as inversões necessárias para solucionar os problemas das inundações.

A questão essencial da gestão reside no arranjo institucional adequado, o qual, atualmente, se mostra muito frágil. Torna-se necessária uma política nacional que apoie e cobre dos municípios uma gestão adequada da drenagem urbana. Tucci (2005) apresentou uma proposta de política nacional baseada nos três pontos a seguir:

- Estabelecimento de um mecanismo institucional de cobrança dos PDDUs, o qual veio a constar na Lei Federal nº 11.445/2007.
- Criação, no Ministério das Cidades, de uma secretaria técnica nacional de apoio aos municípios, estrutura a ser posteriormente estendida aos estados. A secretaria teria a atribuição de desenvolvimento de padrões de projetos e planos, e capacitação dos diferentes níveis de governo, das entidades de financiamento – Caixa Econômica Federal – e dos profissionais da área.
- Utilização de fundo de investimento já existente, ou criação de fundo específico, para financiar planos e obras de drenagem em padrões técnicos adequados.

A prioridade dos investimentos em drenagem urbana deveria ser dada às maiores cidades, com mais de 500 mil habitantes, englobando cerca de 25% da população brasileira, seguindo para as cidades entre 100 mil e 500 mil

habitantes, e depois para as cidades menores. Os investimentos necessários foram estimados em 2005, em cerca de R\$ 21 bilhões, os quais, distribuídos em 24 anos, representariam menos de 0,2% do produto interno bruto (PIB). Nesse prazo, seriam minimizados todos os impactos identificados, mediante investimentos mais seguros na solução de longo prazo (TUCCI, 2005). Com efeito, a aplicação de expressivos recursos em drenagem urbana, prevista na segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), poderá contribuir para o alcance da meta antes exposta. No “PAC Cidade Melhor”, um dos eixos do PAC 2, estão previstos investimentos de R\$ 11 bilhões em prevenção em áreas de risco no quadriênio 2011-2014, sendo R\$ 10 bilhões para controle de enchentes e inundações – 50% de repasses do orçamento-geral da União (OGU) e 50% de financiamentos. Já em 2010 as seleções para investimentos em obras de drenagem poderão chegar a R\$ 2,2 bilhões com fundos do OGU e R\$ 1,8 bilhão de financiamentos, com prioridade para municípios das 11 maiores regiões metropolitanas, para a Ride de Brasília e para municípios de mais de 70 mil habitantes no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e de mais de 100 mil habitantes nas regiões Sul e Sudeste.

REFERÊNCIAS

ADAMS. Adams County Development Standards and Regulations. **Chapter 9: Storm Drainage and Erosion Control Design and Technical Criteria**, 2005. Disponível em: <<http://www.co.adams.co.us>>. Acesso em: 2006.

AGÊNCIA REGULADORA DE ÁGUAS, ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO DO DISTRITO FEDERAL (ADASA). Disponível em: <<http://www.adasa.df.gov.br>>. Acesso em: 22 dez. 2008.

BAPTISTA, M. B.; NASCIMENTO, N. O.; BARRAUD, S. **Técnicas compensatórias em drenagem urbana**. Porto Alegre, RS: ABRH, 2005. 266 p.

BEECHAM, S. *et al.* Estimating the Treatment and Performance and OSD Characteristics of Both Proprietary and Non-proprietary WSUD Systems at Castle Hill in Sydney. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON WATER SENSITIVE URBAN DESIGN, 2004.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, 1997.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000**. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Brasília, 2000.

_____. Ministério das Cidades. **Termo de Referência do Plano Diretor de Drenagem Urbana de Nova Friburgo**. Brasília, 2005.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Plano Nacional de Saneamento Básico: Pacto pelo Saneamento Básico** (Resolução Recomendada nº 62, de 3 de dezembro de 2008, do Conselho das Cidades). Brasília, 2008a.

_____. Câmara Legislativa Distrital. **Substitutivo ao Projeto de Lei nº 1.019/2008**. Brasília, dez. 2008b.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamentos da União exercício financeiro 2010**: projeto de lei orçamentária (mensagem presidencial). Brasília, 2009.

_____. Disponível em: <http://www.portalbrasil.net/brasil_populacao.htm>. 2010.

BROWN, T.; CARACO, D. Channel Protection. **Water Resources Impact**, v. 16, Nov. 2001.

CANÇADO, V.; NASCIMENTO, N. O.; CABRAL, J. R. Cobrança pela drenagem urbana de águas pluviais: bases conceituais. **Rega**: Revista de Gestão de Água da América Latina, Santiago do Chile, v. 2, n. 3, p. 5-22, 2005

CARMONA, M. **Gestão da drenagem urbana em Porto Alegre**. Monografia – Programa de Gestão de Águas e Resíduos na cidade em cooperação com Itália. Brasília: MCidades, 2008.

COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO DISTRITO FEDERAL (CAESB). Disponível em: <<http://www.caesb.df.gov.br>>. Acesso em: 27 dez. 2008.

COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL (NOVACAP). **Estatuto da Novacap**. Distrito Federal, 1998.

CONCREMAT ENGENHARIA. **Plano Diretor de Drenagem Urbana do Distrito Federal**. Distrito Federal, 2009.

COOMBES, P. J. *et al.* Rainwater tank options for stormwater management in the Upper Parramatta River Catchment. *In*: HYDROLOGY AND WATER RESOURCES SYMPOSIUM, 27, 2002.

CRUZ, M.; TUCCI, C. E. M. Avaliação dos cenários de planejamento na drenagem urbana: **RBRH**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, 2007.

DELETIC, A. The first flush load of urban surface runoff. **Water Research**, v. 32, Issue 8, p. 2462-2470, Aug. 1998.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). **Discussão**, 2008. Disponível em: <<http://www.urbanizacao.cnpm.embrapa.br/conteudo/discussao.html>>. Acesso em: 12 dez. 2008.

FAULKNER, B. The control of surface water runoff from new development - UK national 'policy' in need of review? **Urban Water**, v. 1, Issue 3, p. 207-215, Sept. 1999.

GRATIOT. **Administrative Guidelines for Storm Water Management Requirements and General Compliance Guidelines for Storm Water Drainage System Design for Development and Redevelopment within Gratiot County**, 2005. Disponível em: <<http://www.co.gratiot.mi.us>>. Acesso em: 2006.

GUARULHOS. **Código de Obras do Município de Guarulhos**: Lei 5617 de 9 de novembro de 2000. Município de Guarulhos, 2000.

GUPTA, K.; SAUL, A. J. Specific relationships for the first flush load in combined sewer flows. **Water Research**, v. 30, Issue 5, p. 1244-1252, May 1996.

IBGE. **Censo Demográfico 2000**: características da população e domicílios. Brasília, 2001.

INSTITUTO DE PESQUISAS HIDRÁULICAS (IPH). UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS). **Plano Diretor de Drenagem Urbana de Porto Alegre Fase I**. Porto Alegre: Departamento de Esgotos Pluviais Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2001.

_____. **Plano Diretor de Drenagem Urbana de Caxias do Sul**. Caxias do Sul: Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, 2003.

INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS HÍDRICOS DO DISTRITO FEDERAL – BRASÍLIA AMBIENTAL (IBRAM). Disponível em: <<http://www.ibram.df.gov.br>>. Acesso em: 21 dez. 2008.

IPEA. SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS). PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO (PNSS). **Diagnósticos do Serviço de Águas e Esgotos 2001**, 2002.

JUSTEN FILHO, M. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. Dialética, 2003.

LEOPOLD, L. B. **A view of the river**. Cambridge: Harvard University Press, 1994. 297 p.

LILLE. Reglement D'assainissement. Lille Metropole. **Article 19**: Rejet au milieu naturel superficiel de l'excédent non infiltrable, 2004. Disponível em: <<http://www.lillemetropole.fr>>. Acesso em: 2006.

MACRAE, C. An Alternative Design Approach for the Control of Instream Erosion Potential in Urbanizing Watersheds. *In: PROCEEDINGS OF SIXTH INTERNATIONAL CONFERENCE ON URBAN STORM DRAINAGE, Niagara Falls, Ontario, 1993.*

METCHOSIN. **Bylaw nº 467: For the Protection and Management of Rain Water. 4.4 Rain Water Detention Facilities.** District of Metchosin, 2003. Disponível em: <<http://www.district.metchosin.bc.ca>>. Acesso em: 2005.

NICHOLAS, D. I. On-site stormwater detention: improved implementation techniques for runoff quantity and quality management in Sydney. **Water Science and Technology**, v. 32, Issue 1, p. 85-91, 1995.

OAK CREEK. **Design Manual - Chapter 4 - Storm Water Management.pdf.** City of Oak Creek. Engineering Department, 2005. Disponível em: <<http://www.oakcreekwi.org>>. Acesso em: 2006.

O'LOUGHLIN, G. *et al.* On-site stormwater detention systems in Sydney. **Water Science and Technology**, v. 32, Issue 1, p. 169-175, 1995.

_____. Refining On-Site Stormwater Detention Practice in Sydney. *In: NOVATECH 98' CONFERENCE, Lyon, 1998.*

PEREIRA, P. R. G. **Suporte metodológico de apoio à tomada de decisão no processo de outorga dos direitos de uso de recursos hídricos: aplicação para o caso da bacia do lago Descoberto (Distrito Federal/Goiás).** Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos, 2000.

POISSY. **Dispositions applicables à les zones.** Desserte Par Les Reseaux. 2) Assainissement. c) Définition des débits de pointe acceptables rejetés vers les réseaux pluviaux ou unitaires. Ville de Poissy, 2005. Disponível em: <<http://www.ville-poissy.fr>>. Acesso em: 2006.

RHAMA; ECOPRIME; SCHETTINI. **Plano Diretor de Drenagem Urbana de Campo Grande.** Campo Grande: Prefeitura Municipal de Campo Grande, 2009. v. 8.

ROESNER, L. A.; TRAINA, P. Overview of federal law and USEPA regulations for urban runoff. **Water Science & Technology**, v. 29, n. 1-2, p. 445-454, 1994.

SARTHE. Recueil Des Actes Administratifs Mars 2003. **Environnement**: Loi sur l'eau. 11.4.03-0723. Ruaudin – Z.A.C. des Hunaudières – Monsieur le Maire – Travaux d'aménagement: autorisation. 20/02/03. L'Etat en Sarthe. 2003. Disponível em: <<http://www.sarthe.pref.gouv.fr>>. Acesso em: 2006.

SCHUELLER, T. **Controlling Urban Runoff**: A Practical Manual for Planning and Designing Urban BMPs, 1987.

SCOTT, P.; SANTOS, R.; ARGUE, J. R. Performance, environmental and cost comparisons of onsite detention (OSD) and onsite retention (OSR) in re-developed residential catchments. **Water Science and Technology**, v. 39, Issue 2, p. 33-41, 1999.

SEATTLE. City of Seattle. Seattle Department of Transportation. Seattle Public Utilities. **Drainage Review/Requirements**, 2002. Disponível em: <<http://www.seattle.gov>>. Acesso em: 2006.

SECHELT. **Synopsis of the Regulations and Standards**. District of Sechelt, 2004 (Subdivision and Control Bylaw, n. 430). Disponível em: <<http://www.district.sechelt.bc.ca>>. Acesso em: 2005.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE (SEDUMA). Disponível em: <<http://www.desuma.df.gov.br>>. Acesso em: 20 dez. 2008.

SIMONS, D. B. *et al.* **Flood flows, stages and damages**. Fort Collins: Colorado State University, 1977.

SOIL CONSERVATION SERVICE (SCS). **Urban Hydrology for Small Watersheds**. Washington: U.S. Dept. Agr., 1975 (Technical Release. n. 55).

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS E SANEAMENTO AMBIENTAL (SUDERHSA). Medidas não-estruturais. **Plano Diretor de Drenagem Urbana da Região Metropolitana de Curitiba**. CH2MHILL Engenharia do Brasil Ltda., 2002.

TUCCI, C. E. M. Gerenciamento da Drenagem Urbana. **Revista Brasileira de Recursos Hídricos (RBRH)**, v. 7, n. 1, jan./mar. 2002.

_____. Águas Urbanas. *In*: TUCCI, C.; BERTONI, J. **Inundações Urbanas da América do Sul**. ABRH/GWP, 2003, cap. 2.

_____. **Programa de Drenagem Sustentável: apoio ao desenvolvimento do manejo das águas pluviais urbanas – Versão 2.0.** Brasília: MCidades, 2005.

_____. Inundações urbanas. **ABRH Rhama**, 2007. 356 p.

_____. Águas urbanas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 97-112, 2008.

_____. **Integrated Urban Water Management in Large Cities A Practical Tool for Assessing Key Water Management Issues in the Large Cities of the Developing World.** World Bank. 186 p. Draft.

TUCCI, C. E. M.; HESPANHOL, I.; CORDEIRO NETTO, O. M. Cenário de gestão da água no Brasil: uma contribuição para a visão mundial da água. **RBRH**, v. 5, n. 3, 2000.

TUCCI, C. E. M.; MELLER, A. Regulação das águas pluviais urbanas. **REGA**, ABRH/Brasil, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 75-89, 2007.

UNITED NATIONS (UN). **Urban and Rural 2007**, 2007. Disponível em: <http://www.un.org/esa/population/publications/wup2007/2007urban_rural.htm>. Acesso em: 16 jan. 2009.

UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (USEPA). Office of Water. **Investigation of Inappropriate Pollutant Entries into Storm Drains Systems: A User's Guide.** Washington, DC, 1993a. EPA/600/R-92/238.

_____. **Guidance specifying Management Measures for Sources of Nonpoint Pollution in Coastal Waters.** Washington, DC: Environmental Protection Agency, 1993b. EPA 840-B-92-002. Disponível em: <<http://www.epa.gov/owow/nps/MMGI/index.html>>. Acesso em: 2006.

_____. **Results of Nationwide Urban Runoff Program.** Washington, DC: Water Planning Division: 1993c. v. 1.

_____. **Low Impact Development (LID): A Literature Review.** Washington, DC, 2000. 35 p. Disponível em: <[ftp://lowimpactdevelopment.org/pub](http://lowimpactdevelopment.org/pub)>.

URBONAS, B.; ROESNER, L. A. Hydrologic Design for Urban Drainage and Flood Control. *In*: MAIDMENT, D. R. (Ed.). **Handbook of Hydrology**, 1993, cap. 28. WAINE. **Stormwater Ordinance Summary and Administrative Rules.** Department of Environment of Wayne County, Mar. 2005. Disponível em: <<http://www.waynecounty.com>>. Acesso em: 2006.

WILKEN, P. **Engenharia de drenagem superficial**. São Paulo: CETESB, 1978.

WORLD BANK. **World Development Report 2009**: Reshaping Geography Economic, 2009.

WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME. **The United Nations World Water Development Report 3**: Water in a Changing World. Paris: Unesco; London: Earthscan, 2009.

ANEXO

1 INVESTIMENTOS EM DRENAGEM URBANA NO BRASIL: 2003-2009

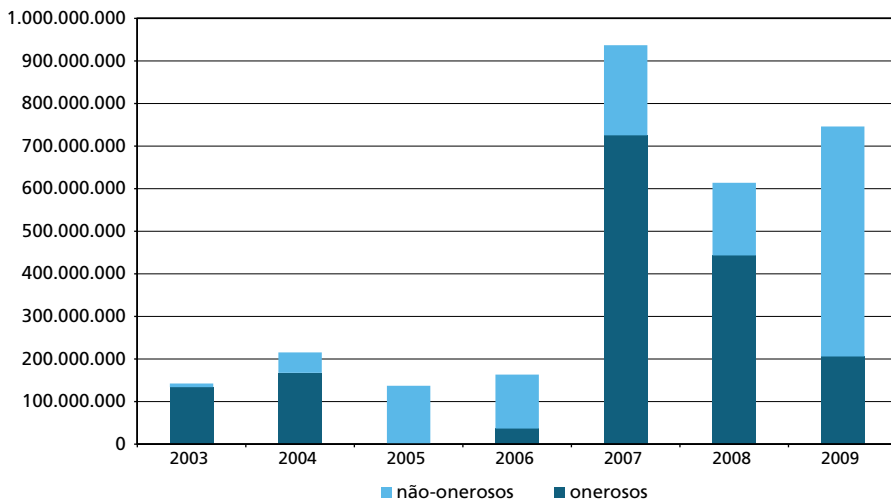
A partir do início da implantação do PAC, em 2007, foram revertidas limitações financeiras que restringiam os investimentos em saneamento básico. Com isso, o volume de contratações passou de uma média inferior a R\$ 3 bilhões anuais, verificada no período 2003-2006, para cerca de R\$ 10 bilhões, em 2007, e para mais de R\$ 12 bilhões em 2008 (BRASIL, 2009).

A presença da drenagem urbana nos investimentos do setor de saneamento está apresentada no gráfico 1 a seguir.

GRÁFICO 1

Valores comprometidos para drenagem urbana, por tipo de fonte de recursos – 2003-2009

(Em R\$ correntes)



Fonte: SNSA/MCidades.

Constata-se que a evolução dos investimentos da União em drenagem urbana acompanhou a dos investimentos em saneamento básico, como um todo: no período 2003-2006, a média anual dos valores comprometidos para drenagem urbana foi de pouco mais de R\$ 160 milhões, crescendo extraordinariamente no período seguinte e atingindo cerca de R\$ 937 milhões, em 2007, R\$ 614 milhões, em 2008, e R\$ 746 milhões, em 2009. Ou seja, a média anual dos três anos do segundo período corresponde a cerca de 4,6 vezes o valor da média anual do primeiro período. Também é importante destacar que, ao longo de ambos os períodos, a tendência geral tem sido de aumento dos recursos não onerosos, que

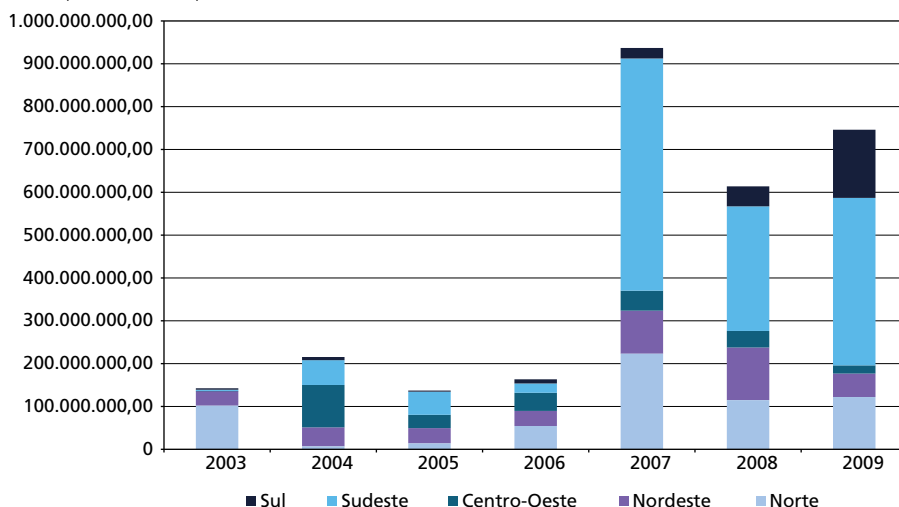
são também capazes de manter altos os níveis de investimento total, sobretudo em 2009, por exemplo, quando houve queda nos recursos onerosos. Os recursos totais comprometidos para investimentos em drenagem urbana considerando o período 2003-2009 como um todo foram da ordem de R\$ 2,96 bilhões, sendo cerca de 42% oriundos de recursos não onerosos e 58% de fontes onerosas.

A distribuição dos recursos nas grandes regiões do país está apresentada no gráfico 2, a seguir.

GRÁFICO 2

Valores compromissados para drenagem urbana, por região – 2003-2009

(Em R\$ correntes)



Fonte: SNSA/MCidades.

O somatório dos investimentos em drenagem urbana, no período 2003-2006, mostra que os valores destinados a cada uma das regiões são bastante próximos (entre R\$ 136 milhões e R\$ 176 milhões, por região, ao longo de quatro anos), com exceção do Sul, para o qual foram destinados somente R\$ 23 milhões.

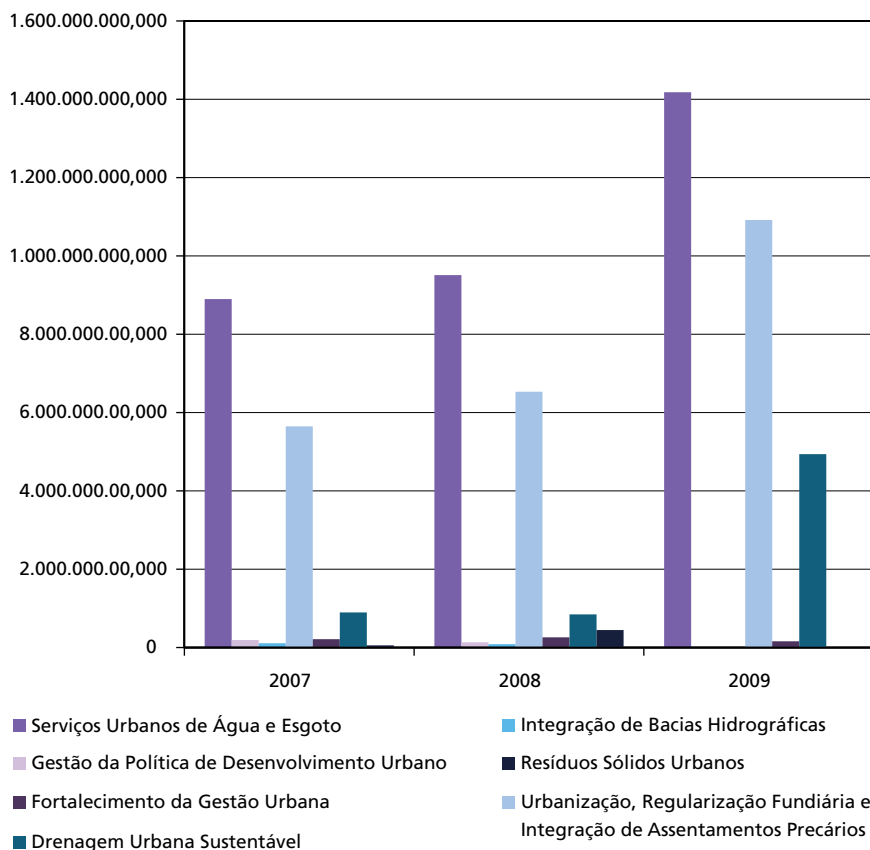
No período que se inicia em 2007, destaca-se o acréscimo extraordinário dos investimentos em estados do Sudeste, capitaneados por São Paulo, cujas contratações com recursos onerosos superaram R\$ 500 milhões ao longo de três anos, embora os investimentos nas outras regiões do país também tenham apresentado crescimento. Assim, de 2007 a 2009, o Sul mostra valores compromissados que somam R\$ 230 milhões, superados pelo Sudeste (R\$ 1,22 bilhão), pelo Norte – outra região que se destaca, e cujos recursos totalizam R\$ 460 milhões em três anos – e pelo Nordeste, com R\$ 278 milhões. O Centro-Oeste, em comparação com o período anterior, mostra queda do investimento, com R\$ 104 milhões.

Os recursos para drenagem urbana encontram-se nos âmbitos da Fundação Nacional de Saúde e dos Ministérios da Integração Nacional e das Cidades. Tomando-se somente este último, é relevante observar a participação do Programa Drenagem Urbana Sustentável entre os demais programas que possuem ações de saneamento básico desse ministério, executados, todos eles, com recursos não onerosos, conforme está no gráfico adiante, que aborda os valores empenhados e liquidados no período mais recente.

GRÁFICO 3

Valores empenhados e liquidados, por ano e por programa sob gestão do Ministério das Cidades e com ações de saneamento básico

(Em R\$ correntes)



Fonte: Sidor – dados fornecidos pela SNSA/MCidades.

Obs.: Foram incluídas as ações "Apoio à implantação e ampliação de sistemas de drenagem urbana sustentáveis" e "Gestão e administração", esta do Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto – ambas função urbanismo. Também foram computados os recursos das ações dos programas "Serviços Urbanos de Água e Esgoto" e "Resíduos Sólidos Urbanos" com a função saúde. A partir de 2008, o Programa Drenagem Urbana Sustentável passou a ser especificado como Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial – mas todas as ações abrangidas pelo programa fazem menção apenas à drenagem urbana e ao manejo de águas pluviais.

O Programa Drenagem Urbana Sustentável possui o terceiro maior montante de recursos entre todos os referentes a saneamento básico: no triênio analisado, foram empenhados e liquidados recursos da ordem de R\$ 668 milhões, com crescimento notável no fim do período, e com promessa de manutenção de nível alto de investimento em 2010, uma vez que o atual orçamento exhibe dotação de R\$ 545 milhões. Por outro lado, a Drenagem Urbana respondeu por 10,4% dos recursos, o que é pouco se comparado ao Programa Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários, cujas ações de saneamento integrado em urbanização de favelas passaram a ter grande prioridade e visibilidade na atual gestão, pois estão associadas ao PAC, concentrando 36,1% dos recursos para saneamento básico do MCidades. Mas a maior parte dos recursos está englobada no programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto, cujas ações envolveram 50,9% dos recursos para saneamento. Já os demais programas tiveram, em conjunto, apenas 2,6% dos recursos do MCidades para saneamento.¹⁴

Detalhando-se a natureza das ações compreendidas no Programa Drenagem Urbana Sustentável, verifica-se que elas contemplam tanto medidas estruturais como não estruturais. Ambas as ações são voltadas ao apoio a estados e municípios e, com relação às primeiras, há que destacar a diretriz de que as intervenções propostas devam, preferencialmente, privilegiar a redução, o retardamento e o amortecimento do escoamento das águas pluviais. Assim, as obras de canalização somente serão admitidas nos casos em que as soluções preferenciais se mostrarem inviáveis, e quando for comprovado que os impactos gerados pela intervenção são de baixa magnitude, e que serão mitigados. Quanto às segundas, além do financiamento de planos diretores e projetos de drenagem, prevê ainda o apoio a iniciativas de capacitação e desenvolvimento institucional e de recursos humanos, fortalecimento social e avaliação.¹⁵

Finalmente, cabe destacar que, no momento, encontra-se em elaboração o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), o qual deverá ser o principal instrumento da política do setor de saneamento. A Resolução Recomendada nº 62, de 3 de dezembro de 2008, do Conselho das Cidades, denominada “Pacto pelo Saneamento Básico”, traz o delineamento da “concepção do PLANSAB e as definições em termos de conteúdo, pressupostos, grandes desafios, eixos estruturantes, temas e objetivos prioritários do Plano”.

14. São os programas: Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano, compreendendo ações de reordenamento institucional e operacional do setor de saneamento; Integração de Bacias Hidrográficas, com ações de saneamento localizadas em municípios das bacias receptoras da integração com o Rio São Francisco; Fortalecimento da Gestão Urbana, que apoia a realização de estudos e projetos de saneamento; e Resíduos Sólidos Urbanos.

15. Conforme página do MCidades: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/saneamento-ambiental/programas-e-acoes-1/drenagem-urbana/apoio-a-estados-e-municipios-para-elaboracao-de-projetos-de-drenagem-urbana-sus>>.

Conforme as diretrizes para investimentos no setor saneamento expressas no “pacto”, o PLANSAB deverá “definir claramente as fontes de recursos para os seus programas, tendo em vista a continuidade no curto, médio e longo prazo dos investimentos necessários a que os objetivos e metas sejam alcançados”, e já orientará a elaboração do Plano Plurianual 2012-2015.

Somando-se a iminência de sua conclusão à observação do crescimento e da permanência da aplicação de recursos para saneamento, em geral, e para drenagem urbana, em particular, pode-se inferir que há, *de fato*, a configuração de uma política nacional de drenagem urbana, com a particularidade de que sua efetivação institucional dá-se paralelamente ao estabelecimento de uma nova ordem de grandeza para os investimentos no setor, haja vista o já referido advento do PAC e a ampliação de sua abrangência, com o PAC 2, em que estão destinadas à área de drenagem R\$ 10 bilhões no quadriênio 2011-2014. Quanto à natureza dos investimentos, tomando-se novamente as diretrizes do Programa Drenagem Urbana Sustentável, pode-se afirmar que essas estão alinhadas com as concepções técnicas mais atualizadas as quais, também, deverão ser incorporadas pelo PLANSAB, como já prevê o “Pacto pelo Saneamento Básico”.

RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS: PANORAMA ATUAL, DESAFIOS E PERSPECTIVAS

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como objetivos apresentar de forma sintética um diagnóstico sobre a situação atual da gestão de resíduos sólidos no Brasil, comentar sobre algumas iniciativas de políticas públicas federais que tentam aprimorar essa gestão e apresentar algumas propostas para superar os desafios identificados. Este estudo tem como foco a gestão dos resíduos sólidos domésticos; dessa forma, não serão feitas considerações específicas sobre resíduos de construção e demolição, resíduos de serviço de saúde ou resíduos industriais. O texto encontra-se organizado em três seções principais, além desta introdução.

A seção 2 apresenta um diagnóstico da gestão de resíduos sólidos no Brasil, considerando questões ligadas à geração e à coleta de resíduos, sua disposição final, bem como à reciclagem e ao papel dos catadores de material reciclável nas atividades de coleta seletiva. Esta seção tem um caráter mais descritivo e utiliza dados retirados principalmente de três fontes de informação: Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB),¹ Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)² e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).³

A partir desse conjunto de dados, a PNAD foi utilizada especialmente para verificar a evolução da taxa de cobertura de coleta. Os dados da PNSB e do SNIS serviram para avaliar questões ligadas às formas de tratamento e disposição final, ao financiamento e ao custeio e à presença de catadores de lixo. Entretanto, os dados das duas pesquisas não são comparáveis, uma vez que a amostra do SNIS ainda não é considerada representativa para todo o país. Além disso, esta vem aumentando a cada ano, para garantir a consistência temporal, ao invés de se utilizar toda a amostra, somente foram analisados dados dos municípios que participaram das edições de 2002 e de 2007.

1. Pesquisa sem periodicidade definida, realizada pelo IBGE em todos os municípios do país, por meio de aplicação de questionário junto a empresas e órgãos públicos que prestam serviços de saneamento.

2. Pesquisa anual feita pelo Ministério das Cidades, iniciada no âmbito do Programa Nacional de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), que obtém informações para uma amostra de municípios do país, extraída junto a empresas e órgãos públicos que prestam serviço de saneamento.

3. Pesquisa domiciliar feita anualmente pelo IBGE, em 10 regiões metropolitanas e municípios autorepresentativos e não autorepresentativos, tendo como fonte de informação a população de forma geral.

A seção 3 analisa as principais iniciativas e ações federais com relação aos resíduos sólidos urbanos. Nessa seção, são discutidos o projeto de lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e a Lei do Saneamento, bem como algumas das premissas que estão por trás dessas iniciativas, como a responsabilidade pós-consumo e a cobrança por serviços de gestão de resíduos. Essa seção ainda discute outras iniciativas do Poder Executivo, como as diferentes ações previstas no Plano Plurianual (PPA) e algumas estratégias para a inserção social dos catadores.

Por fim, a seção 4 apresenta algumas considerações finais e propõe reflexões para pesquisadores e elaboradores de políticas públicas.

2 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ATUAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

Tradicionalmente, a gestão de resíduos sólidos no Brasil tem sido adotada a partir do paradigma “o que os olhos não veem; o coração não sente”, que se verifica também no esgotamento sanitário. Existe uma forte atuação do poder público na coleta e transporte dos resíduos para longe dos centros populacionais, porém o tratamento e a disposição final ocorrem de forma bastante deficiente. Em parte, isto se deve ao fato de que uma gestão adequada de resíduos sólidos ainda não foi colocada como foco das demandas da sociedade para com o poder público municipal (LAYARGUES, 2002).

No caso dos resíduos sólidos, esse comportamento é bastante visível nos altos níveis de cobertura de coleta domiciliar e no pequeno número de aterros sanitários existentes no país. Assim como a disposição final, o tratamento dos resíduos sólidos também é feito de forma bastante rudimentar. Historicamente a coleta seletiva foi ignorada pelos governos locais e a reciclagem somente ocorreu devido ao trabalho dos catadores, atividade que apenas recentemente vem recebendo apoio do poder público e da iniciativa privada. Estes pontos são discutidos em maiores detalhes ao longo desta seção.

2.1 Geração e coleta

Conforme mencionado anteriormente, a coleta e o transporte dos resíduos sólidos têm sido o principal foco da gestão de resíduos sólidos, especialmente em áreas urbanas, a tabela 1 apresenta esta evolução desde 1989. Apesar de alguma oscilação para os dados de cobertura da coleta nas áreas urbanas (1992 e 2001) a taxa de cobertura vem crescendo, já alcançando em 2007 quase 90% dos domicílios do país e se aproximando da totalidade dos domicílios urbanos.

TABELA 1
Cobertura da coleta direta e indireta de resíduos sólidos – 1989-2007
 (Em %)

	1989	1992	1995	1998	2001	2004	2007
Cobertura geral							
Brasil	62,9⁽¹⁾	66,5⁽¹⁾	72,0	78,3	83,2	84,8	87,4
Urbano							
Brasil	78,3	81,4	86,7	92,4	94,9	96,3	97,9
Norte	55,4	56,0	64,1	77,3	85,3	89,0	95,3
Nordeste	62,2	65,9	73,7	83,7	88,4	90,8	94,2
Sudeste	85,2	88,0	91,9	96,1	97,8	98,7	99,3
Sul	83,4	89,8	94,7	97,4	98,1	98,8	99,4
Centro-Oeste	74,7	77,6	86,0	94,1	95,7	97,4	98,6
Rural							
Brasil	3,2⁽¹⁾	6,7⁽¹⁾	10,4⁽¹⁾	17,5⁽¹⁾	15,7⁽¹⁾	21,7	28,6
Norte	nd	nd	nd	nd	nd	16,7	22,5
Nordeste	3,5	6,0	7,5	10,5	8,7	11,4	16,9
Sudeste	2,8	9,7	15,2	25,8	27,9	38,2	45,0
Sul	5,1	6,6	12,5	22,9	20,5	30,7	44,5
Centro-Oeste	3,3	2,2	7,3	20,9	11,3	20,5	21,6

Fontes: IBGE (1990, 1993, 2010).

Nota: ¹ Exclusive os domicílios da área rural da região Norte.

Obs.: nd = Não disponível.

Apesar do elevado índice, essa cobertura é distribuída de forma desigual ao longo do território. Existem diferenças entre as taxas de cobertura nas várias regiões do país, sendo as regiões Norte e Nordeste aquelas com menor taxa. Porém, as maiores discrepâncias ocorrem quando se comparam os domicílios urbanos com os domicílios rurais; enquanto a coleta aproxima-se do índice de 98% nas cidades,⁴ a coleta em domicílios rurais dificilmente alcança metade da taxa de cobertura das áreas urbanas nas regiões Sudeste e Sul, estando ainda abaixo dos 25% de cobertura nas demais regiões.

Devido à dispersão dos domicílios rurais, não se defende aqui que se reproduza nesses locais o modelo de coleta urbana, entretanto, avanços são necessários. Tradicionalmente, os resíduos sólidos produzidos nas propriedades rurais eram

4. Deve-se levar em conta que as altas taxas de cobertura em área urbana incluem tanto coleta direta – quando os resíduos são coletados diretamente por serviço de limpeza pública – quanto indireta – quando os resíduos são colocados em caçamba e coletados posteriormente. O segundo caso é mais sensível a uma má gestão pública, pois se o material ficar acondicionado nas caçambas por muito tempo, pode se tornar um foco de vetores de doenças. Entretanto, o indicador quantitativo de cobertura não permite uma análise da qualidade do serviço, devendo ser complementado por outros estudos.

“tratados” e dispostos no próprio domicílio: a fração orgânica era utilizada para alimentar animais ou disposta diretamente no solo, onde se degradava naturalmente. Ao mesmo tempo, a parte não orgânica, gerada em pequena quantidade, era reaproveitada e transformada em utensílios domésticos, por fim o que não pudesse ser reutilizado era queimado, enterrado ou disposto diretamente ao solo. Porém, o acesso aos bens industrializados vem aumentando e, conseqüentemente, também vem crescendo a presença de resíduos não orgânicos. Nesse sentido, a participação de produtos que geram resíduos perigosos – como baterias, lâmpadas fluorescentes, embalagens de produtos químicos etc. – também vem se ampliando. Por esse motivo, é importante que os governos locais desenvolvam estratégias de coleta e tratamento, mesmo com baixa frequência, para atender aos domicílios localizados em áreas rurais.

2.2 Disposição final

A tabela 2 apresenta a evolução das formas de tratamento e destino final entre 1989 e 2000. Nessa tabela, lixões e aterros controlados são classificados conjuntamente, por ambos serem considerados formas inadequadas de disposição final. Lixões, de forma geral, são terrenos onde apenas ocorre a deposição dos resíduos, enquanto os aterros controlados recebem algum tratamento mínimo – tal como cobertura periódica com terra ou isolamento da área. Aterros sanitários, por sua vez, consistem em áreas que, antes de receber o lixo, passam por um processo de impermeabilização do solo e recebem infraestrutura para coleta e tratamento de chorume e gases. Sua operação também é distinta, uma vez que há cobertura diária do material e do plano de encerramento, quando do fim de sua vida útil. Aterros para resíduos especiais são mais sofisticados que os aterros sanitários, pois recebem materiais tóxicos, inflamáveis ou corrosivos resultantes, principalmente, de atividades industriais. Usinas de compostagem e de reciclagem são unidades que recebem os resíduos da coleta regular e realizam atividades de separação dos materiais recicláveis e tratamento da fração orgânica para a produção de composto.

Os dados apresentados dizem respeito ao número de instalações de tratamento – disposição e quantidade de material recebido. A maior participação dos aterros sanitários na aferição em quantidade de resíduos deve-se ao fato de a maioria destes tipos de aterros estar localizada em municípios de maior porte, com maior população, geração de resíduos e capacidade técnico-financeira. Ao mesmo tempo, os lixões são mais frequentemente encontrados em pequenos municípios (CAMPOS, 2009).

Apesar de ter havido uma sensível melhora da disposição final dos resíduos sólidos no período entre 1989 e 2000, a situação apresentada pela última PNSB era ainda bastante negativa. Em 1989, apenas 9,3% dos resíduos coletados eram

encaminhados para aterros sanitários, tendo este percentual sido ampliado para 36,2% em 2000. Da mesma forma, houve um pequeno aumento da quantidade de resíduos encaminhados para usinas de compostagem, reciclagem e incineradores.

Essa mudança esteve relacionada ao aumento da abertura de novos aterros sanitários ao longo desse período, uma vez que eles aumentaram sua participação no total de unidades de 2,2% para 12,8%. De forma semelhante houve um aumento do número de aterros para resíduos especiais e de unidades de tratamento.

TABELA 2
Tratamento e destino final dos resíduos sólidos – 1989 e 2000
(Em %)

Unidades	1989		2000	
	Quantidade de resíduos	Número de instalações	Quantidade de resíduos	Número de instalações
Aterros sanitários	9,3	2,2	36,2	12,8
Aterros para resíduos especiais	0,0	0,5	nd	7,1
Usinas de compostagem, reciclagem e incineradores	2,1	2,9	4,3	10,4
Lixões e aterros controlados ¹	88,5	94,4	59,5	69,7

Fontes: IBGE (1992, 2002).

Obs.: nd = não disponível.

Nota: ¹ Lixões e aterros controlados são considerados instalações distintas. Lixões, de forma geral, são terrenos em que apenas ocorre a deposição dos resíduos; enquanto que os aterros controlados recebem algum tratamento mínimo – tal como cobertura periódica com terra ou isolamento da área. Apesar dessa diferença, ambas as soluções são consideradas inapropriadas do ponto de vista da saúde coletiva ou da proteção ambiental e, por esse motivo, foram agrupadas na tabela.

Entretanto, esse avanço ainda se mostra muito abaixo do necessário para que a disposição de resíduos deixe de contaminar solo e corpos d'água, ou de ameaçar a saúde da população. Os avanços têm ocorrido de forma irregular, uma vez que não há um esforço coordenado para fechamento dos lixões ativos, dependendo em algumas situações, da “boa vontade” dos prefeitos, em outras de ações do Ministério Público (MP) ou da pressão de órgãos estaduais ou federais de controle ambiental. Para garantir ações coordenadas e continuadas entre os diferentes órgãos públicos ainda é necessário que a construção de aterros sanitários seja incluída na agenda pública e que seja criado um plano de erradicação dos lixões (MAGALHÃES, 2009).

Uma das forças motivadoras do fechamento de alguns lixões tem sido o financiamento do Ministério das Cidades (MCidades), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) para a implantação de aterros. Porém, não é incomum que ao longo dos anos esses aterros se transformem em lixões (BRASIL, 2008a), uma vez que, após as obras, as prefeituras não preveem recursos humanos e financeiros para sua operação e manutenção.

Uma das alternativas propostas para minimizar esse problema, ao menos nos pequenos municípios, tem sido a criação de consórcios intermunicipais. Os defensores deste tipo de arranjo argumentam que os consórcios permitem um compartilhamento dos técnicos, um aumento da economia de escala e redução dos custos fixos do aterro, além de uma maior segurança institucional da continuidade do investimento (CAMPOS, 2009). Por outro lado, não é incomum a resistência dos municípios a esta solução, seja por questões político-partidárias, seja por dificuldades de se encontrar um local consensual para a implantação dos aterros. Portanto, apesar dos potenciais benefícios dos consórcios ainda parece ser necessário disseminar a proposta e organizar exemplos de experiências exitosas.

2.3 Catadores, coleta seletiva e reciclagem

De forma geral, a gestão dos resíduos sólidos pode ser definida como problema a partir de dois enfoques: um ambiental – tecnológico e outro social. Na primeira perspectiva, a argumentação gira em torno de questões de saúde pública, finanças ou uso de recursos naturais. Nesse sentido, o principal objetivo é a reintrodução dos materiais no ciclo produtivo. Por outro lado, o enfoque social busca debater a questão da exclusão social, a partir do debate sobre o papel e a realidade dos catadores de material reciclável (OLIVEIRA, 2009).

No Brasil, a coleta seletiva e a reciclagem foram reivindicadas, tradicionalmente, a partir da perspectiva ambiental – tecnológica. Estas demandas surgiram a partir do movimento ambientalista, principalmente devido à sua origem urbana, bem como à “inspiração” nos equivalentes europeus e norte-americanos. Apesar de mais de 30 anos na agenda ambiental, as iniciativas municipais para lidar com estes problemas foram incipientes até meados da década de 1990, quando o problema foi redefinido a partir de uma perspectiva social. Desde então, importantes mudanças vêm ocorrendo nas decisões políticas sobre coleta seletiva e inclusão social dos catadores, bem como sobre o monitoramento e o levantamento de estatísticas sobre essas atividades.

Embora, historicamente, a maior parte dos materiais recicláveis tenha retornado às indústrias devido ao trabalho dos catadores, o enfoque na perspectiva ambiental manteve estes atores invisíveis, condenando-os à informalidade e mantendo-os à margem das tomadas de decisão e das políticas públicas (OLIVEIRA, 2009). O excedente de mão de obra pouco qualificada nas áreas urbanas serviu de base para a construção do setor de reciclagem no Brasil. Por estes trabalhadores sujeitarem-se a baixos pagamentos, eles tornaram possível às indústrias obterem materiais recicláveis a baixo custo. Ao mesmo tempo, devido à informalidade dos catadores, o preço doméstico da sucata pôde ser sempre ajustado de acordo com a variação de preço das *commodities* e das sucatas no mercado internacional, dando às indústrias a flexibilidade necessária para optar entre sucatas domésticas, sucatas

importadas ou matéria-prima virgem (BOSI, 2008).

Tal situação somente foi possível devido à estrutura oligopsônica do setor de reciclagem no Brasil. Muitos dos produtos normalmente reciclados são intensivos em capital e têm na economia de escala um importante fator de competitividade, tanto em sua fase de produção quanto de reciclagem.⁵ Por esse motivo, há um pequeno número de empresas que realiza a reciclagem, quase sempre em larga escala, exigindo o fornecimento de grande quantidade de material reciclável. Este fator, além da possibilidade de importar matéria-prima, dá a estas poucas e grandes empresas um poder de barganha elevado. Essa estrutura desce de forma piramidal ao longo da cadeia de comercialização de material reciclável. Assim, as empresas compram de grandes comerciantes de sucatas, que compram de pequenos e médios comerciantes, que compram dos catadores. Em cada passagem, normalmente o poder do comprador é maior que do fornecedor, sendo esta característica reforçada pela vulnerabilidade social dos catadores (BOSI, 2008; GIOVANNINI; KRUGLIANSKAS, 2008; OLIVEIRA, 2009).

Essa situação foi uma das principais características do mercado de reciclagem. Como o setor se estruturou, em grande parte, na informalidade e à margem das políticas públicas, a condição dos catadores foi consolidada como base de todo o setor (LAYARGUES, 2002). As políticas para este público somente começaram a surgir de forma mais consistente a partir de meados da década de 1990. Esta mudança, entretanto, não ocorreu espontaneamente, mas foi consequência de uma sequência de episódios retratados pela mídia, da mobilização de uma série de atores e de campanhas bem estruturadas de formação de opinião pública.

Sociólogos e analistas políticos já reconheceram o importante papel da mídia para chamar atenção para problemas sociais e colocá-los na agenda da sociedade e dos tomadores de decisão (HANNIGAN, 1995; KINGDOM, 1984; SOLESBURY, 1976; SPECTOR; KITSUSE, 1973, 1998). No caso dos catadores de material, isto ocorreu em 1994, quando jornais do país inteiro descreveram o caso de crianças que foram intoxicadas após comerem alimentos retirados do lixão de Aguazinha, em Pernambuco. A notícia chamou atenção da população, não apenas pelas vítimas serem crianças, mas também por indícios de que resíduos de serviço de saúde estavam misturados aos alimentos que as crianças consumiram (ABREU, 2001).

A notícia sobre as crianças de Aguazinha chamou atenção do escritório do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) no Brasil, motivando-o a criar um programa que demandasse por melhores condições de vida para as crianças que moravam e trabalhavam nos lixões do país. Em sua campanha, o

5. De forma geral, essa característica se aplica para os setores de alumínio, metais ferrosos, vidro e papel. No caso dos plásticos, normalmente a produção de matéria-prima virgem exige grande capital, mas a reciclagem pode ser feita em pequenas unidades.

UNICEF buscou influenciar tanto a agenda social quanto a política. Envolver a sociedade foi uma decisão de estratégia, uma vez que a gestão dos resíduos sólidos é uma responsabilidade municipal e o UNICEF não teria capacidade para mobilizar mais de 5.000 municípios.

Como forma de tentar influenciar a agenda do governo, o UNICEF optou por criar, ainda em 1994, uma nova arena de debate político: o Fórum Nacional Lixo e Cidadania (FNLC). Além do UNICEF, integravam este fórum órgãos do governo federal – Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Saúde (MS) e Ministério Público Federal (MPF) – e representantes de movimentos sociais. De forma a definir o problema, em 1999, o FNLC identificou mais de 45 mil crianças e adolescentes morando e trabalhando em lixões (ABREU, 2001). Nesse mesmo ano, foi criada a campanha Criança no Lixo Nunca Mais e foram estabelecidos Fóruns Lixo e Cidadania nos estados e nos municípios.

Nesse contexto, a mobilização política permitiu que, a partir de 2000, as crianças catadoras fossem incluídas no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Estas crianças foram não apenas incorporadas ao programa, como também consideradas casos prioritários. A iniciativa permitiu, entre 2000 e 2002, a cessão de mais de 40 mil bolsas para estas crianças, condicionada a sua retirada dos lixões. As crianças beneficiadas encontravam-se principalmente no Nordeste, que recebeu 49% das bolsas, participação bastante superior ao Sudeste (18%), Norte (14%), Sul (12%) e Centro-Oeste (7%) (ABREU, 2002).

À medida que os fóruns foram sendo consolidados, introduziram-se novas questões ao debate, como o fechamento e a recuperação de lixões, e o aumento da renda e apoio à organização dos catadores de material reciclável. A capilaridade dos Fóruns Lixo e Cidadania foi uma estratégia fundamental para a consolidação da situação dos catadores e da coleta seletiva como um problema social. Após quatro anos do programa, 2,4 mil prefeituras assumiram o compromisso de retirar crianças dos lixões e mais de 46 mil crianças deixaram de trabalhar com lixo (ABREU, 2002).

Diferentes instituições do governo federal, que participavam do FNLC, foram importantes catalisadoras do financiamento desses programas, destacando-se o MMA, a Funasa e a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (Sedu), da Presidência da República (PR), que foi incorporada posteriormente ao Ministério das Cidades.

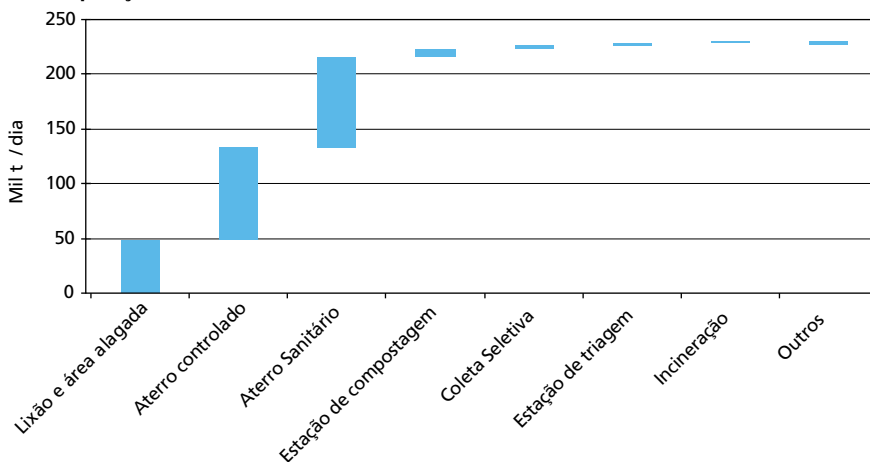
Entretanto, um dos principais desdobramentos do FNLC foi a criação do Movimento Nacional dos Catadores e Materiais Recicláveis (MNCR). O MNCR começou a se formar ainda em 1999, no I Encontro Nacional de Catadores de Papel e foi fundado em 2001, durante o I Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, em Brasília, onde se encontraram cerca de

1.700 catadores (MNCR, 2008). Esta mobilização de diferentes atores sociais, e dos próprios catadores, começou a influenciar decisões de políticas, bem como o monitoramento de sua situação.

Em 1989, apenas 58 municípios possuíam sistemas de coleta seletiva (IBGE, 1992), por outro lado, em 2000, havia 451 programas em atividade, além de 50 interrompidos. Apesar desse aumento no número de municípios, a abrangência ainda era limitada, pois somente 178 (39,5%) prestavam o serviço em todo o município. O destino dos resíduos na maioria desses municípios (71%) era a comercialização, sendo comerciantes de materiais recicláveis, indústrias recicladoras e depósitos aparistas, os principais receptores, uma vez que recebiam o material coletado em 84% desses municípios (IBGE, 2002).

Com relação à quantidade coletada de resíduos recuperados, dados da PNSB de 2000 indicam que os programas de coleta seletiva existentes em todo o país coletaram aproximadamente 4.290t de resíduos por dia. Considerando que naquele ano foram coletados de forma não seletiva 228,4 mil t por dia, a coleta seletiva conseguiria recuperar 1,8% dos resíduos coletados no país. Além desta quantidade, as coletas regulares de resíduos sólidos – sem separação domiciliar – encaminharam 2.265t para usinas de triagem e 6.549,7t para usinas de compostagem. Dessa forma, pode-se estimar que os sistemas municipais recuperaram, naquele ano, 13.104,7t, o que representou apenas 5,6% de todo o lixo coletado no país. Todavia, a eficiência real da recuperação de resíduos foi inferior a este índice, uma vez que as usinas têm uma taxa de recuperação de material muito pequena e o composto produzido a partir de lixo misturado tem também uma utilização muito restrita, devido à sua má qualidade (IBGE, 2002).

GRÁFICO 1
Disposição final de resíduos sólidos – Brasil, 2000



Apesar dessa baixa eficiência, a ação dos catadores sempre garantiu um fluxo relativamente alto de materiais recicláveis para as indústrias, porém, o governo federal não possui dados oficiais do número de catadores atuando no Brasil. Segundo a PNSB, em 2000 existiam 24.340 catadores de material reciclável trabalhando em locais de disposição final de lixo – este número não inclui aqueles que trabalham nas ruas. Estes catadores estariam distribuídos em 1.548 municípios, dos quais apenas 250 teriam algum programa de apoio, e somente 49 os envolviam em atividades de coleta seletiva (IBGE, 2002).

Os dados do SNIS oferecem informações mais recentes sobre a coleta seletiva no país, porém devem ser observados com bastante cautela devido a um viés de amostragem. Como é um questionário de resposta voluntária, há maior chance que municípios que tenham mau desempenho não participem da pesquisa. De qualquer forma, considerando os 100 municípios que responderam à questão de existência de coleta seletiva nas edições de 2002 e de 2007, percebe-se um aumento de 54 para 72 respostas positivas, sugerindo para os últimos anos uma tendência de aumento no número de municípios que realizam coleta seletiva (BRASIL, 2009b).⁶

Utilizando a amostra do SNIS 2007, apenas 60 municípios declararam a quantidade diária de resíduos coletados seletivamente e a quantidade de resíduos coletados pelo sistema tradicional. Considerando a coleta seletiva realizada apenas pelo poder público, empresas terceirizadas e outras entidades – sem contar catadores – o total coletado correspondia a 0,9% de todo o lixo coletado; por outro lado, se fosse incluído o material recolhido por catadores organizados, este percentual aumentaria para 1,8% do total (BRASIL, 2009b). Esta amostra, apesar de restrita, sugere a importância dos catadores na coleta seletiva, porém ainda indica que existe a necessidade de se estimular a coleta seletiva no país, uma vez que a eficiência do sistema, mesmo com a participação dos catadores organizados, continua próxima à média nacional de 2000.

Com relação aos catadores, o SNIS procurou caracterizar melhor sua atuação do que a PNSB. Segundo esta pesquisa, no questionário aplicado em 2007, 248 (81%) prefeituras afirmaram haver catadores atuando de forma dispersa, 167 (54,6%) confirmaram a existência de catadores atuando de forma organizada e formalizada. Embora apenas 131 (42,8%) destas prefeituras ofereçam algum tipo de apoio aos catadores, a pesquisa indicou que havia entidades associativas de catadores em 153 (50%) (BRASIL, 2009b).

6. A pesquisa do SNIS é realizada anualmente com o envio de questionários diretamente aos órgãos públicos municipais responsáveis pela área de saneamento. Como a participação é voluntária, o total de municípios consultados varia a cada edição; da mesma forma, não necessariamente, municípios que responderam ao questionário em um ano, voltam a responder no ano seguinte. No ano de 2002, 108 municípios responderam o questionário, tendo este número aumentado para 306, em 2007. Além disso, nem todos os municípios respondem a todas as perguntas. Por este motivo, análises temporais tornam necessário uma subamostragem daqueles municípios que participaram da pesquisa nos anos em questão.

Entre os municípios que responderam ao questionário do SNIS 2007, 97 foram capazes de calcular ou estimar a contribuição de diferentes atores para a coleta seletiva, em média, 23,5% do material era recolhido por agentes públicos, 25,8% por agentes privados contratados pelas prefeituras e 50,6% por catadores organizados, que atuavam em parceria com o poder público. A participação dos catadores, porém, tende a ser ainda maior, se for contabilizada a contribuição dos catadores individuais, que atuam independente da ação da prefeitura (BRASIL, 2009b).

Dessa forma, pode-se perceber que, apesar de avanços significativos na coleta regular de resíduos sólidos nas áreas urbanas, a disposição final e a coleta seletiva ainda apresentam resultados muito aquém do necessário para garantir um baixo impacto sobre a saúde da população, a qualidade ambiental e a gestão dos recursos naturais. De forma a tentar melhorar este cenário, algumas iniciativas têm sido tomadas pelo governo federal, conforme será discutido na próxima seção.

3 INICIATIVAS INSTITUCIONAIS E AÇÕES FEDERAIS PARA RESÍDUOS SÓLIDOS

3.1 A questão da responsabilidade pós-consumo (RPC) e a evolução das propostas da política nacional de resíduos sólidos

3.1.1 Responsabilidade pós-consumo: algumas questões conceituais

O conceito RPC é definido como “uma estratégia de política ambiental na qual a responsabilidade do produtor é estendida até o estágio pós-consumo do ciclo de vida do produto” (OECD, 2001, p. 9). Ele foi desenvolvido por alguns governos da Europa Ocidental no início da década de 1990 como tentativa de aplicar o princípio do poluidor pagador (PPP) aos resíduos sólidos urbanos. Este princípio propunha que, uma vez identificado o agente poluidor, diferentes instrumentos – taxas, licenças e cotas de poluição – poderiam ser usados para que este arcasse com os custos da prevenção ou remediação dos impactos ambientais. Instrumentos baseados no PPP se mostraram bastante eficazes em algumas situações, mas alguns formuladores de políticas perceberam suas limitações para lidar com situações em que o maior impacto ambiental ocorria durante ou após o consumo do produto, e os poluidores, individualmente, tinham pouca capacidade de reduzir seus impactos ambientais.

A questão dos resíduos sólidos urbanos ganhou maior destaque na Europa a partir do início dos anos 1990, quando alguns países se depararam com restrições de locais para disposição de resíduos e altos custos de coleta e reciclagem destes materiais. Como os paradigmas existentes não pareciam solucionar o problema, novos conceitos foram propostos, entre eles a RPC. Também colaborou para o surgimento da RPC o contexto político-econômico daquele momento.

Na década de 1980, muitos países europeus passaram por dificuldades financeiras, sendo os governos criticados por sua ineficiência. As propostas então apresentadas pressionavam pela privatização de empresas públicas e pela desregulamentação do mercado. O paradigma da RPC também foi influenciado por estas ideias, uma vez que propunha a diminuição da participação pública na gestão dos resíduos e a transferência de algumas de suas responsabilidades para o setor privado (LAUBER; INGRAM, 2000; LIEFFERINK; MOL, 2000). Dessa forma, o conceito da RPC surgiu não apenas pela motivação ambiental, mas também devido ao momento econômico pelo qual passava a Europa Ocidental.

Ao longo da década de 1990, a RPC foi implantada em diversos países europeus, para tratar de itens, como embalagens, carros no fim de sua vida útil e lixo eletrônico (MAYERS, 2007). Este paradigma obteve melhores resultados em locais que apresentavam algumas características particulares, tais como: elevada capacidade ambiental dos órgãos públicos; movimentos sociais e associações empresariais organizadas; e sólida infraestrutura de desenvolvimento tecnológico (MILANEZ; BÜHRS, 2004). Sendo assim, tanto o momento ideológico quanto as características contextuais contribuíram para o desenvolvimento da RPC.

Nesta seção, argumenta-se que políticas desenhadas seguindo esse preceito devem obedecer a três pressupostos principais: *i*) os fabricantes devem assumir responsabilidade pelo impacto ambiental de seus produtos; *ii*) novas soluções devem utilizar tecnologias preventivas; e *iii*) as empresas devem ser motivadas por meio de instrumentos econômicos ou acordos voluntários, discutidos em processos participativos.

A transferência da responsabilidade pelo impacto ambiental dos produtos para os fabricantes é a essência da RPC. Esta responsabilidade, que pode ser legal, física ou econômica aplica-se a todos os estágios do ciclo de vida do produto (DAVIS, 2000). O foco nos fabricantes é devido ao fato de serem eles os que decidem sobre as características dos produtos – forma, composição, matéria-prima etc. – e os que têm maior grau de influência sobre os demais elementos da cadeia produtiva, isto é, fornecedores de matéria-prima, atacadistas, varejistas e consumidores (OECD, 2001).

O segundo elemento da RPC é sua preocupação em motivar produtores a adotar tecnologias preventivas. Isto é um desafio para os elaboradores de políticas públicas, uma vez que muitas empresas ainda tendem a preferir soluções de “fim de tubo” (GEHIN; ZWOLINSKI; BRISSAUD, 2008). O paradigma da RPC considera o projeto do produto como a etapa mais crítica para melhorar o desempenho ambiental e, portanto, defende que os instrumentos utilizados devam induzir fabricantes a redesenhar seus produtos de forma a minimizar ou evitar os impactos ambientais (DAVIS, 2000; OECD, 1996; THORPE; KRUSZEWSKA, 2003).

Por fim, a RPC se opõe à definição tecnocrática das políticas ambientais e defende a negociação com as partes interessadas. Além disso, propõe que tais políticas sejam, preferencialmente, implantadas por meio de instrumentos econômicos ou acordos voluntários (OECD, 1998a, 1998b, 2001). Embora a escolha dos instrumentos econômicos para gestão de resíduos deva, em geral, levar em consideração critério de precificação (DA MOTTA; SAYAGO, 1998), os instrumentos econômicos mais comumente usados pela RPC são: sistemas de coleta pelo produtor, padrões para incorporação de material reciclado, taxas para disposição em aterros sanitários, impostos sobre matéria-prima virgem e sistemas de depósito e retorno (THORPE; KRUSZEWSKA, 2003).

3.1.2 Experiências de RPC no Brasil

Vem-se tentando implantar o princípio da RPC no Brasil por meio de resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). O Conama foi um dos principais fóruns de debate sobre a RPC no Brasil. Apesar da PNRS não ter passado no Congresso, o conselho, aprovou duas resoluções baseadas no Resolução nº 257/1999 – posteriormente substituída pela Resolução nº 401/2008 – para resíduos de pilhas e baterias e a Resolução nº 258/1999 – substituída pela Resolução nº 416/2009 – para resíduos de pneus.⁷

Devido à ausência da PNRS, criou-se um impasse legal quanto à validade das resoluções. As empresas alegavam que somente leis aprovadas pelo Congresso poderiam criar obrigações e questionavam o poder do Conama para implantar a RPC. Por outro lado, o setor ambiental, argumentava não ser necessária uma lei específica, uma vez que a Lei nº 9.605/1998 define como crime ambiental “(...) instalar ou fazer funcionar (...) estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores (...) contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes” (BRASIL, 1998). Segundo esta interpretação, as resoluções para resíduos sólidos seriam mais uma norma ambiental e não necessitariam ser regulamentadas por lei específica. Entretanto, em termos práticos, o resultado dessa dupla interpretação foi um “acordo de cavalheiros” entre empresas e setor ambiental do governo.

Esse entendimento foi aceito por diferentes grupos de interesse e as normas aplicadas com base nessa percepção. Essa foi, inclusive, a interpretação da Procuradoria Geral do Ibama, ao afirmar que

(...) o texto usa com frequência a expressão “os fabricantes e importadores deverão” no lugar de ficam obrigados, deixando de impor conduta determinada para prestigiar o caminho da orientação ambiental. [...] Porém, se de um lado, normas com

7. Esta seção resume duas pesquisas anteriores sobre o tema: Milanez e Bührs (2009a, 2009b).

este conteúdo, afasta [*sic*] eventual crítica de violação do princípio da legalidade, de outro, corre-se o risco de não ser cumprida por conduzir raciocínio e interpretação no viéz [*sic*] de regra facultativa (DA SILVA, 2006).

Independente da existência da PNRS, a redação e a aplicação das resoluções baseadas na RPC apresentaram uma série de limitações que, pelo que foi analisado nos Projetos de Lei (PLs), não serão superadas após a aprovação da política nacional. Esses problemas estão relacionados à falta de clareza na definição de metas, na limitada capacidade de monitoramento e no controle do cumprimento das resoluções e ao isolamento das iniciativas frente a outras políticas.

Um dos grandes problemas da resolução sobre resíduos de pilhas e baterias (257/1999) é o fato de ela não definir objetivos e metas. Da forma como foi redigida, a resolução apenas obriga empresas a criarem sistemas de coleta, transporte e tratamento das baterias usadas, sem definir padrões mínimos para o desempenho desse sistema. Esta falha foi transferida para a instrução técnica que regulamenta a norma, uma vez que ela obriga as empresas a informarem o tipo e quantidade de baterias produzidas ou importadas, mas não a quantidade de pilhas que foram recolhidas (IBAMA, 2000).

O que nós observamos, depois de três anos e dois-três meses de implementação da Resolução, é que ela apresenta algumas falhas que não necessariamente dizem respeito à imputação da indústria ou a falhas da indústria, e sim falhas de redação na Resolução. [...] Controla-se... Consegue-se controlar – pelo texto da Resolução como ela está – muito pouco e, em termos práticos, com exceção de alguns setores já estabelecidos que recolhem, que destinam, que tratam esse tipo de resíduo. [...] Mas ela [Resolução 257/99] como está nos tem causado, no IBAMA, um trabalho brutal, faraônico de controle, de inúmeros papéis, exigências disso e daquilo, que, na prática, nós vemos como um resultado muito pequeno [...]. (Representante do IBAMA) (CONAMA, 2003).

Sendo assim, há brechas para que as empresas possam cumprir a regulamentação sem precisar melhorar seu desempenho ambiental, ou seja, a criação formal de sistemas de coleta e tratamento é suficiente para que as empresas estejam em conformidade com a resolução, mesmo que, na prática, elas não recolham uma só pilha ou bateria. Esta mesma falha foi mantida na Resolução nº 401/2008, que veio substituir a Resolução nº 257/1999.

A Resolução nº 258/1999 por sua vez, definia não apenas a responsabilidade dos produtores e importadores pela gestão como também metas quantitativas de coleta. Entretanto, como os órgãos ambientais não haviam feito um inventário da quantidade de pneus já dispostos de forma irregular no país, as metas não foram estipuladas de forma precisa, tendo sido estipuladas com percentual da produção anual e não da venda de reposição. Esta base de cálculo levou a uma

série de contestações por parte dos fabricantes de pneus, que decorreu na revisão da resolução e sua substituição pela Resolução nº 416/2009.

A existência de metas quantitativas e até de um sistema de monitoramento quer dizer uma avanço significativo com relação à resolução para resíduos de pilhas e baterias; porém, devido à ausência de um sistema efetivo de controle, as metas vêm sendo desrespeitadas repetidamente pelos fabricantes de pneus e importadores de pneus usados, conforme apresentado na tabela 3.

TABELA 3
Percentual de atendimento às metas de coleta e de disposição alcançadas por fabricantes e importadores de pneus – 2002-2008

Período	Importadores de pneus usados ¹	Importadores de pneus novos	Fabricantes de pneus
2002	nd	100,00	117,67
2003	51,12	100,00	35,38
2004	13,47	100,00	35,62
2005	1,87	100,00	28,61
2006	11,45	100,00	30,30
2007	14,60	100,00	27,37
2008	22,04	100,00	34,72

Fonte: Ibama (2009).

Nota: ¹ Os períodos referentes aos importadores de pneus usados são apenas referências indicativas, pois o relatório do Ibama não organiza esses dados de acordo com o calendário civil, sendo os números referentes aos seguintes períodos: agosto 2003 a dezembro 2003, janeiro a dezembro 2004, janeiro 2005 a outubro 2005, novembro 2005 a agosto 2006, setembro 2006 a dezembro 2007, janeiro 2008 a junho 2009.

Obs.: nd = não disponível.

Dessa forma, um dos limitantes mais significativos da aplicação de qualquer política baseada na RPC no Brasil é a reduzida capacidade institucional dos órgãos ambientais brasileiros. Esta limitação se reflete na falta de infraestrutura, de recursos humanos e no isolamento político do setor ambiental. Este isolamento ocorre tanto com relação a outros setores governamentais como entre as próprias agências ambientais. Um exemplo desse isolamento foi o descolamento da Resolução nº 257/1999 de medidas tomadas pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior para estimular a modernização do parque industrial de pilhas, tornando-o capaz de produzir pilhas com menor concentração de alguns metais pesados. Da mesma forma, existem conflitos entre Ibama e órgãos ambientais estaduais sobre a responsabilidade do monitoramento do cumprimento das metas de coleta e disposição de resíduos de pneus.

Esta análise sugere que a importação do paradigma da RPC pelo Brasil sem o desenvolvimento da necessária capacidade institucional corre risco de gerar resultados abaixo do esperado. Conforme afirmou Weidner (2002),

mesmo que países periféricos adotem propostas e componentes de políticas ambientais semelhantes àqueles utilizados em países industrializados, as diferenças em termos de interações e relações contextuais são suficientes para gerar resultados muito distintos. Da mesma forma, Jänicke (1992) alerta que as capacidades material, institucional e sociocultural de um país são mais relevantes na determinação dos resultados de políticas ambientais do que os instrumentos escolhidos. Portanto, a opção de se buscar “solucionar” problemas ambientais pela importação de normas internacionais complexas e desconectadas do contexto institucional e social do país em muitos casos torna-se uma escolha equivocada.

3.1.3 Os desafios da política nacional de resíduos sólidos

O debate federal sobre a regulamentação dos resíduos sólidos se iniciou em 1991, com um projeto de lei sobre o acondicionamento, coleta, tratamento e destinação final dos resíduos de saúde. Posteriormente, foram pensados a ele mais 78 projetos de lei, que tratavam sobre diferentes aspectos da questão dos resíduos sólidos. Entre estes projetos, nove buscavam criar de forma geral a responsabilidade pós-consumo dos produtores, enquanto outros buscavam definir esta responsabilidade para alguns resíduos específicos, em particular embalagens – 14 PLs –, resíduos eletrônicos – cinco PLs – e baterias – quatro PLs. Outro resíduo que vem recebendo especial atenção dos legisladores são os resíduos de pneumáticos, uma vez que há 13 projetos de lei que propõem diferentes medidas para o setor, entre elas responsabilidade pós-consumo, proibição da importação de resíduos de pneus e compra, pelo poder público, de pneus reformados (BRASIL, 2009a).

Entre os projetos de lei debatidos nos últimos anos, quatro propunham a construção de uma Política Nacional de Resíduos Sólidos para o país. A primeira proposta nesse sentido foi feita pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente em 1999. Tal preocupação por parte do Conama foi consolidada como um desdobramento indireto da Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992. A partir de um contato mais próximo com as experiências europeias, alguns atores políticos preocupados com problemas ambientais passaram a demandar uma legislação específica para os resíduos sólidos. No contexto, uma das principais motivações de um grupo do Conama era adotar no Brasil a RPC. Em 1996, o Conama criou um grupo de trabalho específico para propor diretrizes para a gestão de resíduos sólidos no país. As entidades envolvidas esperavam enviar essas diretrizes ao Congresso Nacional para servirem de base para a PNRS.

Este GT reuniu-se por mais de dois anos e a proposta de resolução foi aprovada pelo plenário do Conama em 1999. O projeto discutido pelos

membros do Conama criava a RPC no país e definia que tipos específicos de resíduos teriam tratamentos diferenciados, cabendo ao próprio órgão deliberar sobre esses procedimentos. Os conselheiros esperavam que o respaldo do Conama fosse suficiente para garantir a aprovação do projeto da PNRS no Congresso, e o enviaram para a Casa Civil para que fosse apresentado como Projeto de Lei do Executivo. Entretanto, naquele momento, a documentação não foi encaminhada ao Congresso.

Como estratégia alternativa, o mesmo projeto de lei foi encaminhado por um deputado federal, como PL nº 3.603/2000. Este projeto de lei definia que fabricantes, importadores e distribuidores de produtos ficariam obrigados a criar e instalar centros de recepção para o recolhimento e armazenamento dos resíduos. Entre esses produtos estavam incluídas baterias, pneus, embalagens, medicamentos entre outros – algumas dessas iniciativas são discutidas mais adiante nessa seção.

Uma nova tentativa foi proposta três anos mais tarde, por meio do PL nº 121/2003. Nesta nova versão, foi reduzida a pressão sobre fabricantes e criado o conceito de corresponsabilidade entre poder público e empresas. Além disso, essa proposta propunha o Fundo Nacional de Resíduos Sólidos, como uma forma de financiar atividades de gerenciamento de resíduos sólidos. Outra inovação presente nesse projeto de lei foi a definição do fomento a cooperativas e associação de catadores como um dos objetivos da política nacional.

Uma terceira versão de política nacional foi elaborada na forma do PL nº 7.047/2006. Neste documento foi mantida a inclusão dos catadores de material reciclável como uma das diretrizes da política. Além disso, também foi estabelecido que fabricantes, importadores e comerciantes de determinados produtos deveriam não só manter sistema de retorno pós-consumo, como também manter procedimento de recompra após uso de produtos e embalagens.

A iniciativa mais recente de construção da PNRS ocorreu na forma de um projeto de lei do Executivo – PL nº 1991/2007. Esta proposta mantém a integração dos catadores como uma de suas diretrizes; além disso, ela traz o conceito de “logística reversa”, definido como conjunto de ações destinadas a facilitar a coleta de resíduos e sua restituição aos fabricantes. Diferente da forma como o conceito a RPC foi adotada na Europa – e originalmente trazido para o Brasil –, nesta nova leitura a responsabilidade da gestão do resíduo pós-consumo não é exclusiva dos fabricantes, mas compartilhada com consumidores e comerciantes. O PL nº 1991/2007 foi aprovado na Câmara dos Deputados em 10 de março de 2010, tendo sido, então, encaminhado para apreciação no Senado Federal.

3.2 A Lei Federal nº 11.445/2007 e a cobrança pelo manejo de resíduos sólidos

O sistema de resíduos sólidos urbanos (RSU), devido à sua complexidade e estrutura, apresenta grande necessidade de recursos financeiros, seja para investimentos – compra de caminhões, instalação dos aterros sanitários etc. –, seja para custeio das operações – pagamento de pessoal, aquisição de material de consumo etc. Em muitos locais, é comum a oferta do serviço à população, sem cobrança direta. Normalmente “taxas de limpeza pública” são embutidas nos impostos territoriais e acumuladas no tesouro municipal, embora nem sempre sejam coerentes com os gastos reais. Seu uso, portanto, é decidido durante a votação do orçamento pelas câmaras municipais, o que nem sempre garante que esses recursos tenham a utilização prevista originalmente.

Além de gerar receita, a cobrança pelos serviços poderia servir como meio de transmitir mensagens à sociedade e educar a população quanto à necessidade de se reduzir a quantidade de resíduos gerados. Entretanto, essa aparente gratuidade do custo da limpeza pública – que raramente é explícito para a sociedade – pouco contribui nesse sentido. O sentimento de que gerenciar o lixo não custa nada, permite o aumento inconsequente da geração dos RSU. Além disso, o custo marginal é inexistente, gerando ou não os resíduos as pessoas pagam o mesmo valor. Existem importantes críticas a esse posicionamento, uma vez que informar aos cidadãos os custos da coleta e disposição dos resíduos, pelos quais já pagam, poderia incentivar a redução da geração de resíduos (DENISON; RUSTON, 1990).

Nesse sentido, existem pessoas que defendem não apenas a cobrança pelos serviços de coleta de resíduos, mas a cobrança por forma de tarifa. Uma vez que ela não apenas é mais transparente sobre o uso do dinheiro, como também tem a capacidade de induzir menor geração de resíduos, no caso de se aplicar a cobrança progressiva pela geração de resíduos (MAGALHÃES, 2009).

Com esse objetivo, diversos países, como: Alemanha, Bélgica, Estados Unidos, Finlândia, França, Holanda, Inglaterra, Itália, Luxemburgo e Nova Zelândia cobram pela coleta de resíduos. Tais cobranças visam não apenas financiar o sistema, mas também incentivar a população a produzir menos resíduos (FENTON; HANLEY, 1995). Esta cobrança, usualmente, é feita apenas para os resíduos que serão encaminhados para aterros ou incineradores, enquanto que os resíduos coletados para posterior reciclagem não são cobrados. Esta arrecadação diferenciada também procura incentivar as pessoas a participarem dos programas de coleta seletiva. Todavia, embora a cobrança pelo serviço de coleta de resíduos gere benefícios financeiros e educativos, ela também apresenta alguns riscos e problemas.

Primeiramente, dado o cenário de baixa capacidade institucional e limitada estrutura de monitoramento, a cobrança pela coleta de resíduos aumentaria a

disposição ilegal, uma vez que isso reduziria os valores pagos na forma de tarifa (FULLERTON, 1998; MIRANDA; ALDY, 1998). Embora experiências internacionais demonstrem que uma fiscalização inicial efetiva diminua a chance de disposição ilegal (DEWEES; HARE, 1998), a experiência da gestão de resíduos sólidos no Brasil demonstra que o controle é muito frágil no país para se esperar resultados semelhantes.

Em segundo lugar, a cobrança de tarifas tende a tornar o gerenciamento mais complexo e a aumentar o custo administrativo do sistema. Além disso, pode haver maior irregularidade no fluxo de caixa. Na projeção deste, deve-se levar em consideração que o objetivo dos programas é reduzir a quantidade de resíduos, o que significa redução da receita.

Por fim, outra dificuldade encontrada diz respeito aos domicílios multifamiliares. A solução mais prática e utilizada em outros países é o uso de contêineres coletivos cujo custo é rateado entre as pessoas (WIEDEMANN, 1999). Entretanto, a possibilidade de *free riders* nesse caso é grande, como ocorre no caso da cobrança de água em edifícios, em que a conta é paga pelo condomínio.

Independente das experiências internacionais, a implantação de sistemas de cobrança pela gestão de resíduos sólidos no Brasil vinha, historicamente, sendo dificultada por questões legais. Principalmente devido à dificuldade de criar novos impostos ou de caracterizar a coleta de resíduos como serviço passível de cobrança por taxas ou tarifas.

Segundo a legislação, existem critérios bem definidos com relação à instituição de impostos, taxas e tarifas. Os impostos se distinguem dos demais tributos pela inexistência de uma atividade específica da administração ligada à exigência da prestação pecuniária, o imposto é arrecadado em benefício de toda a coletividade (MEIRELLES, 2001). Nesse sentido, o imposto deve ser adotado para financiar atividades que não podem ser divididas ou atribuídas a um grupo específico.

Para a definição de taxas ou tarifas, por sua vez, é necessário que o serviço seja específico e divisível. O Código Nacional Tributário (CNT) define como serviço específico, aquele que pode ser destacado em unidade autônoma de intervenção, de utilidade ou de necessidade pública. Dessa forma, ela deve ser vinculada ao público ao qual se destina: “Deve-se entender por específicos os serviços destinados a determinada categoria de usuários, diversamente dos genéricos, que são prestados, ou postos à disposição, em caráter geral para toda a coletividade” (MEIRELLES, 2001, p. 147). Ainda segundo o CNT, divisível seria o serviço suscetível de utilização, separadamente, por parte de cada um dos usuários.

A diferenciação entre taxa e tarifa, por sua vez, se daria pela obrigatoriedade da utilização. Uma vez que “a taxa é impositiva para todos quantos possam usufruir tais serviços, ainda que não o desejem” (MEIRELLES, 2001, p. 146), “a tarifa é o preço público que a administração fixa, prévia e unilateralmente, por ato do executivo, para as utilidades [...] sempre em caráter facultativo para os usuários” (MEIRELLES, 2001, p. 151). Santos (1998) diferenciou, de uma forma resumida, taxa e tarifa pelo fato da primeira ser decorrente de um serviço público necessário, tipicamente estatal, posto à disposição da população, sendo de pagamento compulsório, enquanto a segunda consiste na contrapartida de uma prestação contratual voluntária, sendo paga somente por quem a utiliza.

Com relação às experiências brasileiras, o PNSB de 1989 não apresenta dados sobre a cobrança por coleta de resíduos. Na edição de 2000, a pesquisa indica que 2.484 municípios cobravam pelo serviço de limpeza pública ou coleta de resíduos, desses 2.310 (93%) faziam a cobrança junto ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), 129 (5%) por taxa específica, 13 (0,5%) por tarifa. Entre aqueles que cobravam tarifa, quatro se localizavam em Minas Gerais e nove no estado de São Paulo, o que caracterizava esse instrumento como uma solução fundamentalmente das cidades do Sudeste (IBGE, 2002).

De forma a tentar estimular a criação de sistemas de cobrança, a Lei nº 11.445/2007 define a possibilidade de remuneração pela cobrança dos serviços de saneamento básico, incluindo limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos. Como forma de garantir que diferentes formas de tributação fossem experimentadas, o texto da lei define que as taxas e tarifas poderão considerar nível de renda, características dos lotes urbanos, o peso ou o volume médio coletado por habitante ou domicílio (BRASIL, 2007a).

Apesar dessa iniciativa, ainda é necessário verificar se somente a mudança legal será suficiente para mudar o cenário de pequena cobrança e de baixo uso de tarifas no Brasil. Os dados do SNIS ainda são muito preliminares para verificar o impacto da nova legislação, mas comparando dados dos 212 municípios que responderam a ambos os questionários de 2006 e 2007 – ano da aprovação da Lei do Saneamento –, houve uma pequena redução do número de municípios que cobravam taxa junto ao IPTU – passando de 53% para 49%; ao mesmo tempo aumentou a participação daqueles que não exerciam nenhum tipo de cobrança – de 38% para 42% – e não houve alteração do número que cobrava tarifa ou taxa em boleto. Ainda considerando os dados do SNIS, existe o desafio de os municípios conseguirem utilizar a cobrança de forma a cobrir todos os custos envolvidos com a gestão dos resíduos sólidos. No ano de 2007, dos 122 municípios que declararam tanto o valor da receita com impostos, taxas e tarifas quanto das despesas com a gestão dos resíduos sólidos, 112 (92%) apresentaram resultados deficitários, tendo despesas superiores às receitas (BRASIL, 2009b).

Portanto, apesar de a cobrança pela gestão de resíduos sólidos parecer equacionada do ponto de vista legal, existe uma série de desafios práticos a serem superados. Primeiramente, parece ainda ser necessário criar e divulgar modelos de cobrança que possam ser adotados por municípios que vivam realidades diversas. Em segundo lugar, seria necessário desenvolver formas de motivar os municípios a criarem sistemas de financiamento separados para a gestão de resíduos sólidos. Por fim, existe a necessidade de capacitar os gestores municipais para o gerenciamento dos custos de tais serviços, para garantir que as atividades relacionadas aos resíduos sólidos não sejam deficitárias.

3.3 Outras ações federais

As questões debatidas nas seções anteriores possuem um caráter institucional e têm como principal função promover mudanças estruturantes no âmbito da legislação do país. Paralelamente a tais iniciativas, há uma série de ações que vêm sendo adotadas pelo governo federal relacionadas aos resíduos sólidos, principalmente no contexto de programas e ações previstas dos planos plurianuais.

No PPA de 2000-2003, foi lançado o Programa Brasil Joga Limpo, que buscava estimular ações relativas à coleta seletiva, à reciclagem, à instalação de aterros sanitários e à elaboração de Planos de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos. No PPA seguinte, foi criado o Programa Nacional de Resíduos Sólidos, que além dessas questões ainda trazia entre seus objetivos a eliminação dos lixões, do trabalho infantil no lixo e a inclusão social dos catadores de material reciclável. Este programa foi mantido para o período seguinte, mantendo as mesmas linhas gerais. O programa vem sendo transformado em diferentes ações desempenhadas por diversos ministérios e agências.

O MMA vem atuando na questão dos resíduos por meio da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU) e do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA). A SRHU atua por meio de apoio direto à construção de infraestrutura para gestão dos resíduos sólidos por prefeituras e governos estaduais. Além disso, ela coordena o Programa Nacional de Resíduos Sólidos, que tem por objetivos principais a articulação junto ao Legislativo pela aprovação da PNRS e o apoio à construção de Planos Estaduais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. No contexto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a SRHU apoia institucionalmente a Companhia de Desenvolvimento do São Francisco para análise de projetos em municípios da bacia do São Francisco, bem como subsidiando tecnicamente a formação de consórcios públicos para unidades de disposição final. Por fim, a secretaria vem ainda colaborando para a elaboração e implementação de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL) aplicados a resíduos sólidos (BRASIL, 2008b, 2009d).

Em uma segunda frente, o MMA vem também atuando na gestão dos resíduos sólidos por meio do FNMA. Este fundo tem focado suas atividades, principalmente ao apoio a municípios com população entre 30 mil e 250 mil habitantes disponibilizando recursos para inventários de resíduos urbanos, planos de gerenciamento integrado, erradicação de lixões, implementação de tratamento e disposição de resíduos, bem como capacitação de catadores de resíduos. O FNMA também apoia projetos que busquem mitigar a emissão de gases de efeito estufa por resíduos sólidos (BRASIL, 2007c, 2008c, 2009e).

Também o Ministério da Saúde, por meio da Funasa, tem tido uma importante atuação no apoio à implementação do Programa de Resíduos Sólidos. A Funasa vem apoiando a implantação e ampliação de sistemas de coleta, tratamento e disposição final de municípios com população inferior a 30 mil habitantes, incluindo unidades de triagem e compostagem, erradicação de lixões e recuperação de áreas degradadas. Até 2006, ela também apoiava estudos, implantação ou ampliação dos sistemas de gestão de resíduos sólidos nos municípios com mais de 250 mil habitantes, porém depois dessa data, esta atividade passou a ser desenvolvida pelo Ministério das Cidades (FUNASA, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009).

O Ministério das Cidades vem atuando junto a essa faixa de municípios tanto na parte de infraestrutura quanto no desenvolvimento de iniciativas de desenvolvimento institucional. Em 2006, por meio de uma doação do governo japonês, o Ministério das Cidades foi incumbido de coordenar o projeto Mecanismo de Desenvolvimento Limpo com o objetivo de reduzir as emissões de gases de estufa ligadas à disposição de resíduos sólidos (BRASIL, 2006, 2007b, 2009c).

Além dos ministérios que atuam diretamente na construção de infraestrutura, a Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) vêm desempenhando diferentes ações de apoio à organização e formação de cooperativas de catadores de material reciclável.

As iniciativas com relação à gestão de resíduos sólidos e aos catadores não têm sido tomadas pelos ministérios de forma isolada, havendo tentativas de coordenar tais atividades. Em 2006, foi criado o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Material Reciclável, tendo por finalidade articular e acompanhar a implementação de programas e políticas voltados para os catadores. Fazem parte desse comitê, entre outros, a Casa Civil/PR, o MDS, o MTE, o MMA, o MS, o MCidades, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Caixa Econômica Federal (CEF). Uma de suas atribuições é o acompanhamento do cumprimento do Decreto nº 5.940/2006 que instituiu nos órgãos da administração pública federal a separação dos resíduos recicláveis e

sua destinação para cooperativas de catadores. Outra atribuição do comitê é verificar como as prefeituras municipais vêm respondendo à Lei do Saneamento (Lei nº 11.445/2007), que dispensou de licitação a contratação de associação e cooperativas de catadores para coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos recicláveis. Apesar da existência do comitê e das diferentes atividades que ele vem realizando, devido à pulverização das ações, não há dados consolidados disponíveis sobre os efeitos de tais iniciativas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto teve como principal objetivo avaliar a atual situação da gestão de resíduos sólidos urbanos no país, além de identificar alguns dos obstáculos a serem enfrentados pelo setor nos próximos anos.

Embora a coleta domiciliar em áreas urbanas já tenha atingido um índice próximo a 98% dos domicílios, as áreas rurais ainda apresentam índices muito baixos, sendo a melhor cobertura a da região Sudeste, que atinge apenas 45% dos domicílios. Esse índice de cobertura sugere que se deve iniciar o debate sobre um modelo de gestão de resíduos para as áreas rurais. Embora não haja necessidade de coletas diárias nessas regiões, é importante que haja sistemas para que, ao menos, os resíduos não biodegradáveis ou perigosos sejam levados para uma disposição segura e adequada.

As atividades de disposição mostraram um avanço significativo, porém muito menor que o necessário, ao longo da década de 1990. No fim desse período, embora 36% dos resíduos coletados fossem dispostos em aterros sanitários, eles só estavam presentes em menos de 13% dos municípios. Existem diversas explicações para a baixa taxa de implantação de aterros sanitários, entre elas, a baixa visibilidade social da disposição adequada, o limitado controle das agências de controle ambiental ou a pressão insuficiente do Ministério Público. Historicamente, a principal atuação dos órgãos do governo federal tem sido na forma de financiamento, o que se mostrou pouco eficaz, pois muitos dos aterros sanitários construídos se tornaram lixões devido à operação inadequada. Como forma de tentar reverter esse cenário, mas ainda atuando na forma de estímulos, o governo federal vem atuando por meio do fortalecimento institucional de consórcios intermunicipais e do estímulo à criação de sistemas de autofinanciamento. Além disso, a possibilidade de recebimento de recursos financeiros a partir de projetos de MDL pode reduzir os custos operacionais dos aterros sanitários. Segundo Pereira e Gutierrez (2009), os aterros sanitários possuem alto potencial para captar recursos de MDL devido ao tamanho dos projetos, à experiência já acumulada pelo setor e à existência de uma metodologia de linha de base. Entretanto, não está claro se somente estas ações, independentes de

iniciativas de maior controle, serão suficientes para elevar de forma significativa a implantação e a correta operação dos aterros sanitários. Uma alternativa para reduzir custos fixos dos aterros seria o estímulo de sistemas de coleta seletiva que tem por consequência, diminuir a quantidade de resíduos encaminhados para os aterros, ampliando sua vida útil. Todavia, ao se considerar esta opção, é necessário incluir os custos de tal serviço.

Os dados disponíveis sobre os sistemas de coleta seletiva não permitem ainda uma avaliação global da situação do país, mas sugerem algumas tendências. Como a disposição final de resíduos sempre foi uma questão marginal na gestão de resíduos, os custos de disposição nunca foram muito preocupantes e a reciclagem de matérias não se propunha como uma estratégia interessante de minimização. Ao mesmo tempo, sistemas de coleta seletiva sempre pareceram como um gasto extra para os orçamentos municipais. Dessa forma, enquanto esteve na agenda ambiental, a questão da coleta seletiva e da reciclagem nunca preocupou os governos locais.

Entretanto, como a reciclagem permite ganhos expressivos na economia de energia do processo produtivo, alguns setores industriais sempre tiveram interesse nessa atividade e permitiram o surgimento de um mercado consumidor por esses materiais. A ausência da coleta seletiva dificultava a entrada de empresas privadas para coletar esses materiais, o que permitiu que o mercado fosse ocupado pelos catadores de materiais recicláveis, pessoas que já eram marginalizadas e que não teriam nada a perder ao se envolver com esse mercado.

Dessa forma, historicamente, a coleta de materiais recicláveis sempre foi realizada em sua maior parte pelos catadores. Apenas nos últimos anos, esse grupo passou a receber apoio de instituições públicas, o que vem gerando uma mudança na forma como a atividade vem sendo realizada. Entretanto, algumas reflexões se fazem necessárias sobre o apoio ao trabalho dos catadores.

Em primeiro lugar, é necessário considerar a condição de trabalho dos catadores. A descrição sumária da ocupação define o catador como alguém que cata, seleciona e vende materiais recicláveis (BRASIL, 2002). Entretanto, essas atividades, em especial a catação e separação, têm uma natureza muito precária. Mesmo excluindo o trabalho nos lixões, a catação nas ruas, independente do uso de equipamentos de proteção individual e de carros elétricos (FARIAS, 2009), e nas usinas de separação oferecem uma série de riscos para a saúde das pessoas que o realizam (GUTBERLET; BAEDER, 2008).

Além disso, o trabalho de coleta de resíduos sólidos – recicláveis ou não – é uma responsabilidade dos governos municipais, portanto os catadores deveriam ser remunerados por desenvolvê-las. Todavia, deve-se avaliar, por exemplo, até que ponto contratar pessoas para realizarem a pé a coleta de resíduos é a forma mais

eficiente de se prestar este serviço e de se gerar emprego e renda. Alternativamente se pode considerar a coleta feita por catadores em caminhões – o que já é feito em algumas cidades –, nestes casos, porém, o trabalho dos catadores será menos intensivo em mão de obra, gerará menos empregos e irá se aproximar daquele realizado por empresas prestadoras de serviço.

Do ponto de vista social, pode-se argumentar que o trabalho em cooperativas estimularia a cooperação, a autogestão, a economia solidária e outras formas de organização sendo, portanto, mais desejável do que a contratação de empreiteiras, mesmo que essas empregassem (ex-)catadores de acordo com a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Ao mesmo tempo, a organização em cooperativas teria um efeito positivo na criação de laços interpessoais e aumento da autoestima (BORTOLI, 2009; VELLOSO, 2005). Entretanto, parece ser necessário verificar até que ponto as cooperativas de catadores têm conseguido incorporar os princípios cooperativistas, uma vez que este é um desafio comum para as cooperativas populares devido à elevada vulnerabilidade de seus associados (MILANEZ; ALEXANDER; SANT’ANNA, 1999). Além disso, a dita “autonomia” dos catadores precisa ainda ser relativizada, uma vez que a ausência de um trabalho formalizado em contratos que fixam jornada e salário, sua subordinação a sucateiros ou empresas recicladores não impede que tenham seu trabalho explorado (BOSI, 2008). Nesse sentido, mais dados parecem ser necessários para verificar até que ponto, trabalhadores em cooperativas conseguiram alcançar melhor qualidade de vida, ou de bem-estar, do que aqueles que trabalham para as empresas. Talvez estes estudos sejam possíveis a partir dos dados do Censo 2010, uma vez que será possível obter informações dos catadores que se declararem como tal no questionário da amostra.

Além da organização das cooperativas, outro aspecto que merece maior atenção por parte dos pesquisadores e dos formuladores de política pública é a estrutura do mercado de materiais recicláveis. Conforme discutido na seção 2, as empresas são os atores mais fortes na cadeia da reciclagem, definindo preços de compra para os comerciantes de sucata e, conseqüentemente, para os catadores. Apesar desse controle, não é incomum que as indústrias sejam vistas como “aliadas” dos catadores, devido a alguma prática de “responsabilidade social” ou facilidade concedida a grupos específicos de catadores (OLIVEIRA, 2009).

Considerando essas questões, é necessário avaliar até que ponto o desenvolvimento de políticas que consolidem o trabalho do catador devem ser consideradas desejáveis. A importância da atividade e de sua relevância para a sociedade devem realmente ser reconhecidas publicamente. Entretanto, devido aos problemas mencionados anteriormente, não parece desejável que se cristalice a ocupação de catador como única alternativa para essas pessoas, mas sim que, por meio

das organizações, associações e cooperativas, os catadores sejam treinados para desenvolver outras atividades menos precárias e que possam, assim, aumentar sua renda, bem-estar e qualidade de vida.

Por fim, ainda parece ser necessário superar o modelo institucionalista que vem sendo adotado historicamente pelo setor ambiental brasileiro (HOCHSTETLER, 2002). Nesse sentido, a existência da Lei do Saneamento e a aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos podem contribuir para reduzir inseguranças jurídicas ou subsidiar decisões de políticas locais, mas pouco contribuem para uma melhoria efetiva da situação da gestão dos resíduos sólidos no país. Ainda, a elaboração dos Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, por parte dos estados e municípios, não são suficientes para uma real melhoria da qualidade da coleta e disposição final de resíduos. Os planos diretores municipais podem ser importantes instrumentos de planejamento desde que haja vontade de políticos eleitos de colocá-los em prática, estando dependente desse conjunto de atores. Sendo assim, tão ou mais importante que as mudanças institucionais, é o aumento da capacidade dos órgãos públicos municipais responsáveis pelos serviços de gestão de resíduos sólidos, bem como das agências estaduais e federais de controle ambiental. Portanto, ações dedicadas a essa questão, como as de desenvolvimento institucional realizadas por alguns órgãos do governo federal, apesar de pouca visibilidade, são talvez as ferramentas mais estratégicas para a construção de uma gestão de resíduos sólidos que não ameace a saúde da população, garanta a preservação ambiental e estimule a inclusão social.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. D. F. **Do lixo à cidadania**: estratégias para ação. Brasília: UNICEF, Caixa Econômica Federal, 2001.

_____. **Programa nacional lixo e cidadania**: conquistas desafios e perspectivas. Brasília: Secretaria de Qualidade Ambiental, MMA, 2002.

BORTOLI, M. A. Catadores de materiais recicláveis: a construção de novos sujeitos políticos. **Revista Katálysis**, v. 12, n. 1, p. 105-114, 2009.

BOSI, A. D. P. A organização capitalista do trabalho “informal”: o caso dos catadores de recicláveis. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 67, p. 101-116, 2008.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, 13 fev. 1998.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)**. 2002. Disponível em: <<http://www.mteco.gov.br>>. Acesso em: 30 nov. 2009.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm>. Acesso em: 13 nov. 2009.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projetos de lei e outras proposições**. Brasília, 2009a. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 10 nov. 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades (MCidades). Secretaria Executiva. **Relatório de gestão, exercício 2005**. Brasília, 2006.

_____. Ministério das Cidades (MCidades). **Relatório de gestão, exercício 2006**. Brasília: Secretaria Executiva, 2007b.

_____. Ministério das Cidades (MCidades). **Relatório da reunião com órgãos federais que atuam em saneamento e secretarias do MCidades**. Brasília, 2008a. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/saneamento-ambiental/acoes/plansab/anexos-subsidios-1/Anexo%203%20reuniao%20orgaos%20Saneamento.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2010.

_____. Ministério das Cidades (MCidades). **SNIS série histórica 7**. Brasília: Secretaria Nacional de Informações sobre Saneamento, 2009b.

_____. Ministério das Cidades (MCidades). Secretaria Executiva. **Relatório de gestão, exercício 2008**. Brasília, 2009c.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Secretaria Executiva. Fundo Nacional do Meio Ambiente. **Relatório de gestão, exercício de 2006**. Brasília, 2007c.

_____. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano. **Relatório de gestão, exercício de 2007**. Brasília, 2008b.

_____. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Fundo Nacional do Meio Ambiente. **Relatório de gestão, exercício de 2007**. Brasília: Secretaria Executiva, 2008c.

_____. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente urbano. **Relatório de gestão, exercício de 2008**. Brasília, 2009d.

_____. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Fundo Nacional do Meio Ambiente. **Relatório de gestão, exercício de 2008**. Brasília: Secretaria Executiva, 2009e.

CAMPOS, H. K. T. Gestão de resíduos sólidos urbanos no contexto da Lei de Saneamento Básico. *In*: **Lei Nacional de Saneamento Básico**: perspectivas, para as políticas e a gestão dos serviços públicos, Livro II: Conceitos, características e interfaces dos serviços públicos de saneamento básico. p. 305-318. Brasília: Programa de Modernização do Setor Saneamento, 2009.

CONAMA. Transcrição da Reunião da Câmara Técnica de Saúde, Saneamento Ambiental e Gestão de Resíduos, 4. Brasília, 29 out. 2003. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir424/Ata4CTSaudeTranscrita.doc>>. Acesso em: 7 abr. 2009.

DA MOTTA, R.; SAYAGO, D. Economic instruments for waste management in Brazil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, Ipea, v. 18, p. 128-146, 1998.

DA SILVA, V. Parecer nº 0678/06/PROGE/COEPA, de 06 de outubro de 2006. **Procuradoria Geral Especializada**. Brasília: Ibama, 2006.

DAVIS, G. Principles for application of extended producer responsibility. *In*: OECD JOINT WORKSHOP ON EXTENDED PRODUCER RESPONSIBILITY AND WASTE MINIMISATION POLICY IN SUPPORT OF ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY. ENV/EPOC/PPC(99)11/FINAL/PART1. Paris: OECD, 2000.

DENISON, R.; RUSTON, J. **Recycling & incineration**: evaluating the choices. Washington, DC: Island Press, 1990.

DEWEES, D. N.; HARE, M. J. Economic Analysis of Packaging Waste Reduction. **Canadian Public Policy/Analyse de Politiques**, v. 24, n. 4, p. 453-470, 1998.

FARIAS, I. BNDES vai financiar carros elétricos para catadores de material reciclável, anuncia Lula. **Agência Brasil**, Brasília, 29 out. 2009. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br>>. Acesso em: 30 nov. 2009.

FENTON, R.; HANLEY, N. Economic instruments and waste minimization: the need for discard-relevant and purchase-relevant instruments. **Environment and Planning A**, London, v. 27, n. 8, p. 1317-1328, 1995.

FULLERTON, D. **A conceptual framework to compare environmental tax shift policies**. San Francisco: Redefining Progress, 1998. (Working Paper Series on Environmental Tax Shifting, n 1).

FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE (FUNASA). **Relatório de gestão da Funasa 2003/2005**. Brasília: Ministério da Saúde, 2005.

_____. **Relatório de gestão da Funasa 2005**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

_____. **Relatório de gestão da Funasa 2006**. Brasília: Ministério da Saúde, 2007.

_____. **Relatório de gestão da Funasa 2007**. Brasília: Ministério da Saúde, 2008.

_____. **Relatório de gestão da Funasa 2008**. Brasília: Ministério da Saúde, 2009.

GEHIN, A.; ZWOLINSKI, P.; BRISSAUD, D. A tool to implement sustainable end-of-life strategies in the product development phase. **Journal of Cleaner Production**, v. 16, n. 5, p. 566-576, 2008.

GIOVANNINI, F.; KRUGLIANSKAS, I. Fatores críticos de sucesso para a criação de um processo inovador sustentável de reciclagem: um estudo de caso. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 12, n. 4, 2008.

GUTBERLET, J.; BAEDER, A. M. Informal recycling and occupational health in Santo André, Brazil. **International Journal of Environmental Health Research**, v. 18, n. 1, p. 1-15, 2008.

HANNIGAN, J. A. **Environmental sociology: a social constructionist perspective**. London; New York: Routledge, 1995.

HOCHSTETLER, K. Brazil. *In*: WEIDNER, H.; JÄNICKE, M. Capacity building in national environmental policy: a comparative study of 17 countries. Berlin: Springer, 2002, p. 69-95.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). **Instrução normativa nº 02, de 19 de setembro de 2000**. Brasília, 2000.

_____. **Cumprimento da Resolução CONAMA nº 258/99 no período de 2002 a 2008**. Brasília, 2009.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 1989**. Rio de Janeiro, 1990.

_____. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 1989**. Rio de Janeiro, 1992.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 1992**. Rio de Janeiro, 1993.

_____. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000**. Rio de Janeiro, 2002.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra). 2010. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: 18 ago. 2009.

JÄNICKE, M. Conditions for environmental policy success: an international comparison. **The Environmentalist**, v. 12, n. 1, p. 47-58, 1992.

KINGDOM, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: HarperCollins Publishers, 1984.

LAUBER, V.; INGRAM, V. Packaging waste. *In*: MOL, A. P. J.; LAUBER, V.; LIEFFERINK, D (Ed.). **The voluntary approach to environmental policy: joint environmental approach to environmental policy making in Europe**. New York: Oxford University Press, 2000, p.104-155.

LAYARGUES, P. O cinismo da reciclagem: o significado ideológico da reciclagem da lata de alumínio e suas implicações para a educação ambiental. *In*: LOUREIRO, F.; LAYARGUES, P.; CASTRO, R. (Org.). **Educação ambiental: repensando o espaço da cidadania**. São Paulo: Cortez, 2002, p.179-220.

LIEFFERINK, D.; MOL, A. A comparative analysis of joint environmental policy-making. *In*: MOL, A. P. J.; LAUBER, V.; LIEFFERINK, D (Ed.) **The voluntary approach to environmental policy: joint environmental approach to environmental policy making in Europe**. New York: Oxford University Press, 2000, p.192-216.

MAGALHÃES, T. Manejo de resíduos sólidos: sustentabilidade e verdade orçamentária com participação popular. *In*: BRASIL, Ministério das Cidades (MCidades). Secretaria nacional de Saneamento Ambiental. **Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS)**. Prestação dos serviços públicos de saneamento básico Lei nacional de Saneamento Básico. Coordenação: Berenice de Souza cordeiro. Brasília, 2009. (Lei Nacional de Saneamento Básico: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos, v. 3).

MAYERS, K. Strategic, financial, and design implications of extended producer responsibility in Europe: a producer case study. **Journal of Industrial Ecology**, v. 11, n. 3, p. 113-131, 2007.

MEIRELLES, H. L. Direito municipal brasileiro. 12 ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2001.

MILANEZ, B.; ALEXANDER, E.; SANT'ANNA, J. P. Os princípios cooperativistas: o caso das cooperativas populares. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 19. **Anais**. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Engenharia de Produção, 1999.

MILANEZ, B.; BÜHRS, T. Aprendendo com a experiência dos outros: responsabilidade estendida do produtor na Alemanha e Países Baixos. *In*: SEMINÁRIO

NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS – PROJETOS SÓCIO-ECONÔMICOS, 7. **Anais**. São Paulo: Abes, 2004.

_____. Capacidade ambiental e a emulação de políticas públicas: o caso da responsabilidade pós-consumo para resíduos de pilhas e baterias no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, Ipea, v. 33, 2009a.

_____. Extended producer responsibility in Brazil: the case of tyre waste. **Journal of Cleaner Production**, v. 17, n. 6, p. 608-615, 2009b.

MIRANDA, M. L.; ALDY, J. E. Unit pricing of residential municipal solid waste: lessons from nine case study communities. **Journal of Environmental Management**, v. 52, n. 1, p. 79-93, 1998.

MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS (MNCR). **História do MNCR. 2008**. Disponível em: <http://www.mnccr.org.br/box_1/sua-historia>. Acesso: 21 out. 2009.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Extended producer responsibility in the OECD area - phase 1 report**. Paris, 1996.

_____. **Extended producer responsibility phase 2: case study on the German packaging ordinance**. Paris, 1998a.

_____. **Extended producer responsibility phase 2: case study on the Dutch packaging covenant**. Paris, 1998b.

_____. **Extended producer responsibility: a guidance manual for governments**. Paris, 2001.

OLIVEIRA, C. B. A vida em baixo da reciclagem: disparidades entre os significados de uma mesma questão social. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 33. **Anais**. Caxambu: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2009.

PEREIRA, M. B. G.; GUTIERREZ, S. **O mecanismo de desenvolvimento limpo setorial: perspectivas para o desenvolvimento sustentável brasileiro**. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1443).

SANTOS, S. H. Resíduos sólidos urbanos: taxas e tarifas. *In*: ENCONTRO

REGIONAL SOBRE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS (LIXO): MODELOS, POLÍTICAS PÚBLICAS, TAXAS E TARIFAS. **Anais**. Curitiba: Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental, 1998.

SOLESBURY, W. The environmental agenda: an illustration of how situations may become political issues and issues may demand responses from government: or how they may not. **Public Administration**, v. 54, p. 379-397, 1976.

SPECTOR, M.; KITSUSE, J. I. Social problems: a reformulation. **Social Problems**, Berkeley, v. 20, p. 145-159, 1973.

_____. **Constructing Social Problems**. Hawthorne: Aldine de Gruyter, 1998.

THORPE, B.; KRUSZEWSKA, I. **Strategies to promote clean production: extended producer responsibility**. Bruxelas, 12 set. 2003. Disponível em: <<http://www.anped.org/PDF/5spacepr1999.pdf>>.

VELLOSO, M. P. Os catadores de lixo e o processo de emancipação social. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 10, 2005.

WEIDNER, H. Capacity building for ecological modernization: lessons from cross-national research. **American Behavioral Scientist**, v. 45, n. 9, p. 1340-1368, 2002.

WIEDEMANN, H. U. **Lixo na Alemanha**. Rio de Janeiro: Viveiros de Castro Editora, 1999.

A MOBILIDADE URBANA NO BRASIL

1 INTRODUÇÃO

Os problemas relacionados à mobilidade das pessoas e das mercadorias nos centros urbanos afetam diretamente a qualidade de vida da população, com as externalidades geradas na produção do transporte e, também, o desempenho econômico das atividades urbanas. Mais do que isso, sistemas de mobilidade ineficientes pioram as desigualdades sócioespaciais e pressionam as frágeis condições de equilíbrio ambiental no espaço urbano, o que demanda, por parte dos governantes, a adoção de políticas públicas alinhadas com o objetivo maior de se construir uma mobilidade urbana sustentável do ponto de vista econômico, social e ambiental.

Diante dessa importância do tema, procurou-se desenvolver um estudo abordando as principais transformações da mobilidade urbana ocorrida no país nos últimos anos, destacando-se as principais consequências sobre a coletividade (diagnóstico); um estudo sobre políticas federais que vêm afetando o padrão de mobilidade nos centros urbanos brasileiros nos últimos anos; por fim, procurou-se discutir alguns cenários futuros e os grandes desafios dos agentes públicos e privados para melhoria das condições de mobilidade urbana no Brasil.

2 DIAGNÓSTICO DA MOBILIDADE URBANA NO BRASIL

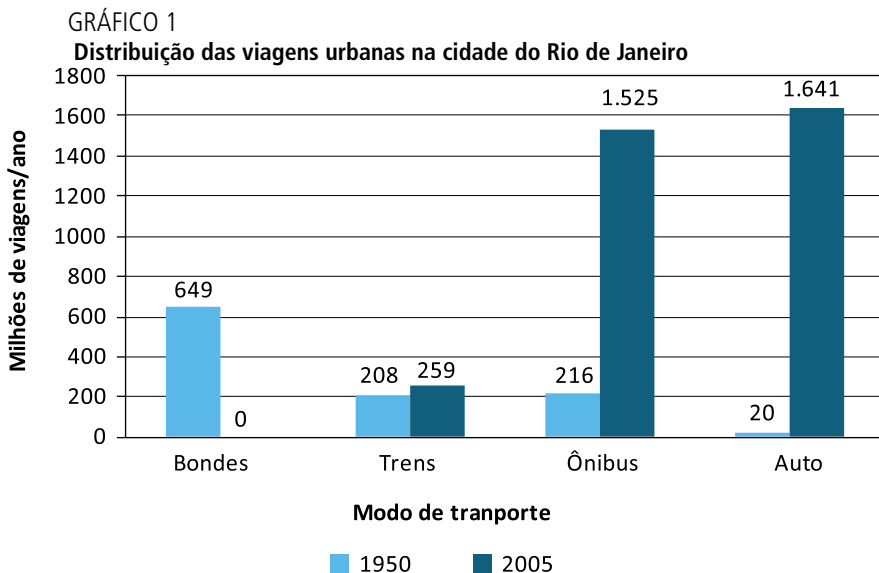
O atendimento das necessidades sociais e econômicas das pessoas requer seu deslocamento no espaço, que pode ser feito a pé ou por meio de veículos de transporte motorizados ou não motorizados. Em economias em desenvolvimento como o Brasil, as pessoas que moram nas cidades realizam, em média, dois deslocamentos por dia, valor correspondente à metade dos deslocamentos de pessoas em países desenvolvidos (VASCONCELLOS, 2002). Estes deslocamentos são feitos com maior ou menor nível de conforto, conforme as condições específicas em que se realizam, e implicam consumos de tempo, espaço, energia e recursos financeiros e a geração de externalidades negativas, como a poluição do ar, os acidentes de trânsito e os congestionamentos.

Devido ao intenso crescimento urbano no Brasil a partir da década de 1950, muitas cidades – e regiões metropolitanas (RMs) – passaram a apresentar sistemas de mobilidade de baixa qualidade e de alto custo, com impactos negativos na

vida das pessoas e nos custos econômicos e ambientais para a sociedade. Assim, o estudo das condições efetivas de mobilidade por extrato social, dos consumos e das externalidades a elas associadas é fundamental para avaliar a qualidade da vida nas cidades no país e identificar ações de políticas públicas que possam reduzir os problemas urbanos de mobilidade, dando maior eficiência na movimentação de indivíduos e mercadorias e garantindo às pessoas o seu direito à cidade.

2.1 As transformações na mobilidade nas cidades brasileiras entre 1950 e 1980

A grande transformação na mobilidade das pessoas nas cidades brasileiras começou a ocorrer na década de 1950 do século passado, quando o processo intenso de urbanização se associou ao aumento do uso de veículos motorizados, tanto os automóveis quanto os ônibus, resultado de uma política de Estado que priorizou o investimento na indústria automobilística. Uma descrição significativa desta transformação pode ser vista por meio do exemplo do Rio de Janeiro. O gráfico 1 mostra as características da mobilidade da população desta cidade em dois momentos distintos, 1950 e 2005.



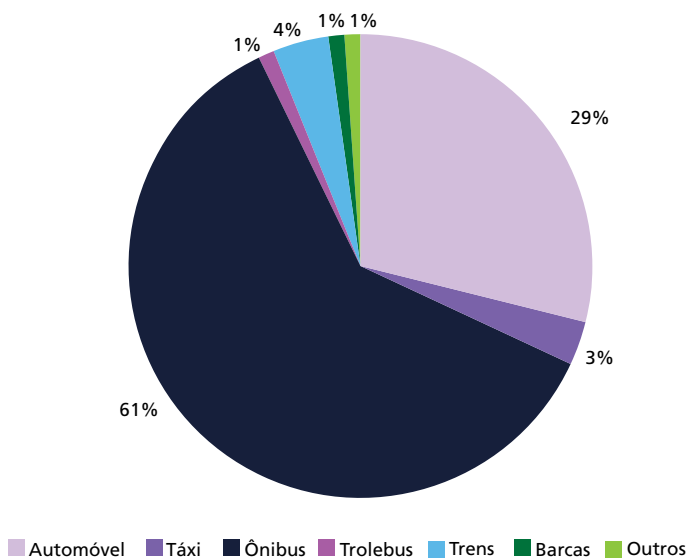
Fontes: Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP) e Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT).

O gráfico 1 mostra duas mudanças essenciais no perfil da mobilidade da população. No mundo do transporte público, nota-se o desaparecimento do bonde e o grande aumento do uso de ônibus e, na área do transporte individual, aparece a ampla utilização do automóvel. Assim, a cidade mudou de uma mobilidade essencialmente pública e movida à eletricidade (o bonde e o trem) para

outra que mistura a mobilidade pública e privada e depende essencialmente de combustíveis fósseis. Isto vale até mesmo para as metrópoles que implantaram serviços metroferroviários desde os anos 1970, já que estes respondem por uma pequena parcela das viagens urbanas. Mesmo em São Paulo e no Rio de Janeiro, onde são mais expressivas, as viagens por metrô e trem respondem por uma parcela minoritária dos deslocamentos urbanos.

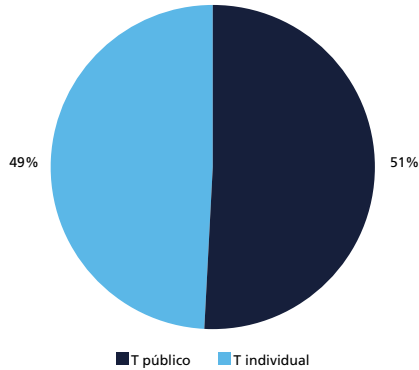
Os gráficos 2 e 3 mostram uma mudança mais recente ocorrida entre 1977 e 2005 nas grandes RMs do Brasil. Observa-se a queda no uso do transporte público (de 68% para 51% do total de viagens motorizadas) e o aumento no uso do automóvel (de 32% para 49%). Essas mudanças estruturais tiveram enormes consequências nos gastos dos usuários, no consumo de energia e na geração de externalidades negativas como a poluição, o congestionamento e os acidentes de trânsito.

GRÁFICO 2
Mobilidade nas áreas metropolitanas do Brasil – 1977



Fonte: GEIPOT; áreas: São Paulo, Rio, B. Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

GRÁFICO 3
Mobilidade nas áreas metropolitanas do Brasil – 2005



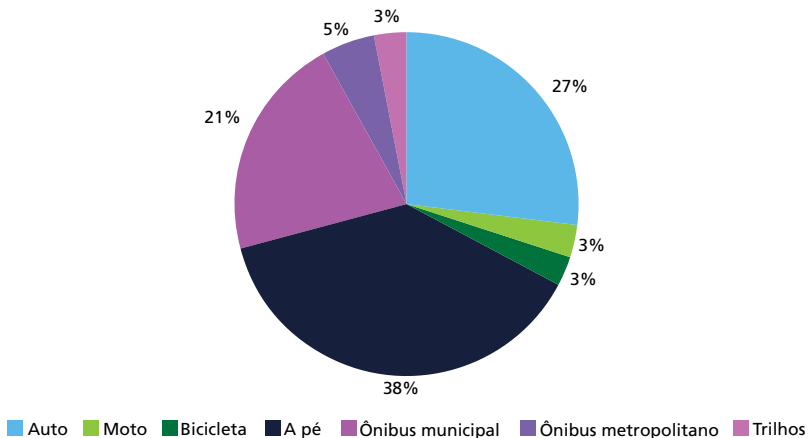
Fonte: Sistema de informações da ANTP.

2.2. Características atuais de mobilidade

Atualmente, o sistema de mobilidade urbana dos grandes centros urbanos brasileiros se caracteriza pelo intenso uso do transporte individual motorizado com todos os efeitos que isso representa na vida da população. Nas cidades com população acima de 60.000 habitantes, por exemplo, a frota circulante no ano de 2007 era de 20 milhões de veículos, sendo 15,2 milhões automóveis e veículos comerciais leves (75,2%). Nas áreas urbanas desses municípios, são realizadas por dia cerca de 148 milhões de deslocamentos. O gráfico 4 mostra que as pessoas fazem em média 38% dos deslocamentos a pé, 30% por transporte coletivo e 27% por automóvel. No transporte coletivo, os ônibus atendem à maior parte dos deslocamentos (89%) (Sistemas de informações da ANTP).

GRÁFICO 4
Divisão modal – 2007

(Em municípios com mais de 60 mil habitantes)



Fonte: ANTP (2008).

Esse padrão de mobilidade baseado no uso intensivo de transporte motorizado individual acarreta uma série de externalidades negativas para as cidades, com destaque para os problemas ambientais, as perdas de tempo com os congestionamentos urbanos e o aumento dos acidentes de trânsito.

2.2.1 Os problemas ambientais e o gasto de energia

O uso crescente de combustíveis fósseis e o crescimento da demanda do transporte rodoviário vêm aumentando muito as emissões de poluentes pelos veículos motorizados. Este aumento tem sido em parte compensado pelo fato dos novos veículos produzidos pela indústria nacional emitirem menor quantidade de poluentes por quilômetro rodado, em consequência da regulamentação estabelecida desde 1986 pelo Programa de Controle da Poluição Veicular (Proconve) e de controles estabelecidos em algumas cidades brasileiras, sobre a emissão de poluentes por veículos nas ruas.

Apesar desses avanços, o problema da poluição atmosférica é grave, principalmente nas RMs com grandes frotas de veículos automotores, e se expressa pelos prejuízos à saúde da população em geral e de idosos e crianças em particular. Uma estimativa da emissão de poluentes pelos veículos usados nas cidades com mais de 60 mil habitantes, para o transporte das pessoas, pode ser vista na tabela 1. Pode-se observar que o transporte privado emite 15 vezes mais poluentes locais e quase duas vezes mais CO₂ – do efeito estufa – do que o transporte público. Ao contrário da repartição igualitária das viagens motorizadas entre o transporte público e o individual, quando se calcula as emissões de poluentes, essa igualdade não se confirma, pois o transporte privado responde por mais de 90% das emissões dos poluentes locais e 63% dos poluentes globais (CO₂) (ANTP, 2008).

TABELA 1

Emissão de poluentes por modo de transporte – 2007

(Em municípios com mais de 60 mil habitantes)

Transporte	Emissões (milhões tonelada/ano)		
	poluentes locais ¹	CO ₂	Total
Público	0,1	9,5	9,6
Privado	1,5	16,3	17,8
Relação privado/público	1,6	25,8	27,4

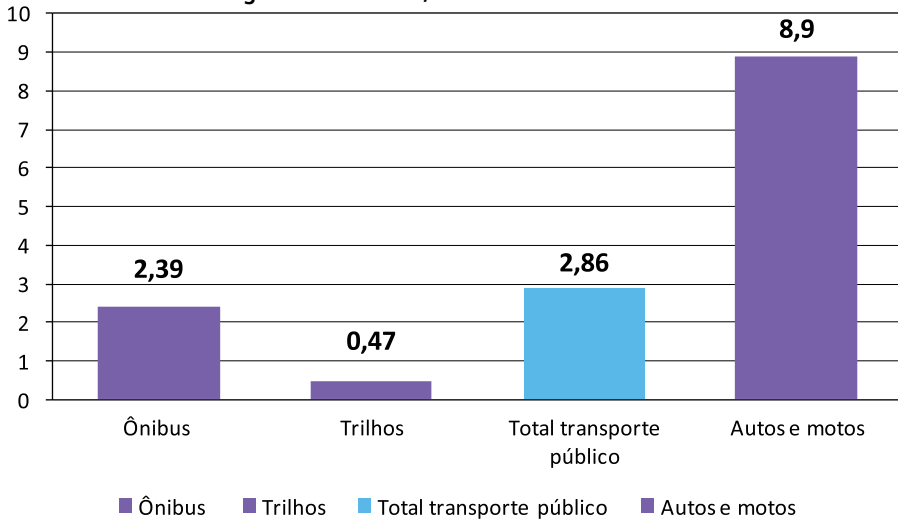
Fonte: ANTP (2008).

Nota:¹ CO, NOx, SOx, HC e MP.

Quanto ao uso de energia, o gráfico 5 permite ver que os automóveis consomem 68% da energia total usada nos deslocamentos realizados nas cidades com mais de 60.000 habitantes (8,9 milhões de TEP-tonelada equivalente de petróleo por ano), cabendo apenas 32% ao transporte coletivo (ANTP, 2008).

GRÁFICO 5

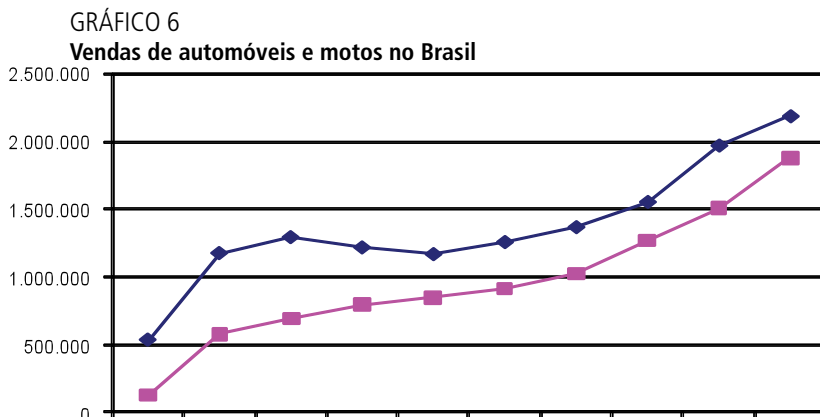
Consumo de energia na mobilidade, cidades com mais de 60 mil habitantes – 2007



Fonte: ANTP (2008).

2.2.2 Congestionamentos urbanos e perdas de tempo

O aumento das frotas de automóveis e de motocicletas se constitui em uma tendência bastante forte no Brasil nos últimos anos. O gráfico 6 mostra que em 2008 foram vendidos no Brasil cerca de 2,2 milhões de automóveis e 1,9 milhão de motocicletas. Este aumento decorre tanto da elevação do poder aquisitivo das pessoas quanto das deficiências do transporte público e do apoio crescente do governo federal, na forma de isenções de impostos e facilidades financeiras de aquisição de veículos individuais. A continuar estas condições, as frotas de automóveis e motos deverão dobrar até o ano de 2025.



Fonte: Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea) (2008) e Abraciclo – disponível em: <www.abraciclo.com.br>.

Um dos principais sintomas do aumento da frota de veículos privados se refere ao aumento dos congestionamentos urbanos e, conseqüentemente, dos tempos de deslocamento da população. Essa tendência pode ser claramente observada nas principais metrópoles brasileiras pelos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Entre 1992 e 2008, o tempo médio de deslocamento casa – trabalho da população nas dez principais RMs do país subiu aproximadamente 6%, a despeito dos investimentos realizados nos sistemas de transporte (tabela 2). O percentual de pessoas que gastam mais de uma hora no seu deslocamento casa – trabalho também subiu, passando de 15,7% para cerca de 19% do total de pessoas que realizam esse tipo de deslocamento.

TABELA 2
Deslocamentos casa-trabalho nas dez principais regiões metropolitanas brasileiras¹ – 1992-2008

Ano	1992	2008
Tempo médio do deslocamento casa – trabalho (minutos)	37,9	40,3
Percentual de pessoas com deslocamento casa – trabalho superior a uma hora (%)	15,7	19,0

Fonte: Dados da PNAD 1992 e 2008/IBGE.

Elaboração própria.

Nota: ¹Consideradas apenas as dez RMs oficiais identificadas na PNAD, o que inclui Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Brasília.

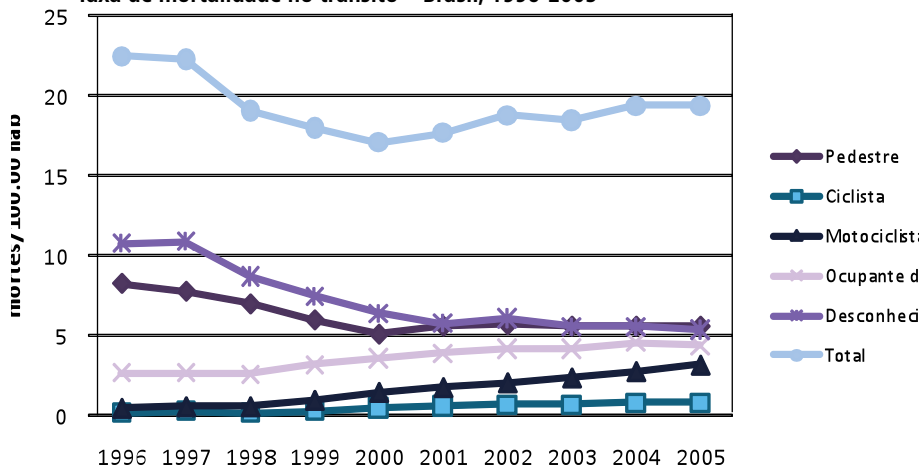
Esses dados mostram que as políticas de mobilidade adotadas não estão sendo suficientes para conter a degradação das condições de trânsito urbano. Vários investimentos foram feitos na melhoria dos sistemas de transporte e na expansão dos sistemas ferroviários nas metrópoles brasileiras, mas mesmo assim a população sofre os impactos negativos do aumento dos tempos de deslocamentos com o acirramento dos congestionamentos urbanos.

2.2.3 Acidentes de trânsito

Na área da segurança de trânsito – na qual o Brasil ainda tem um dos maiores índices de mortalidade entre os países em desenvolvimento, a promulgação do novo Código de Trânsito Brasileiro (CTB) em 1997 trouxe melhorias, mas há indícios claros de permanência de taxas elevadas de mortes por cem mil habitantes, principalmente devido ao aumento exponencial do uso de motocicleta (gráfico 7). No período entre 1996 e 2006, as 7,6 milhões de novas motocicletas que entraram em trânsito estiveram associadas à cerca de 8 mil mortes adicionais de seus usuários.

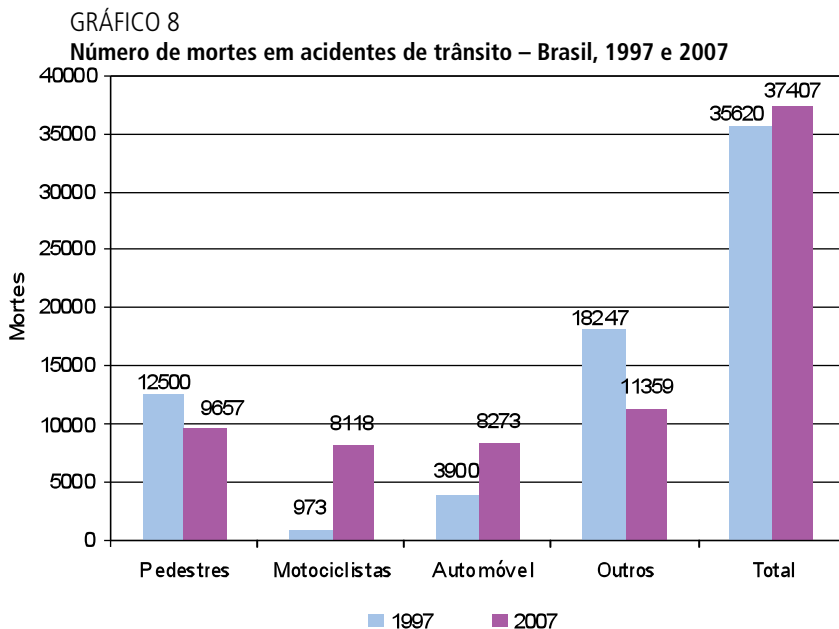
GRÁFICO 7

Taxa de mortalidade no trânsito – Brasil, 1996-2005



Fonte: Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus) do Ministério da Saúde (MS).

Segundo os dados do Datasus, entre 1997 e 2007, houve um ligeiro aumento do número de mortos em acidentes de transporte urbano (5%) no Brasil, o que é um resultado positivo se for considerado que a frota de veículos mais que dobrou nesse período. Sem dúvida, a promulgação de um novo código de trânsito mais rígido em 1997, aliada à intensificação de políticas de fiscalização e educação de trânsito, contribuiu com esse resultado.

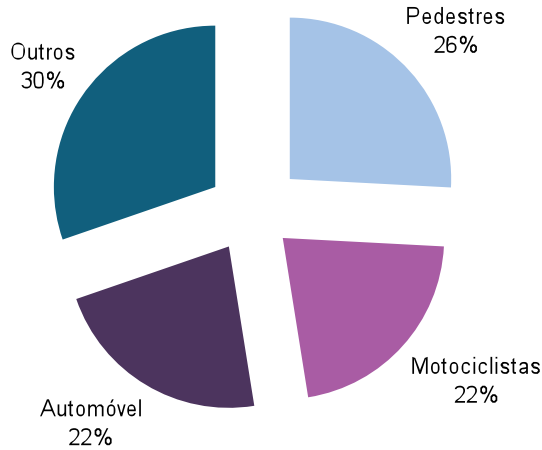


Fonte: Datasus/MS.

Mas nem todos os modos de transporte tiveram resultados positivos. Os motociclistas, por exemplo, que nas décadas passadas tinham estatísticas de mortes residuais, responderam em 2007 por cerca de 22% do total de mortes por acidentes de trânsito, o que equivale à mesma quantidade de mortes dos automóveis, sendo que sua frota equivale a um terço da de automóveis no Brasil.

Por outro lado, os pedestres que já responderam por cerca de 40% das mortes de trânsito no país, em 2007 representaram cerca de um quarto do total de mortes. Apesar da queda, os pedestres continuam representando a parte vulnerável do trânsito urbano, pois a quantidade de mortes ainda é muito grande e faltam políticas públicas que assegurem maior segurança aos transeuntes das nossas cidades.

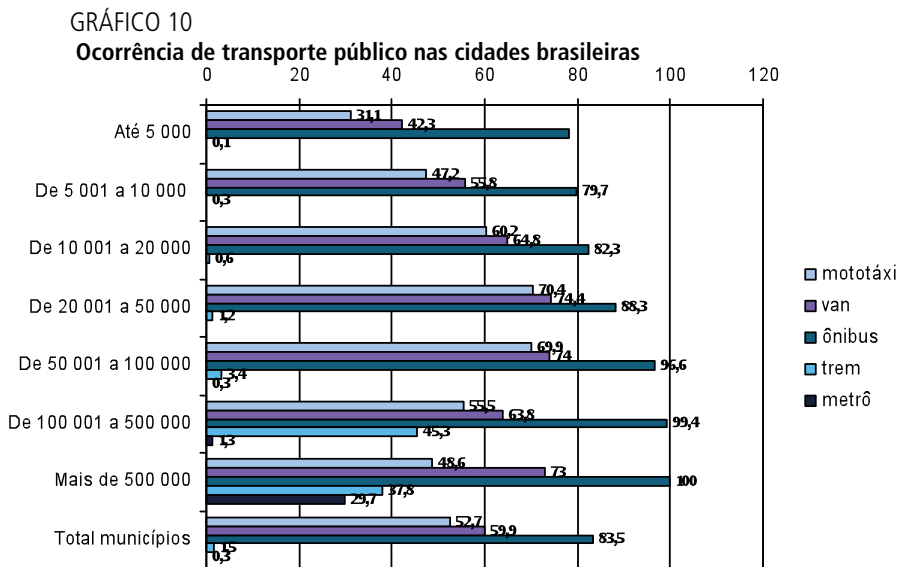
GRÁFICO 9

Número de mortes em acidentes de trânsito por modo de transporte – Brasil, 2007

Fonte: Datasus/MS.

2.3. O Transporte público urbano no Brasil

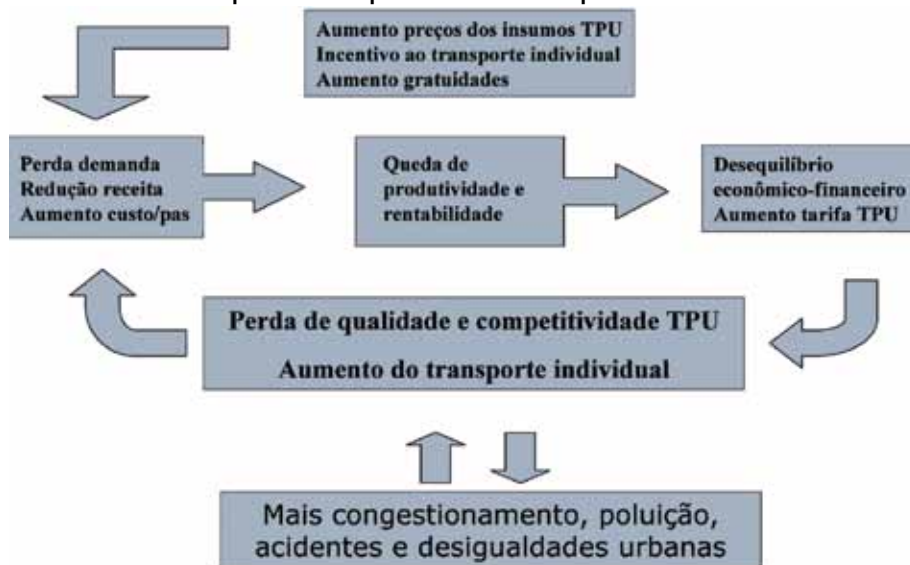
Os sistemas de ônibus urbanos e metropolitanos são a modalidade de transporte público predominante no Brasil, operando em cerca de 85% dos municípios. Os sistemas de transportes alternativos por vans e mototáxis, que proliferaram nos últimos 15 anos no país, também apresentam altos níveis de ocorrência. Mais da metade dos municípios brasileiros apresentam ocorrência dessas modalidades. Os sistemas de alta capacidade de trens e metrô demonstram baixa ocorrência entre as cidades, se restringindo a poucas RMs do país, assim como o transporte hidroviário, que somente tem certa importância nas cidades da região Norte do país.



Fonte: Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC)/IBGE.

A alta dependência do transporte rodoviário associada com a degradação das condições de trânsito vem causando problemas de mobilidade graves para a população brasileira, traduzidos no ciclo vicioso de perda de competitividade do transporte público urbano rodoviário em relação ao privado. Estímulos a este último associados a aumentos de custos e ausência de políticas de priorização do transporte coletivo acabam gerando perdas de demanda e receitas para os sistemas públicos, impactando a tarifa cobrada, que, por sua vez, gera mais perda de demanda, retroalimentando o ciclo vicioso. A figura 1 retrata a dinâmica de perda de produtividade e atratividade do transporte público urbano.

FIGURA 1

Ciclo vicioso da perda de competitividade do transporte urbano

Fonte e elaboração próprias.

Como resultado desse ciclo vicioso, as tarifas dos sistemas de ônibus urbanos aumentaram cerca de 60% acima da inflação medida pelo INPC¹ desde 1995, fortalecendo ainda mais a tendência de perda de demanda pagante dos sistemas de ônibus – houve cerca de 30% desta perda nesse período.

Dessa forma, pode-se inferir que as principais causas para o aumento da tarifa dos sistemas de ônibus urbanos nos últimos 15 anos foram a perda de produtividade e demanda pagante dos sistemas, retroalimentada pelo próprio aumento gradual da tarifa, e também o aumento de custo dos principais insumos do setor. Vale destacar que a tarifa de ônibus urbano serve de referência para fixação das demais tarifas de transporte público, já que respondem pela maior fatia de demanda.

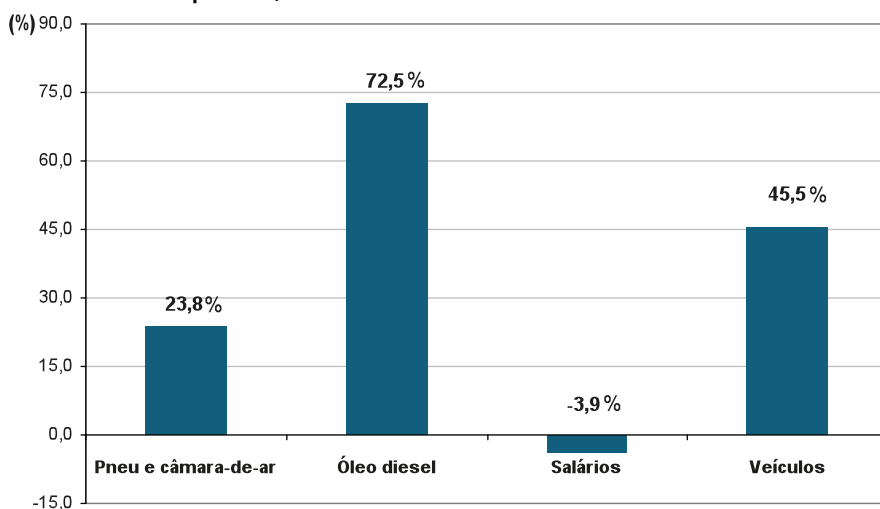
Analisando a evolução dos preços dos itens que compõem a estrutura de custos dos sistemas de ônibus pode-se perceber que alguns itens vêm pressionando fortemente a tarifa para cima. O óleo diesel, por exemplo, com a política de retirada de subsídios e alinhamento com o preço internacional implementada desde a abertura do mercado de combustíveis no fim da década passada, teve um aumento real de preço superior a 70% nos últimos 15 anos. O resultado é que esse item que sempre respondeu por cerca de 10% dos custos do serviço, hoje já responde por 25% do total.

1. O Índice Nacional de Preços ao Consumidor é calculado mensalmente pelo IBGE e possui representatividade territorial para as RMs de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Brasília e o município de Goiânia.

O gráfico 11 apresenta a evolução dos preços dos principais insumos do transporte em comparação com o IPCA. Com exceção dos salários dos trabalhadores que praticamente permaneceram no mesmo patamar, os demais insumos tiveram aumentos acima da inflação. Como os sistemas não tinham controle sobre as variáveis de custos exógenas, eles atuavam fortemente sobre as variáveis endógenas para tentar reequilibrar financeiramente o sistema, como a remuneração dos trabalhadores, o dimensionamento da oferta e a taxa de renovação de frota.

GRÁFICO 11

Variação real¹ dos preços dos principais insumos das tarifas de ônibus urbano – Brasil metropolitano, 1999-2009



Fonte: Dados do INPC/IBGE e da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte (BHTrans) e notícias de jornais sobre a renovação da frota.

Elaboração própria.

Nota: ¹Deflacionado pelo IPCA.

2. 3. 1 Gratuidades nos sistemas de transporte público

No Brasil, apenas a gratuidade dos idosos (pessoas acima de 65 anos) é prevista na Constituição Federal de 1988 (CF/88). As demais gratuidades e benefícios são regulamentados pelas autoridades locais, variando de sistema para sistema.

Na maioria dos sistemas de transporte, como não há formação de fundos extratarifários para cobrir os gastos dos beneficiados, os custos de prestação dos serviços para os beneficiários dessas gratuidades são repassados para o resto da sociedade pelo valor geral da tarifa. Segundo a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), esse custo gira em torno de R\$ 4 bilhões por ano, fazendo que a gratuidade tenha um impacto de cerca de 20,8% sobre o preço das tarifas de ônibus.

TABELA 3
Impacto das gratuidades nos sistemas de ônibus municipais
 (Em %)

Categoria	Ocorrência média nas cidades	Impacto sobre as tarifas
Estudantes ¹	18,7	7,8
Gratuitos em geral	15	13
Total	33,7	20,8

Fonte: NTU (2009).

Nota: ¹A gratuidade dos estudantes é apenas no desconto de meia tarifa.

Assim, podem-se identificar basicamente dois segmentos que pagam efetivamente os benefícios tarifários concedidos no Brasil. Os empregadores que fornecem vale-transporte aos seus funcionários² e os usuários não beneficiários por este e que pagam integralmente a tarifa. Segundo dados da NTU (2009), o vale-transporte responde por cerca de 40% da receita dos sistemas, o que indica que os demais usuários do sistema (prestadoras autônomas de serviços, pessoas ocupadas no mercado informal de trabalho ou até mesmo desempregadas) cobrem os 60% dos benefícios concedidos nas gratuidades.

É nesse ponto que reside a grande iniquidade dessa política. Quem acaba pagando a maior parte do benefício concedido são pessoas de média e baixa renda, usuários cativos do transporte público. Considerando ainda que não há requisitos de renda na política de concessão de gratuidades e benefícios, há situações nas quais pessoas de baixa renda subsidiam pessoas de segmentos sociais mais altos, gerando uma política arrecadatória regressiva (GOMIDE, 2003). Como a gratuidade é uma política de proteção social a segmentos desfavorecidos, o certo é que toda a sociedade arque com esse custo, evitando que o maior ônus recaia sobre os segmentos de menor poder aquisitivo.

2.3.2 Tarifa de transporte e capacidade de pagamento dos usuários

O transporte público coletivo urbano atende majoritariamente a pessoas de média e baixa renda no Brasil, o que torna o valor da tarifa desses serviços um instrumento importante na formulação de políticas de inclusão social e também na gestão da mobilidade urbana.

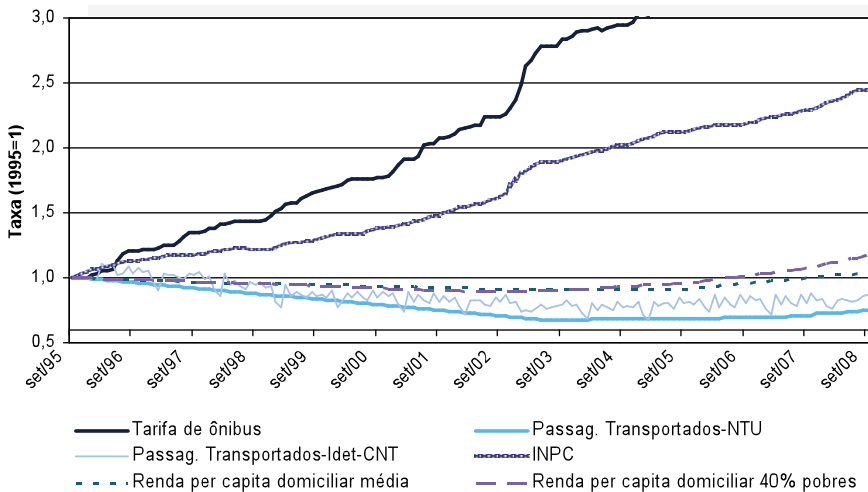
A tendência de aumento real das tarifas teve forte impacto sobre os gastos da população usuária até meados de 2003, quando havia contração na renda desta, impactando a demanda de transporte público. Nos últimos seis anos, em função

2. Esse benefício tarifário, regulamentado pelas Leis nos 7.418, de 1985, e 7.619, de 1987, constitui um direito do trabalhador em que seu empregador deve cobrir a parcela de seus gastos de deslocamento residência – trabalho – residência que exceder a 6% de seu salário básico.

do aumento de renda e nível de emprego da população em geral, houve um arrefecimento do efeito negativo dessa elevação de preço sobre a demanda, que resultou na inversão da tendência de queda de demanda do transporte público. O transporte público estaria em uma crise de demanda sem precedentes se não tivesse ocorrido esse fato, o que deveria preocupar os gestores públicos e privados quanto à possibilidade de inversão da conjuntura de aumento de renda e emprego.

Pode-se observar no gráfico do gráfico 12 que, em função do aumento real das tarifas, em períodos de queda de renda das famílias, houve também retração nas viagens de transporte público, até mesmo para os trabalhadores que recebem vale-transporte – apesar de terem garantidas suas viagens casa – trabalho, que deixam de realizar outros deslocamentos em função do alto preço das passagens. Observa-se que o aumento de renda da população, principalmente a dos mais pobres, foi um fator importante para a inversão da tendência de queda do uso do transporte público coletivo por ônibus iniciada em meados da década de 1990.

GRÁFICO 12
Evolução da renda domiciliar per capita, das tarifas de ônibus urbanos e do volume de passageiros pagantes nos sistemas de ônibus urbanos – Brasil metropolitano, 1994-2008 – número índice (1995=1)



Fonte: Dados do INPC e da PNAD/IBGE, Anuário da NTU 2008, e Índice de Desempenho do Transporte (IDET)/CNT. Os dados de renda obtidos pela PNAD/IBGE não abrangem Goiânia. Elaboração própria.

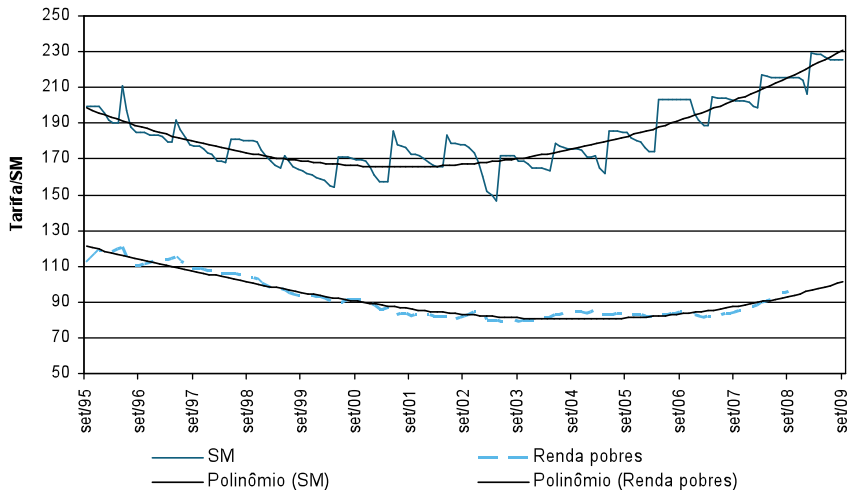
O efeito de amortecimento do impacto do aumento das tarifas sobre a renda dos usuários pode ser observado também na relação de tarifas compradas por salário mínimo (gráfico 13), que vem aumentando nos últimos anos. Esse fenômeno se observa também com relação à renda média dos 40% mais pobres, obtida na

PNAD. Após um longo período de queda, houve um crescimento na capacidade de consumo de transporte público dos mais pobres nos últimos anos, até mesmo com a tarifa subindo mais que a inflação.

Vale ressaltar que uma grande parte da população brasileira não tem garantia de recebimento de salário mínimo e nem de qualquer benefício tarifário, como vale-transporte, por exemplo. Segundo o IBGE, 58% dos trabalhadores em 2008 se encontravam ocupados no setor informal da economia e, neste caso, o alto valor da tarifa se constitui em uma barreira considerável na busca de melhores oportunidades de trabalho para esse segmento.

GRÁFICO 13

Quantidade média de passagens de ônibus urbano compradas pelo salário mínimo e pela renda média per capita dos 40% mais pobres – Brasil metropolitano, 1995-2008 – número índice



Fonte: Dados do INPC e da PNAD/IBGE.
Elaboração própria.

Para a maioria da população, aquela parcela que não possui carteira de trabalho assinada, a variação do preço na tarifa de transporte coletivo urbano tende a pesar bastante na escolha do modo de transporte, levando à supressão de viagens ou à realização de deslocamentos a pé ou de bicicleta – ainda que sejam inadequados em caso de grandes distâncias a percorrer. Nesses casos, o alto valor da tarifa de ônibus urbano costuma se colocar como mais uma barreira na sustentação do nível de demanda do transporte público urbano, implicando menos deslocamentos realizados por esse modo devido à sua substituição por modos

não motorizados ou pela supressão de viagens.³ De acordo com a pesquisa de origem – destino de São Paulo, realizada em 2007, por exemplo, cerca de 635 mil viagens por dia em um típico dia útil do mês eram realizadas a pé porque o custo da condução era considerado alto.

Por outro lado, tarifas altas estimulam a substituição de viagens de transporte coletivo por outros modos individuais, deteriorando a situação de trânsito nas cidades. Isto já acontece, por exemplo, com as vendas de motocicletas, que crescem a uma taxa de 20% ao ano (a. a.), sustentadas principalmente nas vendas de motocicletas populares a usuários de transporte público, com prestações de financiamento próximas ao gasto mensal deles com passagens.

2.3.3 Transporte metro-ferroviário

Ao contrário do transporte coletivo rodoviário, o transporte metro-ferroviário está vivendo uma fase positiva nos últimos dez anos, com grandes investimentos federais na expansão dos serviços e, conseqüentemente, ganhos de demanda. Os sistemas atualmente gerenciados pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU),⁴ por exemplo, tiveram um aumento do número de passageiros transportados superior a 63% nos últimos dez anos, com tendência a crescer, já que há várias obras se encontram em andamento.

A deterioração do trânsito urbano é outro fator que favorece o aumento de passageiros para os sistemas metro-ferroviários, ao contrário dos sistemas de transporte público rodoviários, que na sua maioria trafegam em vias não segregadas, tendo seu desempenho e sua atratividade comprometidos em situações de lentidão no tráfego. Não é à toa que enquanto a demanda dos sistemas ferroviários urbanos aumentou mais de 30% nesta década, os sistemas de ônibus urbanos perderam esse percentual em termos de volume de passageiros pagantes. O problema é que os sistemas metro-ferroviários estão restritos a apenas 13 RMs, respondendo por um percentual de viagens muito baixo, com exceção dos de São Paulo e do Rio de Janeiro, onde eles assumem uma maior participação na matriz modal.

2.3.4 A gestão integrada do transporte público

Um aspecto importante a ser considerado quando se estuda os problemas de mobilidade refere-se à gestão metropolitana dos serviços de transportes, principalmente quando se observa a tendência de crescimento acelerado dos municípios periféricos em relação aos municípios núcleos dos grandes aglomerados urbanos.

3. Essa relação em que situações de extrema pobreza comprometem as condições de mobilidade das pessoas pela cidade é aprofundada no estudo do Instituto de Desenvolvimento e Informação em Transporte (Itrans) (2004) e constitui o que se poderia chamar de "imobilidade pela exclusão social".

4. Nas cidades de Recife, Belo Horizonte, Natal, João Pessoa e Maceió.

As RMs brasileiras, à exceção de algumas situações específicas como Curitiba ou Recife, possuem os órgãos gestores de transporte pouco integrados entre si, voltados exclusivamente para gestão e planejamento do serviço de sua competência, mesmo sofrendo interferências de outros sistemas.

Essa falta de integração do planejamento leva a vários problemas estruturais da oferta de transporte, como: níveis de serviços diferenciados; superposição de linhas; concorrência predatória; preços assimétricos; falta de integração física, tecnológica e tarifária; aumento dos tempos de deslocamentos; desequilíbrios financeiros dos sistemas periféricos etc. Todos os elementos citados contribuem para a redução da eficiência dos sistemas de transporte e comprometer o nível de mobilidade da população.

A CF/88 estabelece as atribuições de cada ente federativo, em que cabe ao município organizar e/ou prestar os serviços públicos de transporte coletivo, conforme previsto no Art. 30. De acordo com o Art. 25 da Constituição, os estados têm a prerrogativa de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum nas RMs constituídas nos seus limites, fazendo o transporte parte desse escopo. Cabe ao estado ainda a gestão dos serviços de transportes intermunicipais em seu território, onde se destacam os serviços metropolitanos de características urbanas.

Embora a criação das RMs seja fato conhecido no Brasil desde a década de 1970 e previsto constitucionalmente, até recentemente a questão da gestão metropolitana pairava em certa falta de regulamentação jurídica sobre os instrumentos de gestão compartilhada. Somente em 2005, foi publicada a Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005), mais tarde regulamentada pelo Decreto nº 6.017, em de 17 de janeiro de 2007. Até então, as poucas experiências em gestão partilhada vinham ocorrendo graças à elaboração de convênios e consórcios públicos com pouca sustentação legal, conforme observam Gonçalves e Couto (2007).

Após o marco legal, esse cenário foi modificado pelo estabelecimento das normas gerais de contratação de consórcios públicos. O surgimento desse novo marco, contudo, não tem se mostrado eficaz na alteração dos modelos de gestão do transporte urbano nos grandes aglomerados urbanos. O caráter voluntário da adesão dos diferentes atores envolvidos evidencia como a falta de acordo político entre as partes significa a inviabilização do consórcio.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E A MOBILIDADE URBANA

3.1 O papel do governo federal na mobilidade urbana

3.1.1 Histórico das políticas federais de mobilidade urbana no Brasil

Nesta seção, apresenta-se um sucinto panorama do histórico da Política Federal de Transporte Urbano desde a década de 1960. Recuperar a trajetória histórica desta não apenas contribui para se compreenderem as atuais condições do transporte urbano nas cidades, como também ajuda a entender como se deu o processo de construção e desenho da atual Política de Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades (MCidades).

Até meados da década de 1960, a Política de Desenvolvimento Urbano como um todo e, em particular, a Política Federal de Transporte Urbano levadas a cabo no Brasil caracterizavam-se por aquilo que Francisconi e Souza (1976, p.16) chamam de “política de fato”, não se distinguindo de uma multiplicidade de iniciativas e ações desarticuladas aplicadas por diferentes setores do governo, sem diretrizes ou estratégias básicas de ação no meio urbano.

Entre meados das décadas de 1960 e 1980, quando se observa um esforço mais coeso – embora com algumas incoerências – de construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano, com uma ativa participação federal sobre o transporte das cidades brasileiras. Particularmente no setor de transporte urbano, esse período possui como marco inicial a criação de algumas instituições que se tornariam as referências técnicas e financeiras do setor. A primeira dessas instituições foi a GEIPOT, cuja criação em 1965⁵ teria colocado pela primeira vez na história o transporte urbano “(...) no rol das preocupações do Governo Central, viabilizando uma série de iniciativas que, se não resolveram de forma mais sistêmica os problemas dos deslocamentos, sobretudo das classes mais populares, provocaram melhoras sensíveis (...)” (NETO, 2001, p. 384).

Nesse período, destacam-se também a proposição da Lei nº 6.261/1975, que criava toda uma nova concepção institucional para o setor com a criação do Sistema Nacional de Transporte Urbano (SNTU), da Empresa Brasileira de Transporte Urbano (EBTU) e de um fundo setorial, o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (FDTU), todos eles vinculados ao Ministério dos Transportes. Também data de 1975 aquilo que seria uma das primeiras soluções institucionalizadas do governo federal para os trens urbanos de passageiros: a criação na Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA) da Divisão Especial de Subúrbios do Grande Rio

5. O GEIPOT foi criado inicialmente em 1965 como Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (pelo Decreto no 57.003/1965) e somente em 1973 seria convertido na Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte pela Lei no 5.908/1973, assumindo o papel de órgão do governo federal responsável pelo planejamento e pela integração de transportes.

e da Divisão Especial de Subúrbios de São Paulo, e que anos mais tarde, em 1984, daria origem a criação da CBTU (BITTENCOURT; BRIZON, 2006, p. 19).

Essas instituições constituiriam o núcleo duro da Política Federal de Transporte Urbano. E, durante esse período, entre meados das décadas de 1960 e 1980, esta se caracterizava por atuar fundamentalmente com programas de financiamento e de assessoramento técnico prestado pela GEIPOT e pela EBTU aos municípios sobre questões de planejamento e gerenciamento de seus sistemas de transporte urbano (PEIXOTO, 1977; BARAT, 1978; SANT'ANNA, 1991; GOMIDE, 2008). Em grande medida, são frutos dessa época uma série de estudos, os planos de transporte urbano, a proposta de lei do vale-transporte⁶ e os primeiros sistemas metroferroviários de algumas grandes capitais do país como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador etc., cuja elaboração contou com importante atuação daqueles órgãos técnicos e de fundos federais de financiamento.

Um terceiro período a se destacar no histórico da Política Federal de Transportes Urbanos, e na Política Federal de Desenvolvimento Urbano como um todo, localiza-se entre meados da década de 1980 e fins da de 1990, período marcado por um contexto de crise econômica internacional, observando-se um claro processo de desmobilização das políticas setoriais urbanas, com sensível instabilidade institucional para a política urbana e redução de seus recursos disponíveis (SOUZA, 1992; NETO, 2001; GOMIDE, 2008).

Entre 1985 e 1995, a responsabilidade sobre o tema urbano passou caoticamente por mais de cinco ministérios. Com a política de redução do Estado, por exemplo, foram encerradas as atividades de instituições chave como o BNH em 1986 e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) em 1990⁷. A EBTU perde seus recursos vinculados a partir de 1982, tendo de recorrer à captação de recursos externos, sobretudo do Banco Mundial (BIRD), até sua extinção em 1989 pelo Decreto nº97.455/1989 (NETO, 2001).

Em meio a esse período de fragilização da política federal de transportes urbanos durante a década de 1980, surgem como exceções a esse processo: *i*) a manutenção das atividades da GEIPOT até o ano de 2002⁸; e *ii*) a criação da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A (TRENSURB) em 1980 e da

6. Criado pela Lei n o 7.418, de 1985.

7. A análise do estudo de Souza (1992) permite inferir que, a partir dessa onda de reforma administrativa, nenhum órgão da administração federal ficaria encarregado do tratamento abrangente da questão urbana até 2003, quando foi criado o MCidades.

8. Antes de entrar oficialmente em processo de liquidação pelo Decreto no 4.135/2002, a GEIPOT realizou uma série de estudos técnicos. Entre eles, se destacam a planilha e as instruções para cálculo de tarifas de ônibus urbanos que se tornariam referência nacional (LIMA, 1992; NETO, 2001).

CBTU em 1984,⁹ respectivamente, com as missões de planejar e operar os sistemas ferroviários urbanos na Região Metropolitana de Porto Alegre e em outras nove capitais brasileiras (Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Recife, João Pessoa, Natal, Maceió, Fortaleza e Salvador).¹⁰

Outra exceção a esse período foi a promulgação da CF/88 que, como fruto da conquista dos movimentos pela reforma urbana, criou um capítulo específico sobre a política urbana, estabelecendo as bases para a retomada de uma política federal mais consistente e de um marco legal mais adequado ao tratamento da questão urbana nacional a partir do fim dos anos 1990 e do início dos 2000.

A partir da extinção da EBTU em 1991, a ação federal sobre o transporte urbano ficaria sob a responsabilidade compartilhada de um departamento na estrutura organizacional da GEIPOT, da Secretaria Nacional dos Transportes do Ministério da Infra-Estrutura (Minfra) (NETO, 2001; SOUZA, 1992) e da CBTU, que vem, desde então, gerenciando os sistemas de trens urbanos de passageiros em acordo com as diretrizes da política federal. As diretrizes para a Política Federal de Transporte Urbano, contudo, passaram por algumas mudanças e refletem a abordagem desta política e suas prioridades acerca do transporte urbano em cada momento histórico.

Conforme a CF/88, compete à União estabelecer as diretrizes e legislar sobre a política nacional do setor. Nas diretrizes colocadas pela Secretaria Nacional dos Transportes do Minfra para o período 1991-1995, por exemplo, há clara abordagem focada nos sistemas de transporte – e não na circulação das pessoas –, com prioridade para o transporte coletivo e a revisão institucional e financeira do setor.¹¹

O quarto período que pode ser destacado no histórico da Política Federal de Transportes Urbanos se estende do fim dos anos 1990 até os dias atuais. Esse último período é marcado tanto por um processo de retomada da estabilidade institucional da política urbana federal como pela utilização de uma nova abordagem no tratamento do transporte urbano, inserida em concepção de desenvolvimento urbano que se propõe mais integrada, sustentável e construída democraticamente.

9. A CBTU foi criada pelo Decreto no 89.396/1984, a partir da junção da companhia de projetos ferroviários Empresa de Engenharia Ferroviária S/A (Engefer) e de uma das diretorias da RFFSA. Ver a respeito o site disponível em : <www.cbtu.gov.br/acbtu/acompanhia/historico/historico_cont.htm>.

10. Cabe lembrar que, em larga medida, as ações tomadas no setor ferroviário de passageiros urbanos partiram do aproveitamento da malha ferroviária de carga existente que se encontrava ociosa a partir de meados da década de 1980 (BITTENCOURT; BRIZON, 2006).

11. Conforme Souza (1992, p. 22-23), as diretrizes eram: *i*) promover o aprimoramento dos sistemas existentes e a consolidação daqueles em fase de implantação, conferindo propriedade ao transporte coletivo; *ii*) proceder à progressiva redução de custos e subsídios governamentais alocados às atividades de operação e manutenção; e *iii*) promover a revisão institucional do setor, destacando-se a reordenação do uso do sistema viário e a revisão dos mecanismos de financiamento, transferindo, gradualmente, os sistemas operados pelo governo federal para as administrações locais.

Após longo período sem uma atuação federal que fosse mais sistemática no tratamento do transporte urbano, o cenário que se construía da mobilidade nas cidades brasileiras se tornava cada vez mais preocupante. Durante esses anos, se observou forte crescimento dos transportes individual e coletivo informal, queda da demanda pelos serviços de ônibus urbanos, sobrecarga do sistema viário das cidades e suas diversas consequências em termos de aumento dos congestionamentos e deterioração dos serviços de transporte coletivo (GOMIDE, 2008).

Reconhecendo esses problemas, o governo federal inicia um processo de retomada da estabilidade institucional da política federal de transporte urbano que se apresentava desmobilizada desde meados da década de 1980. Nesse contexto, se inserem a criação da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (Sedu/PR) em 1999 como um esforço para a retomada das políticas setoriais urbanas em geral (habitação, saneamento e transporte urbano) sob a responsabilidade de um mesmo órgão¹² e a criação, nessa secretaria, do Grupo Executivo de Transporte Urbano (GTrans) pela Portaria nº 19, de 17 de maio de 2000 (GOMIDE, 2008).

Também se destaca nesse processo: *i*) a promulgação da Lei nº 10.257/2001 (conhecida como Estatuto da Cidade), que avançaria na criação de novos instrumentos de gestão urbana e instituiu a obrigatoriedade de um plano de transporte urbano integrado para as cidades com mais de 500 mil habitantes; *ii*) a criação em 2003 do MiCidades como novo órgão da Política Urbana Federal, no qual se insere a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SeMob); *iii*) o avanço do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como o principal órgão de financiamento do transporte público urbano no Brasil; *iv*) a criação do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT) pela Lei nº 10.683/2003 e regulamentado posteriormente pelo Decreto nº 6.550/2008; e, por fim, *v*) a criação do Projeto de Lei (PL) nº 1.687, que busca instituir as diretrizes da política de mobilidade urbana.¹³

Pouco tempo após sua criação, em 2003, o MiCidades lança um conjunto de publicações (os *Cadernos MiCidades*), que apresentariam oficialmente o conjunto da política de desenvolvimento urbano pretendida pelo ministério. Pelo novo tratamento dado ao trânsito como questão de cidadania e pela apresentação da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, ficava evidenciado a mudança que ocorrera no tratamento que a Política Federal de Transporte Urbano daria à questão.

12. A Sedu foi criada pela Lei no 2.982/1999, a partir da Secretaria de Política Urbana que então se encontrava vinculada ao Ministério do Orçamento e Gestão.

13. Gomide (2008) aponta ainda a criação em 2003 do Grupo de Trabalho de Transporte Urbano no Comitê de Articulação Federativa da Subchefia de Assuntos Federativos da Casa Civil, buscando a construção de um pacto federativo entre os governos federal, estaduais e municipais para lidar com a questão de maneira mais ampla.

Se, até meados dos anos 1990, as políticas federais tratavam o transporte nas cidades enquanto uma questão eminentemente de *infraestrutura viária*, a análise dos documentos oficiais do governo federal indica que a partir desse período, gradualmente, a abordagem das políticas públicas nesse setor passou a lidar com a mobilidade urbana enquanto função social e econômica essencial para o desenvolvimento urbano (SOUZA, 1992; BRASIL, 2002, 2004b).

Essa abordagem da mobilidade urbana fica evidenciada, por exemplo, com as diretrizes gerais propostas pelo PL nº 1.687/2007, que já se encontravam no documento do MCidades acerca da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável. São algumas dessas diretrizes: *i*) priorizar os modais de transporte coletivos e os não motorizados; *ii*) pautar políticas públicas para pessoas com restrição de mobilidade sob o princípio de acesso universal à cidade; *iii*) fortalecer os poderes locais em sua capacidade da gestão da mobilidade urbana nos municípios; *iv*) reconhecer a necessidade de um desenho institucional e regulatório mais adequado para a questão do transporte urbano e que seja capaz de promover a cidadania e a inclusão social por meio da expansão do acesso da população aos serviços públicos de transporte coletivo; e *v*) reconhecer a necessidade de maior articulação entre as políticas da mobilidade e as demais de desenvolvimento urbano e de meio ambiente.

É de se ressaltar, contudo, que, gradualmente, essas diretrizes já vinham sendo construídas desde o fim da década de 1990, por meio das ações e dos programas da Política Federal de Transportes Urbanos realizados pela Sedu/PR e, em seguida, pelo MCidades. Exemplo disso são as questões levantadas pela secretaria acerca da desoneração do setor de transporte urbano e que mais tarde seria retomada pela proposta do ministério para o barateamento das tarifas do transporte público urbano (BRASIL, 2006a).

3.1.2. Políticas de acessibilidade e controle de emissões

A participação do governo federal nas questões de transporte urbano também fica nítida por meio da promulgação do conjunto de leis da acessibilidade¹⁴ que regulamentam os Arts. 227 e 244 da Constituição Federal, que tratam de grandes benefícios para os sistemas de transporte ao estabelecerem limite de dez anos, desde o fim de 2004, para que os sistemas de transporte estejam totalmente acessíveis. Isto significa que os veículos, as instalações e os equipamentos urbanos têm que estar em acordo com as normas de acessibilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), as Normas Brasileiras (NBRs) nºs 14.022 e 9.050, entre outras, até o fim de 2014. A partir dessas regulamentações, a expectativa é a de que os investimentos em infraestrutura urbana de transporte, geralmente

14. O Decreto da PR no 5.296/2004 e as Leis nos 10.048/2000 e 10.098/2000.

sob responsabilidade do poder público, e os investimentos em material rodante de maior valor agregado, sob os cuidados principalmente das empresas, comecem a ser realizados desde já para que não haja impactos financeiros acentuados no orçamento público e pressões tarifárias concentradas no futuro.

O governo federal é também responsável pela execução de políticas de controle da poluição do transporte motorizado. Os limites de emissões dos principais poluentes locais (CO, HC, NO_x e MP)¹⁵ dos veículos automotores são definidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que está ligado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA). A fiscalização fica a cargo dos estados e dos municípios. Até o momento, apenas os municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo realizam a inspeção técnica nos veículos em circulação para verificar o nível das emissões, mas o Conama soltou resolução em outubro de 2009 obrigando as cidades e os estados com população superior a 3 milhões de habitantes a realizarem a inspeção ambiental dos veículos.

Nesse sentido, ainda não há uma política de controle da emissão de gases de efeito estufa (poluentes globais). O sucesso do Proálcool poderia ser levantado como uma das poucas ações federais que tiveram importante impacto sobre a redução dos níveis de emissão do setor,¹⁶ embora esse programa tenha sido implementado pelo governo no passado, mais por questões mercadológicas (substituição da gasolina) do que por questões ambientais. Aos poucos, parece ficar mais claro que as políticas de redução dos gases de efeito estufa no setor de transporte deverão passar obrigatoriamente pela redução do uso do transporte individual e pelo aumento do transporte coletivo, utilizando, para isso, medidas de qualificação do transporte público e restrições do transporte privado.

3.2 Financiamento dos sistemas de transporte

Historicamente, os investimentos na infraestrutura do transporte público urbano sempre ficaram a cargo do poder público, enquanto os investimentos em equipamentos e garagens eram responsabilidades das empresas operadoras. No caso das companhias metroviárias não privatizadas, o poder público se responsabiliza por todos os investimentos.

Recentemente, com a ocorrência de vários processos de licitação de sistemas de transporte público coletivo no país, houve em alguns casos a exigência das empresas concessionárias realizarem investimentos em infraestrutura urbana também, como corredores, pontos de parada, estações de transbordo e terminais. A lógica, nesse caso, é que os recursos da outorga, pagos pelas empresas vencedoras, sejam internalizados no sistema via melhoria da infraestrutura, ao contrário do

15. Monóxido de carbono, hidrocarbonetos, óxido de nitrogênio e material particulado, respectivamente.

16. Estima-se que, no ciclo completo de vida, as emissões de CO₂ do álcool sejam cerca de 70% menores do que as da gasolina.

pagamento da outorga em espécie, que quase sempre se diluía no caixa público e não retornava ao setor sob a forma de melhoria das condições de operação.

O principal órgão de financiamento do transporte público urbano no Brasil é o BNDES, financiando veículos e equipamentos para as empresas e também projetos de melhoria da infraestrutura para prefeituras e estados. Destacam-se também os organismos de fomento internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o BIRD.

No caso de financiamento da frota, as empresas operadoras não encontram muita dificuldade para realizar as operações, geralmente utilizando linhas do Finame/BNDES com alienação fiduciária (o próprio bem torna-se a garantia da operação financeira). Quando as operações envolvem investimentos em infraestrutura ou tecnologia de informação, as dificuldades são maiores. Por parte da administração pública, as exigências quanto ao nível de endividamento, além do cumprimento da lei de responsabilidade fiscal, pode inviabilizar o acesso às linhas de financiamento especiais. Para as empresas privadas, a dificuldade maior são as garantias patrimoniais exigidas no contrato, pois o maior patrimônio das empresas são os veículos, que geralmente já estão alienados, e muitas vezes os bens pessoais dos sócios não são suficientes para garantir a operação financeira.

As empresas de transporte de Goiânia estão estreado uma modalidade nova de captação de recursos para investimentos em infraestrutura e tecnologia: os Fundos de Investimento em Diretos Creditórios (FIDC), também conhecidos como fundos de recebíveis. Esses papéis são lançados no mercado financeiro com a única garantia de retorno e remuneração do capital baseada na arrecadação do sistema de transporte local. A grande vantagem dessa operação é justamente a garantia se basear nos recebíveis futuros, com prioridade de pagamento para os investidores, além de possibilitar prazos mais longos na operação.

Com a municipalização do trânsito e do transporte urbano estabelecida no Código Nacional de Trânsito e posteriormente consolidada na CF/88 (MORAIS *et al.*, 2009), o governo federal deixou de investir diretamente nos projetos de melhoria da mobilidade nos centros urbanos, com exceção dos sistemas metroferroviários da CBTU, que continuavam sob sua competência. Os recursos do **Programa de Aceleração do Crescimento** (PAC), direcionados para a mobilidade urbana, inclusive, se concentraram apenas nos sistemas da CBTU (Belo Horizonte, Recife, Salvador e Fortaleza), com exceção do projeto Expresso Tiradentes de São Paulo, que é um sistema sobre pneus gerenciado pela prefeitura e que recebeu recursos do programa.

Para corrigir esse problema, o MCidades já anunciou o lançamento do PAC da mobilidade, com vista à melhoria da mobilidade nos principais centros urbanos

brasileiros, atendendo às exigências da Fifa, nesse quesito, para a realização da Copa do Mundo de 2014. O governo federal também possui, além das ações de repasse de recursos a fundo perdido, linhas de financiamento para a mobilidade urbana por meio de um programa de financiamento de infraestrutura para a mobilidade urbana, o Programa de Infra-estrutura para a Mobilidade Urbana (Pró-Mob).

Esse programa é uma ação não orçamentária (financiamento) componente do Programa de Mobilidade Urbana. O Pró-Mob foi regulamentado pelo MCidades por meio de sua Instrução Normativa (IN) nº 24, de 23 de agosto de 2005. Nela, constava como objetivo “o apoio à (*sic*) intervenções viárias que promovam a melhoria da mobilidade urbana através da implementação de projetos de pavimentação e infra-estrutura para o transporte coletivo que agreguem os preceitos da acessibilidade universal, do apoio da circulação não-motorizada (pedestre e bicicleta) e da priorização dos modos de transporte coletivo”.

A implementação do programa é feita com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), envolvendo o MCidades como gestor do programa, os governos dos municípios como proponentes, o BNDES como agente operador e os bancos credenciados junto ao agente operador como agente financeiro.

3.2.1 A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

A Emenda Constitucional (EC) nº 33/2001, foi uma iniciativa de criar na CF/88 uma fonte de recursos para investimento no setor de transporte, seja ele urbano ou regional. Essa emenda estabelece que os recursos arrecadados pela cobrança da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)¹⁷ ficam vinculados a três possibilidades de gasto, entre elas: *i*) pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; *ii*) financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e *iii*) financiamento de programas de infraestrutura de transportes (Art. 177, § 4º, II).

Apesar do potencial avanço que a EC nº 33/2001 pode representar em termos de financiamento para o setor de transporte, cabem duas ressalvas. A primeira delas alerta para o fato de que os recursos arrecadados com a Cide não são necessariamente investidos no setor de transportes, e tampouco no setor de transporte urbano coletivo.

A segunda ressalva alerta para a questão da pulverização de recursos para políticas de transporte urbano e, em especial, para financiamento da política

17. Relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível.

municipal de transportes. Conforme o próprio MCidades e o Ministério da Fazenda (MF) reconheceram, “(...) cerca de 7% dos recursos totais da CIDE são distribuídos entre os mais de cinco mil municípios brasileiros, contudo sem uma vinculação específica ao transporte coletivo” (EM Interministerial nº 7/2006).

Uma análise da importância e da utilização dos recursos da Cide pode ser feita com uso da classificação orçamentária e de dados extraídos do Sistema de Acompanhamento do Senado Federal (Siga Brasil). Com base nesses dados, foram combinados alguns programas federais para obter o que se considera nesse texto como gastos relacionados a transporte e transporte urbano tendo a Cide como fonte de recursos.

A participação da Cide como fonte de recursos nos gastos com transporte em geral – urbano e não urbano –¹⁸ foi de 51,33% (R\$ 29,18 bilhões em R\$ 56,86 bilhões) no período 2001-2009. Portanto, apesar de não ser uma fonte de recursos tão significativa para os valores pagos totais do governo federal, a contribuição é bastante importante para o setor de transporte e mobilidade. Dos investimentos (GND) totais em transporte e mobilidade que foram pagos até 2009, a Cide representou 61,10% (R\$ 25,54 bilhões em R\$ 41,80 bilhões) das fontes de recursos utilizadas. Esse percentual ainda aumenta para 65,12% (23,17 bilhões em R\$ 35,58 bilhões) quando se trata do elemento de despesa obras e instalações.

Com a *Proxy* utilizada (seleção de programas considerados como relacionados diretamente a transporte e mobilidade), percebeu-se ainda que dos quase R\$ 42,66 bilhões gastos dos recursos da Cide, R\$ 29,18 bilhões foram gastos com transporte e mobilidade em geral (68,42%). Deste montante, apenas 6,91% (ou seja, 4,73% de todo o recurso da Cide gasto no período) foram destinados ao transporte urbano e à mobilidade urbana (R\$ 2,02 bilhões). Portanto, pode-se concluir a partir da análise dos programas selecionados até 2009 que 63,69% da

18. Para determinação dos gastos vinculados a transporte e mobilidade foram considerados como Proxy 60 programas no período analisado. Destes, 46 foram relacionados a transporte não urbano (adequação de rodovias federais; complementação e ampliação de portos; construção de meios-fios; construção de rodovias federais; corredor Araguaia-To-cantins; corredor Fronteira Norte; corredor Leste; corredor Mercosul; corredor Nordeste; corredor Oeste-Norte; corredor São Francisco; corredor Sudoeste; corredor Transmetropolitano; descentralização de rodovias federais; desenvolvimento da aviação civil; desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária; execução do plano rodoviário; exploração da infraestrutura de transportes rodoviário e ferroviário; gestão da política de transportes; gestão da política portuária; infraestrutura de transportes; manutenção da malha rodoviária federal; manutenção de hidrovias; manutenção de rodovias em regime de gestão terceirizada; navegação interior; pavimentação asfáltica; proteção ao voo e segurança do tráfego aéreo; qualidade dos serviços de transporte; qualidade e fomento ao transporte aquaviário; segurança da navegação aquaviária; segurança de voo e controle do espaço aéreo brasileiro; segurança e proteção ao tráfego aquaviário; segurança nas rodovias federais; segurança pública nas rodovias federais; serviços de transporte aquaviário; serviço de transporte ferroviário; serviços de transporte ferroviário de carga; serviços de transporte rodoviário; transporte escolar; Vetur Logístico Amazônico; Vetur Logístico Centro-Norte; Vetur Logístico Centro-Sudeste; Vetur Logístico Leste; Vetur Logístico Nordeste Meridional; Vetur Logístico Nordeste Setentrional; e Vetur Logístico Sul). Os 14 programas restantes foram relacionados a transporte e mobilidade urbana (abertura e duplicação de vias urbanas; construção de acostamento e ciclovia; construção de passeio público; construção de quatro trevos nas entradas das cidades; descentralização dos sistemas de transporte ferroviário urbano de passageiros; educação e segurança no trânsito; manutenção do transporte coletivo; melhoria de estradas municipais; mobilidade urbana; nacional de acessibilidade; segurança e educação de trânsito; transporte ferroviário urbano de passageiros; transporte rodoviário urbano; e trilhos urbanos).

Cidade foi destinada a transporte não urbano, 31,58% não foi destinada a transporte diretamente e apenas 4,73% o foi para o transporte e a mobilidade urbanos.

3.2.2 Financiamento da operação de transporte na Europa

O financiamento do transporte público nos países desenvolvidos inclui, além de recursos orçamentários, subsídios operacionais que cobrem os déficits existentes. Em grandes cidades da Europa, os subsídios podem corresponder a até 69% dos custos (tabela 7).

TABELA 7
Sistemas de transporte público em cidades europeias – custo total, arrecadação tarifária e subsídios públicos recebidos anualmente – 2009

Cidade	Custo anual (milhões de US\$)	Arrecadação (milhões de US\$)	Subsídios (milhões de \$)	Subsídios (% do custo)
Amsterdan	454,3	173,6	280,7	62
Barcelona	978,6	546,6	432	44
Berlin	1772	931	841	47
Bruxelas	566,2	174	392,2	69
Budapeste	636	233,5	402,5	63
Londres	4433	2252	2181	49
Madrid	1742	744,5	997,5	57
Paris	7000	2763	4237	61
Viena	62,3	23,7	38,6	62

Fonte: European Metropolitan Transport Authorities (EMTA) (2009) – *Barometer of public transport in european metropolitan areas* (2006).

O grande aporte de recursos na forma de subsídios está relacionado às políticas de proteção ambiental e urbanística, bem como à valorização dos grandes sistemas de transporte público existentes. Estes subsídios são acompanhados da cobrança dos custos causados pelos usuários de transporte individual (poluição e congestionamento), que se expressam na forma de impostos sobre a gasolina, taxas elevadas de licenciamento de veículos e penalização do estacionamento de automóveis em áreas centrais. No caso dos Estados Unidos, o subsídio ao transporte público também é elevado (da ordem de 50%), mas não há cobrança dos custos causados pelos automóveis, porque a decisão é apenas de manter operante um sistema de transporte público de expressão muito limitada (cerca de 3% da demanda diária), mas que é essencial para jovens e idosos sem acesso ao automóvel e para o deslocamento da pequena parcela da população com renda muito baixa.

Na maioria dos países, o subsídio vem de recursos orçamentários. A exceção mais conhecida é a da França, na qual as empresas pagam uma taxa para ajudar a manter operante o transporte público. Este pagamento, chamado de “versement

de transport” foi criado em 1971 para cidades a partir de 300 mil habitantes, mas foi sendo progressivamente alterado, de forma que em 2000 já era obrigatório para cidades a partir de 10 mil habitantes. A taxa é cobrada de pessoas jurídicas com mais de nove empregados e tem valores definidos pela lei, dependendo do tamanho das cidades. Em geral, o valor da cobrança varia entre 0,5% a 2% sobre sua folha de pagamentos. No caso específico da Região Metropolitana de Paris – a maior do país –, a arrecadação anual chegou, nos últimos anos, a cerca de € 2,5 bilhões. Ver o *site* disponível em: <www.transports.developpement-durable.gouvern.fr>.

Há outras duas formas de financiamento do transporte público que vêm sendo utilizadas em outros países. A primeira é a concessão da construção da infraestrutura, com posterior pagamento via recursos tarifários. A segunda é a possibilidade de construção de equipamentos especiais junto aos sistemas de transporte público (edifícios de escritórios e centros de compras), mediante pagamento pelo direito de construir a mais, além de um pagamento a ser feito após as construções, proporcional aos ganhos dos novos negócios. Muito comum na história do sistema de trens do Japão, em Hong Kong e na maioria dos países europeus, esta modalidade de financiamento vem sendo associada mais recentemente a projetos mais complexos de renovação urbana, quando o governo altera a lei de uso e ocupação do solo e cria uma série de incentivos visando à geração de uma demanda adicional que venha a utilizar o transporte público. Esta nova modalidade – chamada em língua inglesa de Transit Oriented Development (TOD) (desenvolvimento urbano orientado para o transporte público) – vem sendo intensamente promovida nos Estados Unidos, com os objetivos de aumentar a demanda hoje muito reduzida dos sistemas de transporte público e reduzir o uso do automóvel, com ganhos ambientais.

3.3 Incentivos governamentais ao transporte individual

Uma das causas para o crescimento do transporte individual no Brasil são as políticas públicas de incentivos ou subsídios desbalanceados entre os diferentes modais, priorizando frequentemente o transporte por automóveis e motocicletas. Muitas vezes, essas políticas não são percebidas claramente pela população por envolver omissão do poder público, quando, por exemplo, este abre mão de taxar áreas públicas para estacionamento privado ou adota medidas de renúncia fiscal para beneficiar determinada categoria.

3.3.1 Subsídios diretos

Nos últimos anos, os automóveis têm desfrutado de dois subsídios diretos concedidos pelos governos federal e locais. O primeiro tipo de subsídio é a redução pelo governo federal da alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)

para a aquisição de veículos novos de baixa cilindrada, a maioria do mercado nacional. Enquanto os veículos acima de 2.000 cilindradas (cc) pagam 25% de IPI e aqueles entre 1.000cc e 2.000cc pagam 13%, os veículos de até 1.000cc pagam 7% e os comerciais leves, 8%. Considerando uma base de tributação do IPI de 25%, estimou-se em cerca de R\$ 7 bilhões os subsídios recebidos pela indústria automobilística em 2004 referentes a esse item. Considerando uma base de 13% (veículos entre 1.000cc e 2000 cc), o subsídio seria de R\$1,5 bilhão.

Outro tipo de subsídio refere-se ao estacionamento gratuito nas vias públicas. Nas cidades com mais de 60 mil habitantes, estima-se que sejam realizadas em torno de 27 milhões de viagens dos veículos automóveis (ocupação média de 1,5 pessoa por veículo) por dia (ANTP). Em uma abordagem conservadora, metade destas viagens termina com estacionamento livre na casa dos proprietários e a outra metade precisa de lugar para estacionar (13,5 milhões de viagens – desprezando as viagens intermediárias). Assumindo-se que 50% dos que estacionam fora de casa o fazem gratuitamente nas vias públicas (6,75 milhões), que a média de tempo de estacionamento seja de quatro horas e que o custo para estacionar em local privado durante este tempo seja de R\$ 3,00 – valor conservador –, obtém-se o valor de R\$ 7 bilhões que deixam de ser arrecadados todo ano pela cobrança de estacionamento em áreas públicas.

TABELA 4

Principais subsídios dados aos automóveis no Brasil – 2004

Tipo de subsídio	R\$ bilhões/ano
Aquisição	1,5 a 7,1
Estacionamento gratuito na via pública	7,0
Total	8,5 a 14,1

Outro aspecto relevante do apoio ao uso do automóvel é o baixo preço do licenciamento e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), definidos no âmbito estadual. Considerando o valor médio do IPVA pago em São Paulo, em torno de R\$ 400,00 como referência, que, somado ao valor do licenciamento (R\$ 50,00), gera um total anual de R\$ 450,00/veículo. Esse valor corresponde a R\$ 1,20 por dia/veículo. Como apenas a metade deste valor vai para o governo municipal, cada proprietário está pagando apenas R\$ 0,60 por dia para utilizar as vias urbanas.

O transporte público também recebe alguns subsídios, principalmente na aquisição de veículos (ônibus) e na operação (ferrovias). O subsídio governamental, relativo ao vale-transporte via abatimento no imposto de renda pago pelo empregador, não pode mais ser realizado, tendo-se transformado apenas em um pagamento extra por parte do empregador.

Quanto à aquisição de veículos, os ônibus têm isenção de IPI e redução do Programa de Integração Social (PIS) e do Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) (diferença de 12,6% quando comparados com automóveis de 1.000cc e de 18,6% quando comparados automóveis entre 1.000 e 2.000cc). A venda de ônibus urbanos no mercado interno do Brasil em 2004 foi de cerca de 15.100 unidades (*Technibus*, ano 13, n. 64). O preço médio estimado, considerando a divisão de mercado entre ônibus comum, micro-ônibus e miniônibus, foi de R\$ 176.000. Assim, o subsídio para a compra dos ônibus urbanos foi, em 2004, de R\$ 384 milhões – quando comparado aos automóveis de 1.000 cc – e de R\$ 608 milhões por ano – quando comparados aos automóveis entre 1.000 e 2.000cc.

Subsídios operacionais diretos não são comuns no sistema de ônibus que, na maior parte dos casos, vivem exclusivamente da receita arrecadada dos passageiros. Mas no caso da operação de ferrovias urbanas, observa-se que a maioria declara ter custos superiores à arrecadação (ANTP, 2003). O montante dos subsídios diretos, no caso, é de cerca de R\$ 600 milhões por ano.

TABELA 5
Subsídios dados ao sistema de transporte público – 2003

Tipo de subsídio ¹	Subsídio (R\$ 106/ano)	
	Caso A	Caso B
Aquisição de ônibus novos	384	608
Custos operacionais das ferrovias urbanas ¹	596	596
Total	980	1.204

Nota: ¹Declarados pelos operadores (sistema de informação da ANTP); sabe-se que a maioria dos sistemas de ônibus tem sua remuneração baseada apenas nas tarifas cobradas dos usuários, com poucos sistemas recebendo subsídios do governo – mas não há informações disponíveis;

A – impostos de aquisição comparados com aqueles pagos por automóveis até 1000 cc.

B – impostos de aquisição comparados com aqueles pagos por automóveis entre 1000 e 2000 cc.

TABELA 6
Subsídios de operação e aquisição de veículos dados ao transporte urbano – 2003

Modo de transporte	Subsídio (R\$ bilhões/ano)		Parcela (%)	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Automóvel	8,50	14,1	85,9	89,7
Transporte público	0,98	1,20	9,9	7,6
Total	12,2	18,02	100	100

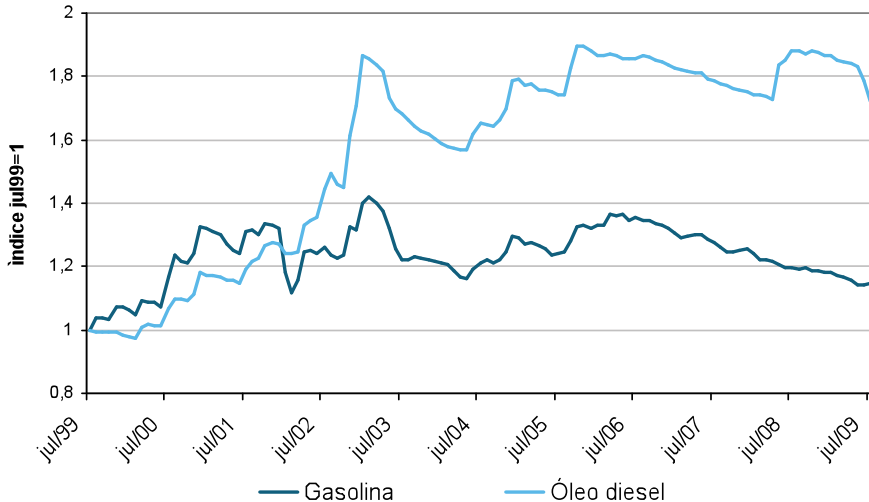
Pode ser observado pela tabela 6 que os automóveis recebem até 90% dos subsídios dados ao transporte de passageiros no país, 12 vezes mais que o transporte público.

3.3.2 Política de combustíveis

Além dessas políticas fiscais, o governo federal também conduz outras políticas setoriais de âmbito nacional que acabam impactando a mobilidade nos grandes centros. A política de combustíveis, por exemplo, que promoveu o encarecimento do preço do diesel em relação ao preço da gasolina, desde a quebra do monopólio estatal sobre a exploração e a venda de petróleo e derivados no fim da década passada, vem estimulando o aumento de viagens por transporte individual. Segundo os dados do IBGE, o preço do diesel subiu 50% a mais do que o preço da gasolina em termos reais nos últimos dez anos. No caso dos serviços metroferroviários, o problema é a política de tarifação da energia que penaliza os grandes consumidores nos horários de maior demanda, que justamente coincide com o período em que as operadoras metroferroviárias têm que trabalhar com carga máxima para atender a população.

GRÁFICO 14

Evolução de preços da gasolina e do óleo diesel – Brasil metropolitano, 1999-2009 – número índice



Fonte: Dados do INPC/IBGE.
Elaboração própria.

Nessa linha de estímulo ao transporte individual, também se podem citar as políticas de incentivo à produção de motocicletas na Zona Franca de Manaus, a instalação de fábricas de automóveis no Brasil com grandes incentivos fiscais, além das políticas anticíclicas de redução tributária para motos e automóveis adotadas periodicamente em épocas de crise.

Políticas de estímulo ao uso de transporte individual associadas com medidas de encarecimento do transporte público coletivo resultam no agravamento dos problemas de mobilidade nos grandes centros, como aumento de congestionamentos, poluição,

acidentes de trânsito e até reforço da exclusão social para aqueles que não podem adquirir um veículo privado e veem o transporte público perdendo qualidade e ficando cada vez mais caro. Diante das externalidades geradas por políticas nacionais, mesmo a mobilidade urbana sendo de competência local, torna-se legítima e necessária a implementação de programas federais que venham a mitigar os impactos negativos dessas políticas.

4 PERSPECTIVAS E DESAFIOS DA MOBILIDADE

4.1 Cenários para a mobilidade urbana nas metrópoles

A discussão sobre o futuro do transporte público nas áreas metropolitanas brasileiras passa pela discussão sobre a mobilidade futura das pessoas e a quantidade de viagens que elas farão nos vários modos de transporte disponíveis. Atualmente, o índice de mobilidade médio da população das metrópoles brasileiras é de 1,86 viagens/habitante/dia (ANTP, 2008).

Se esse índice for mantido, o número total de viagens em 2025 será de 156 milhões por dia. Por outro lado, considerando-se que a mobilidade da população suba para um valor elevado (2,5), baseado na premissa de melhoria das condições de vida da população e maior desenvolvimento sócioeconômico das metrópoles, o total de viagens diárias subiria para cerca de 220 milhões em 2025. No primeiro caso, o acréscimo seria de 29 milhões de viagens/dia; no segundo caso, ele seria de 93 milhões de viagens.

Mas em quais modos de transporte essas viagens adicionais seriam feitas? Esta é uma pergunta difícil de responder dada a grande quantidade de fatores que poderão interferir na escolha modal feitas pelas pessoas. Seguindo as tendências atuais, quando as políticas de incentivo ao uso de transporte público são escassas, estima-se que a maior parte dessas viagens será feita em motocicletas e automóveis, o que tornará o trânsito nas RMs bastante caótico.

TABELA 8
Estimativa das viagens futuras nas RMs analisadas – 2010-2025

Ano	População total (milhões)	Viagens para níveis de mobilidade (IM) (total)			
		IM atual 1,86	IM = 2	IM= 2,25	IM= 2,5
2005	67,3	126,4	-	-	-
2010	75,5	133,8	151,1	170,0	188,9
2015	80,0	141,7	160,0	180,0	200,0
2020	84,1	148,9	168,2	189,2	210,2
2025	87,8	155,6	175,7	197,6	219,6

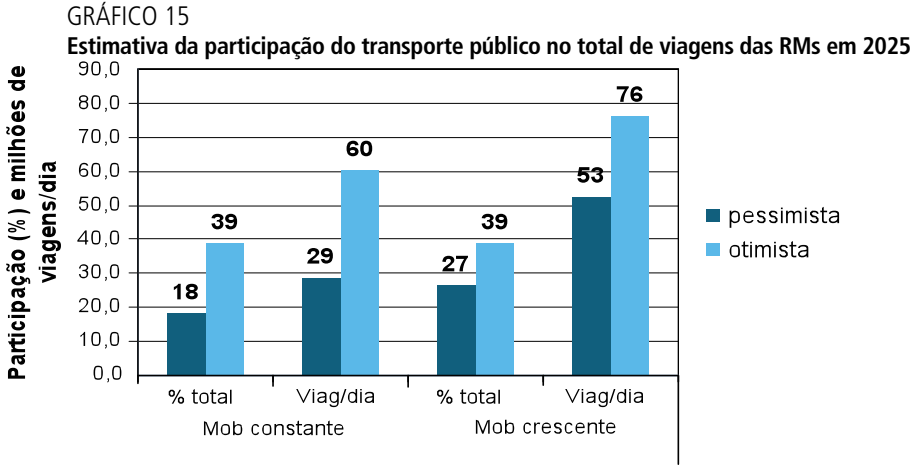
Fontes: Vasconcellos (2007) e População/IBGE (2007). Disponível em: <www.ibge.gov.br>.

Considerando as tendências recentes de queda de participação do transporte público, verificada entre 1997 e 2005, quando houve uma perda de demanda a

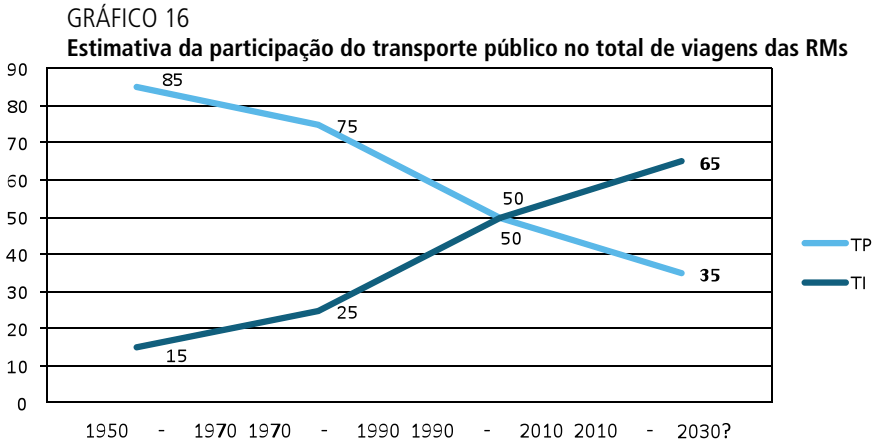
uma taxa de 2,8% a. a., haveria uma perda de 10 milhões de viagens por dia no transporte público em 2025 no cenário de manutenção do Índice de Mobilidade atual (1,86). Caso a participação se mantenha nos níveis atuais, o transporte público teria um acréscimo de nove milhões de viagens por dia.

Considerando-se um crescimento do Índice de Mobilidade individual para duas viagens/hab./dia em 2010 e para 2,25 viagens/hab./dia a partir de 2015, a fatia de mercado do transporte público seria elevada a valores de 45 milhões de viagens ao dia na primeira hipótese (queda de participação) e para 76 milhões na segunda (estabilidade). Implícito nestes aumentos e quedas da participação do transporte público nas viagens totais está um grande conjunto de fatores causais, como o custo da tarifa frente aos salários e à inflação, a velocidade dos ônibus, a qualidade dos serviços, o custo relativo de usar motocicleta ou automóvel, entre outros.

A análise das duas séries de curvas nos mostra que a gama de possibilidades do mercado futuro do transporte público nas RMs analisadas se situaria entre 29 a 76 milhões de viagens ao dia, representando participações no total de viagens de, respectivamente, 18% e 39%. No primeiro caso (pessimista), o cenário é desastroso e representará um grande aumento dos custos social, econômico e ambiental para a sociedade. No segundo caso (otimista), o volume de viagens no transporte público é possível de ocorrer, mas representa um valor difícil de ser alcançado nas tendências atuais – que são de queda contínua, mesmo que suave; mais ainda, é um valor dificilmente encontrado em grandes cidades dos países desenvolvidos que têm bons sistemas de transporte público, como na Europa. Isto mostra que o mercado futuro do transporte público não é promissor, a não ser que políticas muito favoráveis a ele – incluindo restrições ao uso do automóvel – sejam implantadas.



Fonte e elaboração próprias.



Fonte: ANTP.

4.2 Mobilidade e qualidade de vida: desafios estratégicos

A superação das condições historicamente construídas pelas políticas públicas de transporte e trânsito no sentido de gerar cidades mais sustentáveis exige o enfrentamento de dois desafios estruturais:

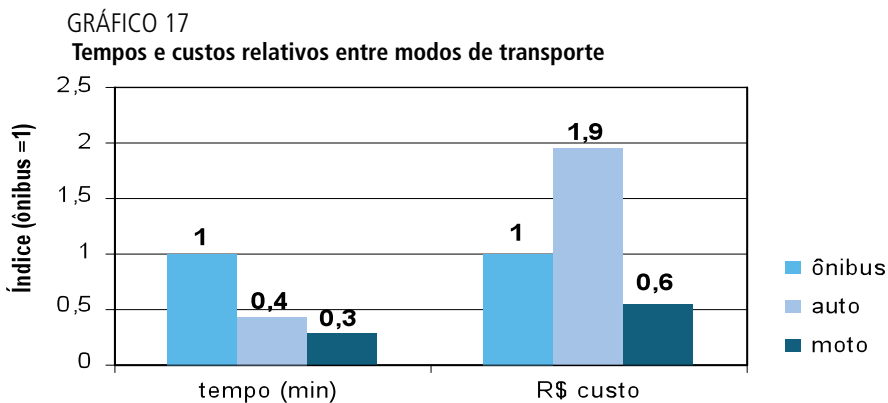
1. Transporte público como serviço essencial e seu financiamento

Sendo o transporte público um serviço essencial, a visão do seu financiamento deve ser especial e não ficar submetida a enfoques monetaristas rígidos, como o da sustentabilidade financeira a qualquer custo. Dada sua relevância para a sociedade, o aporte de recursos para garantir operações aritmeticamente deficitárias

deve ser visto como investimento, e não como desperdício, desde que seja feito com critérios claros de justificativa e com controle social eficaz. Paralelamente, a cobrança das externalidades negativas provocadas pelo uso do automóvel e da motocicleta deve ser feita extensamente, para compensar as desvantagens causadas para o transporte público e para os pedestres e os usuários de bicicleta. Esta cobrança pode ser feita tanto na forma operacional – por exemplo, com restrições à circulação de automóveis – quanto na forma econômica, de aumento dos custos de aquisição e operação de automóveis.

2. Inverter prioridades de uso do espaço e de escolha modal

As políticas públicas de transporte e trânsito têm, ao longo da história, investido mais recursos no apoio ao deslocamento por automóveis, tornando precárias as condições de circulação a pé, em bicicleta ou em ônibus. O gráfico 17 é o retrato do resultado destas políticas para os habitantes das grandes cidades. Neste, pode-se verificar que o uso da motocicleta é muito mais conveniente do que o uso do ônibus, em termos de custo direto e tempo de percurso. Mesmo o uso do automóvel é muito atraente quando comparado com o uso do ônibus. Estas vantagens não estão ligadas apenas às características tecnológicas e de conforto dos veículos individuais, mas também a decisões de políticas públicas que favorecem estes modos e prejudicam o transporte público.



Fonte: Sistema de informação da mobilidade da ANTP.

Obs.: O custo para o ônibus é a tarifa média paga pelo usuário; o custo para o automóvel é o consumo de gasolina, mais uma fração de custo de estacionamento para 10% dos veículos; o custo da moto é o custo da gasolina usada.

4.2.1 Transporte público

Na área específica do transporte público, há vários desafios a enfrentarem-se, resumidos a seguir.

1. Regulamentação e forma de contratação: Nem todos os municípios e RMs possuem um sistema de regulação da oferta de transporte público que estimule a qualidade, produtividade e integração do serviço. Muitos problemas do transporte público podem estar associados à ausência de um modelo regulatório adequado e também à falta de contratos e instrumentos jurídicos que permitam um melhor controle da atividade por parte do poder público e, ao mesmo tempo, assegurem um ambiente favorável para a realização dos investimentos necessários, sejam públicos ou privados.
2. Gestão metropolitana: Outro problema no campo regulatório a se enfrentar refere-se à integração metropolitana dos serviços. Essa integração deve incorporar não somente aspectos relativos à operação do serviço de transporte coletivo, como também às dos níveis de planejamento de transportes e da gestão financeira, jurídica e institucional. Em razão da complexidade decorrente dos diferentes níveis federativos envolvidos e dos interesses dos atores intervenientes, além das diferentes estruturas urbanas e econômicas dos municípios envolvidos, é necessário o desenvolvimento de um processo de construção de uma política de transporte público válida para toda a RM, e não somente para o núcleo central.

Um aspecto que deve ainda ser considerado e fomentado nesse esforço de integração dos sistemas de mobilidade nas RMs é a integração do planejamento urbano em escala metropolitana, de forma que o ordenamento e o crescimento sejam orientados em razão da complementaridade dos núcleos urbanos integrantes. Para tanto, desempenha importante papel o desenvolvimento dos planos de transportes urbanos integrados, obrigatórios para aqueles municípios acima de 500 mil habitantes, conforme o Estatuto da Cidade (Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001). Ampliar a escala de observação do território e ultrapassar os limites do município desempenha papel-chave para o sucesso da efetiva implantação desses planos.

Esses planos estabelecem os princípios, as diretrizes, os programas e as ações para implantação de um sistema de transporte inclusivo e eficiente nessas localidades. Assim, a realização desses planos em ambiente de convergência político-administrativa entre o Estado e os municípios potencializa chances de incremento do nível de integração e das condições de mobilidade da população.

3. Barateamento das tarifas do transporte público: O acesso de usuários de baixa renda ao transporte público está cada vez mais difícil em função do encarecimento das tarifas. Este problema de exclusão, embora não

dependa apenas do sistema de transporte público em si, é de extrema gravidade para o desenvolvimento social e econômico das metrópoles. Além do mais, tarifas caras são um dos principais fatores de estímulo ao uso do transporte individual.

4. Integração: A deficiência de integração entre os serviços de transporte público é muito grande, afetando enormemente sua eficiência e sua atratividade como forma de transporte. A nova tecnologia disponível para a programação e o controle dos serviços permite que sejam organizadas quaisquer formas de integração, não havendo mais os obstáculos que o sistema encontrava há 20 anos.
5. Produtividade geral e prioridade no sistema viário: O Índice de Passageiros por Quilômetro (IPK) registrado em 2007 nos sistemas locais de ônibus gira em torno de 1,9, valor bastante inferior ao que era registrado há dez anos pelas pesquisas da ANTP. Os valores dos sistemas metropolitanos são ainda mais reduzidos. No setor metro-ferroviário, a alta produtividade do metrô de São Paulo contrasta fortemente com a baixa produtividade de vários sistemas ferroviários, em que os carros transportam, por dia, menos passageiros que os ônibus da cidade em que operam. Todo o sistema de transporte público precisa rever seus índices de produtividade e encontrar formas de melhorá-los, seja pela reprogramação dos serviços, pela oferta de serviços diferenciados, seja pela substituição de tecnologias.

No caso dos ônibus, que transportam 90% dos passageiros do transporte público, a prioridade efetiva na circulação é ínfima na maior parte das cidades, gerando velocidades muito baixas, cerca de 30% inferiores às que seriam praticadas com sistemas adequados de prioridade. Garantir condições adequadas de operação é essencial para reverter as tendências de queda de confiabilidade e competitividade. Isto pode ser feito utilizando projetos físicos – por exemplo, faixas, canaletas exclusivas e corredores – e/ou de controle eletrônico do uso do espaço viário, associados a restrições ao uso do automóvel nas situações em que isto for essencial.

6. Equilíbrio econômico-financeiro: A maior parte dos sistemas municipais de ônibus apresenta equilíbrio econômico, mas os sistemas de ônibus intermunicipais e os sistemas metro-ferroviários não estão na mesma situação, principalmente os últimos. Do ponto de vista da implementação de grandes sistemas integrados à existência de equilíbrio econômico financeiro na maior parte dos sistemas locais de ônibus, devem-se propiciar boas oportunidades, mas as eventuais integrações com ônibus metropolitanos e sistemas metro-ferroviários podem alterar este equilí-

brio. Portanto, será necessário trabalhar para equilibrar adequadamente o aumento do custo proveniente da maior qualidade da infraestrutura e da participação de sistemas deficitários, com o potencial de redução dos custos operacionais pelas medidas de racionalização e controle.

A gestão da circulação de pessoas é uma atividade essencial para a sustentabilidade das metrópoles e tem relação direta com a qualidade do transporte público e da circulação de seus usuários. Os maiores desafios estão resumidos a seguir.

1. Recursos humanos e materiais: O maior desafio da operação de trânsito é dotar os municípios de recursos humanos e materiais adequados. Muitos municípios já dispõem de recursos, mas há uma grande quantidade de casos em que estes são limitados.
2. Informação técnica com qualidade: Um grande desafio do Brasil é a obtenção de informações técnicas de qualidade sobre o trânsito. Muitos municípios têm dificuldades de organizar sistemas permanentes de coleta, o que é agravado no caso de acidentes de trânsito, que representam um fenômeno complexo. Uma forma de superar o problema é organizar processos de capacitação dos órgãos locais para obter dados, com o apoio do governo federal na sugestão de normas gerais para o Brasil. O objetivo deve ser tornar disponível para a sociedade dados confiáveis, completos e atualizados sobre acidentes de trânsito.
3. Insuficiência da fiscalização: Apesar do grande avanço ocorrido com a criação dos fiscais municipais de trânsito e com a utilização de equipamentos de controle da velocidade excessiva, o número de acidentes continua elevado. Parte disto deve-se à falta de fiscalização e também às dificuldades inerentes à mudança na divisão de responsabilidades entre a Polícia Militar e as novas polícias municipais. A este respeito, um dos desafios é o aumento da coordenação de esforços de fiscalização destes dois níveis de governo, principalmente por meio de convênios específicos. Outro desafio é a organização completa e definitiva dos cadastros nacionais de condutores e de infrações.
4. Impunidade: Um dos maiores desafios a vencer-se é a reação de parte da sociedade à atuação dos agentes de fiscalização. Parte desta reação está ligada à imagem negativa historicamente formada a respeito do Estado, dadas suas notórias deficiências na prestação de bons serviços. Outra parte está ligada à visão equivocada a respeito da chamada “indústria de multas”. O desafio, no caso, é mostrar para a sociedade as vantagens de um sistema eficaz de fiscalização, no que tange principalmente à defesa da vida e à melhoria das condições de circulação para todos. Isto só se consegue com programas permanentes de comunicação, aliados a um trabalho competente por parte dos que realizam a fiscalização de trânsito.

5. Financiamento dos programas de educação e segurança de trânsito: O contingenciamento dos recursos do FUNSET, feito pelo governo federal, tem prejudicado os investimentos em segurança e educação de trânsito, assim como a retenção dos recursos da Cide tem prejudicado o investimento na infraestrutura de trânsito e transporte.
6. Inexistência de inspeção veicular (IV) completa: As condições de segurança dos veículos em circulação são reconhecidamente importantes para propiciar um risco menor de acidentes de trânsito. Os níveis de emissão de poluentes pelos veículos têm forte impacto na saúde das pessoas. Após a promulgação do CTB em 1997, várias tentativas foram feitas para implantar a IV, mas até o momento nada ocorreu na prática, salvo exceções localizadas, inclusive pela existência de uma divergência quanto à responsabilidade pelo programa.

4.2.2. Educação para o trânsito

O CTB tem um capítulo exclusivo da educação para o trânsito, considerada um direito de todos e um dever prioritário de órgãos e entidades componentes do SNT, sendo obrigatória a existência de uma coordenação de educação em cada um desses órgãos. Também são exigidas a obrigatoriedade da realização de campanhas educativas anuais e a adoção de currículo multidisciplinar com conteúdo programático de segurança no trânsito em todos os níveis de ensino, em especial no ensino do magistério.

A maioria dos municípios com mais de 1 milhão de habitantes têm vários programas de educação de trânsito em andamento e não se pode negar que houve avanços nesta área. Apesar dos avanços conseguidos, pode-se afirmar que não há um processo generalizado de educação continuada. Nada foi feito, por exemplo, com relação à Escola Pública de Trânsito, cujas conceituação e regulamentação ainda não foram baixadas pelo Contran, nem com relação ao desenvolvimento de programas multidisciplinares, não se constatando qualquer ação de envolvimento com o Ministério da Educação (MEC) ou com o Conselho Nacional da Educação (CNE). Programas como aquele introduzido pela Resolução Contran nº 120, que permite a adoção de temas transversais de trânsito no ensino médio, encontram-se, ainda, na estaca zero, carecendo de regulamentação e detalhamento.

4.2.3 Desafio social: a segurança dos usuários mais vulneráveis

Um dos nossos maiores desafios continua sendo a segurança dos usuários historicamente mais vulneráveis – pedestres e ciclistas –, que recentemente vêm sendo acompanhados dos usuários de motocicletas. Mais da metade das vítimas fatais de trânsito no Brasil pertencem a essas categorias, demandando políticas públicas eficazes no intuito de reduzir essas fatalidades.

Os desafios para se melhorar as condições de vida e mobilidade das pessoas nos centros urbanos são enormes. À medida que o transporte público vai perdendo competitividade e aumentando suas deficiências, o transporte individual motorizado vai crescendo em um ritmo acelerado, com todas as consequências negativas para a qualidade de vida da população que isso pode significar. A adoção de políticas públicas eficazes no objetivo de se aumentar a participação do transporte público na matriz de deslocamentos urbanos brasileiros se faz cada vez mais necessária, sob pena de as crises nos sistemas de mobilidade das metrópoles brasileiras se tornarem crônicas, com grandes impactos nas vidas das pessoas.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS (NTU). **Desoneração dos custos das tarifas do transporte público urbano e de característica urbana**. Brasília, abr. 2009.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS (ANTP). **O Sistema de Informações da Mobilidade Urbana**. Relatório comparativo 2003-2007. 2008. Disponível em: <http://portal1.antp.net/site/simob/Lists/rltcmp3_7/rlt.aspx>. Acesso em: 20 mar. 2009.

_____. **Anuário da NTU 2008/2009**. Brasília, jun. 2009.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (ANFAVEA). **Anuário da Indústria Automobilística Brasileira**: 2009. São Paulo, 2009.

BARAT, J. Crise do petróleo e reformulação da política de transportes. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 475- 516, 1975.

_____. **A evolução dos transportes no Brasil**. Rio de Janeiro: Fibge/Ipea, 1978.

BARAT, J.; NASCIMENTO, C. R. P. Os transportes nas áreas metropolitanas. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 131- 142, 1972.

BARAT, J.; NAZARETH, P. B. Transporte e energia no Brasil: as repercussões da crise do petróleo. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 14, n. 1, 1984.

BITTENCOURT, F. S.; BRIZON, L. C. **Transporte metroferroviário e desenvolvimento urbano**. 2006. Monografia (Graduação), 2006. Publicada pelo II Concurso de Monografia CBTU 2006 – A cidade nos trilhos.

BRASIL. **Constituição da República Federativa**. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1988.

_____. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (Sedu). Presidência da República (PR). **Relatório Anual de Avaliação: PPA 2000-2003**. Exercício 2002. Brasília, 2002.

_____. Ministério das Cidades (MCidades). Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Cadernos MCidades**, Brasília, n. 1, nov. 2004a.

_____. Ministério das Cidades (MCidades). Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável. **Cadernos MCidades**. Brasília, n. 6, nov. 2004b.

_____. Ministério das Cidades (MCidades). Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades (SeMOB). **Proposta de barateamento das tarifas do transporte público urbano**. Brasília, 2006a.

_____. Ministério das Cidades (MCidades). Ministério da Fazenda (MF). **EM Interministerial nº 7/2006**. Brasília, 21 jul. 2006b.

_____. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

FRANCISCONI, J. G.; SOUZA, M. A. A. Política nacional de desenvolvimento urbano : estudos e proposições alternativas. **Série Estudos para o Planejamento**, Ipea, Brasília, n. 15, 1976.

FRENTE NACIONAL DOS PREFEITOS. **Carta de Salvador**. Salvador, 24 set. 2003. Disponível em: <http://www.fnp.org.br/?op=int_documentos&id=23&mod=documentos>.

GOLÇALVES, N. M.; COUTO, L. C. D. Gestão compartilhada: uma análise à luz da Lei dos Consórcios Públicos. *In.*: CONGRESSO BRASILEIRO DE TRANSPORTE E TRÂNSITO, 16. **Anais**. Maceió, 2007.

GOMIDE, A. A. **Transporte urbano e inclusão social**: elementos para políticas públicas. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para Discussão, n. 960).

_____. **Agenda governamental e o processo de políticas públicas**: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. Brasília: Ipea, 2008. 24 p. (Texto para discussão, n. 1334).

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros**: MUNIC. Rio de Janeiro, 2008.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO E INFORMAÇÃO EM TRANSPORTE (ITRANS). **Mobilidade e pobreza**: relatório final. Brasília, 2004.

LIMA, I. M. O. **Transporte urbano de passageiros**: a tarifa como fonte de recursos. Ipea, set. 1992 (Texto para Discussão, n. 273). 19 p.

MELLO, J. C. **Planejamento dos transportes urbanos**. Rio de Janeiro: Campus, 1981.

MORAIS, M. P. *et al.* A CF/88 e as políticas setoriais urbanas. *In:* CARDOSO JR, J. C.; CASTRO, P. R. F. de; MOTTA, D. M. da. (Org.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental.** 1. ed. Brasília: Ipea, 2009. v. 2, p. 117-158.

NETO, O. L. (Coord.). **Transportes no Brasil: história e reflexões.** Brasília: GEIPOT; Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2001.

PARDO, C.F. **Los cambios en los sistemas integrados de transporte masivo en las principales ciudades de América Latina.** Cepal, 2009 (Colección Documentos de proyectos). Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/04142.pdf>>.

PEIXOTO, J. B. **Os transportes no atual desenvolvimento do Brasil.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1977.

PEREIRA, L. A.; PEREIRA, L. V. **O setor público brasileiro 1890/1945.** Rio de Janeiro: Ipea, 2001 (Texto para Discussão, n. 845).

PEREIRA, R. H. M. *et al.* Diagnóstico e desempenho recente dos programas federais de transporte público e mobilidade urbana. *In:* CARDOSO JR., J. C. (Org.). **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2009. v. 2, p. 451-469.

SANT'ANNA, J. A. **Reordenamento Urbano pelo Transporte.** Brasília: Ipea, 1991 (Texto para Discussão, n. 225).

SIQUEIRA, C. A. B.; VANDERLEI, M. I.; SILVA, R. M. S da. Consórcio de Transporte da Região Metropolitana de Recife. *In:* CONGRESSO BRASILEIRO DE TRANSPORTE E TRÂNSITO, 16. **Anais.** Maceió, 2007.

SOUZA, E. B. de. **As políticas federais de desenvolvimento urbano no biênio 1989/1990.** Brasília: Ipea, 1992 (Texto para Discussão, n. 282).

VASCONCELLOS, E. A. **Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexes e propostas.** São Paulo: Annablume, 2002.

_____. Organização e gestão de sistemas de mobilidade. **Revista dos Transportes Públicos** 114, p. 37-64, 2007.

VICTORIA TRANSIT POLICY INSTITUTE. **The Future Isn't What It Used To Be Changing Trends And Their Implications For Transport Plannin.** USA, 2010.

PARTE III

PLANEJAMENTO TERRITORIAL, REDE DE CIDADES E GESTÃO URBANA

REDE URBANA DO BRASIL E DA AMÉRICA DO SUL: CARACTERIZAÇÃO E TENDÊNCIAS

1 INTRODUÇÃO

O acelerado processo de urbanização verificado, a partir da década de 1950, no Brasil consiste em um dos fatos relevantes da história recente do país. Até a primeira metade do século passado, o grau de urbanização do país era inferior a 40%: o país era predominantemente rural. A partir da industrialização e da modernização das estruturas econômicas e políticas do país, verificou-se a transferência, em larga escala, da população do campo em direção às áreas urbanas. O crescimento da população urbana intensificou-se e, durante a década de 1960, o Brasil passou a ser um país de população predominantemente urbana.

O crescimento urbano do país não foi exclusivo de uma ou duas grandes metrópoles. Ao contrário, caracterizou-se pela emergência de diversas metrópoles e cidades médias no vasto território brasileiro, por meio de um processo de urbanização complexo e diversificado, que, apesar de suas especificidades, reproduz a tendência mundial de migração campo – cidade e de avanço da urbanização.

Cada país guarda peculiaridades quanto à estruturação de sua rede de cidades e dos sistemas urbanos, bem como quanto ao grau de complexidade do seu processo de urbanização. Devemos destacar, porém, que “a cidade” é o foco principal de comando da economia global e que estudar “o urbano” não é apenas dedicar-se à análise de uma área territorial pré-definida e claramente delimitada.

O estudo da rede urbana de um país ou das diferentes redes nacionais e internacionais de cidades se apresenta, assim, como um desafio a ser enfrentado. As cidades apresentam diferentes tipologias, algumas são pequenas e de economia deprimida e instável, outras estão em acelerado processo de crescimento e diversificação, algumas apresentam dinâmicas metropolitanas e configuram verdadeiros “nós” da economia global, com extensas áreas integradas por redes de infraestrutura, de equipamentos de consumo coletivo, interligadas por meio de novas redes técnicas a um espaço mundial cada vez mais fragmentado do ponto de vista social e econômico.

A análise da rede urbana do Brasil é relativamente recente. Os primeiros estudos foram realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na década de 1960. Posteriormente, outras instituições realizaram estudos com enfoques variados.

Atualmente, a expansão da economia global, a emergência de novas economias dinâmicas – como o caso do BRIC –, a constituição de acordos de livre comércio, de blocos geoeconômicos, de cidades mundiais e a integração cada vez maior entre países no contexto do comércio mundial leva a necessidade de realizar pesquisas além das fronteiras nacionais. Essa “nova” linha de pesquisas visa compreender como estão as relações entre as cidades na América do Sul, como interferem no processo de integração territorial, como está organizada a sua hierarquia e quais os vínculos entre os respectivos sistemas urbanos.¹

Partimos, neste capítulo, portanto, do entendimento de que o estudo da rede urbana permite compreender as especificidades e as peculiaridades dos processos de formação socioeconômica de um país em suas articulações e interações com processos econômicos e de conformação espacial mais amplos.

Nesse sentido, o estudo, ou seria melhor dizer os estudos da rede urbana podem favorecer a compreensão de diferentes aspectos dos processos nacionais e subnacionais de formação socioeconômica, sendo admitidos diferentes recortes temporais e espaciais e diferentes perspectivas analíticas. E podem ainda compreender tais processos no contexto da Divisão Internacional do Trabalho e de seus processos, dinâmicas e transformações mais recentes.

Considerando, portanto, as diversas possibilidades de enfoques e temáticas que compõem os estudos da rede urbana – que serão parcialmente exploradas nos quatro capítulos seguintes deste livro –, este capítulo introduzirá as discussões que serão apresentadas posteriormente, trazendo, além dessa introdução, na seção 2 uma breve sistematização de alguns dos principais e mais recentes estudos sobre a rede urbana do país. E, na seção 3, algumas análises exploratórias e ainda preliminares acerca da rede urbana da América do Sul.

A seção 2 deste capítulo, portanto, traz uma síntese dos principais estudos sobre a rede urbana do Brasil e suas tendências recentes. Mais especificamente, apresenta um diagnóstico fundamentado nos estudos: Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil (IPEA; IBGE; NESUR/UNICAMP, 2001), Estudo da dimensão territorial para o planejamento (BRASIL, 2008) e Regiões de influência das cidades 2007 (IBGE, 2008).

Na sequência, a seção 3 aborda as questões relativas à caracterização da rede urbana na América do Sul, a partir de dados preliminares de pesquisa

1. Esse desafio de pesquisa constitui-se em projeto de pesquisa estratégico desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em parceria com a Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, e o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES, sob o título de “Rede Urbana e Integração Produtiva na América do Sul”.

que ainda se encontra em andamento. Faz-se uma breve revisão teórico-conceitual, trazendo aportes e elementos que podem subsidiar os estudos nessa linha de pesquisa e são apresentados alguns dados que permitem uma primeira caracterização da rede de cidades do subcontinente. Essa seção é ainda uma aproximação preliminar ao tema, porém, já aponta para aspectos que merecem atenção, considerando a importância da integração dos sistemas urbanos nacionais na integração subcontinental.

Finalmente, nas considerações finais, são apresentados alguns apontamentos relativos à importância dos estudos da rede urbana para a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, notadamente daquelas orientadas para a promoção do desenvolvimento territorial.

2 ESTUDOS SOBRE A REDE URBANA DO BRASIL

2.1 Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil

O projeto: *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil* representou o resgate dos estudos sobre rede urbana no Brasil, após a desarticulação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e do Ministério do Interior na década de 1980. Foi coordenado pelo Ipea, no âmbito de sua Coordenação Geral de Política Urbana (CGPUR), agregando importantes instituições de pesquisa como o IBGE, por meio do Departamento de Geografia (Degeo), e a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), por meio do Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional (Nesur).

O trabalho foi desenvolvido entre 1998 e 2001. Seus resultados foram publicados em uma série de seis volumes, baseados em vasto referencial bibliográfico e em pesquisas desenvolvidas pelas instituições integrantes do projeto.

Seu objetivo geral foi caracterizar a rede urbana brasileira e suas principais transformações, ao longo das décadas de 1980 e ao fim dos anos 1990. Para tanto, o foco da pesquisa era identificar e compreender as principais transformações ocorridas nas estruturas social, econômica e espacial do país.

O escopo privilegiou três vertentes de análise:

1. Os processos econômicos estruturadores da rede urbana do Brasil.
2. As estruturas produtivas regionais e seus impactos na constituição da rede de cidades nas macrorregiões brasileiras (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul).
3. A dinâmica característica da própria tipologia da rede urbana – tamanho, forma e função – no país e por macrorregião.

A partir da definição dessas vertentes de análise, quatro produtos foram obtidos como resultado preliminar:

1. A estrutura das redes urbanas das macrorregiões brasileiras.
2. A hierarquia das cidades na rede urbana brasileira.
3. Os sistemas urbano-regionais.
4. O quadro de composição das aglomerações urbanas.

O volume 1, Configuração atual e tendências da rede urbana, apresentou questões sobre as transformações recentes na rede urbana brasileira, considerando as décadas de 1980 e 1990, e a classificação da rede urbana no Brasil, segundo as funções desempenhadas pelas cidades. Igualmente, encontram-se nesse volume a identificação das aglomerações urbanas, a configuração da dinâmica espacial dos sistemas urbanos regionais e apontamentos sobre o papel desempenhado pelas assim qualificadas “cidades globais” do país: Rio de Janeiro e São Paulo. Destacam-se, nas reflexões desenvolvidas no primeiro volume da série, as tendências evolutivas das macrorregiões e sua importância para a formulação de políticas públicas.

O volume 2, Estudos básicos para a caracterização da rede urbana, reuniu os trabalhos do IBGE acerca das regiões de influência das cidades, as aglomerações urbanas, a tipologia urbana dos municípios e a configuração da rede urbana brasileira.

O volume 3, Desenvolvimento regional e estruturação da rede urbana, apresentou o referencial conceitual e metodológico que possibilitou a formulação de hipóteses sobre as tendências evolutivas e seus desdobramentos na estruturação espacial da rede urbana brasileira.

Os volumes seguintes trataram da caracterização das economias regionais e de suas respectivas redes urbanas, avaliando seus impactos sobre o conjunto da rede urbana brasileira. A composição do quadro regional inicia-se com o volume 4 – Redes urbanas regionais: Norte, Nordeste e Centro-Oeste; seguindo-se de – Redes urbanas regionais: Sudeste e, finalizando a série com o volume 6 – Redes urbanas regionais: Sul.

A caracterização da rede urbana do Brasil demonstrou a articulação entre o desenvolvimento econômico e o processo de urbanização, identificando as principais tendências de transformação dos sistemas urbanos brasileiros.

Destacaram-se as principais alterações ocorridas nos setores industrial e agropecuário, entre os anos de 1980 e 1990, e o modo como essas transformações impactaram o processo de urbanização. A descrição dos novos arranjos espaciais indicou que o desempenho regional do período recente caracterizou-se por um aumento da heterogeneidade econômica e social inter e intrarregional, com o

surgimento de áreas e polos dinâmicos, as chamadas *ilhas de produtividade*, independentemente do desempenho agregado da economia regional e do grau de articulação das áreas dinâmicas com a economia do resto do país (IPEA; IBGE; NESUR/UNICAMP, 2001, v. 1, p. 34).

Da hipótese central, desdobraram-se as quatro outras questões que nortearam o estudo:

1. O surgimento de novos padrões de localização de atividades produtivas induzidas pelo comércio exterior ou por novos condicionantes locais da atividade produtiva.
2. A necessidade de adoção de novos modos de apreensão dos fenômenos de homogeneidade, hierarquia e polarização, redefinidos em consequência dos processos econômicos recentes que criaram novos espaços e novas configurações territoriais.
3. A emergência de novas espacialidades da economia brasileira, que exigem categorias de análise territoriais diferenciadas, tais como aglomerações de fronteira territorial, fronteiras econômicas internas, polos dinâmicos, áreas estagnadas, novos espaços rurais, novas centralidades, cidades globais, entre outros.
4. A alteração significativa na mobilidade espacial interna, com o surgimento de novos padrões migratórios tais como: migração intrarregional e de curta distância; redução dos fluxos em direção às fronteiras econômicas e áreas metropolitanas; baixo dinamismo dos mercados de trabalho urbanos com novas formas de marginalidade nos mercados de trabalho metropolitanos.

O estudo indica que a crise dos anos 1980 e o maior grau de abertura da economia brasileira contribuíram para redefinir as articulações regionais. Foi identificado o surgimento de ilhas de produtividade, em grande parte, voltadas para o comércio exterior, ampliando a heterogeneidade da estrutura produtiva nacional, em um processo que contribuiu para o aprofundamento das desigualdades inter e intrarregionais no Brasil.

O setor industrial sofreu de forma mais intensa os impactos da crise econômica, na década de 1980, principalmente nas metrópoles. A descentralização da atividade industrial possibilitou a diversificação das atividades econômicas de outros estados, além de São Paulo. Entretanto, não houve desconcentração econômica, o que significa dizer que não ocorreram melhorias significativas na correção das disparidades nacionais, especialmente nos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste do País.

A modernização da agroindústria teve implicações na intensificação da migração de curta distância e intrarregional e, ao mesmo tempo, na manutenção da população nos municípios de pequeno porte, especialmente, os da região Sudeste. Em consequência dessa nova dinâmica, observou-se a redução na migração em direção às metrópoles do Sudeste e, por outro lado, intensificou-se o crescimento populacional nas aglomerações metropolitanas e capitais estaduais nordestinas.

A nova configuração regional da indústria no Brasil afetou as regiões metropolitanas de São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte e do Rio de Janeiro e foi responsável pela desaceleração no crescimento demográfico de Recife, Salvador, Rio de Janeiro e da Baixada Santista. De outro lado, intensificou-se o crescimento do setor industrial no interior de São Paulo, nas regiões Norte e Centro-Oeste, e nos estados da Bahia, Paraná e Minas Gerais. Como consequência dessa desconcentração das atividades econômicas, fortaleceram-se as cidades médias brasileiras e as aglomerações urbanas dotadas de relativa infraestrutura, principalmente na região Sudeste, e em especial no interior de São Paulo.

O rearranjo das atividades econômicas em São Paulo, entre as décadas de 1980 e 1990, manteve as linhas de produção de maior conteúdo tecnológico ou que demandam mão de obra mais qualificada na região Metropolitana de São Paulo e a realocação de centros administrativos ou de atividades de pesquisa e controle de qualidade para o seu entorno.

Nesse contexto, com as mudanças nos programas de investimentos apoiados pelo governo federal, o Nordeste passou a ser uma região cada vez menos beneficiada pelo que foi chamado de “desconcentração econômica seletiva”, que privilegiou o Sul, o Sudeste e o Centro-Oeste. Nos anos 1990, foram criados novos padrões locacionais não uniformes para o setor industrial, não sendo possível identificar uma tendência geral de re-aglomeração, a não ser para o Nordeste, onde houve incremento de indústrias intensivas em mão de obra, especialmente a têxtil, a calçadista e a de vestuário.

As mudanças na agricultura constituíram-se em outro fator a favorecer a desconcentração econômica, sobretudo pelo crescimento superior ao do setor industrial, no que tange à participação no produto interno bruto (PIB) nacional. O estudo do Ipea aponta como causa para isto a programa de ampliação das lavouras de exportação e, principalmente, do programa do álcool. Exemplo dessa ampliação foi observado no Centro-Oeste, e nos estados da Bahia, Maranhão, Piauí, Rondônia e São Paulo – neste caso, exclusivamente, em função do Proálcool e do cultivo da laranja.

Observe-se que a comparação de censos agropecuários indicou o crescimento significativo da área cultivada entre 1970 e 1985. Em termos de indicadores de mecanização, contudo, no referido período, houve crescimento no Sul, Sudeste e Centro-Oeste, enquanto no Norte e Nordeste, exceto na Bahia, houve redução.

Na pecuária, evidenciou-se o crescimento concentrado do efetivo bovino no Norte e Centro-Oeste, e de áreas de pastagem no Norte. No Nordeste, as alterações mais significativas no setor se deram na Bahia e no Maranhão. Conforme o estudo, as transformações econômicas abordadas ao longo do período analisado acarretaram nas seguintes alterações espaciais nas cidades brasileiras:

- Crescimento populacional mais elevado das “antigas periferias econômicas nacionais”, formando novas aglomerações urbanas.
- Criação de padrões de crescimento proporcionalmente mais baixos para as regiões metropolitanas, sobretudo suas sedes, com exceção da região Nordeste.
- Maior peso, no tocante à participação na economia nacional, das cidades médias. Tais alterações trouxeram, para o início dos anos 1990, uma fase em que a redução do crescimento econômico e deterioração das relações de trabalho – salários, vínculos jurídico institucionais, etc. – favoreceram a “migração de retorno” e as migrações de curta distância, com destaque para as intrarregionais.

Foram identificados, então, os seguintes impactos na nova conformação da rede urbana brasileira:

- Crescente peso das 12 aglomerações urbanas metropolitanas – que reúnem 201 municípios e apresentam concentração de 32,3%, 33% e 33,6% da população brasileira nos anos de 1980, 1991, e 1996, respectivamente – e centros urbanos de médio porte, e espraiamento das aglomerações urbanas não metropolitanas;
- As aglomerações urbanas metropolitanas, São Paulo Rio de Janeiro e Belo Horizonte perderam população para aglomerações urbanas como Campinas e Vitória.
- Na Região Norte, Belém perde sua primazia para Manaus.
- As 37 aglomerações urbanas não metropolitanas, que concentram 178 municípios, vinham aumentando sua participação no percentual da população nacional – 11,1%, 12,7% e 13,1%, respectivamente, em 1980, 1991 e 1996.
- As aglomerações urbanas concentravam 47% da população nacional, conforme dados da Contagem de 1996.
- Entre 1991 e 1996, os 62 centros urbanos de mais de 100 mil habitantes aumentaram sua participação no total da população nacional: de 7,2%, em 1980, para 8,5%, em 1996.

- Aglomerações urbanas – como Brasília, Curitiba, Goiânia, Fortaleza, Belém, Campinas, Cabo Frio, Itajaí, Petrolina/Juazeiro, Joinville, São Luís, São José do Rio Preto, Aracaju – e os centros urbanos de mais de 100 mil habitantes que não constituem aglomerações urbanas – Macapá, Rio Branco, Barreiras, Foz do Iguaçu – apresentaram, entre 1991 e 1996, taxas de crescimento em média 4 vezes superiores à média nacional.
- Em praticamente todas as regiões brasileiras, os pequenos municípios – em tamanho populacional – apresentam saldos migratórios negativos, retratados pelo crescimento abaixo da média nacional, muito próximo ao crescimento vegetativo do país.

O estudo do IPEA utilizou, para a definição de critérios de classificação das aglomerações urbanas, o estudo do IBGE: Aglomerações Urbanas para Fins Estatísticos, que considerava como aglomeração urbana como um espaço urbanizado contínuo. Para a delimitação do entorno das aglomerações, utilizou-se como indicador de concentração populacional a densidade mínima de 60 hab./km², e, como indicador de predominância de atividades urbanas, um mínimo de 65% da população economicamente ativa (PEA) ocupada nos setores secundário e terciário.

No quadro definitivo das aglomerações urbanas brasileiras, foram considerados núcleos metropolitanos, ou núcleos urbanos centrais, aqueles com tamanho populacional mínimo de 800 mil habitantes em 1991; aos quais foram agregados os municípios situados no entorno de algumas aglomerações, mesmo que não preenchessem tais critérios; e fez-se, ainda, a junção de aglomerações urbanas vizinhas, resultando um conjunto maior, a exemplo da aglomeração de Campinas que incorporou a de Santa Bárbara d'Oeste/ Americana.

Para classificar as aglomerações urbanas foram utilizados critérios variados: centralidade, existência de processo de conurbação e/ou intensa interrelação, integração de atividades e funções. Somaram-se a estes, informações quantitativas sobre densidade, PEA ocupada em atividades urbanas, tamanho populacional e grau de urbanização.

Para classificação da rede urbana brasileira e sua hierarquia foram levados em conta aspectos como os impactos espaciais das transformações econômicas regionais; a evolução do perfil da rede urbana do Brasil, a tipologia de cidades e a caracterização das funções urbanas dos principais centros e aglomerações urbanas, nos respectivos subsistemas regionais e para o conjunto do sistema de cidades do país – por exemplo: centros de serviços, cidades-dormitório, industriais, entre outros.

Buscou-se evidenciar elementos que indicassem as funções e sinalizassem as transformações socioeconômicas e na urbanização, nas décadas de 1980 e 1990, utilizando a agregação de variáveis do censo capazes de explicitar o peso do emprego urbano na PEA – gestão no setor financeiro, atividades públicas, percentual de ocupações relacionadas a serviços médicos e educacionais.

Em algumas situações, foram usados dados sobre migração a fim de construir indicadores acerca dos fluxos migratórios entre regiões e municípios brasileiros.

A caracterização da rede urbana brasileira levou em consideração, principalmente, dois aspectos: a intensidade dos cinco aspectos que qualificam a posição dos centros urbanos e as formas espaciais que configuram a rede urbana – aglomerações urbanas metropolitanas, aglomerações urbanas não metropolitanas, centros urbanos que não constituem aglomerações urbanas.

A classificação da rede contemplou os seguintes critérios:

- Centralidade – dimensão com que o centro urbano estrutura uma área de influência no contexto de uma rede de cidades – abrangência regional de fluxos de bens e serviços; utiliza o REGIC do IBGE.
- Centros decisórios/relações internacionais – presença de centros decisórios – centros financeiros, sedes de grandes corporações, redes de serviços modernos, movimentação nos aeroportos – e a intensidade do intercâmbio de informações entre esses centros urbanos e o conjunto da rede urbana brasileira, bem como suas relações com uma rede mundial de cidades.
- Escala da urbanização – dimensão do processo de urbanização tanto em relação ao conjunto da rede urbana brasileira, como no que se refere aos diversos níveis regionais, sendo identificada pelo tamanho da populacional dos centros urbanos – população, percentual de população urbana, índice de infraestrutura urbana, índice de consumo de bens.
- Complexidade e diversificação da economia urbana – presença de setores econômicos diferenciados e com elevado nível de articulação inter e intrassetorial – percentual da PEA urbana sobre PEA total – nos centros urbanos.
- Diversificação do terciário/funcionalidade – grau de diversificação das atividades de serviços dos centros urbanos e a presença de atividades terciárias complexas e sofisticadas, bem como salienta funções urbanas específicas – centro administrativo, educacional, hospitalar, comercial, etc. – por meio do perfil ocupacional da população ocupada no terciário.

Para a identificação das diferentes espacialidades, foram utilizados elementos tais como dados de população total, urbana e rural; taxas de crescimento populacional dos períodos 1980-1991 e 1991-1996; densidade demográfica de 1996 (dados de população compatibilizados com a divisão territorial básica de 1991); o percentual da PEA em atividades urbanas (Censo 1991); renda média familiar *per capita* (Censo 1991); estrutura ocupacional (Censo 1991); Índice de Condições de Domicílio (Censo 1991); e a posição da cidade no estudo Regiões de influência das cidades – 1993 (IBGE, 2000).

A pesquisa considerou que a estrutura da rede urbana brasileira, tal como identificada, apresentava especificidades e diferenças de renda e produtividade regionais, desarticulação intra e inter-regional, centros urbanos modernos com periferias pobres (*vide* infraestrutura de serviços), e desequilíbrio do processo de urbanização, tendo em vista a concentração de pobreza nas aglomerações.

Na definição de aglomerações urbanas de caráter internacional, foi identificada a necessidade de integração das cidades de fronteira com os países do Mercado Comum do Sul (Mercosul), visto que o crescimento urbano das cidades e dos países vizinhos, em alguns casos, chegava a constituir conurbações.

Desse modo, a rede urbana brasileira foi classificada considerando os seguintes aspectos: tipologia e tamanho dos centros urbanos, tipologia ocupacional e dependência funcional dos centros urbanos e tipologia da forma urbana assumida pelos centros urbanos que constituem aglomerações urbanas.

Ao fim da análise de todos esses critérios, o estudo apresentou um conjunto de quadros que contêm a classificação da rede urbana brasileira, composta pelas seguintes categorias (e subcategorias) espaciais:

1. *Metrópoles globais, nacionais e regionais* – 13 centros urbanos, sendo 12 localizados em aglomerações urbanas – Manaus é a exceção; a maioria dos quais se desenvolveu a partir de um núcleo – capital de estado, exceto Campinas; apresentando complementaridade funcional entre os centros e as periferias, com funções polarizadas; as aglomerações articulam-se espacialmente, apresentando algum grau de contigüidade em geral ao longo de eixos viários;
2. *Centros regionais* – 16 centros urbanos, dos quais 13 constituem aglomerações urbanas não metropolitanas e três não constituem aglomeração urbana; em alguns casos, as aglomerações urbanas são centros que dividem funções polarizadoras com subcentros da própria aglomeração. A maioria das aglomerações urbanas nucleadas por centros regionais possui contigüidade espacial formando conjuntos de cidades articuladas.

3. *Centros subregionais 1 e 2* – 82 centros urbanos, sendo 31 subregionais do tipo 1 e 51 subregionais do tipo 2, que polarizam apenas municípios de seu entorno – pequeno alcance –, desempenhando papel de centros locais.

Essa classificação refere-se aos pontos centrais da rede urbana brasileira: municípios, que capazes de polarizar uma série de outros municípios, devido às suas características às funções que desempenham. A pesquisa considerou que o cruzamento dos critérios quantitativos e qualitativos foi de suma importância para evitar distorções na classificação. Em seguida, foram identificadas, 49 aglomerações urbanas distribuídas em 12 aglomerações metropolitanas, 12 centros regionais, 15 centros subregionais tipo 1 e 10 centros subregionais tipo 2. Nelas concentravam-se cerca de 60% da população urbana e 47% da população total do país (1998).

O estudo indicou ainda que a maior concentração populacional estava nas aglomerações de nível metropolitano. Foram, então, categorizadas quatro tipos de aglomerações urbanas, de acordo com o tamanho do núcleo e da periferia:

1. Aglomerações urbanas cuja população do núcleo é maior que a da periferia (31).
2. Aglomerações urbanas cuja população do núcleo é próxima à da periferia (8).
3. Aglomerações urbanas cuja população da periferia é maior que a do núcleo (6).
4. Aglomerações urbanas constituídas por dois ou mais núcleos e sem periferia (4).

Para classificar as categorias analíticas fundamentais do estudo em cada região geográfica brasileira, observou-se a distribuição do conjunto de aglomerações urbanas, de acordo com o processo de ocupação territorial do país, desde a década de 1960, o que determinou processos econômicos que conduziram à urbanização de cada região. Tais categorias estão descritas a seguir:

- Regiões de influência de cidades são porções do espaço submetidas à influência de centros urbanos, cujos fluxos de pessoas, mercadorias e informações permitem a conformação de estruturas territoriais relativamente estáveis no decorrer do tempo. Foram identificadas 33 regiões de influência – 2 no Norte; 9 no Nordeste; 12 no Sudeste; 8 no Sul; e 2 no Centro-Oeste.
- Sistemas urbano-regionais definidos com base na agregação das regiões de influência das cidades, que foram agrupadas segundo os critérios de contigüidade espacial e de dependência funcional. Compreendem sistemas territoriais organizados, a partir de metrópoles e centros regionais

que possuem encadeamento funcional, seja recíproco, seja hierárquico. Foram identificados 12, nomeados a partir das cidades que os encabeçam ou ao território polarizado pelo sistema.

- Estruturas urbanas procuram expressar a coexistência de tempos diferenciados em um mesmo espaço territorial integrado. Diferenciam-se segundo três categorias espaciais básicas: *i*) o ritmo da urbanização; *ii*) o nível de adensamento da rede de cidades; e *iii*) o grau de complementaridade entre centros urbanos que a compõem, além do nível de desenvolvimento humano atingido pelos habitantes das cidades que a integram, conforme indicadores de renda, alfabetização e acesso a serviços urbanos básicos.

Considerando tais categorias, a rede urbana nacional compreendia o conjunto das cidades que polarizavam o território nacional e os fluxos de bens, pessoas e serviços que se estabeleciam entre elas e com as respectivas áreas rurais. A rede, assim, era composta por centros urbanos com dimensões variadas, que estabeleciam relações dinâmicas entre si, como campos de forças de diferentes magnitudes a interagir no decorrer do tempo. São essas interações que não respondiam apenas pela conformação espacial da rede, mas também por sua evolução futura, cuja compreensão faz-se fundamental para o estabelecimento de metas de políticas públicas de desenvolvimento.

Foram identificadas, na rede urbana brasileira, as seguintes estruturas:

- Centro-Sul – compreendia os sistemas urbano-regionais de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre, que se caracterizavam por altas taxas de concentração populacional, graus de urbanização e metropolização. É o espaço territorial brasileiro que corresponde ao cinturão urbano-industrial do país, e onde se localizam as metrópoles globais e grandes metrópoles consolidadas e outras em processo de consolidação – Florianópolis, Londrina, Maringá, Baixada Santista, Campinas e Vitória.
- Nordeste – formada pelos sistemas urbano-regionais de Salvador, Recife, Fortaleza e Meio Norte (São Luiz e Teresina), que se encontravam em um sistema urbano-industrial em fase de consolidação. Havia, em geral, elevadas taxas de incremento populacional urbano que, porém, possuíam características que as distinguiam: a rede de Recife era mais densa e consolidada; Salvador tinha a sua rede mais direcionada para o litoral; a rede de Fortaleza apresentava primazia urbana, apesar de sua urbanização ainda estar incompleta; o Meio Norte tinha uma rede ainda instável, pois sofria alterações bruscas em função de suas relações com as demais redes do Nordeste e do Centro-Norte.

- Centro-Norte – compreendia os sistemas urbano-regionais de Brasília-Goiânia, Cuiabá e Norte, áreas nas quais o processo de urbanização vem se acelerando nas últimas décadas, e onde as cidades se mostravam, já naquele momento, fundamentais para a abertura de novas áreas à exploração econômica, no âmbito de uma estrutura que possuía centros urbanos em diversos níveis hierárquicos. As redes de Manaus e Belém, então, podiam ser classificadas como emergentes e não consolidadas, enquanto Goiânia e Brasília tinham níveis de polarização alto e médio.

No que dizia respeito ao alcance global das metrópoles de São Paulo e do Rio de Janeiro na hierarquia das cidades brasileiras, considerou-se que essas duas aglomerações atendiam aos critérios definidos por Friedmann (1986), em seu trabalho *The world city hypothesis*, que estabelece ordenamento/hierarquização para os centros urbanos em escala mundial, envolvendo critérios como sediar empresas multinacionais, constituir centros financeiros modernos e de grande porte, dispor de parque manufatureiro inovador e com escala internacional.

São Paulo é a única cidade brasileira que pode ser classificada como cidade mundial de primeira ordem – e, juntamente com Cingapura, a única em países fora do chamado “primeiro mundo”. O Rio de Janeiro, por seu turno, é a única que está entre as cidades mundiais de segunda ordem, juntamente com Buenos Aires, Cidade do México, Johannesburgo, Hong Kong, Taipe, Manila, Bangcoc e Seul.

Tais cidades podiam, assim, serem consideradas como metrópoles que se destacavam no cenário nacional por possuírem em suas sedes estruturas que deliniam decisões financeiras, mercadológicas e tecnológicas no país, além de articularem fluxos nacionais e internacionais de comércio, informação e conhecimento.

Os pesquisadores consideraram que o estágio da urbanização no Brasil daquele momento refletia um processo de interiorização da rede urbana, disseminação de aglomerações e a existência de três grandes estruturas urbanas – Centro-Sul, Nordeste e Centro-Norte –, constituídas, por sua vez, por 12 subsistemas regionais comandados por 13 metrópoles.

Para a caracterização dos sistemas regionais, foram considerados três aspectos fundamentais: densidade (relação entre número de centros e territórios), topologia (número de ligações que representam fluxos de bens e serviços entre as cidades) e configuração hierárquica da rede de cidades (ordenamento espacial das funções urbanas).

A proposta do estudo *Caracterização e tendências da rede urbana brasileira* era de, a partir de seus resultados finais, subsidiar a formulação de políticas públicas de abrangência nacional e internacional. De modo geral, a análise da estrutura

urbana brasileira de então apontava, de um lado, para a ampliação de articulações entre os centros metropolitanos, incorporando cada vez mais territórios e implantando empreendimentos capazes de tornar as cidades mais “modernas” e capazes de atender às novas demandas impostas pela nova estrutura produtiva. Por outro lado, verifica-se cada vez mais a deterioração das relações de trabalho e o aprofundamento das desigualdades sociais que, por sua vez, rebatem na questão da segurança pública e contribuem para padrões de urbanização socialmente excludentes.

Foi identificada, ainda, tendência à conformação espacial em eixos para os quais se deveria pensar estratégias de desenvolvimento. Além disso, o estudo sugeria que fossem estudadas as áreas de baixo dinamismo influenciadas pelos centros mais dinâmicos, de modo a se criar estratégias de desenvolvimento que revertissem o processo de concentração populacional em centros dinâmicos concentrados.

Foram feitas, a partir dessas conclusões, as seguintes recomendações com o objetivo de orientar a formulação de políticas públicas:

1. Definir e implementar planos, programas e projetos baseados em planejamento regional, aproveitando as estratégias e vantagens comparativas que possam beneficiar centros urbanos articulados em uma subregião.
2. Estabelecer e institucionalizar políticas de desenvolvimento dirigidas, prioritariamente, à gestão das aglomerações urbanas metropolitanas e centros urbanos de grande e médio porte, que levem em consideração a integração das competências dos três níveis de governo e de todos os segmentos sociais locais.
3. Criar e fortalecer mecanismos de gestão compartilhada entre os setores público e privado, com participação da sociedade, visando convergência de ações e atuação de longo prazo.
4. Aumentar a eficiência dos centros urbanos por meio de políticas que os tornem mais competitivos pelo incentivo à estruturação de novas atividades e aumento da capacidade de atrair investimentos, regulamentando, contudo, políticas que não comprometam a coesão regional ou nacional.
5. Criar políticas públicas que considerem peculiaridades espaciais e funcionais dos sistemas urbano-regionais e seus integrantes nos diversos níveis.
6. Aumentar a competitividade das metrópoles brasileiras mediante investimento em infraestrutura e na produção de bens e serviços.
7. Adotar políticas compensatórias voltadas para os *municípios periféricos*, devido à fragilidade de sua capacidade financeira e crescente demanda populacional.

8. Implementar um processo de planejamento que defina prioridades setoriais e locais articuladas com políticas territoriais.
9. Definir políticas de incorporação das áreas de baixo dinamismo ou estagnadas no processo de desenvolvimento regional, buscando reverter indicadores sociais negativos.

O estudo do Ipea foi denso em termos de informações e esclarecedor no que diz respeito às causas das mudanças nas configurações da urbanização brasileira nas duas décadas estudadas (1980-1990). E defendeu a tese da formulação e implementação de políticas públicas que favorecessem a integração dos centros urbanos em suas regiões de influência, demonstrando que a preocupação com o desenvolvimento regional é fundamental para a redução das pressões sofridas pelos centros metropolitanos, além de ser o caminho para o desenvolvimento das cidades médias e melhorias sociais das cidades de menor porte.

Após o lançamento do estudo do Ipea, em 2001, dois outros estudos propuseram novas leituras e atualizações da dinâmica urbana regional brasileira. Esses estudos, publicados em 2008, são objeto das próximas subseções.

2.2 Estudo da dimensão territorial para o planejamento

O *Estudo da dimensão territorial para o planejamento* foi coordenado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, em parceria com o Centro de Gestão de Estudos Estratégicos, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e apresenta propostas que buscam subsidiar a abordagem da dimensão territorial no planejamento nacional.

O estudo insere-se no esforço do governo federal de instrumentalizar o debate acerca da necessidade de se olhar o território como base do desenho das políticas públicas de médio prazo, dialogando com a visão de longo prazo e apresenta alternativas de ações para se alcançar a organização do território nacional, promovendo o desenvolvimento sustentável de suas diversas regiões e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Nessa perspectiva, o estudo explicita uma visão estratégica para o território nacional, no horizonte de 2027, coincidindo os referenciais temporais intermediários de 2011 e 2015 com os anos de conclusão dos próximos Planos Plurianuais (PPAs) – 2008/2011 e 2012/2015.

O estudo formula algumas questões centrais para se pensar o desenho de políticas públicas de desenvolvimento territorial:

- Como estarão distribuídas a capacidade produtiva, a rede de oferta e serviços e a infraestrutura ao longo do território nacional daqui a 20 anos?

- Onde estarão as pessoas, para onde se darão os fluxos migratórios?
- Quais os impactos territoriais das novas tecnologias?

Partindo-se dessas indagações, foram estabelecidas sete grandes diretrizes para orientar o projeto de pesquisa:

1. Superação das desigualdades sociais e regionais.
2. Fortalecimento da unidade (coesão) social e territorial.
3. Promoção do potencial de desenvolvimento das regiões.
4. Valorização da inovação e da diversidade cultural e étnica da população brasileira.
5. Promoção do uso sustentável dos recursos naturais encontrados no território brasileiro.
6. Apoio à integração sul-americana.
7. Apoio à inserção competitiva e autônoma do país no mundo globalizado.

O estudo divide-se em duas partes: uma associada às definições de contexto e aos referenciais básicos de suporte da operação de montagem da Carteira de Investimentos e outra dedicada às atividades de estruturação e tratamento dos investimentos selecionados para a carteira, abordando-se os produtos e atividades a ela associados.

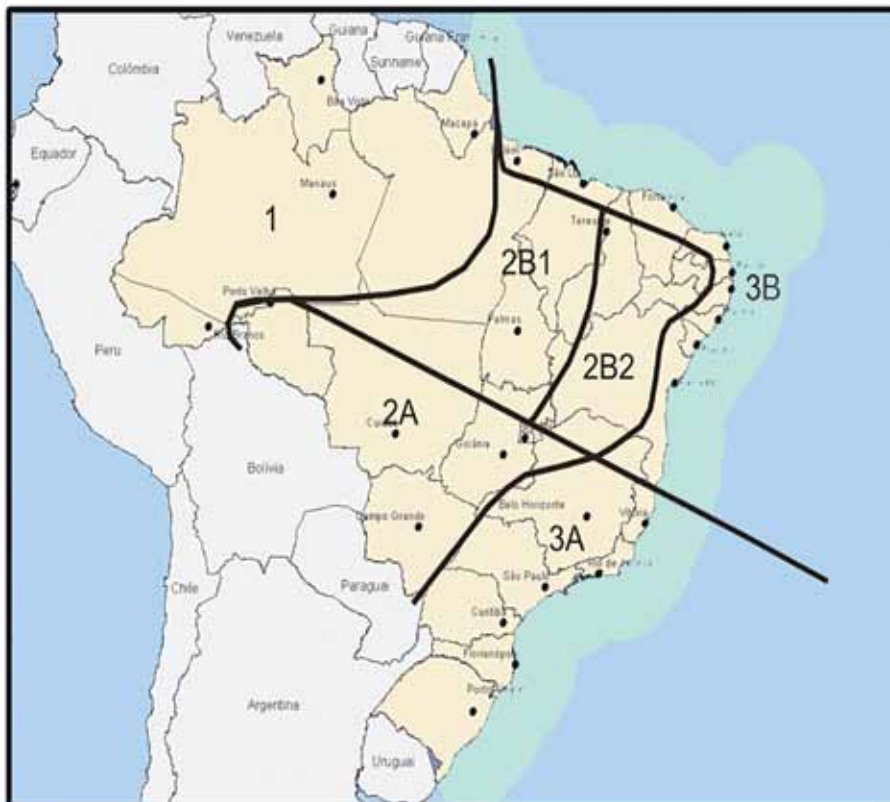
Para estruturar a base teórica metodológica foram utilizadas como referências: as orientações estratégicas do PPA 2004-2007; as diretrizes apresentadas pela Agenda Nacional de Desenvolvimento, construída, de forma participativa, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES); os elementos de futuro identificados no âmbito do Projeto Brasil 3 Tempos; documentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); e o Plano da Amazônia Sustentável (PAS).

Considerando-se esses trabalhos e partindo-se de um conjunto de variáveis sociais e econômicas, foi possível identificar seis grandes espaços homogêneos no país. Para cada um desses espaços, foram identificados cinco vetores estratégicos de desenvolvimento, os quais, por hipótese, permitiriam gerar impulsos dinâmicos de desenvolvimento para as diversas regiões, de forma a possibilitar uma convergência dos níveis de renda *per capita* e de qualidade de vida da população (quadro 1 e figura 1).

QUADRO 1
Vetores de desenvolvimento

Território 1	<p>Revolução técnico-científica associada à biodiversidade, para valorizar decisivamente os produtos da floresta e de suas águas</p> <p>Empreendedorismo regional, que abre espaço para novas fronteiras da inovação social e gerar atividades que valorizem a cultura regional</p> <p>Implantação de uma logística integrada e adequada às especificidades da área</p> <p>Transformação das débeis redes de cidades em um sistema urbano, capaz de melhorar a provisão de serviços básicos à população</p> <p>Fortalecimento da presença do Estado e dos instrumentos de ordenamento territorial</p>
Território 2A	<p>Oferta de uma malha logística adequada em transporte e energia.</p> <p>Consolidação da ocupação agroindustrial contemporânea, diversificando e ampliando suas bases de sustentação tecnológica e financeira</p> <p>Desenvolvimento de iniciativa que aponte caminhos para superar os problemas fundiários e ambientais</p> <p>Fortalecimento dos elos que se estruturam no arco Brasília – Anápolis – Goiânia, o que ajudará a região a se tornar um polo de atração de empreendimentos de base científica e tecnológica e serviços de alta complexidade</p> <p>Integração sulamericana baseada em complementaridade de recursos e projetos conjuntos, capazes de embasar uma agenda de desenvolvimento</p>
Território 2B1	<p>Ampliação intensiva da logística disponível com a estruturação de uma economia minero-agroindustrial ativa na área florestal desmatada localizada na confluência dos estados do Pará, Maranhão e Tocantins</p> <p>Aproveitamento de grandes extensões de terras degradadas e/ou abandonadas pela antiga frente de expansão</p> <p>Modificação da estrutura da ocupação produtiva dos cerrados e ofertas de alternativas tecnologicamente densas de exploração agrosilvopastoril</p> <p>Desenvolvimento da conectividade interna da região a partir das cidades que cresceram com a nova dinâmica, como Barreiras e Balsas, ou mesmo Palmas</p> <p>Montagem de uma competência técnico-científica dedicada, voltada às questões das atuais formas produtivas</p>
Território 2B2	<p>Promoção de amplo acesso à água e seu uso sustentável</p> <p>Apoio e impulso a atividades regionais adequadas ao ambiente e à cultura regionais</p> <p>Renovação e ampliação da logística para ampliar a acessibilidade, a integração e a revitalização dos núcleos urbanos</p> <p>Adensamento da base científico-tecnológica na área, com reforço ao ensino técnico profissionalizante</p> <p>Esforço decisivo em educação, saúde, saneamento, habitação e resgate social por mecanismos de transferência de renda que o território demanda</p>
Território 3A	<p>Fortalecimento das competências em CT&I do território, mobilizando-as para que contribuam diretamente na formação mais intensa de competências em outras partes do país</p> <p>Consolidação das articulações das cidades mundiais do país com as redes estabelecidas e polos do Cone Sul, ampliando as condições de inserção global autônoma</p> <p>Desenvolvimento das possibilidades de articulação da estrutura socioprodutiva com países vizinhos</p> <p>Mudança das condições de vida nos grandes centros urbanos, com maior integração social, acesso a serviços públicos e redução da violência</p> <p>Exploração sustentável dos recursos do mar e dos ambientes costeiros, incluindo pesca, transporte, lazer, exploração mineral e aspectos ligados à defesa</p>
Território 3B	<p>Promoção de setores competitivos com alto poder de geração de emprego e renda</p> <p>Diversificação econômico-produtiva de zonas dedicadas secularmente às monoculturas</p> <p>Distribuição ampla de ativos estratégicos pela população e pelas subregiões</p> <p>Fortalecimento e intensificação das relações que o território mantém com o mar e os ambientes costeiros</p> <p>Adensamento tecnológico e comercial de suas novas e velhas cadeias produtivas</p>

FIGURA 1
Organização Territorial do Brasil



Fonte: BRASIL, 2008.

No módulo III do estudo do MPOG, foi construída uma proposta, então, uma regionalização em duas escalas – macrorregional e subregional –, para o território brasileiro, o que permitiu subsidiar a escolha e localização de projetos de investimentos, bem como a articulação de políticas públicas.

Foram considerados critérios econômicos, ambientais e sociopolíticos na definição das regiões, que têm em conta o papel desempenhado pelas cidades na organização do território, dada a força de polarização em sua área de influência.

A estratégia de desconcentração e desenvolvimento mais equilibrado do país levou à escolha de novos polos, vértices de uma rede policêntrica de cidades, estrutural para a nova organização territorial pretendida.

A delimitação das regiões nas duas escalas – macrorregional e subregional – foi realizada utilizando-se o modelo gravitacional proposto por Isard e Bramhall

(1960). De acordo com essa proposição, foi feita a hierarquização dos centros urbanos brasileiros, por meio da comparação de seus índices de terceirização – calculado com base na relação entre a renda do setor serviços e a renda total do centro urbano –, e interação – corresponde à relação entre a massa de rendimentos totais de uma determinada região i e da distância entre a região i e a região j – desses centros e entre as demais localidades geográficas.

O uso desse modelo permitiu a definição da região de interação de um polo, ou seja, a demarcação de sua área de influência, levando em conta o poder de atração, determinado pela densidade do setor serviços e dos fluxos migratórios, tomando as distâncias reais, ajustadas pelos tempos de acesso entre os pólos, segundo a malha rodoviária e fluvial. Os resultados apontados pelo modelo foram ainda analisados à luz de critérios ambientais, sociais e institucionais, o que permitiu a realização de alguns ajustes à regionalização.

No caso da Amazônia, a definição de subregiões não pode obedecer aos mesmos critérios ou mesmo subordinar-se aos mesmos modelos analíticos que orientaram a regionalização nas demais regiões do país. Isto porque sua heterogeneidade e sua baixa densidade de ocupação, acompanhadas de bolsões de concentração urbano-industrial, não permitem que a lógica da polarização urbano-regional pelos serviços seja o principal elemento de organização do espaço. Assim, a equipe responsável pela elaboração do presente estudo, em acordo com o IBGE, realizou a “quebra” das microrregiões oficiais naquela área.

Desconsideradas as microrregiões, ficaram os municípios. Uma vez identificados os pólos e suas respectivas áreas de influência, os trabalhos voltaram-se para a identificação e seleção dos chamados “novos pólos”, nas escalas macro e subregional. O propósito dessa etapa foi fundamentar uma política de desconcentração policêntrica, base para uma organização territorial futura que fosse mais equilibrada do que a atualmente existente.

O resultado dos cálculos de polarização, com o ajuste ambiental e de identidade cultural e política, levaram à divisão do país em onze macrorregiões – Rio de Janeiro, Belo Horizonte; Fortaleza; Manaus; Recife; Salvador; São Paulo; Belém e São Luiz; Goiânia e Uberlândia; Porto Alegre e Curitiba; Campo Grande e Cuiabá, com seus respectivos macropólos.

A natureza distinta da capacidade dos macropólos e os ajustes realizados em função da rede de cidades ali localizadas levaram à definição de três macrorregiões como bipolarizadas: ao Norte, uma dupla polarização de Belém e São Luiz sobre o espaço amazônico e pré-amazônico oriental; e, ao Sul, uma competição entre Porto Alegre e Curitiba por suas regiões complementares; e, no caso dos cerrados ocidentais, dada sua dimensão e distância aos macropólos consolidados e a não existência de centros.

Observa-se que, em uma perspectiva de um *projeto de nação* guiado pelos objetivos de coesão econômica, social, territorial e política, “o país deveria ser pensado na dimensão de uma maior integração interna, com redução das desigualdades regionais e sociais e uma maior inserção internacional” (BRASIL, 2008, p. 37).

Nesse sentido, o sistema de planejamento deveria ser guiado pela busca ideal de um país policêntrico. Propõe-se, então, o fortalecimento de novos macropolos, que se situam na área centro-ocidental do país (Palmas/TO, Cuiabá/MT, Campo Grande/MS, Uberlândia/MG, Porto Velho/RO, Belém/PA e São Luiz/MA), onde se devem reforçar as cidades para que sejam capazes de polarizar o grande espaço econômico do Centro-Oeste brasileiro e frear a concentração urbana e econômica no Sul-Sudeste.

Essa escolha se associou, basicamente, às capitais dos estados, que já tem uma estrutura econômica minimamente consolidada, mas precisam ser reforçadas, enquanto vértices de uma rede policêntrica de cidades capaz de desconcentrar e interiorizar o desenvolvimento do país no médio e longo prazo.

A única exceção é Uberlândia, que tem o importante papel de contribuir para frear a concentração tanto de São Paulo, quanto de Brasília. Não foram escolhidos novos macropolos no território litoral Sul-Sudeste, pois esses já são fortemente consolidados por meio de seus grandes núcleos Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.

O mesmo ocorre, por razões distintas, nos territórios Bioma Amazônico e Semiárido. No primeiro caso, por conta da necessidade de evitar uma maior antropização da floresta e, no segundo caso, pelo fato de constituir uma área em que os macropolos predominantes estão situados no litoral. Ao mesmo tempo, evitou-se selecionar subpolos no Sul-Sudeste do país, à exceção de três subpolos com o objetivo precípua de facilitar a integração com os países limítrofes do Cone Sul.

Nesse particular, encontram-se as cidades de Santa Maria/RS, Chapecó/SC e Cascavel/PR, pontos-chave para a consolidação da integração sulamericana ao sul do subcontinente.

Com relação ao Semiárido, entendeu-se que Montes Claros/MG, Teófilo Otoni/MG e Vitória da Conquista/BA formariam uma rede urbana triangular com o objetivo de integrar os semiáridos do Norte de Minas, da Bahia e os vales do Jequitinhonha e Mucuri. Para o Semi-Árido Central, foram selecionados os subpolos de Juazeiro-Petrolina/BA-PE, Ceará Meridional (Crajobá-Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha), e Souza/PB.

No Centro-Norte, foram selecionados os subpolos de Araguaína/TO, Imperatriz/MA e Marabá/PA, a chamada região do *Bico do Papagaio* e suas adjacências, integrando os estados de Tocantins, Maranhão e Pará em uma única

região articulada que terá, nos sistemas multimodais de transporte já parcialmente implantados ou em implantação, seu principal eixo indutor de ocupação e desenvolvimento, sob o comando bipolarizado de Belém e São Luiz.

Além desses, foram selecionados Eliseu Martins (Floriano-Urucuí/PI) e Barrreiras/BA. Embora a cidade de Eliseu Martins seja de pequena escala e não tenha, atualmente, capacidade de polarização, o traçado da Ferrovia Transnordestina a colocará como ponto inicial da ferrovia.

Foram selecionados, ainda, subpolos que formariam um contorno da floresta amazônica. São eles: Rio Branco/AC, Cruzeiro do Sul/AC, Boa Vista/RR e Macapá/AP. Além desses, por sua força e posição estratégica, foram selecionados os subpolos de Santarém/PA e Sinop/MT, nos dois extremos do eixo Cuiabá – Santarém, ora em implantação.

Por fim, dois outros subpolos interiores à floresta tornaram-se indispensáveis: Itaituba, no já mencionado eixo viário Cuiabá-Santarém (BR-163) e Tabatinga/AM, na calha central do Amazonas, tendo a cidade de Letícia como contraparte colombiana do outro lado do rio. No caso de Tabatinga, trata-se de uma cidade de porte razoável, distante em muito do macropolo regional de Manaus e posto avançado para uma série de serviços e atividades ligadas à floresta amazônica.

Como “cidade da floresta”, Tabatinga pode reunir instituições de vanguarda e desempenhar papel importante na pesquisa e construção de um modelo de desenvolvimento inclusivo para a Amazônia. No caso de Itaituba/PA, trata-se de um processo intenso de ocupação já em andamento, com uma dinâmica marcada pelo Norte de Mato Grosso (Peixoto de Azevedo, Guarantã do Norte, Matupá e quatro outros municípios já atuam como um complexo urbano-local) e sua expansão em direção ao Pará, ao porto de Santarém. Itaituba, tradicional cidade amazônica e importante pólo garimpeiro, deveriam ser tratados e fortalecidos como “cidade da floresta”, tendo Manaus como referência.

No módulo dedicado aos *Estudos Prospectivos – Escolhas Estratégicas*, dos estudos do MPOG, foram realizadas análises prospectivas em 42 setores produtivos. Foram elaboradas notas técnicas, as quais apresentavam o setor sob três aspectos:

1. Território: estudou-se a distribuição espacial dos insumos com a configuração da cadeia setorial de cada estado ou região.
2. Futuro: procurou-se identificar os principais gargalos e oportunidades para o desenvolvimento do setor no país.
3. Investimento: propunha-se um conjunto de diretrizes para cada setor, tendo em vista a mobilização de recursos financeiros, humanos, tecnológicos etc.; necessários para fazer frente aos desafios e oportunidades mapeados pelo estudo de futuro, baseados nas especificidades territoriais do setor.

Em seguida, essas notas foram agrupadas em sete dimensões, a fim de identificar e analisar os aspectos mais relevantes para a construção da visão de futuro e os elementos de futuro específicos, tendo por referência os macro-objetivos do Estado. Nessa etapa, também foram construídos indicativos de linhas de ações para compor a Carteira de Investimentos, abarcando as dimensões infraestrutura econômica; base produtiva industrial; base produtiva rural; meio ambiente; área social; infraestrutura urbana e; temas transversais.

Partindo-se dessas considerações, foram estabelecidas 14 escolhas estratégicas:

1. Ciência, tecnologia e inovação.
2. Competitividade sistêmica.
3. Multimodalidade e opções integradoras de logística.
4. Telecomunicações e inclusão digital.
5. Usos múltiplos da água.
6. Restauração de serviços de ecossistemas e adaptação a mudanças ambientais.
7. Agriculturas territoriais.
8. Padrão de financiamento e gestão de riscos agrônômicos e de preços.
9. Qualidade de produtos e processos da base agrícola.
10. Agroenergia.
11. Segurança alimentar e nutricional.
12. Assentamentos e reforma agrária.
13. Redução das desigualdades via políticas urbanas.
14. Redução das desigualdades via políticas sociais.

Para cada estratégia, foram identificadas linhas de ação para investimentos, traduzidas em uma Carteira de Investimentos estruturada em 11 setores: telecomunicações, energia, transporte, desenvolvimento urbano, infraestrutura hídrica, ciência e tecnologia, base produtiva industrial, base produtiva rural, meio ambiente, saúde e educação, conformando as principais linhas de ação que apóiam a construção de uma nova trajetória de organização territorial do desenvolvimento nacional.

A Carteira de Investimentos foi construída em dois momentos:

1. O primeiro momento baseou-se na identificação dos investimentos já previstos no âmbito do governo federal e da iniciativa privada. Como esses investimentos ocorreriam no momento de implantação

da estratégia planejada, eles deveriam ser considerados avaliando-se o seu grau de convergência para com os objetivos do estudo. Nesse momento, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em janeiro de 2007 pelo governo federal, ocupou lugar central no rol de investimentos identificados.

2. Em um segundo momento, após a avaliação dos impactos econômicos em base territorial e da avaliação de sustentabilidade dos investimentos da Carteira Preliminar, seguiu-se a uma revisão da carteira, tratando de aproximá-la dos objetivos de organização territorial do estudo. Assim, identificaram-se alguns novos investimentos complementares, propondo-se a realocação de investimentos já previstos e/ou novas estimativas de investimentos necessários em projetos já considerados.

Após a identificação e revisão da Carteira de Investimentos estruturada no estudo, foram construídos três cenários que visavam projetar o impacto de investimentos propostos sobre a economia brasileira e suas regiões. Para tanto, utilizou-se modelo de equilíbrio geral computável, multiregional, ao qual ainda agregou-se modelo georreferenciado de transportes, com o qual foi possível mensurar a redução de custos de transportes, alcançada com as intervenções rodoviárias, por meio da alteração da velocidade média disponível pós-implantação do investimento.

Foram trabalhados três cenários:

1. O primeiro deles referiu-se às tendências do comportamento da economia brasileira, tanto para seus indicadores macroeconômicos como as projeções de crescimento do PIB de cada unidade da Federação (UF), cada microrregião do IBGE e, daí, as regiões de referência do estudo.
2. No segundo cenário avaliaram-se os impactos incrementais na economia que seriam gerados com a implantação dos investimentos previstos na Carteira Preliminar do estudo. Da mesma forma, foram feitas estimativas para os agregados macroeconômicos e para cada uma das seis regiões do estudo e unidades da Federação.
3. No terceiro cenário, avaliaram-se os impactos incrementais na economia brasileira que seriam gerados com a implantação dos investimentos previstos na Carteira Final de Investimentos.

Dessa forma, foi possível avaliar a evolução que a Carteira Final apresentada com relação aos investimentos identificados preliminarmente no que se refere à organização territorial pretendida. Em resumo, os resultados apontaram para uma evolução da desconcentração e interiorização do crescimento da economia brasileira com a implantação dos investimentos previstos na Carteira Final em relação à Carteira Preliminar.

Apontaram, ainda, que o PAC, parte considerável da Carteira Preliminar identificada, destaca-se não apenas pelo seu potencial de acelerar o crescimento da economia brasileira, denotando um incremento anual de crescimento em cerca de 1% do PIB nacional, como também um elemento que auxilia, ainda que timidamente, à retenção da tendência de reconcentração econômica na sua porção mais Sul-Sudestina.

A metodologia adotada no estudo permitiu analisar os impactos socioeconômicos da Carteira de Investimentos nas regiões de referência, além de fazê-lo também para as unidades federativas. As estratégias usadas para a geração de cenários setoriais e regionais articulou modelos de Equilíbrio Geral Computável nacional, insumo produto interestadual e módulos de decomposição microrregionais.

As simulações consideraram que os investimentos serão realizados em um período de quatro anos (2008-2011), e que estarão concluídos a partir de 2012. Assim, a análise se dá em dois períodos distintos: *i*) curto prazo, correspondente ao período de implantação dos empreendimentos (2008-11); e *ii*) longo prazo, correspondente ao período em que os empreendimentos já estão operando e, portanto, têm impacto geral na competitividade dos territórios (2012-2015).

Ao fim do estudo, tem-se a Avaliação e Sustentabilidade da Carteira de Investimentos por região de referência, feita por meio da construção de um modelo de avaliação de sustentabilidade como processo simplificado de Avaliação Ambiental Estratégica.

Partiu-se da análise da situação atual de sustentabilidade de todas as unidades da Federação e foram estimados os impactos provenientes da implantação e operação dos diferentes agrupamentos setoriais da Carteira de Investimentos nos territórios. Para tanto, foi estabelecido o Índice de Equidade Ambiental, para o qual foram considerados 28 indicadores, em quatro dimensões específicas – natureza, economia, sociedade e instituições.

Na análise, foram considerados os coeficientes de impactos dos investimentos previstos até 2011 que incidiam sobre a projeção dos indicadores para os horizontes considerados, 2001 e 2015.

Já em relação à Carteira Final de Investimentos, a metodologia de avaliação de sustentabilidade aplicada foi diferente da utilizada na Carteira Preliminar, porque a Carteira Final apresenta menor nível de detalhamento dos investimentos previstos.

Deve-se observar que, tanto a Carteira Preliminar como a Final, não se constituíram efetivamente em carteiras de projetos, mas sim em carteiras de intenções de investimentos. O cotejamento entre as Carteiras de Investimentos – Preliminar e Final – permitiu dimensionar as principais mudanças quantitativas e explicitar suas orientações estratégicas centrais.

O volume total de inversões apresenta diferenças significativas: a Preliminar, contava com R\$ 3,6 trilhões; e a Final atinge R\$ 6,1 trilhões. Com esse estudo, espera-se, segundo os autores, construir uma nação tropical, democrática e desenvolvida, de maneira sustentada e sustentável, em que os cidadãos exercem sua liberdade, em condições de segurança e vida digna, e valorizam a diversidade ambiental, cultural e étnica, no qual a coesão territorial prevalece, superando-se as desigualdades sociais e regionais, e que atua soberanamente na integração com os países sul-americanos e na sua inserção no mundo globalizado, como uma economia densa e dinâmica (BRASIL, 2008, p. 20).

Entre os três estudos mais recentes acerca da rede urbana brasileira, o estudo do MPOG é o único que propõe investimentos que podem alterar o ordenamento territorial do país, propondo a estruturação de uma rede urbana policêntrica.

Trata-se, portanto, de uma contribuição de peso que não apenas propõe uma análise da estrutura e da dinâmica da rede urbana do país, mas que traz uma proposta que visa à transformação direcionada do ordenamento territorial do país.

2.3 Regiões de influência das cidades, 2007

Com o lançamento da publicação *Regiões de influência das cidades 2007*, da Diretoria de Geociências, o IBGE dá continuidade a sua tradicional linha de pesquisa sobre a rede urbana brasileira, cuja primeira referência é o estudo *Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas*, realizado, em 1966, por meio de pesquisa de campo, com o objetivo de conhecer os relacionamentos entre as cidades brasileiras com base na análise dos fluxos de bens e serviços.

Nessa linha de pesquisa, visando retratar o novo quadro da rede urbana brasileira e permitir comparações intertemporais, novos levantamentos foram efetuados, em 1978 e 1993, utilizando, também a pesquisa de campo. Disso resultou o estudo *Regiões de influência das cidades*, que trouxe importantes contribuições para a compreensão das diferentes formas de organização espacial da sociedade ao longo do tempo.

A pesquisa *Regiões de Influência das Cidades 2007* está estruturada em três grandes partes. A primeira é dedicada à apresentação da rede urbana existente em 2007. Nessa parte, encontram-se a hierarquia dos centros urbanos brasileiros, as suas regiões de influência, as relações entre as redes e entre os centros de mais alto nível e as principais diferenças em relação aos quadros anteriores. Por fim, esta parte apresenta as alterações na hierarquia e no alcance das redes em relação aos anos anteriores e é construído o quadro da rede urbana, composto da *Matriz das regiões de influência*.

Na segunda parte, tem-se a apresentação da metodologia do trabalho. São feitos relatos acerca do processo de elaboração dos estudos anteriores e do atual e se descreve como foram realizados os estudos da pesquisa sobre as regiões de influência e a hierarquia dos centros urbanos.

Essa pesquisa foi executada em três etapas. Na primeira, evidenciou-se a classificação dos centros urbanos; na segunda, a delimitação das áreas de atuação dos centros, ou das suas regiões de influência; e, na terceira, a hierarquização dos centros e suas redes de influência.

É importante verificar que, como resultado final da aplicação dos procedimentos e critérios definidos pelos autores da pesquisa, estabeleceu-se uma hierarquização dos centros urbanos em cinco grandes níveis e alguns subníveis: *i)* metrópoles; *ii)* capital regional; *iii)* centro subregional; *iv)* centro de zona; *v)* centro local.

Detalhando-se mais as informações acima, no primeiro nível estão as metrópoles, representadas pelos 12 principais centros urbanos do país, que se caracterizam por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta.

As metrópoles foram classificadas em três níveis, a saber:

1. Grande metrópole nacional – em que o único representante foi São Paulo, o maior conjunto urbano do país, com 19,5 milhões de habitantes, em 2007, e alocado no primeiro nível da gestão territorial do país.
2. Metrópoles nacionais – categoria em que se enquadravam Rio de Janeiro e Brasília, com 11,8 milhões de habitantes e 3,2 milhões, em 2007, respectivamente, também no primeiro nível da gestão territorial.
3. Metrópoles regionais – da qual faziam parte Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia, Porto Alegre, as quais integram o segundo nível da gestão territorial.

No segundo nível da hierarquia estão 70 capitais regionais, subdivididas também em três níveis:

1. As capitais regionais A – 11 cidades, com medianas de 955 mil habitantes e 487 relacionamentos.
2. As capitais regionais B: 20 cidades, com medianas de 435 mil habitantes e 406 relacionamentos.
3. As capitais regionais C: 39 cidades, com medianas de 250 habitantes e 162 relacionamentos.

No terceiro nível da hierarquia estão 169 centros urbanos definidos como centros subregionais, dos quais 85 foram classificados como centro subregional A e com medianas de 95 mil habitantes e 112 relacionamentos.

No quarto nível da hierarquia, estão 556 centros de zona de menor porte. Esses têm atuação restrita à sua área imediata e exercem funções de gestão elementares.

Os centros de zona estão estruturados em dois níveis: centro de zona A, composto por 192 cidades, com medianas de 45 mil habitantes e 49 relacionamentos, dos quais predominam os níveis 5 (94 cidades) e 6 (72 cidades) da gestão territorial; e os centros de zona B, 364 cidades, com medianas de 23 mil habitantes e 16 relacionamentos, entre os quais predominam os níveis 5 (94 cidades) e 6 (72 cidades) da gestão territorial.

Finalmente, no quinto e último nível, estão 4.473 centros locais, cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes. Os centros locais tem populações inferiores a 10 mil habitantes.

Observa-se que nas relações entre as redes e os centros de mais alto nível na conformação da rede urbana coexistem redes hierárquicas e redes não hierárquicas, caracterizadas por ligações horizontais, sendo as noções de integração, especialização, complementaridade e sobreposição, necessárias para compreender a hierarquia urbana.

Os centros que comandam as 12 redes urbanas nacionais se destacam pelas relações de controle e comando sobre os centros de nível inferior ao propagar decisões, determinar relações e destinar investimentos, especialmente pelas ligações da gestão federal e empresarial.

Entre as conclusões do estudo, destaca-se que em relação aos estudos anteriores sobre a rede urbana brasileira, são verificadas algumas alterações, tais como:

- A rede urbana apresenta notável estabilidade, principalmente nos níveis hierárquicos mais altos.
- As principais alterações evidenciadas acompanham o processo de ocupação do território no período e as mudanças mais freqüentes nos níveis de hierarquia intermediária e baixa.
- Comparando-se com os centros urbanos identificados em 1966, verifica-se que os centros que emergiram estão localizados, predominantemente, nos estados de Mato Grosso, Rondônia e Tocantins, no oeste do Amazonas e no sul do Pará. Em menor intensidade no Maranhão e Piauí.

- A tendência estrutural à estabilidade no estrato superior da rede ao longo do tempo é comprovada pelas relações dos 12 centros identificados como metrópoles, no topo da hierarquia.
- Registram-se, fundamentalmente, apenas duas diferenças em relação ao quadro apresentado ao início dos estudos do IBGE sobre as regiões de influência das cidades há 40 anos, a ascensão de Brasília e Manaus. No estudo de 1978, Brasília é classificada como capital regional, mantendo-se subordinada à Goiânia. Já em 1993, foi considerada como cabeça-de-rede, por seu papel político-administrativo, como Capital Federal, por representar um centro de poder e decisão. Manaus, subordinada à Belém no estudo de 1966, teve sua emergência como metrópole regional reconhecida no estudo de 1978.
- No segundo nível, o das capitais regionais, encontram-se alguns centros que, em 1966, eram classificados como centros subregionais – como Porto Velho (RO), Rio Branco (AC), Barreiras (BA), São José dos Campos (SP), Dourados (MS), etc. Os casos mais extremos são os de Boa Vista (RR), Araguaína (TO), de Ipatinga – Coronel Fabriciano – Timóteo (MG) e do Novo Hamburgo – São Leopoldo (RS), que saltam do quarto nível para o segundo, e o de Palmas, criada em 1989, e também no segundo nível.
- Na direção inversa, há centros que estavam em segundo nível da classificação em 1966, e estão no terceiro nível, em 2007: Floriano (PI), Garanhuns (PE), Jequié (BA), Muriaé (RJ), Ourinhos (SP), Pato Branco (PR), Lages (SC), Santa Rosa (RS), Cruz Alta (RS) e Anápolis (GO).
- No quarto nível, nos dois períodos, a flutuação é grande: dos 556 centros de nível 4, em 2007, 238 centros estavam no nível 4 em 1996 e 254 não eram classificados como centro. Em relação a 1996, dos 507 centros de nível 4, 218 não se mantêm como centros, em 2007.
- Foram observadas também alterações no alcance da rede, que as principais mudanças devem-se ao adensamento, ou mesmo à emergência de redes em territórios de ocupação anteriormente rarefeita, e o fortalecimento do papel das capitais estaduais.

Esse último processo, já sinalizado em 1978, tende a fazer com que as redes acompanhem os limites estaduais. O surgimento de novos centros de nível intermediário provoca subdivisão das áreas de influência dos grandes centros, no período entre 1966 e 2007.

Como decorrência dessas alterações, grandes transformações ocorrem, principalmente, nas regiões Norte e Centro-Oeste e consistem tanto no fracionamento, quanto em alterações, nas articulações das redes.

Manaus, que, no período anterior, já dividira a extensa área abrangida por Belém, tem sua área dividida pela ascensão de Porto Velho, que, incorporando a rede de Rio Branco, passa a se vincular não mais a Manaus, mas a São Paulo e a Brasília. A rede de Manaus perde território e novos centros consolidam-se, adensando-se as ligações pelo fracionamento municipal.

Com a criação do Estado de Tocantins – e de sua capital –, foi alterada a estruturação da rede de Goiânia. Palmas, além de assumir a função de capital do novo estado, demonstrou forte centralidade e, embora se mantenha na região de influência de Goiânia, efetivamente articula sua própria rede, na qual Araguaína divide a região de influência com Marabá, no sul do Pará, na área de Redenção, antes diretamente ligada à Belém. Balsas, no sul do Maranhão, que está ligada a três centros, Imperatriz, Teresina e Araguaína, em padrões que evidenciam a permanência de certa fluidez naquela área.

Nas redes mais consolidadas, as transformações são mais restritas e sublinham o crescente comando das capitais estaduais. Observe-se que:

- Recife tem sua região de influência reduzida, perdendo a área do sul do Piauí, assumida por Teresina, e passando a dividir a rede de Natal com Fortaleza.
- O alcance da rede de Fortaleza amplia-se tanto a leste, pela rede de Natal, como pela expansão das redes de São Luiz e de Teresina.
- Florianópolis assume total controle de quase todo o Estado de Santa Catarina (excetuando-se a rede de Joinville, no norte, que continua diretamente ligada a Curitiba) e passa a ter dupla vinculação, participando das regiões de influência de Curitiba e da de Porto Alegre.
- No norte do Paraná, as redes de Maringá e Londrina passam a integrar a rede de Curitiba, não mais a de São Paulo.
- A rede de Uberaba passa a ter dupla vinculação com São Paulo e Belo Horizonte. A rede de Juiz de Fora passa a ter vinculação com o Rio de Janeiro dividida com Belo Horizonte. A capital mineira assume as redes de Varginha e de Passos, antes pertencentes a São Paulo, e as de São Lourenço e de Caxambu, subordinadas, anteriormente, ao Rio de Janeiro.

No capítulo dedicado aos resultados intermediários, são apresentados os estudos de centralidade, por meio da análise da gestão federal (Executivo e Judiciário), gestão empresarial e os equipamentos e serviços dos 711 centros urbanos pesquisados.

Em relação às áreas de influência, essas foram analisadas à luz dos seguintes indicadores: transporte coletivo, compras, ensino superior, lazer, saúde, jornais, aeroportos e agropecuária, os quais demonstram a centralidade das metrópoles brasileiras, lideradas, pelo Rio de Janeiro e Brasília – metrópoles nacionais – e por São Paulo, a grande metrópole nacional.

A exemplo dos outros estudos analisados nessa seção, a REGIC-2007 apresenta informações que podem contribuir para o desenho de políticas públicas orientadas para a redução das desigualdades socioespaciais brasileiras. Igualmente, serve para observar como as alterações econômicas incidiram sobre a distribuição de pessoas, serviços, equipamentos e instâncias de poder – político e econômico – no país.

O conjunto formado pelos três estudos aqui sintetizados conforma um importante acervo técnico que inspira e influencia estudos específicos no campo da compreensão da estrutura e dinâmica das redes urbanas nacional e subnacionais e, em uma perspectiva mais ampla, traz desafios para compreender as relações existentes entre a rede urbana brasileira ou entre subsistemas dessa rede com as redes urbanas dos países vizinhos e, em uma outra direção, podem orientar a realização de estudos mais amplos, que abarquem a rede urbana do subcontinente.

Nesse sentido, a seção seguinte, traz algumas referências teórico-conceituais iniciais sobre o tema da rede urbana da América do Sul e propõe uma breve caracterização dessa rede, em um esforço preliminar que, antes de qualquer pretensão, lança as bases do que se configura como uma *nova* linha de pesquisa.

3 REDE URBANA DA AMÉRICA DO SUL: UMA BREVE REVISÃO CONCEITUAL E UMA CARACTERIZAÇÃO PRELIMINAR

A urbanização, entendida como o processo de crescimento das cidades, a partir da transformação de uma sociedade rural em uma sociedade majoritariamente urbana, é resultado de diversas mudanças que atingem, em um primeiro momento, a Europa Ocidental – século XVIII – os Estados Unidos – século XIX – e, mais recentemente, outras porções do mundo, como a América Latina e a Ásia – século XX.

O processo de urbanização pressupõe, em um primeiro momento, a transformação da estrutura econômica, induzindo a processos de migração campocidade. No mundo atual, a tendência observada é a predominância de população urbana em números bem superiores à população rural em grande parte dos países, em especial aqueles que já se industrializaram ou que passam por processos recentes de industrialização e modernização econômica.

A análise das taxas de urbanização permite compreender de forma mais abrangente o atual momento histórico atual. Segundo Egler (2001, p. 4).

No início do século XIX, a população urbana mundial não atingia 85 milhões de pessoas. Um século depois, o efetivo total é de 250 milhões. Entre 1900 e 1950, enquanto a população urbana crescia 240%, a população total do planeta crescia cerca de 49%. Mais recentemente, essa posição se confirmou. O número total de habitantes em cidades passou de 733 milhões para mais de 2 bilhões entre 1950 e 1990. Segundo o banco de dados Geópolis, elaborado por Moriconi-Ebrard, no início dos anos 1990, 2,27 bilhões de pessoas viviam em cidades de pelo menos 10 mil habitantes espalhadas pelo mundo. Esse valor representava o efetivo total da população mundial nos meados do século XX. E o processo continua, pois a estimativa da Organização das Nações Unidas (ONU) para 2025 é de cerca de 5 bilhões de pessoas vivendo em cidades. Dessa maneira, quase a metade dos habitantes do planeta vive em cidades. A segunda metade do século XX marcou uma ruptura radical na história plurissecular da urbanização mundial. Podemos quase falar de uma inflação urbana que alterou profundamente a distribuição da população no planeta. A maioria, cerca de 60% do total, vive em cidades de países em desenvolvimento. A pobreza constitui o horizonte cotidiano da maioria desses cidadãos. Isso significa uma outra ruptura com o imaginário da cidade como locus de ascensão social, que vigorava quando a urbanização era um processo que atingia os países industrializados ocidentais.

O quadro 02 destaca a distribuição de população entre o urbano e o rural em alguns países selecionados. Entre eles, destacam-se as quatro maiores economias européias – Alemanha, França, Reino Unido e Itália –, os Estados Unidos, o Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC) e além do Brasil, cinco países da América Latina – Argentina, Colômbia, Chile, Venezuela e México – e mais cinco países da África, Ásia e Oceania – África do Sul, Nigéria, Japão, Coreia do Sul e Austrália.

Nota-se que os países industrializados apresentam índices elevados de população urbana. No grupo do BRIC, o Brasil apresenta o maior índice de população urbana, 86,12%, seguido pela Rússia com 72,79%. Índia e China apresentam a maioria de sua população em áreas rurais, porém a modernização econômica desses países leva a um aumento considerável da migração campo-cidade e reestruturação de suas redes urbanas.

QUADRO 2
Distribuição da população urbano – rural, por grupos de países selecionados – 2009

País	População total	População urbana (%)	População rural (%)
Alemanha	82.166.671	73,73	26,27
França	62.342.668	77,55	22,45
Reino Unido	61.565.422	90,05	9,95
Itália	59.870.123	68,18	31,82
Estados Unidos	314.658.780	82,01	17,09
Brasil	193.733.795	86,12	13,88
Rússia	140.873.647	72,79	27,21
Índia	1.198.003.272	29,76	70,24
China	1.345.750.973	44,04	55,96
Argentina	40.276.376	92,21	7,79
Colômbia	45.659.709	74,77	25,23
Chile	16.970.265	88,75	11,25
Venezuela	28.583.366	93,76	6,25
México	109.610.036	77,53	22,47
África do Sul	50.190.820	61,22	38,78
Nigéria	154.728.892	49,08	50,92
Japão	127.156.225	66,64	33,37
Coreia do Sul	48.332.820	81,71	18,29
Austrália	21.292.893	88,93	11,07

Fonte: <<http://www.ibge.gov.br/paisesat/>>.

O Brasil possui a rede urbana mais complexa e com o maior número de cidades da América do Sul. O país já desenvolveu diversos estudos institucionais e acadêmicos que acompanham a evolução dessa rede, porém os processos de integração econômica e política como o Mercosul e a crescente intensificação das relações com os países vizinhos exigem a compreensão da rede urbana do subcontinente.

Compreender a rede urbana do Brasil e as suas relações com as redes urbanas dos países vizinhos é na atualidade um desafio a ser cumprido e é nessa direção que o Ipea, desde 2009, vem desenvolvendo pesquisas que apresentam interfaces sobre esse tema, incluindo, por exemplo, a questão da urbanização e das transformações da rede urbana da Amazônia – em suas interações com os países vizinhos e suas cidades e regiões – e ainda as aglomerações urbanas em áreas de fronteira, temas que serão abordados em outros capítulos deste livro.

A rede urbana tem importância decisiva para a dinâmica espacial e, portanto, para o desenvolvimento regional, nacional e internacional, valorizando a

dimensão territorial. A manifestação mais concreta dos níveis de integração territorial em uma determinada região é a estruturação de seu sistema urbano. Pode-se afirmar que, o estágio de desenvolvimento da rede urbana revela os níveis de integração produtiva e financeira entre as regiões em âmbito nacional e internacional.

A recente publicação das REGIC-2007 (IBGE, 2008), abordada na seção anterior, traz, como vimos, uma metodologia que busca valorizar as estruturas urbanas formadas pela gestão pública. A metodologia adotada pelo estudo reforça o papel dos centros de gestão do território (CORREA, 1995; OLIVEIRA, 2005, 2007), reafirmando a importância da territorialidade, como um aspecto fundamental para a compreensão dos processos espaciais no mundo atual (HAESBAERT, 2004) e que assume papel decisivo no estabelecimento das relações entre as economias nacionais que se integram em escala supranacional, no que Sassen denomina de “conjuntos globais” (SASSEN, 2006).

A importância das relações entre cidades em escala supranacional foi originalmente apontada por Hall (1966), que em trabalho pioneiro destacou o papel das “world cities” na configuração de um sistema de fluxos que se propagam além das fronteiras nacionais.

Antes disso, foi Friedmann (1986) quem traçou o contorno de uma agenda de pesquisas sobre as cidades mundiais, baseando-se nas formulações de Wallerstein (1985) que partilham o mundo em centro, semiperiferia e periferia. Friedmann afirmava que as cidades mundiais constituem a espinha dorsal do sistema-mundo na atual fase de desenvolvimento do capitalismo e que sua formação ocorria no centro e na semiperiferia, excluindo os países periféricos de um papel relevante no circuito mundial.

No início da década de 1990, o debate se ampliou com a publicação do livro de Sassen (1991) sobre as cidades globais, nominando explicitamente Nova Iorque, Londres e Tóquio enquanto sedes da “tríade global” que emerge após o fim da Guerra Fria.

Taylor (1997) procura diferenciar a noção de cidade mundial de cidade global reforçando a importância da concentração dos serviços especializados nas cidades globais, o que intensificaria os fluxos intangíveis entre os megacentros da economia mundial.

A emergência de uma “nova” Divisão Internacional do Trabalho, baseada em um sistema global de circulação de informações em tempo real configuraria a essência da sociedade informacional (CASTELLS, 1999a, 1999b, 1999c) ou, segundo Santos, a consolidação do meio técnico-científico-informacional (SANTOS, 1994, 1996) em que as metrópoles desempenham o papel central enquanto *loci* de inovação e destruição criativa. É a partir do papel das metrópoles que se abre o painel de debate sobre a territorialidade do processo de emergência das cidades globais.

Scott (2000, 2001) amplia as dimensões das cidades globais ao defini-las como cidades-regiões, incluindo a estrutura territorial que as confere poder econômico e geopolítico para projetar sua influência para além das fronteiras nacionais. Para Scott, tanto Nova Iorque, como a Terceira Itália conformam cidades-regiões globais.

Sassen explica a diferença entre os conceitos definindo as cidades-regiões globais como “uma escala territorial e como um construto analítico que envolve a cidade global naquilo que usualmente está contido pela região” (2001, p. 78).

É justamente essa a dimensão territorial, que está presente na relação entre cidade e região, que forma o substrato da concepção de rede de cidades formada pela escola francesa de geografia, cujo principal expoente sobre essa temática é Michel Rochefort, cuja produção científica marcou toda uma geração de geógrafos brasileiros.

Rochefort (1998, 2007) jamais separou a noção de rede urbana de sua dimensão territorial, isto é, da região por ela definida. Na sua concepção, redes e sistemas urbanos são escalas de análise que se interpenetram, considerando a dimensão regional e nacional.

No que diz respeito à análise das redes de cidades em escala supranacional, a principal contribuição da geografia francesa está nos trabalhos de Pumain (2006) em que a autora procura definir uma tipologia dos sistemas urbanos no mundo aproximando-se da metodologia proposta por Abbott (1991, 1997) que chama atenção para a importância das relações da cidade com sua região, lembrando que a inserção de uma determinada cidade nos circuitos globais não explica totalmente o seu processo de desenvolvimento, nem a sua efetiva posição, tanto no contexto nacional, como internacional.

Também merece destaque a concepção de Veltz (1996) que ressalta a dimensão territorial – expressa na proximidade geográfica, na estruturação do sistema de cidades em escala global.

Os estudos geográficos brasileiros já possuem uma tradição consolidada na análise das redes de cidades. Desde os trabalhos de Santos (1959) e Geiger (1963) até a publicação atual da REGIC-2007 há um longo percurso em que se destacam os estudos realizados conjuntamente pelo IPEA, IBGE e Nesur/UNICAMP (2001) que envolveram diversas instituições de pesquisa configurando um vasto painel da rede urbana no Brasil, com especial destaque para sua dimensão regional, que também está expressa nas contribuições de Meirelles da Motta e Ajara (2001), Moura e Kleinke (1999) e Moura e Werneck (2001). Essa dimensão está também presente nos textos da coletânea organizada por Gonçalves, Brandão e Galvão (2003) que traça um abrangente painel da questão urbana e regional no Brasil.

Em trabalhos recentes, a importância das pesquisas sobre rede de cidades para as políticas públicas de gestão do território tem sido destacada (EGLER, 2006a, 2008a) e Corrêa (2004) enfatiza a importância do tema, embora, como mostre o autor, seja muitas vezes negligenciado pelos geógrafos. Por outro lado, trabalhos de economistas regionais como Diniz (2002) avançaram na direção de novas propostas de regionalização, utilizando como critério básico a área de influência dos centros urbanos.

Se os trabalhos relativos à rede de cidades e aos sistemas urbanos no país são ricos e multifacetados, no que diz respeito à América do Sul e ao Mercosul, poucos estudos buscam compreender o processo de conformação da rede de cidades em escala supranacional e sua influência no processo de integração regional.

Em trabalhos anteriores (EGLER, 2001, 2006b), procurou-se destacar o papel das redes logísticas no processo de integração regional, destacando-se a conectividade entre os sistemas técnicos de transportes, energia e telecomunicações. Estudos pioneiros, como o de Meneghetti Neto (2005), destacam o papel de coesão supranacional e as limitações institucionais da Rede Mercocidades na América do Sul.

A coletânea organizada por Castells (1973) foi um marco importante na análise das cidades latino-americanas e uma avaliação sumária da situação nos dias atuais pode ser encontrada em Montoya (2005). Estudos sobre as redes de cidades nacionais dos países sulamericanos também foram realizados por pesquisadores, alguns deles aplicando a metodologia da escola francesa de geografia, como é o caso de Goueset, Mesclier e Deler (2007) sobre a evolução da rede de cidades na Colômbia.

A unidade institucional da América do Sul é uma construção que está sendo iniciada (EGLER, 2008b) que se caracteriza não só pelas suas dimensões continentais, mas principalmente pelas acentuadas transformações econômicas e sociais, pela forte dinâmica migratória e pela existência de amplas fronteiras de recursos em fase de ocupação. No Brasil, observa-se, o rápido crescimento das regiões Norte e Centro-Oeste, em função da ocupação de novas fronteiras agrícolas e da criação e expansão de cidades. Esse fenômeno aproxima países vizinhos a essas regiões do país, modificando o caráter da fronteira e contribuindo por redefinir a rede de cidades em escala continental.

Estudo recente realizado pelo Ilpes/Cepal (2009) discute o papel das cidades latino-americanas na distribuição territorial de renda e na reprodução das desigualdades em escala continental e um importante esforço de sistematização de informações sobre as cidades latino-americanas foi realizado por Gonzalez e Rodriguez (2005) que lançou as bases da base de dados DEPUALC.

Considerando as bases teórico-conceituais e os trabalhos já realizados, nota-se claramente que há ainda um longo caminho a ser trilhado no que diz respeito aos estudos da rede de cidades e ao sistema urbano sulamericano. Esse breve resgate dos esforços de pesquisa já empreendidos no subcontinente confirma a importância do tema, mas evidenciam a necessidade de se aprofundarem tais estudos, sobretudo no contexto atual de transformação econômica e socioespacial das sociedades da América Latina, em geral, e, em particular, da América do Sul.

Nesse sentido, e ainda de forma preliminar – e como forma de estimular o desenvolvimento de investigações no âmbito dessa linha de pesquisa –, a subseção seguinte traz, então, uma caracterização inicial da rede urbana da América do Sul.

3.1 Caracterização preliminar da rede urbana da América do Sul

O objeto desta subseção é propor uma caracterização preliminar dos aglomerados urbanos sul-americanos de mais de 100.000 habitantes, conforme levantamentos preliminares de pesquisa em curso no Ipea.

Conforme levantamentos preliminares realizados com os dados da base DEPUALC – Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe da Celade-Cepal, estima-se que o universo do estudo envolva entre 270 e 300 cidades sulamericanas.

Esse conjunto representa cerca de 50% da população total e 65 % da população urbana da América do Sul (tabela 1).

TABELA 1
População por tamanho urbano (Cerca 2000) – América do Sul

País	Cidades > 1 milhão habitantes		Cidades >500 e <1 milhão habitantes		Cidades >100 e <500 mil habitantes		População urbana	População total
	Nº	pop. (mil)	Nº	pop. (mil)	Nº	pop. (mil)		
Argentina	3	14.575,4	3	2.810,7	24	4.252,9	32.804,7	36.260,1
Bolívia	2	2.533,9	1	517,0	4	663,9	5.165,8	8.273,3
Brasil	16	61.111,2	8	5.907,2	96	16.689,3	137.954,0	169.799,2
Chile	1	5.392,4	2	1.482,1	16	2.733,8	13.090,1	15.116,4
Colômbia	4	11.685,3	4	2.956,4	22	7.692,2	31.525,1	41.468,4
Equador	2	3.559,3	0	0,0	11	1.776,5	7.405,2	12.070,1
Guiana Fr.	0	0,0	0	0,0	1	75,7	145,0	192,0
Guiana	0	0,0	0	0,0	1	134,5	216,2	772,3
Paraguai	1	1.612,8	0	0,0	1	222,1	3.040,7	5.183,1
Peru	1	7.454,0	2	1.119,0	13	1.539,1	15.458,6	22.048,4
Suriname	0	0,0	0	0,0	1	223,8	361,0	481,3
Uruguai	1	1.535,2	0	0,0	0	0,0	2.974,7	3.241,0
Venezuela	4	7.962,0	4	3.065,6	24	3.157,1	20.860,7	23.054,2
América do Sul	35	117.421,6	24	17.858,1	214	39.160,9	271.001,7	337.959,8

Fonte: DEPUALC/Celade/Cepal – Total de cidades de mais de 100 mil habitantes (circa 2000 = 273).

A análise dos dados apresentados na tabela anterior mostra que a rede urbana sulamericana, em um primeiro esforço de caracterização, apresenta um conjunto de 35 cidades com mais de 1 milhão de habitantes. Desse número, praticamente 46% das aglomerações urbanas com mais de 1 milhão de habitantes encontram-se no território brasileiro e 54% nos outros países.

Venezuela e Colômbia apresentam quatro cidades com mais de 1 milhão de habitantes – Venezuela: Caracas, Maracaíbo, Valencia, Barquisimeto e Colômbia: Bogotá, Medellín, Cali e Barranquilla; a seguir a Argentina com três cidades – Buenos Aires, Córdoba e Rosário; Equador e Bolívia com duas – Equador: Quito e Guayaquil e Bolívia: La Paz e Santa Cruz; Chile, Paraguai, Peru e Uruguai com apenas um centro urbano com mais de 1 milhão de habitantes – Santiago, Assunção, Lima e Montevidéu, respectivamente. Guiana Francesa, Guiana e Suriname não apresentam nenhuma cidade nessa categoria.

Essas aglomerações urbanas com mais de 1 milhão de habitantes configuraram-se como os principais nós da estrutura urbana dos países onde se localizam e do subcontinente. São cidades que desempenham o papel de centros do poder político – capital de país, estado, província e ou departamento –, centros industriais e de serviços, cidades portuárias, entre outros serviços mais complexos. A dinâmica econômica presente em seus aglomerados configura-se como fator de atração de população e de investimentos nacionais e internacionais.

Em relação a outras tipologias relacionadas ao tamanho populacional das cidades, verifica-se tendência relacionada ao fato do Brasil apresentar a rede urbana mais complexa e com maior número de centros urbanos nas categorias entre 500 mil e 1 milhão de habitantes e entre 100 e 500 mil habitantes – cidades médias.

Em uma primeira análise, os países que apresentam redes urbanas com maior número de aglomerações urbanas com mais de 100 mil habitantes, além do Brasil (120 cidades), são: Venezuela (32 cidades), Argentina e Colômbia (30 cidades), Chile (19 cidades), Peru (16 cidades), Equador (13 cidades), Bolívia (7 cidades), Paraguai (2 cidades), Guiana Francesa, Guiana, Suriname e Uruguai (1 cidade).

TABELA 2

Estrutura da população por tamanho urbano em porcentagem do total (Circa 2000) – América do Sul

Países	Mais de 5.000 mil	Mais de 1.000 e menos de 5.000 mil	Mais de 500 e menos de 1000 mil	Mais de 100 e menos de 500 mil	Mais de 100 mil	População urbana
Argentina	33,2	7,0	7,8	11,7	59,7	90,5
Bolívia	0,0	30,6	6,2	8,0	44,9	62,4
Brasil	16,6	19,4	3,5	9,8	49,3	81,2
Chile	35,7	0,0	9,8	18,1	63,6	86,6

(Continua)

(Continuação)

Países	Mais de 5.000 mil	Mais de 1.000 e menos de 5.000 mil	Mais de 500 e menos de 1000 mil	Mais de 100 e menos de 500 mil	Mais de 100 mil	População urbana
Colômbia	17,5	10,7	7,1	18,5	53,9	76,0
Equador	0,0	29,5	0,0	14,7	44,2	61,4
Guiana Francesa	0,0	0,0	0,0	39,4	39,4	75,5
Guiana	0,0	0,0	0,0	17,4	17,4	28,0
Paraguai	0,0	31,1	0,0	4,3	35,4	58,7
Peru	33,8	0,0	5,1	7,0	45,9	70,1
Suriname	0,0	0,0	0,0	46,5	46,5	75,0
Uruguai	0,0	47,4	0,0	0,0	47,4	91,8
Venezuela	0,0	34,5	13,3	13,7	61,5	90,5
América do Sul	17,7	17,0	5,3	11,6	51,6	80,2

Fonte: DEPUALC/Celade/Cepal.

A distribuição da população entre campo e cidade demonstrada na tabela acima indica que na maioria dos 16 países que compõem a América do Sul as populações são predominantemente urbanas, exceção apenas da Guiana.

Alguns dos países apresentam taxas de população acima de 90% da população, como Argentina, Uruguai e Venezuela, e 80% da população, como Brasil e Chile. A média geral dos países coloca a América do Sul como predominantemente urbana, com 80,2% da população vivendo em cidades.

Com a finalidade de promover uma aproximação mais detalhada com a estrutura urbana da América do Sul, o subcontinente pode ser compreendido a partir de dois grandes conjuntos regionais e urbanos, histórica e geograficamente diferenciados: o Cone Sul, de um lado, e o Arco Andino e o Caribe Sul-Americano, de outro.

Os países que integram esses conjuntos são:

- Cone Sul – Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile e Bolívia, sendo que essa última embora também possa integrar o conjunto andino, sugere-se que seja tratada preferencialmente com suas ligações com o Cone Sul, por meio da Bacia do Prata.
- Arco Andino e Caribe Sul-Americano – Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa

Ainda que se possa interpretar e analisar a formação socioeconômica da América do Sul a partir desses dois conjuntos, sua identificação não deve ser confundida com a delimitação de conjuntos estanques e desarticulados. O Brasil, por exemplo, faz parte do Cone Sul, mas possui uma extensa fronteira com os países do Arco Andino e tem estreitado suas relações e intensificado a realização de projetos com vários desses países.

Considerando a existência de grandes centros urbanos e de redes nacionais importantes nos diversos países da América do Sul e o avanço de processos de integração produtiva e de ampliação das redes de infraestrutura econômica e social, avalia-se como estratégico para o país o aprofundamento desses estudos, visando melhor caracterizar as relações existentes entre o Brasil e seus vizinhos, seja no Cone Sul, seja no Arco Andino; a conformação do que pode vir a ser qualificado como um sistema urbano sulamericano; e a configuração de uma rede de cidades que vá além das relações e interações que se dão na faixa de fronteira ou das relações diretas existentes entre as grandes metrópoles do subcontinente.

Nesse sentido, o aprofundamento das investigações nessa linha de pesquisa mostra-se estratégico e traz diversas interações com temas relevantes para o estudo da própria rede urbana brasileira, como é o caso dos estudos voltados para compreender a dinâmica dos espaços de fronteira, dos estudos voltados para o espaço amazônico, e dos estudos que tratam da integração da infraestrutura econômica da América do Sul – tratados neste livro e em outros volumes desta publicação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos sobre a estruturação da rede urbana do Brasil e a hierarquização de seus centros urbanos se fornecem informações necessárias à compreensão do fenômeno da urbanização no Brasil e à formulação de políticas públicas que possam contribuir para o desenvolvimento do país.

A compreensão da estrutura da rede por meio dos conceitos de tipologia e tamanho de cidades e da configuração de sistemas urbanos constitui elemento fundamental para a compreensão da realidade urbano-regional do país, e é indispensável para as diferentes instâncias de governo e para a iniciativa privada.

O tamanho e a função desempenhados pelas cidades, assim como o grau de interação mantido entre os diversos centros que compõem a rede urbana brasileira, constituem elementos essenciais das dimensões econômica, político-institucional, ambiental e sociocultural do país. A configuração atual e as tendências de evolução da rede urbana são expressão e condição das lógicas e políticas que determinam a dimensão territorial do planejamento de um país, bem como a reflexão sobre os desdobramentos das dinâmicas que envolvem o urbano, o regional e a conformação de territorialidades.

A rede urbana do Brasil se submete a dinâmicas internas e externas, com maior ou menor intensidade, guardando as especificidades de cada região. A compreensão da rede urbana do Brasil e os desdobramentos sobre outros países é parte integrante de contexto socioespacial, em diálogo com o atual momento vivido pelo país no cenário mundial e com o papel que vem desempenhando no subcontinente.

A compreensão da rede urbana do Brasil, em um primeiro momento, e das suas inter-relações com as redes de países vizinhos, no que pode ser chamado, ainda que de forma exploratória, como sendo a rede urbana da América do Sul, cumpre o papel de entender as lógicas de apropriação, formação, estruturação e diferenciação que impõem padrões específicos relacionados à criação, expansão e emergência de novas realidades.

Nesse sentido, devemos entender que a rede urbana é fruto das relações e processos construídos historicamente que se rearticulam, dinamicamente, em novas configurações socioespaciais, de acordo com as novas dinâmicas, resultando em novos padrões, sistemas e tipologias.

Essa complexa dinâmica, capitaneada por investimentos de capitais de empresas e governos nos diversos “nós” que compõem a rede, assume maior destaque nas chamadas “localidades centrais”, nas metrópoles, por essas terem maior concentração demográfica, por serem centros de controle e gestão do território (campo e cidade) e se tornam o que Corrêa (2006) chama de “centros de acumulação de capitais e poder, difusores de valores e idéias”, controlando vastas extensões dentro e fora do território nacional.

Nos diversos estudos da rede urbana brasileira, a importância das metrópoles encontra-se remarcada e é um elemento de convergência. Em um certo sentido, o fenômeno da urbanização vai assumindo, no planeta como um todo, e no Brasil, em especial, as feições de um processo de metropolização, no qual são reforçadas e constituídas metrópoles, em seus diferentes níveis hierárquicos.

De certa forma, partindo da constatação da importância desses centros urbanos de comando sobre o território, é que o estudo do MPOG dedica-se a propor investimentos, ou seja, intervenções dirigidas para o ordenamento do território, visando a transformação do perfil ainda extremamente centralizado da rede urbana do Brasil, que se reflete seja na importância da metrópole de São Paulo – em termos de concentração populacional e econômica, seja no papel da rede urbana litorânea do país para a sua formação socioeconômica e conformação territorial.

Vê-se, portanto, que o tema das metrópoles emerge como um tema importante e estratégico no que diz respeito ao planejamento e à gestão do território e, por extensão, de sua rede de cidades. É nesse sentido que, no próximo capítulo, é apresentada uma discussão sobre uma das facetas do processo de metropolização do país, procurando entender as condições jurídico-institucionais atuais para a gestão desses espaços.

Mas a questão das metrópoles, a despeito de sua centralidade, não esgota o campo das possibilidades dos estudos relacionados à rede urbana. No caso do Brasil, por sua extensão territorial e por sua posição estratégica no contexto do

subcontinente sulamericano, outros temas emergem como importantes e devem ser aprofundados, no sentido da construção de políticas públicas que favoreçam o desenvolvimento do país.

Alguns desses temas serão objeto de outros capítulos deste livro e outros se encontram, ainda, em outros livros desta publicação acerca das *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*.

Neste volume, destacamos como temas emergentes ou relevantes a questão das cidades transfronteiriças, a partir da análise do caso da tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai; abordamos também a questão das especificidades da formação socioeconômica e das particularidades e transformações recentes da rede de cidades da Amazônia, explorando, com mais detalhe, o caso do estado do Pará; e trazemos ainda uma reflexão acerca da rede de cidades do Brasil Colônia e de como, hoje, essa rede fundadora da rede urbana do país – e, portanto, elemento importante do patrimônio cultural do país – tem sido protegida e gerida no âmbito do marco legal da proteção do patrimônio cultural brasileiro.

A pluralidade e centralidade desses temas para o desenho e para a implementação de políticas públicas no país mostra-se, portanto, evidente e sofre as influências do que se qualifica como uma complexificação do sistema urbano global, com o número crescente de especializações produtivas, relacionadas a diferentes setores da economia – agroindústria, energia, indústria automotiva, comércio internacional, serviços, entre outros –, que relacionadas a um conjunto de cidades dispersas pelo continente resultam em novas dinâmicas articuladas em um cenário global.

As dinâmicas recentes da rede urbana brasileira permitem identificar alterações significativas nessas estruturas, reflexo das transformações políticas, econômicas, socioculturais e geoestratégicas – e isso será parcialmente explorado nos demais capítulos deste livro.

Sendo a rede urbana resultado de diferentes processos que envolvem a produção do território nacional em diversos momentos históricos, cabe ressaltar, a necessidade crescente de se compreender a rede urbana da América do Sul como um conjunto de redes complexas que resultam de diferentes processos históricos pretéritos.

Nesse movimento reflexivo, não se pode analisar as tendências futuras dessa rede subcontinental sem considerar os processos atualmente em curso, o que diz respeito principalmente a chamada “integração produtiva” do continente. É fato, que a América do Sul passa por transformações comandadas por diferentes setores – metal mecânico, aço, petróleo e gás, agronegócio, turismo, entre outros –, os quais apresentam variações de um país para outro de acordo com as políticas

locais e com a atuação de grandes empresas. Portanto, ressalta-se que a complexidade da rede urbana da América do Sul é fruto de uma estrutura socioeconômica que a cada momento se torna mais integrada e complexa.

A constituição da rede urbana e suas especificidades são fundamentais para a compreensão do mundo atual e o “pensar” estratégico no futuro. A rede urbana e sua hierarquia compreendem os centros de financiamento, controle e gestão do território, as regiões produtoras de matérias-primas, bens e serviços, as redes de logística, os centros industriais, de distribuição e comercialização, cada vez mais dispersos pelas vastas extensões dentro e fora do Continente Sulamericano, integrados, em maior ou menor intensidade, à Divisão Internacional do Trabalho.

Avançar nas investigações e na produção de conhecimento e de análises relacionadas a esse campo temático é uma tarefa, portanto, relevante e necessária para a construção de políticas públicas, que dizem respeito ao regional, ao urbano e também à dimensão ambiental.

A rede urbana do Brasil já possui um importante conjunto de estudos produzidos no país, a partir dos anos 1960, por diversas instituições de pesquisa. A análise da evolução e dinâmica dessa rede e de suas tendências já se encontra no plano de trabalho de diversas instituições governamentais e, certamente, com a próxima publicação do Censo Demográfico 2010, pelo IBGE, será possível produzir análises e informações relevantes para a compreensão da rede urbana do Brasil, nas primeiras décadas do século XXI.

Esse trabalho de análise e de reflexão deve conformar um movimento investigativo e reflexivo que não pode estar circunscrito apenas à análise da realidade brasileira, de forma desconectada do processo de integração produtiva que se verifica com os países vizinhos, mas deve se valer do estabelecimento de interações, trocas e diálogos com os investigadores, pesquisadores e gestores públicos dos países vizinhos – muitos dos quais se encontram, também neste ano de 2010, envolvidos na realização de seus censos – para a produção de um conhecimento que seja útil e relevante para o país, e para a construção de suas políticas públicas, e para o subcontinente como um todo, em uma perspectiva de construção de uma integração que não se esgote nas relações comerciais e que contemple outras dimensões da construção sociocultural.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, C. International cities in the dual system model: the transformation of Los Angeles and Washington. **Journal of Urban History**, n.18, p. 41-54, 1991.

_____. The International City hypothesis: an approach to the recent history of U.S. Cities. **Journal of Urban History**, n. 24, v. 1, p. 28-52, 1997.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**. Brasília: MP, 2008. 7 v.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999a. 617p. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 1)

_____. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1999b. 530p. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 2)

_____. **Fim de milênio**. São Paulo: Paz e Terra, 1999c. 497p. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 3)

CASTELLS, M. (Ed.). **Imperialismo y urbanización en América Latina**. Barcelona: Gustavo Gili, 1973. 464p.

CORREA, R. L. Identificação dos centros de gestão do território no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, v.1, n. 57, p. 83-102, 1995.

_____. Rede urbana: reflexões, hipóteses e questionamentos sobre um tema negligenciado. **Cidade**, v. 1, n. 1, p. 65-78, 2004.

_____. **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro, 2006. 310p.

DINIZ, C. C. A nova configuração urbano-industrial no Brasil. *In*: KON, A. (Ed.). **Unidade e fragmentação: a questão regional no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2002, p. 87-113.

EGLER, C. A. G. Integração econômica e redes logísticas no Cone Sul. *In*: SANTOS, T. C. (Ed.). **Tendências e desafios da integração do Brasil contemporâneo**. Brasília: MMA, 2001, p. 312-326.

_____. Dinâmica espacial e rede urbana na Amazônia. **Boletim Regional**, v. 1, n. 2, p. 6-13, 2006a.

_____. Mercosul: um território em construção? **Ciência e Cultura**, v. 1, n. 58, p. 24-28, 2006b.

_____. Apontamentos sobre rede urbana e políticas públicas no Brasil. *In*: SEMINÁRIO DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS E DESCENTRALIZAÇÃO TERRITORIAL NO BRASIL ATUAL. Ouro Preto: UFMG, 2008a, p. 1-24.

_____. As Américas: singularidades de um continente plural. *In*: OLIVEIRA, M. P.; COELHO, M. C. N.; CORRÊA, A. M. (Org.). **O Brasil, a América Latina e o mundo**. 1 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2008b, p. 142-167. v. 1

FRIEDMANN, J. The world city hypothesis. **Development and Change**, v. 1, n. 17, p. 69-84, 1986.

GEIGER, P. P. **Evolução da rede urbana brasileira**. Rio de Janeiro: CBPE, 1963. 462p.

GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. F. **Regiões e cidades, cidades nas regiões**: o desafio urbano-regional. São Paulo: UNESP; ANPUR, 2003. 728p.

GONZÁLEZ, D.; RODRÍGUEZ, J. América Latina: urbanización y evolución de la población urbana. **Boletín Demográfico**, v. 38, n. 75, p. 17-289, Jan. 2005.

GOUESSET, V.; MESCLIER, E.; DELER, J. P. Expansión de la red urbana. *In*: DUREAU, F. *et al.* **Ciudades y sociedades en mutación**: lecturas cruzadas sobre Colombia. Bogotá: UEC, p.13-32.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 400p.

HALL, P. **The world cities**. London: Weidenfeld and Nicolson, 1966. 271p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de influência das cidades**. Rio de Janeiro, 1987. 212p.

_____. **Regiões de influência das cidades – 1993**. Rio de Janeiro, 2000. 230p.

_____. **Regiões de influência das cidades – 2007**. Rio de Janeiro, 2008. 201p.

ILPES/CEPAL. **Economía y territorio en América Latina y el Caribe**: desigualdades y políticas. Santiago do Chile: Cepal, 2009, 206p.

IPEA/IBGE/NESUR-UNICAMP. **Configuração atual e tendências da rede urbana no Brasil**. Brasília: Ipea, 2001.

ISARD, W.; BRAMHALL, D. F. **Gravity, potential, and spatial models** – Methods of regional analysis: an introduction to regional science. Cambridge; Massachusetts: MIT Press, 1960, p. 493-568.

MEIRELLES DA MOTTA, D.; AJARA, C. Configuração da rede urbana do Brasil. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 100, p. 7-25, 2001.

MENEGHETTI NETO, A. **Redes de cidades**: cooperação, estratégias de desenvolvimento, limitações constitucionais e divergências – o caso da rede mercocidades. 2005. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, PUCRGS, Porto Alegre, 2005. Mimeografado. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/download/teses/teses_fee_04.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2009.

MONTOYA, J. W. **Cambio urbano y evolución discursiva en el análisis de la ciudad latinoamericana**: de la dependencia a la globalización. Bogotá: Universidad Nacional de Colômbia, 2005. 96p.

MOURA, R.; KLEINKE, M. L. U. Espacialidades de concentração na rede urbana da Região Sul. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 95, p. 3-25, 1999.

MOURA, R.; WERNECK, D. Z. Rede, hierarquia e região de influência das cidades: um foco sobre a Região Sul. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 100, p. 27-57, 2001.

OLIVEIRA, E. X. Regiões de influência das cidades. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE – LIVRO DE RESUMOS, 6. Fortaleza, CD-ROM, 2005.

_____. Perspectivas das pesquisas sobre regiões de influência das cidades. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 10., 2007, Florianópolis, SC. **Anais**. CD-ROM, 2007.

PUMAIN, D. Villes et systèmes de villes dans l'économie. **Revue d'Économie Financière**, n. 86, p. 29-46, 2006.

ROCHEFORT, M. **Redes e sistemas**: ensinando sobre o urbano e a região. São Paulo: Hucitec, 1998. 174 p.

_____. Regionalização e rede urbana. **Revista RA'E GA**, n. 7, p. 115-121, 2007.

SANTOS, M. **A cidade como centro de região**. Salvador: UFBA, 1959. 28p.

_____. **Técnica, espaço e tempo**. São Paulo: Hucitec, 1994. 190p.

_____. **A natureza do espaço**: razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996. 308p.

SASSEN, S. **The global city**: New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press, 1991.

_____. Global cities and global city-regions: a comparison. *In*: Scott, A. J. (Ed.). **Global city-regions**: trends, theory, policy. 2001, p. 78-95.

_____. **Territory, authority, rights**: from medieval to global assemblages. Princeton: Princeton University Press, 2006. 512p.

SCOTT, A. J. Global city-regions and the new world system. *In*: YUSUF, S. *et al.* (Ed.). **Local dynamics in an era of globalization**: 21st century catalysts for development. New York: Oxford University Press, 2000, p. 102-125.

SCOTT, A. J. (Ed.). **Global city-regions**: trends, theory, policy. Oxford: Oxford University Press, 2001.

TAYLOR, P. Megacities, world cities and global cities. **The First Megacities Lecture**. 1997. Disponível em: <http://www.megacities.nl/lecture_1/lecture.html>. Acesso em: 25 out. 2006.

VELTZ, P. **Mondialisation, villes et territoires**: l'économie d'archipel. Paris: PUF, 1996. 262p.

WALLERSTEIN, I. **O capitalismo histórico**. São Paulo: Brasiliense, 1985. 93p.

FACES DA METROPOLIZAÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS NA GESTÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo aborda a *metropolização institucional* vivida no Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e discute alguns dos elementos relativos à gestão das regiões metropolitanas (RMs) do país, buscando apontar os desafios e as perspectivas relativos à organização destes territórios, expressos nas várias faces da metropolização no Brasil: o avanço do processo socioespacial de metropolização, a ampliação do número de RMs, a fragmentação da gestão metropolitana e o relativo abandono/fragilização dessa questão, ausente da agenda política nacional.

Na seção 2, alguns aportes teórico-conceituais sobre a questão metropolitana são utilizados para explicitar, de forma mais precisa, as diferenças no entendimento acerca do que seja o processo de constituição das metrópoles, notadamente no capitalismo contemporâneo, e do que pode ser qualificado como sendo o fenômeno de metropolização institucional, observado na história recente do Brasil.

Na seção 3, apresenta-se um histórico institucional da criação das RMs no país, em que se enfatizam: *i*) as alterações ocorridas com a gestão metropolitana a partir do marco da CF/88; e *ii*) a fragmentação institucional da gestão metropolitana decorrente do arranjo federativo estabelecido pela nova Carta, notadamente no que diz respeito à questão da definição das competências relativas ao planejamento e à gestão urbana e regional, em geral, e metropolitana, em particular.

Na seção 4, faz-se uma caracterização preliminar das RMs atualmente existentes no país, realizando-se a partir da análise de algumas variáveis socioeconômicas elementares (população e produto interno bruto – PIB), uma análise comparativa das RMs existentes antes de 1988 com as atuais, na qual se constata o peso da participação das RMs federais¹ no que diz respeito à população e à produção de riqueza do país.

1. Neste capítulo, entende-se por *RMs federais* as nove RMs criadas por lei complementar federal (LCF) na década de 1970; para maiores informações, ver seção 2 deste capítulo. São elas, as RMs de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro – instituída após as primeiras –, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.

Na seção 5, a partir das discussões e dos elementos críticos apresentados no texto, são apresentadas as considerações finais, que procuram informar acerca dos desafios e das perspectivas da gestão metropolitana no país, em uma discussão que passa, necessariamente, pelo debate em torno do modelo de federalismo brasileiro.

2 A CONSTITUIÇÃO DAS METRÓPOLES E A INSTITUIÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS

A metropolização não consiste, a rigor, em um fenômeno, trata-se de um processo histórico que expressa a estrutura, a forma e a dinâmica socioespacial e assume algumas feições particulares no capitalismo, especialmente em sua periferia. Compreender a metropolização, nesse sentido, e em particular no Brasil de hoje, é compreender um pouco mais do funcionamento e da dinâmica do capitalismo contemporâneo, notadamente a partir da forma como nele se produz o espaço social urbano.

As transformações por que passa o capitalismo causam efeitos importantes sobre as RMs²: maior velocidade dos fluxos financeiros e de mercadorias, em um mercado cada vez mais internacionalizado; reestruturação produtiva da atividade industrial, que permite a fragmentação de sua produção; e a dinâmica do setor de serviços, que se transforma e contribui, seja para a velocidade dos fluxos financeiros e comerciais, seja para a reestruturação produtiva. Estas transformações geram maiores incertezas quanto à localização das atividades no território e, assim, reforçam a centralidade e o papel atual das metrópoles no mundo.

Por outro lado, a *unicidade da técnica* (SANTOS, 1996), base material do capitalismo contemporâneo e da globalização, permite que, pela primeira vez na história, o mundo seja reconhecido em sua totalidade, alavancando infinitesimalmente a importância dos meios e dos lugares que concentram as possibilidades para que sejam feitas as escolhas, tomadas e repercutidas as decisões das firmas, organizações e pessoas. As metrópoles, as principais cidades do mundo, assumem então posição de destaque na divisão internacional do trabalho.

Enquanto tal, o processo de metropolização não pode ser traduzido somente a partir da perspectiva das economias de escala associadas à urbanização em geral. Consiste em processo cuja compreensão não se esgota nas análises e nas contribuições teóricas de nenhum campo particular de investigação científica e de reflexão crítica. Ao contrário, o entendimento do que motiva, do que caracteriza e das implicações desse processo demanda o esforço do diálogo interdisciplinar, mesmo que não se acredite na possibilidade da construção de consensos no que diz respeito à compreensão do que seja esse processo.

2. O conceito de RM é relativamente fluido na literatura internacional, mas como ponto comum traz em sua definição territórios densamente povoados, com grandes malhas urbanas, integração de atividades econômicas e fluxos de comunicações e transporte. Do ponto de vista institucional, pode ser agrupamentos de municípios, ou até mesmo a configuração de uma província.

Nesse sentido, um amplo conjunto de autores tem como objeto de pesquisa e reflexão a questão metropolitana, tratando de entender o processo de formação das metrópoles e das relações que se dão nos territórios sob sua influência direta e indireta; de qualificar as metrópoles e suas regiões em decorrência do papel que exercem no comando de suas regiões e no interior de seus países; ou ainda de categorizar estas em termos de tipologias que informam sobre sua importância em termos da economia no mundo, seja em termos de identificação do que seriam os diversos níveis de metrópoles – globais, regionais, locais etc. –, seja na proposição de hierarquias que expressam a constituição de redes urbanas globais – ou, em uma escala reduzida, de redes urbanas nacionais e subnacionais.

Esse não é o objetivo deste capítulo, assim como não o é a caracterização das condições de vida e de reprodução da vida social nas metrópoles brasileiras, ainda que se parta do reconhecimento de que é no espaço metropolitano que se encontra expresso de forma mais viva o conjunto de contradições e tensões produzidas pelo capitalismo, à medida que a constituição e o desenvolvimento das metrópoles são estimulados e refletem, ao mesmo tempo, o avanço das forças produtivas e da produção de riquezas possibilitado pelo desenvolvimento capitalista e os processos socioespaciais de segmentação, fragmentação e exclusão que são seu corolário.

As metrópoles contemporâneas são os maiores objetos culturais jamais construídos pelo homem. Nas últimas décadas – não importa onde se situem –, elas trabalham em compasso com o ritmo do mundo, na medida em que a realidade da globalização se impõe sobre o processo secular de internacionalização. Desse modo, essas metrópoles funcionam e evoluem segundo parâmetros globais. Mas elas têm especificidades, que se devem à história do país onde se encontram e à sua própria história local (SANTOS, 1990, p. 9).

Neste capítulo, o que se pretende discutir são algumas especificidades da questão metropolitana no Brasil, muito particularmente no que tangem à gestão metropolitana *vis-à-vis* o processo de institucionalização das RMs. Analisam-se as relações existentes entre o processo metropolitano – que pode ser identificado e caracterizado a partir de diferentes abordagens, complementares ou mesmo divergentes, dependendo da perspectiva teórico-conceitual que embasa esta qualificação – e a constituição legal de RMs, a partir das condições institucionais que regulam esse reconhecimento jurídico e que possibilitam a adoção de soluções de gestão de *funções públicas de interesse comum*.³

3. As funções públicas de interesse comum constituem um conjunto de atividades e serviços que são compartilhados pela população dos municípios metropolitanos. Do ponto de vista institucional, há um reconhecimento legal dessas funções. A partir da CF/88, a definição das funções públicas de interesse comum passou a variar de estado para estado. Ver mais informações na seção 3 deste capítulo.

Salienta-se, com isso, a possibilidade de haver distorções entre a existência de uma metrópole e seu reconhecimento jurídico-institucional. Ou seja, há, de fato, metrópoles que não são reconhecidas como RMs, assim como pode haver RMs que, a rigor, não constituem metrópoles.

Ainda que o presente capítulo não pretenda explorar o debate relativo ao processo de formação e consolidação das metrópoles, faz-se necessário explicitar alguns entendimentos simples sobre a questão. Parte-se, aqui, do reconhecimento de que a formação das metrópoles decorre da intensificação do processo de urbanização e reflete o desenvolvimento de pelo menos um núcleo urbano (uma cidade nuclear), em torno do qual se desenvolvem outros núcleos urbanos a ele articulados, integrados e, finalmente, conurbados.⁴

A metropolização consiste em um processo de integração de território a partir de uma cidade-núcleo, configurando um território ampliado, em que se compartilha um conjunto de funções de interesse comum. A metropolização expressa, portanto, a concentração de pessoas, investimentos, atividades e poder em uma cidade – ampliada ou em ampliação – que pode comandar um território maior do que o da cidade-núcleo e desempenhar papéis de comando e de poder importantes no ordenamento regional e no território nacional, constituindo nós de uma rede de cidades que pode, em uma perspectiva ampliada, inserir-se na própria hierarquia da rede mundial de cidades.

Embora várias correntes teóricas divirjam em muitos aspectos, em todas elas as metrópoles possuem um papel fundamental. No caso do espaço de fluxos de Castells (1995, 1999), que remeteria a uma sociedade pós-industrial, liberada de condicionantes geográficos, alguns nós nessa rede de fluxos informacionais seriam necessários, e estes ocorreriam ou teriam seu controle situado justamente nas metrópoles, dadas suas condições técnicas e científicas e informacionais.

Da mesma forma, para os teóricos das *world cities* (HALL, 1997), ou *global cities* (SASSEN, 1991, 1994), as metrópoles são pontos essenciais na economia contemporânea, tendo em vista a concentração de serviços especializados e de grande porte, que permitem a conexão com outras metrópoles, em um mundo globalizado.

Allen Scott – assim, como Michael Storper, Edward Soja e John Agnew, todos da Universidade da Califórnia, ver Scott *et al.* (1999) –, por sua vez, define o conceito de *city region*, que pode ser desde uma área metropolitana como até um conjunto de regiões que se integram produtivamente. Para os autores citados, ao contrário dos anteriores, a concentração espacial das atividades favorece

4. A expressão "conurbação" teria sido cunhada por Patrick Geddes, em 1915, para descrever o fenômeno de urbanização e metropolização de Londres e das regiões industriais inglesas.

a atividade industrial – ainda o motor da economia –, ao diminuir os custos de transação em um mundo de produção em que a tecnologia joga um papel crucial.

Para Veltz (1996, 2002), as metrópoles não permitem apenas o acesso a mercados de trabalho qualificados, a uma demanda numerosa, diversa e sofisticada e à boa infraestrutura. O fundamental, além do futuro previsível dos cálculos racionais, seria o que a dimensão metropolitana oferece como garantia para um futuro incerto, muito mais que outros tipos de território.

Ainda que possa haver um debate em torno do que caracteriza o processo de formação das metrópoles, alguns elementos de consenso permitiriam que pesquisadores e teóricos de diferentes perspectivas analíticas partilhassem do reconhecimento da existência de algumas metrópoles. É o caso de Nova Iorque, Londres e Paris, no plano internacional, assim como de São Paulo e Rio de Janeiro, no plano nacional.

Assim, há um conjunto de metrópoles quase unanimemente reconhecidas como tal, tanto a partir da escala de ação quanto quando analisadas enquanto fenômeno social e espacial. Mas no Brasil, em particular, como se verá a seguir, há um conjunto de aglomerações urbanas que não são reconhecidas por todos como metrópoles, ainda que se reconheça que algumas aglomerações destas, tanto quanto algumas metrópoles, desempenhem um papel importante no desenvolvimento de seus territórios e de suas regiões de influência, conquanto sejam polos de desenvolvimento.

No Brasil, esse descolamento entre o reconhecimento de uma metrópole – ou seja, a identificação e a caracterização do processo de metropolização – e a instituição de uma RM tem se aprofundado, desde as alterações trazidas pela CF/88. As metrópoles brasileiras, em especial as definidas como tal nos anos 1970, têm seu estatuto de RM acoplado ao processo histórico que levou à produção do espaço metropolitano.⁵

No entanto, diversas aglomerações urbanas e um conjunto expressivo de microrregiões, que sequer apresentam a ocorrência de núcleos urbanos conurbados e que partilhem um conjunto expressivo de funções públicas de interesse comum, possuem o estatuto de RM, ainda que não constituam territórios reconhecidos como metropolitanos. São regiões metropolitanas sem metrópoles.⁶

5. Não se quer aqui afirmar que isto tenha se dado sem conflitos e/ou assimetrias. A própria regionalização que criou as metrópoles, em 1973, assumiu critérios ao menos bastante flexíveis ao definir Belém entre as primeiras oito RMs. Sobre esse histórico, ver Souza (2006a).

6. Vale salientar que a aceleração do processo de metropolização institucional observada nos últimos anos não espelha, de forma acurada, este tipo de processo no país, havendo um claro descolamento entre um e outro. Para ilustrar esse descolamento, ver, na seção 3 deste capítulo, quadro que observa a classificação dos principais municípios das RMs atuais no estudo Região de Influência das Cidades (REGIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O descolamento entre o processo metropolitano e seu reconhecimento jurídico-institucional configura um elemento chave para: *i*) contribuir para o debate sobre o que são as RMs no Brasil, sua formação e como esse reconhecimento relaciona-se ou não a projetos de desenvolvimento regional e nacional; e *ii*) identificar e caracterizar o que seriam os desafios e as perspectivas para a gestão das RMs legalmente instituídas, o que remete ao debate sobre a questão federativa e a cooperação entre os entes federados.

Assim, de um lado, será feito um breve histórico institucional das RMs no país, a partir da criação das primeiras destas, em 1973, por meio da LCF nº 14, de 8 de junho de 1973, passando pelas alterações na institucionalização e gestão metropolitana da CF/88, até o quadro atual, em que são reconhecidas 36 RMs e três regiões integradas de desenvolvimento (Rides), o equivalente da RM quando se abarca municípios de mais de uma unidade da Federação. Será feita, neste sentido, uma breve caracterização dessas RMs e Rides, ainda que, conforme fora salientado anteriormente, não se pretenda aqui apresentar um quadro detalhado das condições sociais e econômicas destes territórios.

De outro, considerando o que é legalmente uma RM, o capítulo pretende investigar como está hoje, de modo geral, a gestão das funções públicas de interesse comum nesses territórios, quais arranjos e desenhos institucionais estão sendo empregados na gestão dessas funções e quais desafios e perspectivas se colocam para esta gestão.

3 HISTÓRICO INSTITUCIONAL DAS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL

3.1 As primeiras regiões metropolitanas do Brasil e o modelo inicial de gestão metropolitana

As primeiras oito RMs foram instituídas no Brasil pela LCF nº 14.⁷ Naquele momento dos anos 1970, no período de maior centralização e concentração de poder e de recursos no nível da União, durante a ditadura militar, as RMs eram compreendidas como parte de uma estratégia de desenvolvimento nacional, remetendo-se ao projeto centralizado e tecnocrático de planejamento que culminaria com o lançamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), no fim de 1974.

A partir dos anos 1960, o Estado brasileiro sofre profundas mudanças, muitas delas em decorrência da centralização do poder com o golpe militar de 1964. Inaugura-se, assim, um período de forte interesse e crença no planejamento

7. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) viria a ser criada por meio da LCF no 20, de 1o de julho de 1974, que determinou, entre outras normativas, a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, que vigorou a partir de 15 de março de 1975.

tecnocrático e centralizado como forma de induzir desenvolvimento. O crescimento do país, desacelerado apenas com a crise do petróleo em 1973, determina os cursos da ação do governo federal na integração do território, na criação de fluidez para pessoas e mercadorias, sendo que as grandes cidades, alçadas em 1973 à condição institucional de RMs, têm papel fundamental nessa estratégia por serem as áreas do território que concentram os meios e os modos de efetivação do projeto nacional em curso.

Nesse período, são inauguradas as estruturas de planejamento formal de longo prazo, até então precárias no país. Orçamento, planejamento e estruturas técnicas capazes de projetar a intervenção do Estado de maneira articulada e continuada, se existiam nos países desenvolvidos, ainda eram novidades no Brasil. Em 1964, foi criado o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea), transformado no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em 1967, e que elaborou, junto ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, o Plano Decenal 1967-1976, que, não implementado, deu referências para os PNDs que se seguiram.

Em 1966, foram criados setores de desenvolvimento urbano no âmbito do Ministério do Planejamento e do Ipea. E em 1967, o Ministério do Interior criou um setor voltado exclusivamente para assuntos municipais.

Desde 1964, há uma forte presença do governo federal na política urbana. Efetivamente e pela primeira vez no país, passa a existir uma política habitacional com a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), este último tendo como um de seus objetivos a implantação de um sistema nacional de planejamento local integrado, com financiamento para o desenvolvimento dos planos diretores locais.

Os PNDs (I PND – Lei nº 5.727/1971 e II PND – Lei nº 6.151/1974) inauguraram a ação concertada do Estado na integração de todo o território nacional, sendo o II PND mais explícito no que se refere à cidade ao dedicar um capítulo especial ao desenvolvimento urbano.

O II PND reconhece que o Brasil se torna um país urbano e, com isto, vincula a questão urbana a uma estratégia de desenvolvimento e integração nacional. As metrópoles nacionais, definidas concomitantemente, passam a ser um meio e instrumento da política do Estado central para desenvolver o país, por meio da canalização de investimentos para esses territórios. Além disso, os intensos movimentos migratórios para estas cidades e o crescimento do “milagre econômico” implicavam no aumento da demanda por investimentos em infraestrutura social e urbana nessas metrópoles.

É nesse contexto que surgem as primeiras RMs, em 1973, seguidas da instituição da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) (Decreto-Lei nº 74.156, de 6 de junho de 1974), que tem como finalidade implantar o sistema de RMs e propor diretrizes, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, além de elaborar as normas para sua implementação. Sua extinção só aconteceu com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), em 1979, que deveria propor a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano com base no desenvolvimento nacional, algo que culminou na edição do Decreto-Lei nº 91.248, de 15 de maio de 1985. Ele define a finalidade, a estrutura e a competência do CNDU, formado por diversos representantes de órgãos públicos e da sociedade civil, tendo particularmente forte a representação das RMs, contando cada uma delas com três representantes definidos pelo conselho deliberativo da RM.

O estabelecimento das primeiras RMs brasileiras foi, portanto, promovido pela União, em uma perspectiva de planejamento que, de alguma forma, inseria a questão metropolitana na agenda de desenvolvimento nacional, como o *Sistema de Regiões Metropolitanas*,⁸ em uma perspectiva integradora do território.

A LCF nº 14/1973 determinava a criação, para cada RM, de um conselho deliberativo, com membros nomeados pelo governador do Estado – o qual, por seu turno, era nomeado pelo presidente da república –, e de um conselho consultivo, formado por representantes dos municípios que compunham a RM em questão.

O conselho deliberativo tinha como atribuições: promover a elaboração do plano de desenvolvimento integrado da RM e a programação dos serviços comuns; e coordenar a execução de programas e projetos de interesse desta. A lei previa a unificação da execução dos serviços comuns, por meio de concessão, seja para uma entidade estadual, seja pela constituição de uma empresa metropolitana, seja mediante o estabelecimento de convênios que permitissem tal unificação da execução dos serviços comuns.

O conselho consultivo, por sua parte, tinha como atribuições: opinar, por solicitação do conselho deliberativo, em questões de interesse metropolitano; e sugerir ao conselho deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns.

8. O Sistema de Regiões Metropolitanas foi estabelecido pelo Decreto nº 74.156, de 6 de junho de 1974, que criava a CNPU. Em seu Art. 1º consta: "Fica criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana-CNPU, com a finalidade de acompanhar a implantação do *sistema de regiões metropolitanas* e de propor as diretrizes, estratégia e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como de acompanhar e avaliar a sua execução" (grifo nosso).

A LCF nº 14/1973 trazia a definição dos serviços comuns de interesse metropolitano, a saber: o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; o saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; o uso do solo metropolitano; os transportes e o sistema viário, a produção e a distribuição de gás combustível canalizado; o aproveitamento dos recursos hídricos e o controle da poluição ambiental; e os outros serviços, incluídos na área de competência do conselho deliberativo, que viessem a ser definidos por lei federal.

Finalmente, trazendo um elemento que, posteriormente, viria a se constituir em um dos mais importantes – se não o principal – estímulos à instituição de RMs, a LCF nº 14/1973 estabelecia que os municípios inseridos em RMs que participassem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns teriam preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, seja sob a forma de financiamentos, seja sob a forma de garantias para empréstimos.

Alguns autores que participaram do momento em questão defendem a tese de que, mesmo neste momento de planejamento tecnocrático e fortemente centralizado, há um forte descolamento entre as definições técnicas acerca da institucionalização das RMs, o fato político e a realidade do processo de metropolização em si. Maria Adélia de Souza, que trabalhou na elaboração das pesquisas para a definição das RMs, relata que a LCF nº 14/1973 foi elaborada à revelia do grupo de estudos incumbidos desta tarefa. A própria regionalização que incluía Belém entre as primeiras oito RMs foi definida nos gabinetes do Ministério da Justiça (MJ). Segundo a professora,

(...) houve uma gritaria geral por parte de governadores e prefeitos das cidades que não foram consideradas no bojo da regionalização de metrópoles. As cidades escolhidas pelo governo militar receberam ações e destinação de recursos. Desse modo, o desenvolvimento da institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil sempre seguiu à margem de todas as reflexões sobre a política urbana brasileira, e até hoje segue à margem das políticas territoriais (SOUZA, 2006a, p. 30).

Ainda que naquele momento inicial, a discussão em torno da criação das RMs tenha sofrido evidentes interferências decorrentes de definições políticas, a criação das RMs pelo governo federal fazia parte de um projeto de desenvolvimento nacional e as RMs federais podiam ser, efetivamente, consideradas metrópoles nacionais ou regionais. Para sua gestão, foram criados instrumentos e mecanismos capazes de efetivar esta institucionalidade, ou seja, os mecanismos que buscavam possibilitar a gestão das regiões, em um projeto nacional, além de serem destinados recursos para que estas cumprissem o papel designado no contexto do desenvolvimento.

3.2 A Constituição Federal de 1988 e o federalismo brasileiro

A CF/88, no contexto da crise econômica e política dos anos 1980, consiste em uma tentativa de, no processo de reestruturação do Estado brasileiro, repactuar a República – agora em bases democráticas – e estabelecer novas bases para a (re) construção da nação.

A República Federativa do Brasil, formada pela unidade indissolúvel dos estados, dos municípios e do Distrito Federal (DF), passa a ser regida por uma nova Carta Magna que traz uma combinação de reformulação do pacto federativo, de descentralização política e de valorização da participação social na gestão pública.

Muitos dos teóricos do federalismo estabelecem uma correlação entre o federalismo e a descentralização. A distribuição de competências entre os entes federados, visando à promoção da cooperação e da solidariedade entre eles, caminha *pari passu* com a descentralização, entendida como a transferência de atribuições, capacidades, recursos e condições técnicas para os entes subnacionais gerirem, de forma autônoma, suas políticas (COSTA, 2008).

Federação e descentralização são percebidas como formas mais eficientes e democráticas de promover o planejamento e a gestão territorial, como sustentam Zimmermann (2005), Castro (2005), Merlin (2004), Souza (2006b) e Rocha (2006).

Na prática, contudo, experiências concretas como a brasileira mostram como é possível a convivência do federalismo formal com a centralização político-administrativa. Não por acaso, os críticos da excessiva centralização do Estado brasileiro chamam atenção para o fato de que apenas a partir da CF/88 – salvo, talvez, o curto período de vigência da Constituição Federal de 1946 – é que o Brasil se estrutura, efetivamente, como uma Federação.

Conquanto a CF/88 tenha promovido a repactuação da Federação brasileira, reafirmando o federalismo cooperativo, Zimmermann observa que:

(...) o federalismo cooperativo brasileiro tornou o nosso Estado federal muito mais orgânico e de poderes superpostos. Neste tipo de realidade, com os entes estaduais organizando-se cada vez mais à imagem e semelhança da União, inclusive nos detalhes mais secundários e igualmente danosos à autonomia destes entes federativos, pouco nos resta daquilo que poderíamos conceber como uma verdadeira Federação (2005, p. 60-61).

Propondo um federalismo distinto do modelo dual americano, a Constituição Federal propõe um federalismo por cooperação jurídica (MERLIN, 2004), que reconhece os municípios como entes da Federação, nos termos dos Arts. 1º e 18, embora esse reconhecimento não seja plenamente aceito pelos teóricos do Direito Constitucional.

Castro (2005) considera que os municípios não fazem parte da Federação, seja por poderem ser extintos ou criados por deliberação das Assembleias Legislativas, obedecidos os dispositivos constitucionais, por não terem representação no Senado Federal, por não poderem propor emendas à Constituição Federal, ou ainda por não possuírem Poder Judiciário.

Merlin (2004) e Zimmermann (2005) tendem a reconhecer o município como ente da Federação, mas fazem críticas ao federalismo brasileiro, considerado como inovador para alguns e como “um exótico sistema federativo tridimensional” para outros.

A polêmica em torno do pacto federativo brasileiro apenas se fez acirrar com a nova Constituição. Autores que trabalham na avaliação de políticas sociais, como Arretche (2000), Melo (1999) e Sposati e Falcão (1990), para citar alguns, reconhecem que o pacto se fez acompanhar por um movimento de descentralização da gestão das políticas sociais, assumindo, em alguns casos, a forma da municipalização e, em outros casos, a da estadualização.

No caso brasileiro, em que a refundação da Federação assumiu o perfil de uma descentralização em termos políticos, reconhece-se a combinação da descentralização política e administrativa, reforçada pelos programas voltados para a descentralização das políticas sociais, como é o caso da saúde, da educação e da assistência social.

Em relação à questão tributária, reconhece-se a descentralização dos recursos propiciada pela Constituição Federal, fazendo elevar a participação de estados e municípios no bolo das receitas governamentais e garantindo uma autonomia relativa para estes no que diz respeito à sua gestão tributário-financeira.

No entanto, para autores como Zimmermann (2005), a CF/88, embora funde nosso *federalismo tridimensional*, reforça de forma acentuada o papel da União no âmbito de nossa Federação e reduz, excessivamente, as possibilidades de instauração de um verdadeiro federalismo.

Já para autores como Castro (2005), embora a descentralização seja uma forma assumida por nosso federalismo, exemplos de uma recentralização se multiplicam.

Em um balanço sobre a questão do federalismo, da descentralização e das questões regionais, Rocha (2006, p. 47) observa que “a desigualdade regional (...) exige mecanismos de coordenação por parte do governo central como forma de estabelecer políticas compensatórias”. Como efeitos negativos da descentralização, considerando as dificuldades encontradas para fazer valer seu projeto, observa-se, então, o “fortalecimento de elites regionais pouco republicanas, competição predatória entre entes federados e falta de cooperação e coordenação intergovernamentais” (2006, p. 49).

Esse quadro é agravado por questões político-partidárias que impõem desafios para um planejamento territorial descentralizado. Na medida em que os três níveis de governo estão submetidos a eleições, a existência de rivalidades interterritoriais, sobretudo nos planos regional e local, torna ainda mais difícil a coordenação vertical e horizontal entre os níveis de governo, ficando o planejamento territorial e, em particular, a gestão metropolitana submetidos à lógica político-eleitoral.

Observadas as críticas aqui apontadas, o reconhecimento do município como ente federado no contexto do novo pacto federativo, associado às políticas de descentralização das políticas sociais, promoveu a valorização da esfera municipal de poder, ainda que o balanço entre o repasse de recursos para os cofres municipais e a transferência de competências para os governos locais apresentassem uma dinâmica de desequilíbrios que se alternaram ao longo dos anos 1990 e 2000 (ARRETCHE, 2000).

O arranjo federativo ensejado pela CF/88, no entanto, se valorizou a esfera municipal – ainda que tenha reservado a maior parte das competências legais à União (Art. 21 e 22 da CF/88, em especial) –, também ensejou a superposição de atribuições entre os entes federados e promoveu a desvalorização dos Estados-membros da Federação, sobretudo no que diz respeito ao planejamento regional (CASTRO, 2005), ainda que lhes tenha atribuído competência para a instituição de RMs.

A CF/88 atribui à União a competência pela elaboração e execução dos planos regionais de gestão do território e de desenvolvimento econômico e social, assim como pela definição das diretrizes do desenvolvimento urbano – incluindo a questão da infraestrutura socioambiental e de transporte (Art. 21). Já o § 3º do Art. 25 delega aos estados a instituição de RMs, de aglomerações urbanas e microrregiões, para integrar a organização, o planejamento e a execução das *funções públicas de interesse comum*, enquanto o inciso VIII do Art. 30 estabelece que cabe ao município a gestão de seu território, por meio do planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A coordenação entre os três níveis governamentais mostra-se especialmente complexa. Nesse sentido,

(...) a crise do federalismo brasileiro deve ser encarada com um olhar atento a esse sistema de repartição de competências e ao seu funcionamento (ou não funcionamento), pois dele decorrem as principais deficiências nas relações intergovernamentais, que têm comprometido, de uma forma geral, a eficácia das políticas públicas no Brasil (SOUZA, 2006b, p. 68).

Especificamente em relação ao planejamento e à gestão territorial, a CF/88 não só fortaleceu os municípios e promoveu, ao mesmo tempo, uma valorização

da esfera e do poder local, concorrendo para a descentralização política e do planejamento e da gestão do território, mas também produziu um enfraquecimento do planejamento regional e da gestão metropolitana, mesmo tendo repassado para os estados a competência de instituir as RMs, o que poderia ser interpretado como um movimento descentralizador.

No entanto, com a valorização concomitante do poder municipal e, principalmente, as falhas de articulação entre as três esferas de governo e as deficiências nas relações intergovernamentais, expressando os problemas do federalismo brasileiro, a gestão metropolitana no Brasil entra, a partir de 1988, em um processo de enfraquecimento e desarticulação.

Essa desarticulação e esse enfraquecimento da questão metropolitana contrastam com os desdobramentos institucionais da política urbana no Brasil a partir de 1988, que culminaram na aprovação unânime do Estatuto da Cidade, no Congresso Nacional, em 2001, e na criação do Ministério das Cidades (Municipalidades), em 2003.

Esses avanços institucionais são resultantes da articulação social em torno das questões urbanas locais, no que concerne às necessidades de habitação, saneamento e acesso à cidade, e expressam uma diretriz importante de valorização do planejamento, que é entendido como um instrumento da luta pela reforma urbana, orientado para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana.

A gestão metropolitana, por sua vez, perdeu importância em termos do papel que lhe fora atribuído nos anos 1970 e teve sua eficiência, sua eficácia e sua efetividade colocada em xeque pelo fortalecimento não apenas do poder municipal, mas também do local como locus da luta política, e pelas deficiências nas relações intergovernamentais no âmbito do federalismo tridimensional brasileiro.

As mudanças de caráter legal-normativo da CF/88, que esvaziaram a institucionalidade da RM, desarticularam o sistema de regiões metropolitanas constituído até então e possibilitaram a criação de novos e diferentes formatos metropolitanos em cada um dos estados, não necessariamente acoplados às estratégias nacionais, foram acompanhadas do esvaziamento dos instrumentos de gestão nacional, identificados com o poder central; logo, com o autoritarismo precedente.

Essa realidade, que tem no município e na descentralização do poder a identificação com a redemocratização que move o período, ganha contornos agudos com as graves e cíclicas crises macroeconômicas e a perda de outros instrumentos importantes de efetivação das políticas nacionais, como a falência do BNH, em 1986, e a descontinuidade institucional do tema da habitação que vai se verificar até o início dos anos 2000.

As crises econômicas foram acompanhadas por profundas indefinições institucionais no cenário político e na política urbana em especial; neste último caso, ao menos até o fim de 1995, quando foi criada a Secretaria de Política Urbana no Ministério do Planejamento e Orçamento, depois substituída pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, ligada à Presidência da República (PR).

Se, no campo das lutas sociais a questão urbana, tem papel relevante e mobiliza a sociedade na proposição de políticas, ações e mesmo de legislação – ver proposição do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por meio de iniciativa popular, em 1992, e instituído pela Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005 –, no caso da questão metropolitana, as discussões ficam restritas às áreas técnicas dos governos, sendo o maior apelo social da questão algo extremamente errático e pontual que é a discussão do valor das passagens no transporte público intermunicipal.

Nesse contexto, surge o Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (FNEM), criado em 1995, quando da comemoração dos 20 anos da Fundação Metropolitana de Planejamento (Metroplan), em Porto Alegre, o qual vem concentrando, desde então, as discussões acerca da institucionalidade e da gestão metropolitana no Brasil.

A criação do FNEM trazia em seu bojo uma série de críticas ao esvaziamento do papel do planejamento nas políticas públicas. Na primeira reunião do FNEM, estavam representadas nove RMs, além da PR e do Ministério do Planejamento. Esta primeira reunião apontou a finalidade do fórum “constituir um espaço privilegiado de discussão e intercâmbio sobre processos metropolitanos e políticas públicas correlatas” (FNEM).

A atuação do FNEM se divide em três momentos. Da sua criação, no fim de 1995 até o início de 1999, aconteceram oito reuniões com relativa periodicidade e continuidade dos trabalhos. Em seguida, há um período de esvaziamento, para, apenas em 2008, haver seu ressurgimento com trabalhos periódicos. Interessanos, em especial, esse primeiro momento, visto que o segundo é de esvaziamento e o terceiro ainda se inicia.

Em sua terceira reunião, em 29 de outubro de 1996, a entidade lança a Carta de Brasília, colocando-se como um fórum articulador de políticas nos níveis federal e municipal com o compromisso com o planejamento e a gestão. Esta reunião, que parece ter contado com a maior representação de RMs – 12 ao todo –, teve um forte posicionamento político, ao redigir a citada carta, levá-la ao Congresso Nacional, apontar órgãos, entidades e setores da sociedade estratégicos para a legitimação da entidade; entre eles, o próprio Congresso Nacional e o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU).

A análise das atas do fórum em seu primeiro momento deixa claro certas dificuldades de instituição de um fórum de entidades profundamente assimétricas, vivendo momentos e contextos políticos completamente distintos. Alguns temas, entretanto, parecem se consolidar nas discussões: definição das funções de interesse comum, financiamento dos órgãos metropolitanos, critérios para definição de municípios metropolitanos, centralismo do governo federal, parcelamento urbano e transporte em RMs, entre outros.

No fim de 1998, já se apontavam a preocupação com o calendário político-eleitoral de 1999 e a mudança dos governos estaduais. Fica claro, nesse momento, que o fórum, enquanto entidade de natureza espontânea, sofre da mesma descontinuidade de outras formas de cooperação na Federação brasileira. Propostas estratégicas são feitas para a sua permanência em atividade, mas, após a reunião de abril de 1999, o fórum apenas foi se reagrupar em duas ocasiões, a saber, no fim de 2001 e no início de 2002.

Autores, como Cardoso (2003), De Grazia (2003), Ribeiro (2003) e Ribeiro e Cardoso (2003), ao fazerem um relato do planejamento urbano no Brasil e de seus principais instrumentos, argumentam que o Estatuto da Cidade deve ser percebido como uma conquista dos movimentos populares e dos setores empenhados em tornar possível a reforma urbana. Pode-se, então, fazer um contraponto ao que vem se dando com a gestão metropolitana, questão pouco enfatizada no âmbito da administração federal e que encontra sérios obstáculos e desafios no sentido de superar as falhas do arranjo federativo brasileiro. Mais que isto, fica evidente que a questão metropolitana não motiva o cidadão metropolitano, que se identifica com questões locais, municipais, de sua cidade, ainda que haja profunda interação e interdeterminação de temas relevantes como os serviços públicos de interesse comum.

3.3 O fenômeno da metropolização institucional no Brasil: criação de regiões metropolitanas em um quadro de esvaziamento institucional e de crise financeira

A partir da vigência da CF/88, a criação das RMs deixa de ser feita pela União e passa a ser competência dos estados. Inicia-se, então, o aumento no número de RMs instituídas legalmente no Brasil, um processo de metropolização institucional que culmina, hoje, com a existência de 39 regiões, entre RMs e Rides, que envolvem um total de 476 municípios, além do DF. Comparativamente, em 1973, eram oito RMs, somando 113 municípios.⁹

9. Essas oito primeiras RMs – a do Rio de Janeiro seria instituída apenas em 1974 – somam, hoje, 177 municípios, resultado da inclusão de novos municípios e da subdivisão de antigos.

O quadro 1, apresentado nas páginas seguintes, traz a relação das RMs atualmente existentes no Brasil.¹⁰ Nele, consta a referência da lei complementar (LC) responsável pela criação da RM/Ride, o número de municípios relativo à última alteração de sua composição na data de referência – a saber, 31 de janeiro de 2010 – e a legislação que trata da gestão metropolitana, envolvendo a definição das funções públicas de interesse comum, o desenho institucional da gestão metropolitana e seu modelo de financiamento.

QUADRO 1
Caracterização institucional das RMs no Brasil

Regiões Metropolitanas (RMs)	Instrumento legal e data de criação	Número de municípios (31 de janeiro de 2010)	Lei específica que trata da gestão metropolitana
Região Norte – 3 RMs e 15 municípios			
RM de Belém (PA)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	5	LCE ¹ nº 27, de 19 de outubro de 1995 (institui a RM e cria conselho e fundo)
RM de Manaus (AM)	LCE nº 52, de 30 de maio de 2007	8	LCE nº 52, de 30 de maio de 2007, complementada pelas LCEs nº 60, de 3 de março de 2008, e nº 61, de 29 de abril de 2008
RM de Macapá (AP)	LCE nº 21, de 26 de fevereiro de 2003	2	Não há lei específica. Sequer a LCE trata da questão metropolitana
Região Nordeste – 12 RMs e 166 municípios			
RM do Recife (PE)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	14	LCE nº 10, de 6 de janeiro de 1994
RM de Salvador (BA)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	13	Não foi encontrada LCE relativa à gestão metropolitana
RM de Fortaleza (CE)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	15	LCE nº 18, de 29 de dezembro de 1999, alterada pela LCE nº 34, de 23 de maio de 2003
RM do Cariri (CE)	LCE nº 78, de 26 de junho de 2009	9	LCE nº 78, de 26 de junho de 2009
RM da Grande São Luís (MA)	LCE nº 38, de 12 de janeiro de 1998	5	LCE nº 69, de 23 de dezembro de 2003
RM do sudoeste maranhense (MA)	LCE nº 89, de 17 de novembro de 2005	8	LCE nº 89, de 17 de novembro de 2005
RM de Natal (RN)	LC nº 152, de 16 de janeiro de 1997	10	LCE nº 152, de 16 de janeiro de 1997, e alterações posteriores
RM de João Pessoa (PB)	LCE nº 59, de 30 de dezembro de 2003	13	LCE nº 59, de 30 de dezembro de 2003
RM de Campina Grande (PB)	LCE nº 92, de 15 de dezembro de 2009	23	LCE nº 92, de 15 de dezembro de 2009

(Continua)

10. As informações sobre as RMs existentes no Brasil têm como referência aprovação de criação e definição de composição e estrutura de RMs em 31 de janeiro de 2010. Por ser matéria de competência estadual, o acompanhamento da composição atualizada das RMs brasileiras exige a consulta permanente às leis complementares estaduais de todos os estados brasileiros. Trata-se, portanto, de um dado que varia muito, exigindo um trabalho cuidadoso na produção e na publicação de informações e dados sobre as RMs do país.

(Continuação)

Regiões Metropolitanas (RMs)	Instrumento legal e data de criação	Número de municípios (31 de janeiro de 2010)	Lei específica que trata da gestão metropolitana
RM de Maceió (AL)	LCE nº 18, de 19 de novembro de 1998	11	LCE nº 18, de 19 de novembro de 1998
RM do Agreste (AL)	LCE nº 27, de 30 de novembro de 2009	20	LCE nº 27, de 30 de novembro de 2009
RM de Aracaju (SE)	LCE nº 25, de 29 de dezembro de 1995	4	LCE nº 29, de 29 de dezembro de 1995 (lista as funções públicas comuns)
Ride do Polo de Petrolina e Juazeiro (PE/BA)	LCF nº 113, de 19 de setembro de 2001	8	A LCE nº 113 remete à gestão da Ride à regulação posterior
Ride da Grande Teresina (PI/MA)	LCF nº 112, de 19 de setembro de 2001	13	A LCE nº 112 remete à gestão da Ride à regulação posterior
Região Sudeste – 7 RMs e 129 municípios ²			
RM de São Paulo (RMSP)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	39	LCE nº 94, de 29 de maio de 1974, complementada pela LCE nº 760, de 1ª de agosto de 1994
RM da Baixada Santista (SP)	LCE nº 815, de 30 de julho de 1996	9	LCE nº 815, de 30 de julho de 1996, e LCE nº 853, de 23 de dezembro de 1998 – cria a Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM)
RM de Campinas (SP)	LCE nº 870, de 19 de junho de 2000	19	LCE nº 870, de 19 de junho de 2000, e LCE nº 946, de 23 setembro de 2003 (cria a Agência Metropolitana de Campinas – AGEMCAMP)
RM do Rio de Janeiro (RMRJ)	LCF nº 20, de 1ª de julho de 1974	17	LCE nº 87, de 16 de dezembro de 1997, e alterações posteriores
RM de Belo Horizonte (MG)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	34	LCes nº 88 e 89, de 12 de janeiro de 2006, e LCE nº 107, de 12 de janeiro de 2009 (Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Agência RMBH)
RM do Vale do Aço (MG)	LCE nº 90, de 12 de janeiro de 2006	4	LCE nº 88, de 12 de janeiro de 2006 (gestão RMs em MG), e LCE nº 90, de 12 de janeiro de 2006
RM da Grande Vitória (ES)	LCE nº 58, de 21 de fevereiro de 1995	7	LCE nº 318, de 17 de janeiro de 2005, alterada pela LCE nº 325, de 23 de junho de 2005
Região Sul – 12 RMs e 127 municípios			
RM de Porto Alegre (RS)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	31	LCE nº 11.740, de 13 de janeiro de 2002
RM de Curitiba (PR)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	26	LCE nº 111, de 11 de agosto de 2005 (gestão das RMs no PR)
RM de Londrina (PR)	LCE nº 81, de 17 de junho de 1998	8	LCE nº 81, de 17 de junho de 1998, e LCE nº 111, de 11 de agosto de 2005 (gestão das RMs no PR)
RM de Maringá (PR)	LCE nº 83, de 17 de julho de 1998	13	LCE nº 83, de 17 de julho de 1998, e LCE nº 111, de 11 de agosto de 2005 (gestão RMs no PR)

(Continua)

(Continuação)

Regiões Metropolitanas (RMs)	Instrumento legal e data de criação	Número de municípios (31 de janeiro de 2010)	Lei específica que trata da gestão metropolitana
RM da Grande Florianópolis (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	9	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas)
RM de Chapecó (SC)	LCE nº 377, de 17 de abril de 2007	16	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas)
RM do Vale do Itajaí (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	5	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas)
RM do Norte/Nordeste Catarinense (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	2	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas)
RM de Lages (SC)	LCE nº 495, de janeiro de 2010	2	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas)
RM da Foz do Rio Itajaí (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	5	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas)
RM Carbonífera (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	7	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas)
RM de Tubarão (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	3	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas)
Região Centro-Oeste – 3 RMs e 39 municípios, além do DF			
RM de Goiânia (GO)	LCE nº 27, de 30 de dezembro de 1999	13	LCE nº 27, de 30 de dezembro de 1999, e alterações posteriores
RM do Vale do Rio Cuiabá (MT)	LCE nº 359, de 27 de maio de 2009	4	LCE nº 340, de 17 de dezembro de 2008 (gestão das RMs no MT), e LCE nº 359, de 28 de maio de 2009
Ride do DF e Entorno (DF/GO/MG)	LCF nº 94, de 19 de fevereiro de 1998	22 e o DF	A LCF nº 94 remete à gestão da Ride à regulação posterior.

Fontes: CF/88, constituições estaduais e legislações complementares.

Notas:¹ Lei Complementar Estadual.

2 Três municípios mineiros fazem parte da Ride do DF e Entorno, situada na região Centro-Oeste do país.

A metropolização institucional, intensificada a partir da segunda metade dos anos 1990 e ao longo da primeira década deste século, se dá em um contexto em que os estados passam a legislar sobre a questão metropolitana, com entendimentos e soluções/arranjos institucionais muito diversos – expressos nas legislações das diversas unidades federativas (UFs) –, configurando o que pode ser qualificado de fragmentação institucional da gestão metropolitana.

A fragmentação ocorre porque a gestão metropolitana passa a se dar de forma dispersa pelas diversas legislações estaduais existentes no país e também porque não há legislação específica, no plano federal, para orientar/regular esta gestão.

Outra faceta da fragmentação da gestão metropolitana é que a inexistência de um reconhecimento federal – à exceção do caso das Rides –, faz que a esta obedeça exclusivamente aos interesses e às motivações dos estados, enfraquecendo-se o tema metropolitano enquanto questão nacional.

À medida que novas RMs são criadas, em um quadro institucional de descentralização da gestão metropolitana, assiste-se à fragmentação da gestão metropolitana, ensejando a ocorrência de diversos arranjos, modelos e soluções para a gestão metropolitana, e também de omissões.

Nesse sentido, a legislação estadual pode abranger: *i)* o processo de criação e instituição das RMs e sua composição; *ii)* a definição das funções públicas de interesse comum; *iii)* a indicação do modelo e/ou desenho institucional para a gestão metropolitana e de forma articulada a esse modelo; *iv)* a criação de conselhos consultivos e/ou deliberativos que irão apoiar esta gestão; e *v)* a questão do financiamento da gestão metropolitana, que, em alguns casos, passa pela criação de um fundo metropolitano.

O quadro 2, a seguir, condensa a análise da legislação complementar dos 26 estados brasileiros no que diz respeito à gestão metropolitana.¹¹

QUADRO 2

Painel comparativo do marco jurídico-institucional da gestão das RMs brasileiras por UF – legislações complementares estaduais em 31 de janeiro de 2010

UF	Criação/ instituição ou composição das RMs	Definição das funções públicas de interesse comum	Instituição de sistema de gestão	Criação de conselho(s) específico(s)	Criação de fundo específico
AC	–	–	–	–	–
AL	Sim	Sim	–	Sim	–
AM	Sim	Sim	Sim	Sim	Prevê
AP	Sim	–	–	–	–
BA	Sim	–	–	–	–
CE	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
ES	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
GO	Sim	Sim	–	Sim	–
MA	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
MG	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
MS	Sim	–	Prevê	Prevê	Prevê
MT	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
PA	Sim	–	–	Sim	Sim
PB	Sim	–	Sim	Sim	–
PE	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
PI	Sim, o poder de instituir	–	–	–	–

(Continua)

11. A especificidade do Distrito Federal não permite que a legislação distrital seja comparada às legislações estaduais das outras 26 UFs do país. O DF configura um ente singular da Federação, ainda que possua status equivalente aos estados.

(Continuação)

UF	Criação/ instituição ou composição das RMs	Definição das funções públicas de interesse comum	Instituição de sistema de gestão	Criação de conselho(s) específico(s)	Criação de fundo específico
PR	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
RJ	Sim	Sim	–	Sim	–
RN	Sim	Sim	–	Sim	–
RO	Sim, o poder de instituir	–	–	–	–
RR	–	–	–	–	–
RS	Sim	Revogada	–	Sim	–
SC	Sim	Sim	–	–	–
SE	Sim	Sim	–	–	–
SP	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
TO	–	–	–	–	–

Fontes: Constituições e legislações complementares estaduais.

Obs.: O símbolo (–) informa que, na legislação analisada, não foi encontrada referência normativa relativa à matéria.

Percebe-se, claramente, que o quadro institucional da gestão metropolitana no país é de expressiva diversidade, o que, complementado pela omissão da legislação federal no que diz respeito à matéria, faz que as RMs brasileiras configurem territórios institucionalmente muito distintos, criados e implementados por meio de práticas e motivações que: *i*) não guardam, necessariamente, relação com o processo de formação das metrópoles; *ii*) não refletem, obrigatoriamente, políticas ou estratégias de desenvolvimento territorial – seja no plano nacional, seja no plano estadual ou regional; e *iii*) não se atrelam, forçosamente, à gestão das funções públicas de interesse comum.

No que diz respeito ao poder de criação de RMs, a maioria das constituições estaduais contempla esta competência, ainda que apenas no nível formal e sem maiores diretrizes que pudessem indicar elementos relativos à gestão metropolitana, replicando, apenas, a competência de instituir esses territórios tal como estabelecida na CF/88.

Nas constituições estaduais, entre os critérios empregados na instituição e na delimitação de uma RM, são citados, com maior frequência, os indicadores demográficos (volume e ritmo de crescimento populacional e densidade demográfica), a ocorrência ou a tendência à conurbação, a necessidade de organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum e as atividades econômicas regionais e seu grau de integração. Em alguns estados, os fatores de polarização são citados também como requisitos básicos para a instituição e/ou ampliação das RMs.

Apenas as constituições do Acre, do Amapá, de Roraima e do Tocantins – estados da região Norte do país – não tratam, de forma explícita, da instituição das RMs, o que não configura uma falha legislativa destes estados. O Amapá, por exemplo, ao criar a RM de Macapá, em 2003, remete-se à CF/88 para afirmar seu poder legal de instituir esta que consiste em uma das menores RMs do país.

Por outro lado, estados como o Amazonas e o Ceará vão além da mera reafirmação da atribuição da competência para legislar sobre a questão metropolitana e estabelecem normas gerais sobre a matéria, seja por meio da definição do que deve ser entendido como função pública de interesse comum, seja na definição da forma como a criação das RMs irá ser proposta e validada pelas câmaras municipais, seja no estabelecimento de normas para a instituição de um processo de planejamento e gestão do território metropolitano que promova a articulação das ações das esferas estadual e municipal de governo.

No que diz respeito à definição das funções públicas de interesse comum, observa-se que há um entendimento menos heterogêneo do que sejam estas, em que o saneamento básico, o uso do solo, o transporte público e o sistema viário constituem funções públicas de interesse comum definidas por todas as normas estaduais consultadas. Contudo, há de se registrar que apenas 15 estados brasileiros explicitam seu entendimento sobre o que são estas funções.

Mas são os elementos relativos à caracterização dos sistemas de gestão metropolitana que irão melhor ilustrar a diversidade de arranjos, soluções e omissões no que diz respeito à gestão metropolitana no país.

No quadro 2, vemos que apenas dez estados brasileiros instituem, por meio de legislação complementar, o que poderíamos qualificar como sendo sistemas de gestão metropolitana. Estes últimos envolvem a definição das regras para se criar e incorporar municípios às RMs, dos objetivos envolvidos na institucionalização e na implementação das RMs, dos instrumentos de planejamento e gestão e das competências e instâncias decisórias relativas à gestão metropolitana, abrangendo, por seu turno, a definição, composição e delimitação das atribuições de órgãos deliberativos, consultivos e de execução de políticas, planos, programas e projetos relativos ao desenvolvimento metropolitano, assim como de seus modos de financiamento.

Portanto, o que a terceira coluna do quadro informa é que a despeito da ocorrência de um intenso processo de metropolização institucional, tal processo não se fez acompanhar pela instituição de sistemas de gestão metropolitana, ainda que sob formas e arranjos distintos. Nesse sentido, o caso do estado de Santa Catarina é emblemático: o estado concentra o maior número de RMs do país, mas não possui uma legislação que trate, especificamente, da instituição de um sistema de gestão metropolitano. Para além das disputas e

tensões políticas locais/regionais, a motivação para a criação de RMs atrela-se à possibilidade de se ter acesso privilegiado a recursos da União priorizados para estas áreas, em função da compreensão amplamente difundida que associa RMs com intenso processo de urbanização.

Apesar do reduzido número de estados que propõem ou prevêm a instituição de sistemas de gestão, nota-se que a criação dos conselhos metropolitanos, consultivos e/ou deliberativos, é uma prática mais disseminada entre os estados, ainda que a observação desse montante não informe muito sobre a estrutura, as atribuições, as atividades e a efetividade destes conselhos.

Ao todo, 16 estados instituíram e um outro previu a instituição dos conselhos metropolitanos, o que sugere um empenho maior por parte dos gestores e legisladores em criar fóruns consultivos e deliberativos, atendendo à expectativa participativa de atores políticos locais/regionais, do que em estabelecer, de forma clara, as regras para a gestão metropolitana.

Observa-se a existência de conselhos descaçados da instituição de sistemas mais bem desenhados de gestão metropolitana. A existência dos conselhos metropolitanos pode refletir a influência da LCF nº 14/1973, que previa a existência de conselhos consultivos e deliberativos para a gestão das RMs federais e, de certa forma, responde pelo anseio de atores políticos que se ressentem e, em alguma medida, podem resistir à instituição de outra esfera de poder, em um quadro institucional marcado por um arranjo federativo tridimensional que apresenta tensões e fissuras.

Em relação à questão do financiamento do desenvolvimento metropolitano, o quadro 2 traz a informação de que apenas nove estados instituíram seus fundos metropolitanos, os quais estão associados, na maioria dos casos, mas não necessariamente, à instituição dos sistemas de gestão.

Para além dos fundos metropolitanos de perfil mais geral, o que se observa nas maiores RMs do país é a existência de alguns fundos e/ou câmaras de compensação setoriais, associados, sobretudo, à gestão do transporte metropolitano. Nesse sentido, o capítulo sobre mobilidade urbana explora a questão da gestão metropolitana dos serviços de transporte, chamando atenção para os desafios ainda remanescentes, no campo regulatório, no que tange à integração metropolitana dos serviços de transporte público.

Na medida em que a estadualização do controle sobre o processo de criação e gestão das RMs se deu em meio a um cenário marcado pela crise econômico-fiscal das décadas de 1980 e 1990, com o enfraquecimento fiscal-orçamentário da esfera estadual de governo e o agravamento da situação das finanças públicas estaduais, envoltas em crises de endividamento e comprometimento de

suas receitas com o custeio da máquina administrativa, a gestão metropolitana, no período pós-1988, fragiliza-se.

Esse ocorrido com raízes na crise econômico-fiscal ressenete-se das dificuldades observadas nas relações intergovernamentais entre os entes federativos do país e da ausência de normas federais no que diz respeito à gestão metropolitana, ainda que os critérios para a alocação de recursos federais, sobretudo no âmbito dos investimentos em infraestrutura social e urbana, privilegiem os municípios metropolitanos.

Decerto, arranjos institucionais cooperativos baseados na Lei dos Consórcios Públicos (Lei Federal nº 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007), contribuem para dar maior legalidade e viabilidade à gestão metropolitana. As soluções observadas na área dos serviços de transporte em Recife e Curitiba, ou, como se observou no caso do Ceará, a instituição do Consórcio Público de Cooperação entre os municípios de Caucaia, Fortaleza, Maracanaú e Maranguape, que autoriza a gestão associada de serviços públicos para desenvolver e controlar as condições de saneamento e uso das águas da bacia hidrográfica do rio Maranguapinho, além da criação do Fundo Intermunicipal do Consórcio do Rio Maranguapinho, são exemplos de soluções que procuram superar as dificuldades e as deficiências do arranjo federativo brasileiro.

Contudo, a fragilização da gestão metropolitana e a ausência desse tema na agenda pública federal e de diversos estados brasileiros configuram elementos graves em face da ocorrência dos processos de fragmentação associada à metropolização institucional anteriormente descritas.

Nesse sentido, ao refletir sobre tais processos e avaliar as condições de governança, o planejamento e a gestão metropolitana no país emergem como um tema central, seja para se pensar nas perspectivas do desenvolvimento brasileiro, refletindo sobre o papel que as metrópoles podem desempenhar na sua promoção, seja para se buscar soluções para superar os déficits de infraestrutura social e urbana e melhorar a qualidade dos serviços disponibilizados para os cidadãos brasileiros, especialmente aqueles que vivem nas atuais metrópoles/RMs do país.

4 PERFIL DEMOGRÁFICO E ECONÔMICO DAS REGIÕES METROPOLITANAS DO BRASIL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS REGIÕES METROPOLITANAS FEDERAIS E AS ATUAIS

A recente urbanização brasileira tem como uma de suas principais marcas a forte ampliação do número de municípios, a partir de 1988. Esse processo se dá pela criação de pequenos municípios, com menos de 20 mil habitantes, e pela consolidação de aglomerações urbanas formadas por diversos municípios autônomos em todas as regiões e os estados do país.

As nove RMs federais viram o número de seus municípios integrantes passar de 117, em 1980, para 189, em 2003, e alcançando o número de 194 municípios, em 2009. Segundo o Censo Demográfico 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), nessa data, existiam 23 RMs estabelecidas. Em 2002, foram criadas mais duas Rides (Petrolina – Juazeiro e Teresina) e Santa Catarina criou mais três RMs. Em 2003, foi criada ainda a RM de João Pessoa. Ao todo, conta-se hoje com 36 RMs no país, além de três Rides, somando 476 municípios.¹²

As questões associadas às metrópoles brasileiras são fortemente marcadas pelo modelo centro – periferia de expansão das cidades, segundo o qual a maior parte da população, que mora nas áreas periféricas distantes, irregulares e ambientalmente frágeis, não tem acesso à cidade e à urbanidade e a suas infraestruturas e seus equipamentos. Esse modelo foi tratado por Santos (1987) como de segregação socioespacial e que ganha contornos específicos na “metrópole corporativa e fragmentada” (SANTOS, 1990). O crescimento por expansão horizontal, e não por adensamento associado à ocupação de áreas periféricas distantes e/ou ambientalmente frágeis, opõe realidades completamente distintas entre o centro dos municípios sede das RMs e as áreas periféricas e os demais municípios.

Nas metrópoles, vastas áreas são constituídas por espaços completamente desprovidos de urbanidade, oportunidades e possibilidades, sobretudo nos demais municípios que não a sede, que apresentam dinâmicas socioespaciais muitas vezes completamente distintas dos demais municípios. A integração da dinâmica urbana, princípio contido na ideia de metropolização, é restrita e exclusiva com a sede, como é o caso de vastas áreas que poderiam ser qualificadas como periferias-dormitórios ou cidades- dormitórios. O resultado é que, de maneira geral, as metrópoles concentram parcela importante tanto da riqueza quanto da pobreza do país, ambas as realidades convivendo em única cidade dividida por várias administrações.

O papel das RMs é fundamental para o desenvolvimento social e produtivo no capitalismo contemporâneo. Resta saber como isto ocorre nas metrópoles brasileiras. Nesse caso, optou-se por analisar as RMs consolidadas por lei específica, que sofreu alterações a partir da promulgação da CF/88. Se, anteriormente a ela, a definição de uma RM era dada por uma lei federal, a partir de 1988, esta definição passa a ser uma atribuição das unidades federativas. Assim sendo, as análises sobre as RMs do Brasil serão feitas sempre em dois níveis: um para as de definição anterior a 1988 e outro para seu conjunto.

12. Incluindo-se suas áreas de expansão, entorno metropolitano e colares metropolitanos, o total chega a 632 municípios.

Os dados que serão apresentados a seguir mostram dois elementos principais: de um lado, o peso expressivo das RMs no país e, de outro, a profunda heterogeneidade entre elas.

Uma análise do quadro 1, da seção 3, mostra que o total de municípios das RMs do Brasil é de 432 – correspondente a 7,8% dos municípios brasileiros; ao somar-se os municípios das Rides, esse total chega a 476 – além do Distrito Federal –, ou seja, 8,6% do total nacional. Existem ainda 155 municípios que se encontram em regiões consideradas de expansão ou colar metropolitano, e aí se atinge 11,4% dos municípios do Brasil.

Essas regiões são bastante heterogêneas, variando de dois municípios – como em Macapá, Norte-Nordeste Catarinense e Lajes – até 39, como no caso de São Paulo, passando por Porto Alegre (que possui 31 municípios) e Belo Horizonte (34 municípios).

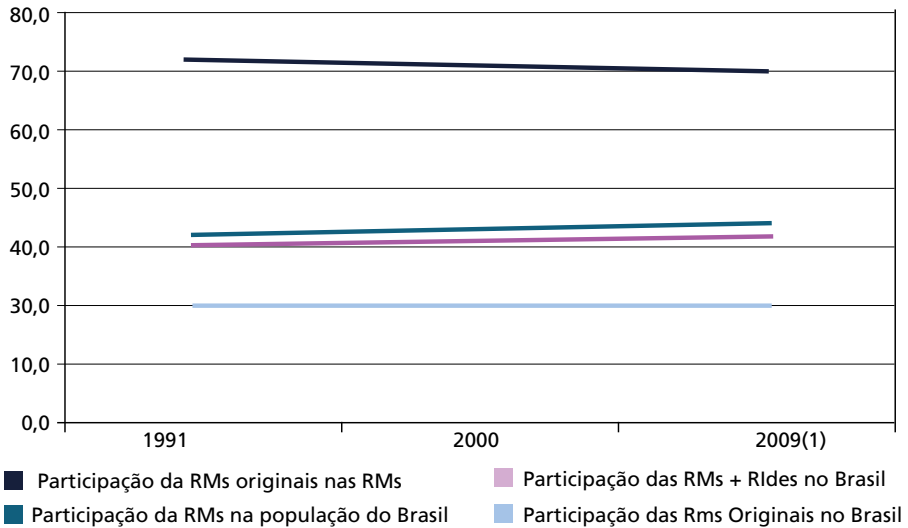
A configuração das RMs federais mostra que – à exceção de Belém, que possui apenas cinco municípios – a diferença entre o número de municípios das demais oito RMs apresenta menor amplitude, variando de 13 (Salvador) a 39 (São Paulo). Seus 194 municípios – número maior que o da configuração original – representam 3,4% dos municípios brasileiros.

Se o número de municípios das RMs representa uma parcela muito pequena do total nacional, a análise de seus dados populacionais mostra como a população brasileira é concentrada nessas regiões: representava 41% do total nacional, em 1991, passou a representar 42,3%, em 2000, e alcançou 42,9%, em 2009. Quando se analisam as RMs criadas nos anos 1970, contudo, verifica-se que, embora elas sejam apenas nove – contra 27 das criadas posteriormente à CF/88 –, representam 70,1% da população das RMs (71,9% da população urbana). Seu crescimento, no entanto, se aproxima desse do Brasil; de fato, entre 1991 e 2000, a população brasileira cresceu ao ritmo de 1,63% ao ano (a.a.), enquanto as RMs federais, 1,77% a.a. As demais RMs e, em especial, as Rides tiveram aumentos muito mais expressivos: 2,46% e 3,03% a.a., respectivamente. No período 2000-2009, o ritmo de crescimento arrefeceu-se em todas as regiões, mas ainda assim o crescimento nestas duas últimas é substancialmente maior: o Brasil tem um incremento de 1,34% a.a., as RMs federais, 1,39%; as RMs pós-1988, 1,77%; e as Rides – influenciadas sobretudo pela de Brasília –, 2,35% a.a.

O gráfico 1 ilustra a variação da participação da população das RMs e das Rides desde 1991 até 2009.

GRÁFICO 1

Evolução da participação das regiões metropolitanas e das Rides no Brasil – 1991-2009
(Em %)



Fonte: Sistema Nacional de Informações das Cidades (SNIC)/MCidades (2009).

Nota: ¹ Dados da contagem populacional de 2007 e projeção do IBGE para 2009.

Verifica-se certa estabilidade na evolução da participação da população das RMs e Rides no total do país. Nota-se uma evolução mais acentuada no total das RMs hoje do que nas datadas dos anos 1970, que têm um crescimento muito pequeno (de 29,6% a 30,1%), enquanto as demais RMs evoluem de 11% a 17% do total do país. Ainda assim, a participação das RMs federais no total das demais ainda é bastante grande, embora decrescente: de 72,1%, em 1991, ela passa a 71,9%.

As tabelas 1 e 2, a seguir, apresentam os dados absolutos de população das 36 RMs e das três Rides, além dos dados de grau de urbanização e taxas de crescimento entre 1991 e 2009.

A disparidade em termos de população se mostra de forma acentuada: enquanto a RMSP conta com aproximadamente 20 milhões de habitantes, a de Tubarão como tinha tem pouco mais de 120 mil habitantes, em 2009. Se olharmos o tamanho médio das cidades que compõem as RMs (população dividida pelo número de municípios), estas discrepâncias aumentam ainda mais: o tamanho médio de Rio de Janeiro, São Paulo e Belém é, respectivamente, 679.427, 507.106 e 421.124 habitantes, enquanto o mesmo indicador para as RMs de Agreste, Campina Grande e Chapecó é de 30.253, 29.893 e 13.913 de habitantes, respectivamente. A relação entre a maior delas (Rio de Janeiro) e a menor (Chapecó) é de quase 49 vezes.

Se forem analisados esses dados somente para as RMs federais, a relação entre a maior (Rio de Janeiro) e a menor (Curitiba, com 127.229 hab./município), é de 5,3, ou quase nove vezes menor que a relação anterior, mostrando maior uniformidade entre estas RMs.

TABELA 1
RMs e Rides do Brasil – posição em 31 de janeiro de 2010 – leis publicadas até 3 de fevereiro de 2010¹

Regiões	População total			População urbana	Grau de urbanização	Taxa de crescimento	
	1991	2000	20092	2000	2000	1991-2000	2000-2009
Total geral (RM+Ride)	63.702.390	76.288.593	87.648.313	72.315.659	94,8	2,02	1,55
Total das regiões metropolitanas	60.237.545	71.756.322	82.061.068	68.295.398	95,2	1,96	1,50
RM de Manaus	1.192.100	1.645.832	2.042.185	1.523.264	92,6	3,65	2,43
RM de Belém	1.401.305	1.795.536	2.105.621	1.740.054	96,9	2,79	1,79
RM de Macapá	231.228	363.747	463.704	346.477	95,3	5,16	2,73
RM da Grande São Luís	839.724	1.091.979	1.288.386	883.052	80,9	2,96	1,85
RM do Sudoeste Maranhense	349.272	325.229	334.899	267.396	82,2	-0,79	0,33
RM de Fortaleza	2.460.827	3.056.769	3.655.259	2.935.535	96,0	2,44	2,01
RM do Cariri	421.407	497.782	560.325	370.871	74,5	1,87	1,32
RM de Natal	892.134	1.124.669	1.322.984	947.272	84,2	2,61	1,82
RM de João Pessoa	870.665	1.019.646	1.173.577	939.599	92,1	1,77	1,57
RM de Campina Grande	600.679	636.315	687.545	461.958	72,6	0,64	0,86
RM do Recife	2.919.979	3.337.565	3.768.902	3.234.647	96,9	1,50	1,36
RM de Maceió	786.643	989.182	1.160.393	955.173	96,6	2,58	1,79
RM do Agreste	503.246	556.602	605.057	285.510	51,3	1,13	0,93
RM de Aracaju	530.200	675.667	794.475	671.105	99,3	2,73	1,82
RM de Salvador	2.586.366	3.120.303	3.866.004	3.050.282	97,8	2,11	2,41
RM de São Paulo	15.444.941	17.878.703	19.777.129	17.119.400	95,8	1,64	1,13
RM da Baixada Santista	1.220.249	1.476.820	1.668.428	1.470.774	99,6	2,14	1,36
RM de Campinas	1.866.025	2.338.148	2.770.862	2.269.718	97,1	2,54	1,90
RM do Rio de Janeiro	9.750.104	10.792.518	11.550.251	10.730.458	99,4	1,14	0,76
RM de Belo Horizonte	3.522.908	4.357.942	5.451.215	4.247.949	97,5	2,39	2,52
RM do Vale do Aço	325.806	399.580	454.053	395.657	99,0	2,29	1,43
RM da Grande Vitória	1.136.842	1.438.596	1.686.045	1.412.517	98,2	2,65	1,78
RM de Curitiba	2.101.681	2.768.394	3.307.945	2.524.175	91,2	3,11	2,00
RM de Londrina	582.703	678.032	766.682	640.607	94,5	1,70	1,37

(Continua)

(Continuação)

Regiões	População total			População urbana 2000	Grau de urbanização 2000	Taxa de crescimento	
	1991	2000	2009 ²			1991-2000	2000-2009
RM de Maringá	423.173	517.490	592.816	489.409	94,6	2,26	1,52
RM de Porto Alegre	3.230.732	3.718.778	4.064.186	3.551.672	95,5	1,58	0,99
RM da Grande Florianópolis – Núcleo	530.621	709.407	845.472	673.185	94,9	3,28	1,97
RM de Chapecó – Núcleo	253.497	291.933	334.757	222.605	76,3	1,58	1,53
RM do Vale do Itajaí – Núcleo	320.374	399.901	467.913	355.422	88,9	2,49	1,76
RM do Norte/Nordeste Catarinense – Núcleo	363.149	453.249	520.411	436.972	96,4	2,49	1,55
RM de Lages – Núcleo	168.327	174.708	182.647	165.628	94,8	0,41	0,49
RM da Foz do Rio Itajaí – Núcleo	222.515	319.389	411.542	307.475	96,3	4,10	2,86
RM Carbonífera – Núcleo	234.611	289.272	325.089	246.038	85,1	2,35	1,31
RM de Tubarão – Núcleo	103.334	117.830	128.381	91.225	77,4	1,47	0,96
RM de Goiânia	1.259.546	1.672.589	2.102.097	1.635.068	97,8	3,20	2,57
RM do Vale do Rio Cuiabá	590.632	726.220	823.831	697.249	96,0	2,32	1,41
Total das Rides	3.464.845	4.532.271	5.587.245	4.020.261	88,7	3,03	2,35
Ride do DF e Entorno	2.161.709	2.958.196	3.732.230	2.759.849	93,3	3,55	2,62
Ride do Polo Petrolina e Juazeiro	449.851	565.877	727.344	383.436	67,8	2,58	2,83
Ride da Grande Teresina	853.285	1.008.198	1.127.671	876.976	87,0	1,87	1,25

Fontes: IBGE, legislações complementares federais e legislações complementares estaduais.

Notas:¹ As RMs são criadas por leis estaduais e as que estão listadas aqui são aquelas criadas até a data de 31 de janeiro de 2010.² Contagem populacional de 2007 e projeções do IBGE para 2009.

TABELA 2
Indicadores demográficos das RMs brasileiras – RMs federais, RMs e Rides atuais – 1991-2000

Regiões	População total			População urbana 2000	Grau de urbanização 2000	Taxa de crescimento	
	1991	2000	2009 ¹			1991-2000	2000-2009
Brasil	146.825.475	169.799.170	191.472.735	110.990.990	65,4	1,63	1,34
Total das RMs federais	43.418.843	50.826.508	57.546.512	49.134.172	96,7	1,77	1,39
RM de Belém	1.401.305	1.795.536	2.105.621	1.740.054	96,9	2,79	1,79
RM de Fortaleza	2.460.827	3.056.769	3.655.259	2.935.535	96,0	2,44	2,01
RM do Recife	2.919.979	3.337.565	3.768.902	3.234.647	96,9	1,50	1,36
RM de Salvador	2.586.366	3.120.303	3.866.004	3.050.282	97,8	2,11	2,41
RM de Belo Horizonte	3.522.908	4.357.942	5.451.215	4.247.949	97,5	2,39	2,52

(Continua)

(Continuação)

Regiões	População total			População urbana	Grau de urbanização	Taxa de crescimento	
	1991	2000	2009 ¹	2000	2000	1991-2000	2000-2009
RM do Rio de Janeiro	9.750.104	10.792.518	11.550.251	10.730.458	99,4	1,14	0,76
RM de São Paulo	15.444.941	17.878.703	19.777.129	17.119.400	95,8	1,64	1,13
RM de Curitiba	2.101.681	2.768.394	3.307.945	2.524.175	91,2	3,11	2,00
RM de Porto Alegre	3.230.732	3.718.778	4.064.186	3.551.672	95,5	1,58	0,99
Demais RMs	16.818.702	20.929.814	24.514.556	19.161.226	91,5	2,46	1,77
Rides	3.464.845	4.532.271	5.587.245	4.020.261	88,7	3,03	2,35

Fontes: IBGE, legislações complementares federais e legislações complementares estaduais.

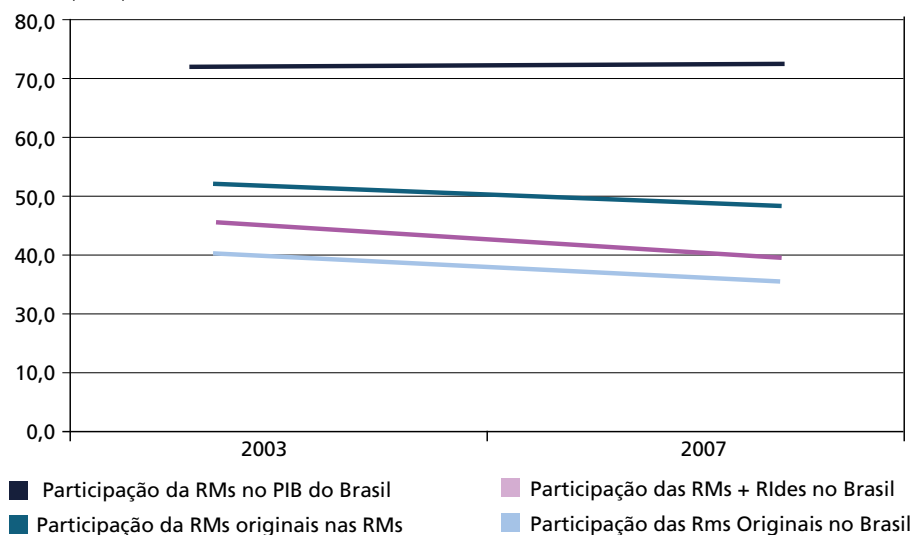
Nota: ¹ Contagem populacional de 2007 e projeções do IBGE para 2009.

Em relação à atividade econômica, a análise se concentrou nos dados provenientes do PIB dos municípios brasileiros, calculado pelo IBGE e por instituições estaduais de estatística. Isto porque ele deriva diretamente do cálculo do PIB nacional, que, após 2002, incorpora um número maior de variáveis, captando mais adequadamente a vida econômica do país.

No gráfico 2, encontra-se a evolução da participação no PIB nacional entre 2003 e 2007, com a base do PIB dos municípios brasileiros, do IBGE.

GRÁFICO 2

Participação do PIB das RMs e das Rides no PIB do Brasil – 2003-2007
(Em %)



Fonte: SNIC/MCidades (2009).

Pelo gráfico, há uma redução da participação das RMs no total nacional, entre 2003 e 2007, embora elas ainda representem quase metade do PIB do país (48,8%, em 2007), percentuais bem superiores aos de população, o que mostra maior concentração de atividades nessas regiões.

É interessante notar que essa redução se deu de forma igual para todas as regiões, uma vez que a proporção das RMs federais em relação ao total das RMs pouco se alterou – de 74,9, em 2003, a 73,5%, em 2007.

A tabela 3 mostra o valor corrente do PIB para 2003 e 2007, para cada RM e as três Rides. A tabela 4, mostra estes dados, mas somente para as RMs definidas por lei nos anos 1970.

TABELA 3

RMs e Ride do Brasil – posição em 31 de janeiro de 2010 – leis publicadas até 3 de fevereiro de 2010

(Em R\$ mil do PIB)

Regiões	2003	2007
Total geral (RM+Ride)	992.306.446	1.406.357.100
Total das regiões metropolitanas	916.574.412	1.299.537.255
RM de Manaus	21.415.673	33.426.619
RM de Belém	10.771.896	15.680.141
RM de Macapá	2.793.718	4.129.970
RM da Grande São Luís	7.445.446	11.830.134
RM do Sudoeste Maranhense	1.130.288	1.670.240
RM de Fortaleza	20.140.344	29.807.041
RM do Cariri	1.547.617	2.151.508
RM de Natal	7.232.217	10.691.993
RM de João Pessoa	7.075.686	10.044.034
RM de Campina Grande	2.733.051	3.788.001
RM do Recife	25.572.963	36.123.988
RM de Maceió	5.669.933	8.303.572
RM do Agreste	1.394.234	2.035.243
RM de Aracaju	4.857.363	7.365.132
RM de Salvador	34.276.713	49.611.297
RM de São Paulo	322.730.834	450.604.633
RM da Baixada Santista	20.162.201	30.230.031
RM de Campinas	43.492.994	62.656.619
RM do Rio de Janeiro	136.569.231	185.226.071

(Continua)

(Continuação)

Regiões	2003	2007
RM de Belo Horizonte	49.170.715	74.163.707
RM do Vale do Aço	5.005.107	7.602.706
RM da Grande Vitória	18.981.316	33.399.499
RM de Curitiba	41.645.214	55.829.011
RM de Londrina	7.510.235	9.229.203
RM de Maringá	5.294.924	7.077.296
RM de Porto Alegre	53.907.883	71.913.070
RM da Grande Florianópolis (Núcleo)	7.993.023	11.906.165
RM de Chapecó (Núcleo)	4.088.786	5.273.007
RM do Vale do Itajaí (Núcleo)	6.364.180	8.928.188
RM do Norte/Nordeste Catarinense (Núcleo)	6.783.571	10.910.180
RM de Lages (Núcleo)	1.602.882	2.236.174
RM da Foz do Rio Itajaí (Núcleo)	5.294.632	8.566.814
RM Carbonífera (Núcleo)	3.124.435	4.269.148
RM de Tubarão (Núcleo)	1.042.198	1.412.492
RM de Goiânia	14.951.359	21.941.110
RM do Vale do Rio Cuiabá	6.801.550	9.503.218
Total das Rides	75.732.034	106.819.845
Ride do DF e Entorno	67.802.288	95.661.411
Ride do Polo Petrolina e Juazeiro	3.026.949	4.230.501
Ride da Grande Teresina	4.902.797	6.927.933

Fonte: IBGE e PIB dos municípios brasileiros.

TABELA 4
PIB das RMs brasileiras – 2003-2007
 (Em R\$ mil do PIB)

Regiões	2003	2007
Brasil	1.699.947.694	2.661.344.525
Total das RMs federais	686.082.041	955.471.650
RM de Belém	10.771.896	15.680.141
RM de Fortaleza	20.140.344	29.807.041
RM do Recife	25.572.963	36.123.988
RM de Salvador	25.572.963	36.123.988
RM de Belo Horizonte	49.170.715	74.163.707
RM do Rio de Janeiro	136.569.231	185.226.071

(Continua)

(Continuação)

Regiões	2003	2007
RM de São Paulo	322.730.834	450.604.633
RM de Curitiba	41.645.214	55.829.011
RM de Porto Alegre	53.907.883	71.913.070
Demais RMs	230.492.371	344.065.605
Rides	75.732.034	106.819.845

Fonte: IBGE e PIB dos municípios brasileiros.

Nota-se que a discrepância aqui é ainda maior que na estrutura populacional: o PIB da RM de São Paulo é 319 vezes maior que o da RM de Tubarão; ao se fazer esta proporção para as metrópoles federais, verifica-se que a RM de São Paulo é 29 vezes maior que a de Belém, a que tem o menor PIB – em valores de 2007. Isto mostra o quanto o processo de metropolização está presente nas RMs federais e, pelo contrário, as dimensões de população e de PIB fazem que, em várias das RMs criadas por lei estadual, o aspecto institucional esteja desvinculado de processos efetivamente metropolitanos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL

A metropolização consiste, provavelmente, no processo socioespacial que melhor traduz o estágio atual do desenvolvimento do planeta.

A constituição e a ampliação das metrópoles configuram um processo vigoroso e dinâmico, baseado na transformação e na construção de espaços urbanos que trazem desafios ampliados para a sociedade e o Estado à medida que condensam um amplo conjunto de demandas e desafios que expõe a lógica da gestão fragmentada dos territórios – sejam municípios, vilas ou cidades. A lógica e a dinâmica da metropolização sobrepõem-se à estrutura e à organização político-administrativa de planejamento e gestão do território e trazem questões que não são apenas de uma escala ampliada, mas também de um escopo alterado, na medida em que a metrópole é mais do que a soma de suas partes.

Sendo um processo histórico e social multifacetado, a metropolização demanda um esforço de investigação e reflexão interdisciplinar. Neste capítulo, enfatizou-se a análise de aspectos relacionados à gestão metropolitana no Brasil, por meio da qual algumas questões foram suscitadas e discutidas, ainda que não necessariamente respondidas.

Uma primeira questão que pôde ser observada neste capítulo foi a identificação, no Brasil pós-1988, de um fenômeno paralelo ao processo socioespacial da metropolização, a saber, a metropolização institucional, que consiste

na instituição de RMs, a partir dos estados da Federação, em territórios que não possuem, a rigor, aquilo que pode ser reconhecido como o processo socioespacial da metrópole.

A União se mostrou completamente ausente desse debate, ainda que o Art. 21 da CF/88 deixe claro que compete exclusivamente a esta “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. Nesse sentido, a única iniciativa de regulação da questão tomada até o momento é a proposição do Projeto de Lei (PL) nº 3.640/2004, chamado de Estatuto da Metrópole – em tramitação. O PL se propõe a uma regulamentação das unidades regionais urbanas, que organize a ação dos entes federados nos territórios em que funções públicas de interesse comum devam ser compartilhadas.

No entanto, o PL não avança na definição das RMs, tratando exclusivamente da continuidade da urbanização entre municípios e da dimensão populacional destes. Pode-se entender que nessa matéria o legislador foi cauteloso ao não avançar na definição de lei de critérios e indicar a necessária elaboração de pesquisas que apontassem quais fossem, efetivamente, as regiões metropolitanas no Brasil. O Art. 5º define como de competência da União a elaboração destes estudos, a serem revisados a cada dez anos, sendo que o primeiro deveria ser concluído no prazo de três anos após a promulgação da lei em discussão.

Por outro lado, o legislador cria uma situação curiosa ao arrolar, no Art. 6º, critérios simples (contiguidade, demografia e empregos nos setores secundário e terciário) e extremamente restritivos para a definição de RMs que vigorariam até o momento da conclusão das pesquisas específicas pela União. Aplicados à época os critérios de definição de RMs constantes do PL, apenas São Paulo poderia ser classificada como uma metrópole. Parece que o legislador quis, como se refere comumente, “colocar o bode na sala”, chamando atenção à necessidade de definição clara das RMs. Entretanto, o projeto ficou parado até 20 de junho de 2009, quando a câmara criou uma comissão especial para sua discussão.¹³

Em função da retomada das discussões do PL, entende-se ser necessário reforçar que este não colabora com a própria discussão em torno da definição de RMs. Ao restringir os critérios para a definição de RMs às simples questões anunciadas anteriormente, o PL deixa de lado a oportunidade de reafirmar aquilo que vários estudos já apontaram, no Brasil e em outros países: que as metrópoles

13. O deputado Marcelo Melo, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro de Goiás (PMDB/GO), foi eleito presidente da comissão, ao lado dos deputados Fernando de Fabinho do Democratas da Bahia (DEM/BA), Manuela D'Ávila do Partido Comunista do Brasil do Rio Grande do Sul (PCdoB/RS) e Leandro Sampaio do Partido Popular Socialista do Rio de Janeiro (PPS/RJ), eleitos, respectivamente, primeiro, segundo e terceiro vice-presidentes. Para a relatoria, foi designado o deputado Índio da Costa do DEM (RJ). A comissão realizou um encontro de discussão e não avançou, até a data de elaboração deste artigo, na definição de quaisquer outras proposições.

se definem muito mais por suas dinâmicas do que por suas dimensões. Ou seja, parece haver um debate reconhecido, inclusive em estudos do próprio Estado,¹⁴ quanto à importância dos critérios de grandeza e dimensão quando comparados aos critérios que buscam abarcar as dinâmicas e as relações de interdependência existentes em determinado território e os meios que viabilizam a integração de suas diversas funções.

Já no que tange à gestão do território, não é apresentado nenhum instrumento que possa colaborar na superação dos impasses metropolitanos amplamente conhecidos no país.

Verifica-se, atualmente, que na ausência de qualquer instrumento legal nacionalmente aceito para a definição de RMs, o governo federal aceita qualquer definição feita pelos seus estados-membros, ocasionando ao menos certa dificuldade de adaptação e destinação das ações, políticas e investimentos públicos que tendem a priorizar as RMs em função da importância relativa destes territórios no cenário nacional.

Se se contrapõe o atual quadro resultante da metropolização institucional aos resultados dos estudos mais recentes sobre a rede urbana brasileira, poderá se atestar, claramente, a existência do descolamento entre os processos de metropolização socioespacial e institucional que vem sendo apresentado neste capítulo e se ratificará a observação feita anteriormente acerca da ausência de qualquer instrumento legal nacionalmente aceito para a definição de uma RM.

Com efeito, o estudo REGIC (IBGE, 2008) sustenta, em sua tipologia de cidades, que o país possui 12 metrópoles, sendo uma grande metrópole nacional (São Paulo), duas metrópoles nacionais (Rio de Janeiro e Brasília) e outros nove espaços metropolitanos, a saber, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Fortaleza, Salvador, Recife, Belém, Manaus e Goiânia.¹⁵

O quadro 3 apresenta uma comparação entre a classificação deste estudo com a institucionalidade das RMs, procurando, assim, verificar o grau de homogeneidade – ou não – entre elas. Observou-se a classificação da principal cidade – em termos demográficos – das RMs e Rides, identificando sua classificação na REGIC.

14. Ver estudos sobre a rede urbana brasileira desenvolvidos pelo Ipea e capítulos sobre essa questão neste livro.

15. As tipologias da REGIC contam ainda com as capitais regionais (70, divididas em três subtipos), que também são parte do estrato superior da rede urbana e possuem capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles, tendo área de influência de âmbito regional e sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios; os centros subregionais (169, subdivididos em dois níveis), configurando centros que possuem atividades de gestão menos complexas, têm área de atuação mais reduzida e seus relacionamentos com centros externos à sua própria rede dão-se, em geral, apenas com as três metrópoles nacionais; os centros de zona (556, também subdivididos em dois níveis), constituindo-se em cidades de menor porte e com atuação restrita à sua área imediata, em que são exercidas funções de gestão elementares; e, por fim, os centros locais, constituídos pelas demais 4.473 cidades, cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes.

QUADRO 3
Rede urbana, regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento no Brasil

Classificação da REGIC		Regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento	Número de ocorrências
Nível	Subnível		
Metrópole	Grande metrópole nacional	São Paulo	1
	Metrópole nacional	Rio de Janeiro e Brasília (Ride)	2
	Metrópole	Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre	9
Capital regional	Capital regional A	São Luís, Teresina (Ride), Natal, João Pessoa, Maceió, Aracaju, Vitória, Campinas, Florianópolis e Cuiabá	10
	Capital regional B	Campina Grande, Londrina, Maringá Blumenau (RM do Vale do Itajaí), Chapecó e Joinville (RM do Norte-Nordeste Catarinense)	6
	Capital regional C	Santos (RM da Baixada Santista), Macapá, Petrolina-Juazeiro (Ride), Arapiraca (RM do Agreste), Ipatinga-Coronel Fabriciano-Timóteo (RM do Vale do Aço) e Criciúma (RM Carbonífera), Crato (RM do Cariri) e Imperatriz (RM do Sudoeste Maranhense)	8
Centro sub-regional	Centro sub-regional A	Itajaí (RM da Foz do Rio Itajaí), Lages e Tubarão	3

Fonte: IBGE (2008).

Da leitura desse quadro, observa-se que todas as nove RMs federais encontram-se enquadradas no nível “metrópoles” da REGIC, incluindo-se aí, das demais RMs, apenas as de Goiânia e Manaus e a Ride de Brasília, esta última considerada uma das metrópoles nacionais.

Das demais RMs e Rides, verifica-se que 24 RMs e duas Rides são capitais regionais, das quais dez são de nível “A”, seis de nível “B” e oito de nível “C”. Vale ressaltar ainda que três RMs (Foz do Rio Itajaí, Lages e Tubarão) nem chegam a ser classificadas como capital regional, sendo classificadas como centro sub-regional A.

As informações apresentadas e a análise desse quadro comparativo corroboram para os argumentos desenvolvidos até aqui e reforçam o que pode ser qualificado como um paradoxo da questão metropolitana no país: se, de um lado, se observa a ampliação relativa da importância das RMs federais – como visto na sessão anterior –, de outro, a questão metropolitana encontra-se fragmentada e fragilizada – como visto na seção 3. Ou seja, o avanço do processo socioespacial de metropolização se faz acompanhar de um intenso processo de metropolização institucional que, contudo, não traduz um efetivo fortalecimento ou valorização da questão metropolitana no país.

Nos atuais 39 territórios metropolitanos, entre RMs e Rides, moram cerca de 88 milhões de pessoas, ou seja, 46% da população brasileira, correspondendo a quase dois terços da população urbana do Brasil. Vale notar, como visto na sessão anterior, que quase 45% da população urbana brasileira vive nas RMs federais. A participação relativa da população das RMs federais no total da população brasileira registrou avanços – mesmo que pequenos – ao longo das últimas décadas, o que atesta a importância dessas RMs para o país, a despeito e apesar do fenômeno da fragmentação institucional da gestão metropolitana e do seu enfraquecimento em termos da agenda política brasileira.

A metropolização institucional se iniciou com as alterações propostas pela CF/88, alimentando-se da transferência da competência de criação das RMs para os estados e, não menos importante, da relativa ausência da União no que diz respeito a esta questão. Ela assume um papel protagonista apenas quando se trata de instituir uma Ride, ainda que pouco se tenha avançado, do ponto de vista institucional e gerencial, na gestão destes territórios.

O reconhecimento do descolamento entre esas faces distintas da metropolização não implica, necessariamente, em uma reprovação ou avaliação negativa desse fato. Nesse sentido, podemos mesmo questionar em que momento se deve transformar um aglomerado urbano ou uma conurbação em uma RM, ou seja, podemos arguir sobre os critérios que poderiam permitir o reconhecimento de uma RM e a existência de uma metrópole. Indo um pouco mais além, é legítimo saber se a metropolização institucional – descolada ou não do processo metropolitano – faz diferença para a promoção do desenvolvimento urbano e regional.

Na história brasileira, reconhece-se a existência, em um primeiro momento, de um conjunto de RMs federais, instituídas pela União que alguma forma – ainda que possamos questionar a objetividade e a racionalidade dos critérios que culminaram com sua criação – dialogavam com uma política de desenvolvimento nacional; este, em alguma medida, ancorava-se no desenvolvimento dessas metrópoles, o que se traduziu na criação de formas de gestão, chegando a se propor o *Sistema de Regiões Metropolitanas*, e na alocação de recursos e investimentos, notadamente de infraestrutura econômica, social e urbana, privilegiando as condições de produção e de reprodução nesses territórios.

No período pós-CF/88, a transferência da competência de criação e gestão das metrópoles para o nível estadual de governo coincidiu com o enfraquecimento dessa esfera de poder. Isto, associado ao fortalecimento relativo dos governos municipais, implicou o esvaziamento da questão metropolitana, em um momento em que o processo socioespacial da metropolização manteve-se concentrado nas RMs federais, o que se torna ainda mais expressivo caso se inclua a Ride de Brasília.

Nas reflexões apresentadas neste capítulo, a discussão da dimensão político-institucional mereceu destaque, especialmente no que diz respeito à questão do federalismo brasileiro.

Nesse sentido, a questão da autonomia municipal, expressa na CF/88, e o fato de haver um elevado grau de liberdade para a construção de desenhos institucionais de gestão metropolitana, com pouca ou nenhuma interferência do governo federal, condicionou a cooperação dos entes federados que partilham a competência da gestão metropolitana das funções públicas de interesse comum.

As contradições entre a metropolização e a organização e estrutura político-administrativa do Estado foram ampliadas, no caso brasileiro, pelo tipo de federalismo tridimensional existente. A gestão da questão metropolitana, com todas suas ambivalências e paradoxos, passa a depender, fundamentalmente, da cooperação de entes municipais pouco estimulados ao estabelecimento de soluções cooperativas e pouco habituados a estas práticas que, em tese, pretendem, em alguma medida, superar os condicionantes político-partidários apontados por Rocha (2006).

Da década de 1970 até meados dos anos 1980, quando houve a implantação das RMs a partir do Estado central, seguiram uma política e um planejamento urbano centralizado, tecnocrático e autoritário. As RMs criadas eram vistas como entes estratégicos do projeto nacional, fortes investimentos foram feitos para a modernização dos circuitos da produção comandados pelas metrópoles e os conflitos federativos eram amainados pela simples inexistência de diálogo ou qualquer cooperação entre municípios e esfera metropolitana. A política metropolitana era centralizada, partindo das definições da União para o comando dos estados sobre o conjunto de municípios.

Após a CF/88, a instituição das RMs é marcada pela redemocratização do Estado, pela descentralização política e pela autonomia municipal, críticas aos modelos centrais e autoritários de política e planejamento urbano; pela transferência das incumbências da política metropolitana aos estados; pela criação de diferentes formatos institucionais para as RMs no país; e pela falta completa de meios e recursos necessários para a efetiva implementação das RMs. Em suma, há um esvaziamento institucional, político e financeiro dos órgãos metropolitanos, que se soma ao acirramento dos conflitos de interesses entre municípios e entre municípios e estado.

O cenário formado nesses dois momentos distintos caracteriza a atualidade da política metropolitana no Brasil. A fragilidade dos aspectos políticos, financeiros e institucionais da gestão contribui para a inexistência de um efetivo e necessário pacto político, social e territorial para a efetivação das RMs.

O maior ou ao menos o primeiro obstáculo a ser enfrentado é o de natureza política, do ponto de vista do poder e da organização institucional. Afinal, a criação e a gestão metropolitana, conforme o desenho constitucional de 1988, são uma atribuição dos estados que adotaram critérios e modelos distintos para todo o país, sendo que, na maior parte das RMs, a participação estatal está assentada em estruturas “teóricas” de paridade, vinculadas a fundos metropolitanos que não chegaram a existir, criados apenas no papel, ou que se tornaram figuras frágeis e não utilizadas.

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

Os arranjos que necessariamente devem ser pensados para solucionar os problemas apontados são da ordem da pactuação federativa do país. A gestão de serviços de interesses comuns em territórios compartilhados e o próprio planejamento e produção desse território implicam tanto o respeito à autonomia de cada um dos entes, quanto a partilha entre tais envolvidos de responsabilidades e, sobretudo, de poder. Não há, até o momento, qualquer modelo desenhado no país que consiga dar conta dessa dualidade.

O estado lança mão de alguns instrumentos, como os consórcios públicos, para implementar ações setoriais concertadas entre municípios e até mesmo entre municípios e estado, sobretudo nas áreas de saneamento e de transportes e no uso dos recursos hídricos.

Com efeito, recentemente aprovada, a Lei dos Consórcios, que veio suprir uma lacuna no que diz respeito à relação de cooperação entre entes governamentais distintos, mesmo que não especificamente desenhada para a gestão metropolitana, pode contribuir para a superação de alguns desafios que se colocam para a gestão metropolitana no Brasil atual. Exemplos na gestão de algumas funções públicas de interesse comum, notadamente na área da mobilidade,¹⁶ confirmam esta possibilidade, mas algumas funções públicas de interesse comum não constituem objeto ideal destes consórcios, sobretudo aquelas relativas ao planejamento integrado e à gestão do uso do solo.

16. Ver, a propósito, desta publicação, o capítulo *A mobilidade urbana no Brasil*.

O desafio aqui colocado é, pois, contribuir na definição de arranjos institucionais e instrumentos de “concertação” e cooperação entre os entes federados, possibilitando o efetivo planejamento e a gestão compartilhada de *idades* que ocupem o território de mais de um município.

Tal meta tange à pactuação federativa ao ponto de questionar-se a necessidade de estabelecimento de novos marcos de cooperação, conforme prevista a regulamentação no Art. 23 da CF/88. Além disso, a participação popular em instâncias regionais é algo inovador e que está em marcha rumo a um novo modelo de gestão democrática.

Nesse sentido, questões sobre a eficácia e a efetividade das experiências e dos modelos de gestão metropolitana atualmente existentes no país e sobre o controle social na gestão metropolitana mostram-se legítimas e confluem para um amplo campo de investigação que passa pela própria avaliação da gestão das funções públicas de interesse comum nas diversas tipologias de RMs atualmente existentes no país.

Finalmente, e não menos importante, cabe refletir sobre qual papel tem a União nesse processo e qual, em face da situação apresentada, deveria assumir, inclusive no que diz respeito ao eventual papel das RMs face à promoção/facilitação dos processos de desenvolvimento regional/nacional.

A esfera federal se distanciou da discussão metropolitana, ainda que continue, em termos de investimentos em infraestrutura social e urbana, privilegiando esse espaço. Melhor e mais precisamente falando: há um distanciamento da União da gestão metropolitana, o que reflete tanto as condicionantes institucionais do federalismo brasileiro quanto a dimensão política da questão.

Nesse sentido, cabe salientar que a persistir a omissão do governo federal da questão metropolitana, e a permanecerem as dificuldades e as tensões no campo das relações intergovernamentais, é de se esperar o agravamento de alguns problemas sociais, econômicos e ambientais existentes nas RMs e nas metrópoles brasileiras, sobretudo aqueles decorrentes de uma gestão ineficaz das funções públicas de interesse comum, afetando de forma negativa a vida do cidadão metropolitano, ou seja, da maioria dos cidadãos brasileiros que vivem nas áreas urbanas do país.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. T. S. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- BRASIL. Ministério das Cidades (MCidades). Sistema Nacional de Informações das Cidades (SNIC). 2009. Disponível em: <ww2.cidades.gov.br/geosinc>.
- CARDOSO, A. L. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. *In*: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2003, p. 27-51.
- CASTELLS, M. **La ciudad informacional**. Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- _____. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CASTRO, J. N. **La contribution du droit brésilien à l'étude du pouvoir régional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.
- COSTA, M. A. **Democracia urbana**: para uma crítica do planejamento territorial no Brasil. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, IPPUR, Rio de Janeiro, 2008. 345f.
- DE GRAZIA, G. Reforma urbana e estatuto da cidade. *In*: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2003, p. 53-70.
- FÓRUM NACIONAL DE ENTIDADES METROPOLITANAS (FNEM). **Atas de reuniões**. Disponível em: <www.emplasa.sp.gov.br/.../fnem/.../Estatuto%20e%20Atas/>.
- HALL, P. Modelling the post-industrial city. **Features**, Elsevier Science Ltda., UK, v. 29, n. 4/5, p. 311-322, 1997.
- IBGE. **Região de Influência das Cidades – REGIC**. Rio de Janeiro, 2008.
- MAGALHÃES, J. L. Q.; ROCHA, C. A. V. (Org.). **O município e a construção da democracia participativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.
- MELO, M. A. (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Escola de Governo e Políticas Públicas, Editora Massangana, 1999.

MERLIN, M. M. A. **O município e o federalismo**: a participação na construção da democracia. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

RIBEIRO, L. C. Q. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. *In*: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2003, p. 11-26.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. Plano diretor e gestão democrática da cidade. *In*: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2003, p. 103-118.

ROCHA, C. A. V. Descentralização e federalismo: pressupostos para a cooperação intermunicipal. *In*: MAGALHÃES, J. L. Q.; ROCHA, C. A. V. (Org.). **O município e a construção da democracia participativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 45-60. cap. 2.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

_____. **Metrópole corporativa e fragmentada**: o caso de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1990.

_____. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SASSEN, S. **The global city**: New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press, 1991.

_____. **Cities in a world economy**. Thousand Oaks: Pine Forges Press, 1994.

SCOTT, A. *et al.* Global city-regions. Conference Theme Papers. *In*: GLOBAL CITY-REGIONS CONFERENCE, UCLA, 1999.

SOUZA, M. A. A. Reconstituo a história da região metropolitana: processo, teoria e ação. *In*: SILVA, C. A.; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. G. (Org.). **Metrópole**: governo, sociedade e território. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2006a.

SOUZA, T. R. O papel do município no federalismo brasileiro. *In*: MAGALHÃES, J. L. Q.; ROCHA, C. A. V. (Org.). **O município e a construção da democracia participativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006b, p. 61-82. cap. 3.

SPOSATI, A.; FALCÃO, M. C. **A assistência social brasileira**: descentralização e municipalização. São Paulo: EDUC, 1990.

VELTZ, P. **Mondialisation, villes e territoires**: l'économie d'archipel. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.

_____. **Des lieux et des liens**: politiques du territoire à l'heure de la mondialisation. Paris: Éditions de l'Aube, 2002.

ZIMMERMANN, A. **Teoria geral do federalismo democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

AGLOMERAÇÕES TRANSFRONTEIRIÇAS NO SUL DO BRASIL: ENTRE A POROSIDADE E O CONTROLE OSTENSIVO

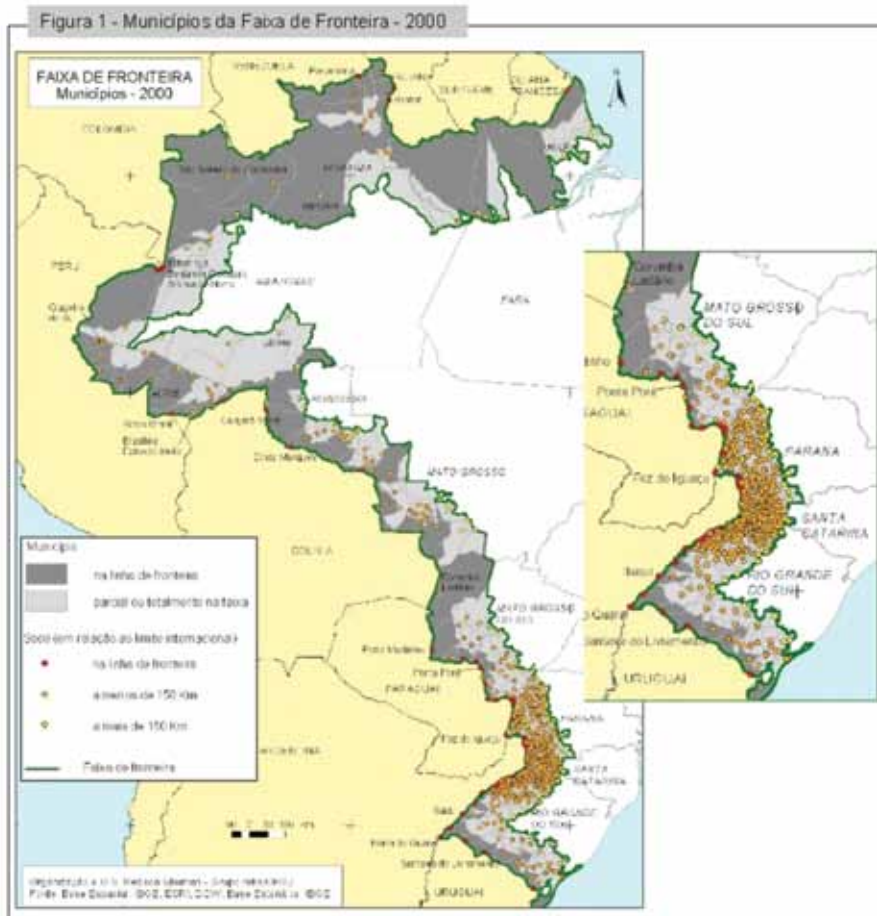
1 A LINHA DE FRONTEIRA E A PRESENÇA DE AGLOMERADOS URBANOS

Nos últimos anos, a faixa de fronteira do Brasil tem sido alvo de estudos e pesquisas. Em 2005, da parceria entre a Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional e a Universidade Federal do Rio de Janeiro resultou a iniciativa de sistematização e análise de informações concernentes à Faixa de Fronteira Internacional do Brasil, consubstanciada no Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) (BRASIL, 2005).¹ Com o objetivo de conhecer a riqueza e a complexidade da diversidade econômica e cultural dessa região, as pesquisas realizadas apontam que as faixas contíguas dos países fronteiriços apresentam vantagens comparativas para promover o fortalecimento regional, a partir de características políticas e propósitos comuns.

O Brasil faz fronteira com dez países da América do Sul entre os 12 existentes, o que reforça o caráter estratégico desta região para a integração do continente. No PDFF, a região da faixa de fronteira compreende uma extensão de 150 km de largura ao longo de 15.719 km da fronteira brasileira, que representa 27% do território nacional – Lei nº 6.634/1979, regulamentada pelo Decreto 85.064, de 26 de agosto de 1980 –, percorrendo 11 unidades da Federação, das quais engloba 588 municípios limítrofes e não limítrofes, e reúne aproximadamente 10 milhões de habitantes (figura 1). Nessa faixa, do Oiapoque ao Chuí, são inúmeras as cidades que se posicionam exatamente na linha de fronteira, compondo com cidades dos países vizinhos uma intensa dinâmica de relações e fluxos e, em alguns casos, espaços de ocupação contínua. A maioria situa-se na região Sul do país, onde há um significativo número de aglomerações transfronteiriças, com variados portes, por vezes cortadas por cursos d'água, articuladas por pontes, por vezes formando “fronteiras secas”, cortadas meramente por uma rua. Entre elas, destaca-se pelo porte a aglomeração transfronteiriça de Foz do Iguaçu/Ciudad Del Este/Puerto Iguazú – objeto de análise mais detalhada no decorrer deste capítulo.

1. O programa tem como objetivos: i) promover a convergência das políticas públicas setoriais na faixa de fronteira para o enfrentamento das desigualdades intra e inter-regionais, considerando a diversidade socioeconômica e cultural da região; ii) Articular a questão da soberania nacional com o desenvolvimento regional, em sua dimensão econômica, social, institucional e cultural; iii) formular e promover a implementação das potencialidades endógenas, em diversas escalas espaciais, visando à inserção social e econômica das populações locais; iv) articular investimentos em infraestrutura econômica para apoiar o processo de integração nacional; e v) estimular investimentos em arranjos e cadeias produtivas prioritários para o desenvolvimento sustentável de regiões menos dinâmicas, buscando a otimização dos benefícios sociais deles decorrentes, o desenvolvimento local e a integração da América do Sul.

FIGURA 1
Municípios da faixa de fronteira – 2000



No que tange às relações internacionais, se por um lado se tem historicamente a construção da ideia de fronteira como peça essencial de defesa do território nacional e de definição de limites nas relações com os países vizinhos, por outro essa preocupação com a segurança nacional, não tem sido acompanhada de uma política pública sistemática e atenta às especificidades regionais, seja do ponto de vista econômico, seja da cidadania na região de fronteira. A ampliação dessa discussão busca, de acordo com o próprio PDEF “superar a visão da fronteira como ‘espaço-problema’ em favor de uma concepção que privilegia a região como um espaço pleno de oportunidades de desenvolvimento, de união com os nossos vizinhos e de valorização da cidadania”.

Por meio de um olhar mais atento às formas de relacionamento da população com o território fronteiriço, dos modos de exploração de suas riquezas econômicas e enfrentamento dos desafios à efetivação de suas potencialidades, fica evidente a importância do desenvolvimento regional e da integração com os países vizinhos como estratégia para a soberania nacional e a integração continental. Como forma de contribuir a que se priorize na agenda de pesquisa, debate e formulações políticas, em consonância com os objetivos postos pelo PDFF, este capítulo dedica-se às aglomerações transfronteiriças do estado do Paraná, tecendo contudo uma reflexão que pode ser generalizada às demais existentes em território brasileiro.

2 A LINHA DE FRONTEIRA PARANAENSE

Como citado, ao longo da fronteira do Brasil com os demais países da América do Sul muitos são os espaços que configuram aglomerados urbanos transfronteiriços com significância e impacto social, político e econômico sobre seu entorno, algumas, com dimensão e relevância que extrapolam seus limites imediatos. Nesses espaços, as relações são diferenciadas e singulares, dado um cotidiano conflituoso vivenciado por aqueles que neles residem e os que a eles se dirigem, motivados pelos mais diferentes interesses.

Os embates nas relações entre as populações locais dos diferentes países que se avizinham conflituam com os interesses gerais desses países, seja pela inexistência de políticas integradas para áreas de fronteiras, seja pela ausência de participação das populações locais nas decisões relativas a essas políticas, quando elas existem, seja ainda porque os interesses gerais pelas áreas fronteiriças não incorporam as relações cotidianas nesses espaços. Fato que pode ser associado à distância física e ao relativo isolamento destas porções do território nacional em relação ao poder central e aos grandes centros urbanos, e à rara inserção dessa temática na agenda governamental. A presença de tais espaços na grande mídia se faz esporádica e de forma pontual, quase nunca pela positividade das relações permitidas por essa geografia, repleta de uma diversidade criativa, mas sim, pela ameaça eminente a qualquer ordem, instigando frequentes ações repressivas, punitivas e a exacerbação do controle.

As raízes desse imbricado relacionamento, ainda que não de forma exclusiva, remetem a distintos períodos históricos da ocupação do território brasileiro, em muito justificados pela interiorização do desenvolvimento. Obras de infraestrutura, guardada sua proporcionalidade e temporalidade, também provocam grande impacto sobre a realidade dessas áreas transfronteiriças. Caracterizadas por frentes de trabalho, atraem grandes contingentes humanos, em uma relação de trabalho de natureza pontual e efêmera, que se encerra com a conclusão da obra. A implantação de tais infraestruturas, principalmente aquelas ligadas ao transporte de pessoas e mercadorias, representa um marco na integração interna e externa dessas porções territoriais, com desdobramentos e repercussões em seus tecidos políticos, econômicos e sociais.

Partindo destes pressupostos, o trabalho objetiva fazer uma reflexão sobre os aglomerados urbanos transfronteiriços do estado do Paraná, que faz fronteira com o Paraguai e a Argentina: aglomerado urbano de Foz do Iguaçu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina), entre outras de menor porte, como Guaira (PR)/Mundo Novo (MS)/Salto del Guairá (Paraguai), Barracão (PR)/Dionísio Cerqueira (SC)/Bernardo Irigoyen (Argentina), ou simplesmente passagens fronteiriças como Santo Antonio do Sudoeste (PR)/ San Antonio (Argentina) e Capanema (PR)/ Andrezito (Argentina) – figura 2. Sinteticamente, busca historiar o processo de ocupação desse espaço regional, a escala das relações locais/regionais/globais, a diversidade cultural e a presença do “outro” como condição que transforma material e simbolicamente esses espaços, colocando em maior destaque a aglomeração de Foz do Iguaçu, por sua dimensão e importância no âmbito das aglomerações transfronteiriças.

FIGURA 2

Aglomerados transfronteiriços – Paraná

Fonte: Google Earth (2009).

Obs.: Figura retrabalhada pelos autores.

3 DA COLONIZAÇÃO À CONFIGURAÇÃO DE AGLOMERADOS URBANOS

Um dos primeiros esforços, por parte do governo brasileiro, no sentido de atrair população para o extremo Oeste do Paraná ocorreu na década de 1930, com o movimento denominado “marcha para o Oeste”, durante o governo do presidente Getúlio Vargas, com o intuito de incentivar a ocupação do território brasileiro. No Paraná, essa iniciativa governamental deu continuidade ao processo de exploração da madeira, ampliando a oferta de terras disponíveis – de excelente qualidade, diga-se de passagem – para práticas agrícolas e pecuárias. A exploração do estoque madeireiro foi realizada por companhias colonizadoras, simultaneamente voltadas ao comércio de terras, estabelecendo assim, vínculos entre a supressão da cobertura florestal e a entrada de atividades agropecuárias.

No Paraguai, até os anos 1950, a fronteira oriental era uma região ainda não ocupada, porém cobiçada. Um movimento natural de pioneiros, levado por paraguaios e brasileiros, estes, particularmente pós anos 1960, intensificou a ocupação, desencadeando um processo que adentra os limites de um espaço comum que se constitui com a expansão das fronteiras agropastoris dos dois países (SOUCHAUD, 2007).

Porém, do lado brasileiro, ao considerar os registros censitários da época, a efetiva contribuição governamental para a ocupação dessa região foi bastante discreta, de certa forma devido à quase total inexistência de infraestrutura viária interligando-a ao restante dos respectivos países, contribuindo assim para manter seu isolamento e suas baixas densidades populacionais (IPARDES, 2004).

Os investimentos em infraestruturas e logística tiveram início a partir da década de 1950, impulsionando de forma decisiva a expansão da ocupação, dando suporte ao crescimento populacional e à consolidação das atividades agropecuárias no oeste paranaense, sendo que a qualidade dos solos e a capacidade técnica dos produtores, aliadas à possibilidade de escoamento, viabilizaram a produção de excedentes para comercialização. “Assim, não apenas as áreas rurais experimentaram incrementos substantivos de população, ao longo desse período, mas também inúmeros núcleos urbanos foram se formando para dar suporte à agricultura em expansão” (MAGALHÃES, 2003, p. 15-16).

O grande impulso de crescimento adveio nos anos posteriores a 1970, devido à construção da usina hidrelétrica de Itaipu, quando Foz do Iguaçu, Ciudad del Este (então Puerto Presidente Stroessner) e, de forma menos intensa, Puerto Iguazú vivenciaram a intensificação da dinâmica de ocupação de sua área urbana, iniciada por trabalhadores da construção civil, conhecidos como barrageiros, entre outros trabalhadores e prestadores de serviços, fornecedores, comerciantes etc. Igualmente intensa e veloz, a ocupação urbana se expandiu territorialmente dando início à configuração de uma aglomeração na fronteira dos três países.

As obras de Itaipu marcam o início de um novo momento histórico na ocupação dessa porção do território, com repercussão na orientação dos vetores de expansão da ocupação nos limites desses espaços de fronteira, estabelecendo progressivamente novas relações com os principais centros urbanos nacionais e internacionais.

Além da construção de Itaipu, outras obras e alguns fatos históricos, ocorridos ou gestados durante o regime militar brasileiro, foram importantes para a formação do aglomerado transfronteiriço entre Brasil, Paraguai e Argentina, bem como, o descolamento de Foz do Iguaçu em relação ao próprio oeste paranaense. Destacam-se entre outros, a construção da Ponte Internacional da Amizade, unindo Brasil e Paraguai em 1965; a integração do município de Foz do Iguaçu às áreas de segurança nacional do território brasileiro em 1968, fazendo com que seus prefeitos passassem a ser nomeados pelo governo estadual, com anuência do presidente da República, salvaguardando interesses comuns aos três governos, representados então por ditaduras militares; e a construção da ponte Tancredo Neves, ligando Brasil e Argentina em 1985. Interesses nacionais comuns foram salvaguardados e as comunicações entre os países facilitadas pela implantação de infraestrutura viária.

Essas infraestruturas impactaram diferentemente as cidades fronteiriças do Paraná. Enquanto em Foz do Iguaçu desencadeou-se um processo de elevado crescimento, Guaíra se viu depreciada pela presença do lago de Itaipu, cujas águas encobriram um dos principais pontos turísticos paranaenses e patrimônio natural: o Salto das Sete Quedas. O município enfrentou sucessivas perdas populacionais e econômicas, começando a se recuperar apenas no ano de 1998 após a construção da ponte Ayrton Senna, que liga o Paraná ao Mato Grosso do Sul e ao Paraguai.

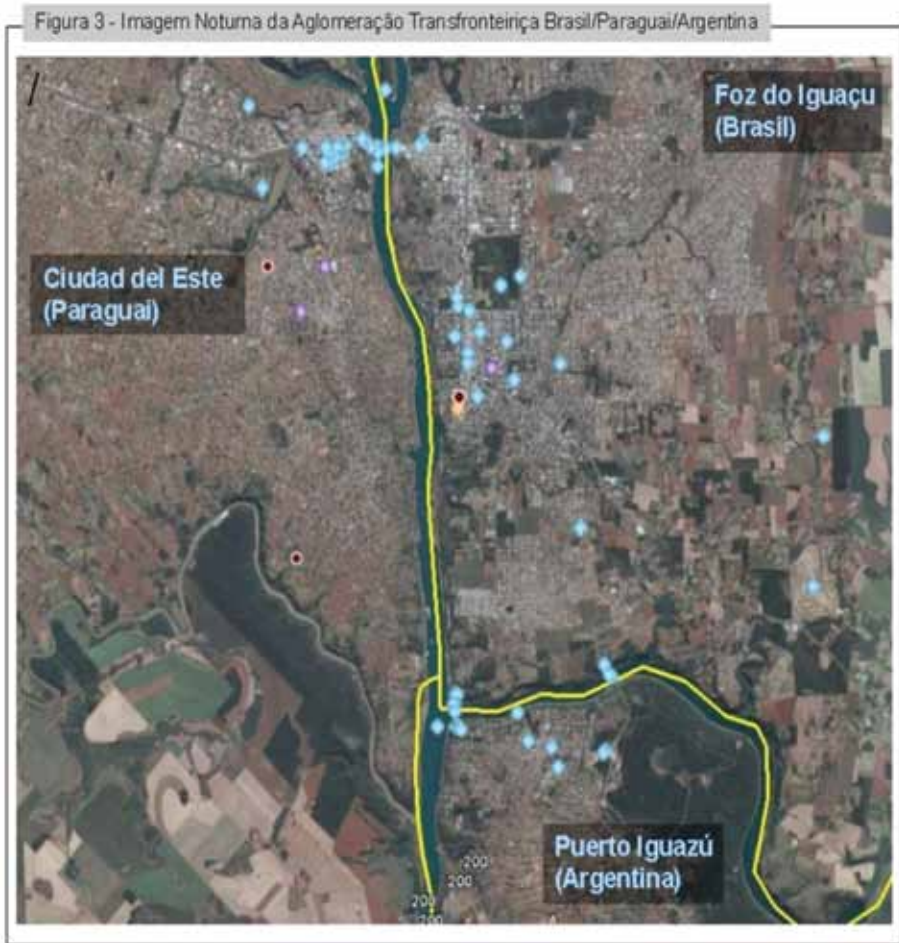
Se no caso da aglomeração de Foz do Iguaçu a usina hidrelétrica de Itaipu se desponta como uma obra superlativa, no caso de Guaíra, a ponte Ayrton Senna é considerada a maior ponte fluvial em curva com tobogã do Brasil, com aproximadamente 3,6 km de extensão e mais de 10 m de altura. Inaugurada em 1998, possibilitou a ligação entre o Norte e o Sul do país, como um prolongamento da rodovia BR163. Já Barracão e Santo Antonio do Sudoeste, municípios situados noutro vetor de comunicação transfronteiriça, pouco se valeram dessas obras, mantendo um crescente movimento de fluxos, porém em volume incomparavelmente menor ao da aglomeração de Foz do Iguaçu.

De um conjunto de efeitos gerados, os mais evidentes foram os relacionados ao incremento populacional e à configuração do aglomerado que fizeram com que o município de Foz do Iguaçu saltasse de uma população de 33.966 habitantes em 1970, para 136.321 ao fim de 1980, segundo o IBGE,

e desse início à configuração de um aglomerado urbano denso e extenso (figura 3). Nesse período, a população total de Foz do Iguaçu quadruplicou, ao mesmo tempo em que sua taxa de urbanização passou de 59%, em 1970, para 74% em 1980. Esse ritmo de crescimento decaiu na década seguinte, porém se mantém ainda expressivo perante o conjunto dos municípios paranaenses. Em 2007, a população estimada para o município, pelo IBGE, é de 309.113 habitantes.

Ciudad del Este, por sua vez, reproduziu crescimento similar. Dados da Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), do Paraguai, apontam que, em 1972, a municipalidade tinha 26.485 habitantes, que se elevou para 62.328, em 1982, revelando também intenso ritmo de crescimento, que prosseguiu chegando a uma população total, em 2005, de 260.594 habitantes. Embora partindo de uma base populacional bastante inferior ao das duas cidades vizinhas, a municipalidade de Puerto Iguazú é também impactada pelas obras de infraestrutura, mesmo que a Argentina não tenha feito parte do acordo binacional. Sua população triplicou após 1970, quando detinha 3.001 habitantes, para 10.250 em 1980 e em 2001, apresentou uma população total de 31.515 habitantes, conforme dados do Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), da Argentina.

FIGURA 3

Imagem noturna da aglomeração transfronteiriça – Brasil, Paraguai, Argentina

Fonte: Google Earth (2009).

Obs.: Os pontos azuis são a iluminação pública das cidades de Foz do Iguaçu, Ciudad Del Este e Puerto Iguazú, o que permite uma melhor visualização dos corredores rodoviários e da concentração urbana.

Tal ordem de crescimento causou ainda impactos relevantes sobre as administrações municipais, com diversificação e acréscimos de volumes de demandas sobre a gestão local. Além dessa crescente população fixa, um também crescente volume de população flutuante passou a ter acesso à região em busca de turismo, do comércio e de outras atividades – e que se repetem em todas as aglomerações –, cuja condição de passagem provoca demandas particulares e distintas aos já fragilizados poderes locais.

Como acontece em regiões de fronteira, a mobilidade humana é traço característico tanto no que se refere aos movimentos cotidianos de trabalhadores e consumidores, quanto na diversidade étnica, fazendo com que os próprios limites fronteiriços se tornem fluidos, transparentes no feixe de relações. Os movimentos pendulares para trabalho e/ou estudo são frequentes nessas áreas e, medidos com dados do Censo de 2000, do IBGE, bastante significativos em relação às saídas de Foz do Iguaçu, majoritariamente para o Paraguai (aproximadamente 12.900 pessoas) (IPARDES, 2008). O mesmo ocorre nas demais aglomerações, por menores que pareçam, como se constatou entre Barracão e Dionísio Cerqueira (SC), com fluxos significativos para a Argentina (IPARDES, 2009), e entre Guaira e Mundo Novo (MS), ou Guaira e o Paraguai. O fato de essa informação estar limitada ao território brasileiro não permite estimar quantas pessoas com origem nos países limítrofes buscam esses municípios para trabalho e/ou estudo, mas se infere que sejam também volumes expressivos.

De fato, com exceção de Santo Antonio do Sudoeste/San Antonio e Capanema/Andrezito, essas aglomerações configuram manchas de ocupação em continuidade, com cursos d'água servindo como elemento separador e grandes pontes servindo como elementos unificadores, no caso de Foz do Iguaçu/Ciudad del Este/Puerto Iguazú e Guaira/Salto del Guairá (figura 4). No caso de Barracão/Dionísio Cerqueira/Bernardo Irigoyen apenas uma pequena ponte, quase invisível, serve de passagem sobre pequeno curso d'água em meio a uma mancha de ocupação que não distingue os limites político-administrativos entre estados e países (figura 5).

FIGURA 4

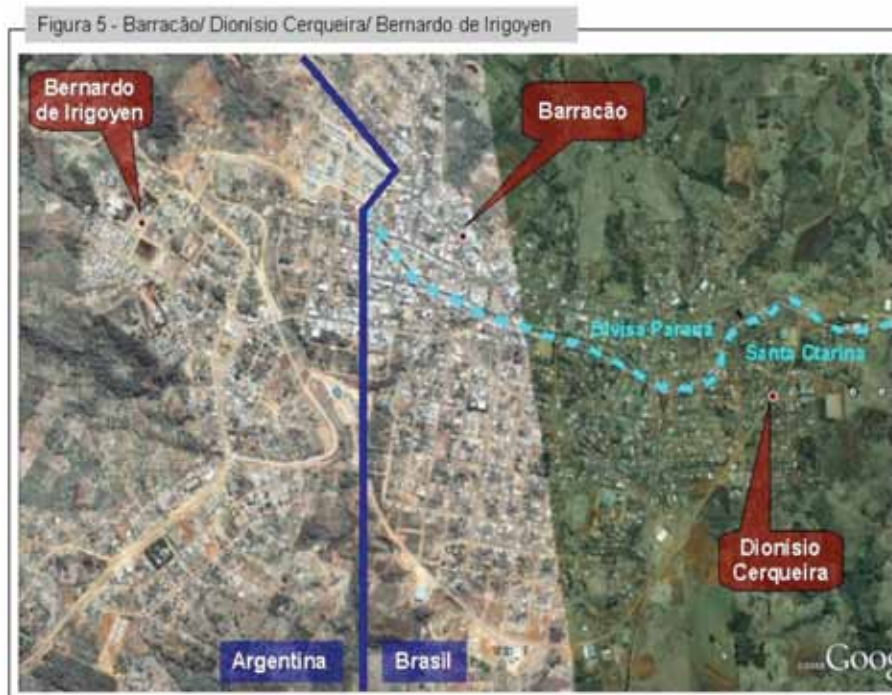
Guaira/Mundo Novo/Salto Del Guaira

Figura 4 - Guaira/ Mundo Novo/ Salto del Guaira



Fonte: Google Earth (2009).

FIGURA 5
Barracão/Dionísio Cerqueira/Bernardo de Irigoyen



Fonte: Google Earth (2010).

Obs.: Figura retrabalhada pelos autores (a linha de fronteira BR/AR foi estilizada).

Essas três aglomerações devem ser consideradas como os contatos transfronteiriços mais importantes do Paraná, demarcando a presença de escalas territoriais múltiplas. Escalas essas que resultam tanto dos limites político-administrativos dos países e dentro deles dos estados federados e municípios (ou províncias e municipalidades); que incluem unidades territoriais decorrentes de pactos transfronteiriços, estabelecidos em acordos bi ou tripartites; aquelas que surgem das intermediações pela presença de outras unidades da Federação, particularmente as decorrentes de projetos ambientais ou sociais; além das mais variadas escalas resultantes de mobilizações e articulações de segmentos da sociedade ou da ação de grandes corporações que se instalam na região. Tais aglomerações resultam, pois, de projetos governamentais de ocupação e da implantação de grandes infraestruturas, principalmente àquelas ligadas ao transporte e à circulação de pessoas e mercadorias, e representam um marco na integração, real ou virtual, interna e externa dessas porções territoriais, com desdobramentos e repercussões em seus tecidos urbanos, políticos, econômicos e sociais.

4 A DENSIFICAÇÃO DO COMÉRCIO TRANSFRONTEIRIÇO ENTRE BRASIL – PARAGUAI – ARGENTINA

Na aglomeração transfronteiriça de Foz do Iguaçu, Ciudad Del Este e Puerto Iguazú, Foz do Iguaçu se destaca como centro de comércio e serviços de maior complexidade, sendo espaço de localização de importantes infraestruturas, assim como exercendo a função de polo internacional de turismo. Essa função é compartilhada com Puerto Iguazú, que também oferece serviços e infraestrutura ao turismo, porém em menor escala, concentrados em sua pequena área central. Ciudad del Este caracteriza-se pela atividade comercial que mescla grandes galerias especializadas em eletroeletrônicos e informática, pequenos negócios e um amplo comércio informal de rua, conduzido pelos chamados *mesiteros*. Os produtos importados, livres de impostos, constituem o grande atrativo de turistas e, particularmente, de “sacoleiros”, que conferem maior densidade aos fluxos formais e informais estabelecidos entre a aglomeração, os consumidores dos três países e os fornecedores, particularmente os asiáticos.

A atividade comercial de Ciudad del Este assume algumas especificidades em relação às demais cidades, em especial, por estar vinculada a circuitos comerciais transnacionais que articulam esse espaço a centros distantes de produção e comércio.

Su configuración espacial difiere de la vecina Foz do Iguaçu, mientras en la primera el centro de la ciudad dista del Puente de la Amistad, en Ciudad del Este el centro está en la propia desembocadura del puente, como si se tratase de una prolongación del mismo. (...) El centro es una aglomeración laberíntica de miles de pequeños negocios, grandes galerías comerciales especializadas en electrónicos e informática y puestos de venta informal, a cargo de los llamados “mesiteros” que exponen su mercadería en las veredas. Los productos importados libres de impuestos atraen a los compradores de ambos lados de la frontera, en el llamado “turismo de compra” destinado a la reventa. También turistas atraviesan el puente en busca de productos a bajo precio (MONTENEGRO; BÉLIVEAU, 2006, p. 20).

A dinâmica dos anos 1970 – influenciada pela infraestrutura física instalada e da construção da Hidrelétrica de Itaipu – intensificou o crescimento populacional das três cidades e seus respectivos entornos, com maior peso em Foz do Iguaçu e Ciudad del Este. Intensificou também o rol de atividades do setor terciário e sua importância relativa perante outros aglomerados urbanos dos respectivos países, movimentando um expressivo contingente de pessoas/dia que passam pela aglomeração, constituindo uma categoria peculiar de população flutuante, caracterizada pela renovação diária de visitantes. Esse adicional não repete a sazonalidade das cidades turísticas, particularmente as balneárias, e agrega ao cotidiano uma população que não estabelece vínculos de posse, tampouco de identidade. Desse contingente de população flutuante, a grande maioria permanece na cidade o

suficiente para o percurso de compras. Trata-se de um cenário que exige maior atenção do administrador local na gestão dos interesses, muitas vezes antagônicos, de uma população que não habita na cidade e daqueles que nela residem.

Além de ponto de interseção entre três países, culturalmente distintos, um intenso movimento migratório se processou atraído pelas oportunidades econômicas e da construção civil, ampliando a diversidade de origens e a complexidade de relações, particularmente de âmbito identitário. A diversidade cultural dos moradores nativos, com forte presença indígena, particularmente no Paraguai, adquiriu ainda maior relevância pela presença de imigrantes internacionais de origens menos comuns nas demais cidades dos respectivos países, como árabes, chineses e coreanos. É populosa a colônia árabe instalada a partir dos anos 1960 em Foz do Iguaçu (a segunda maior do Brasil) e em Ciudad del Este, constituindo-se majoritariamente de libaneses, além de sírios, egípcios, palestinos e jordanianos. É também notável a presença de chineses e sul coreanos, estes tendo chegado mais recentemente. A principal vinculação desses migrantes com a região está na atividade comercial. Como observam Montenegro e Beliveau (2006, p. 21),

En Ciudad del Este se torna visible la multiplicidad de lenguas y nacionalidades, en las calles del centro es posible escuchar hablar árabe, guaraní, portugués y español, entre otras lenguas. La multiculturalidad se hace también evidente en vestimentas, oferta de “comida étnica” y otros diacríticos de la yuxtaposición de culturas. Mientras Foz do Iguaçu podría parecerse a cualquier ciudad del interior de Brasil, Ciudad del Este es un espacio singular, visiblemente marcado por la actividad comercial.

Neste espaço, a singularidade étnica amplia a diversidade religiosa, dando maior complexidade à sua qualificação de fronteira. A presença muçulmana, significativa no Paraná, está concentrada em Foz do Iguaçu, com 1.873 muçulmanos – dados de 1991 (WANIEZ; BRUSTLEIN, 2001). No Paraná, a participação proporcional é superior à do estado de São Paulo – em 1991, havia nesse estado 516 muçulmanos por um milhão de habitantes, contra 313 no estado de São Paulo. Conforme os autores, dois fatores, o tamanho médio da cidade e sua posição geográfica ante a infraestrutura viária implantada, contribuíram como atrativos a esses migrantes e, conseqüentemente, com o dinamismo da comunidade muçulmana em Foz do Iguaçu. Ícones dessa comunidade passam a marcar a paisagem urbana da cidade, como a mesquita inaugurada em 1983, o Centro Cultural e de Beneficência Islâmica, entre outros, buscando por intermédio da arquitetura uma aproximação com as raízes, a identidade e a cultura muçulmana.

Tabatinga (Brasil), Santa Rosa (Peru) e Letícia (Colômbia) são outros exemplos de fronteira tripla onde similar complexidade se revela. Nela, a migração envolve dois problemas fundamentais: a xenofobia dissimulada e a ausência de políticas internacionais de migração (OLIVEIRA, 2006). São cidades de pequeno

porte, distantes de outras cidades dos respectivos países, apresentando-se como portas de saída ou de entrada no território. Convivem com problemas, como o narcotráfico, o desemprego e o trabalho informal. Desde meados do ano 2000, quando o governo dos Estados Unidos aprovou o Plano Colômbia, os conflitos armados se acirraram e o fenômeno migratório desse país vem sofrendo o drama do crescente número de *desplazados* ou desalojados pelos conflitos, e que adentram a fronteira brasileira em busca do direito à vida.

Essas configurações acabam por constituir territorialidades particulares, compondo, assim, um espaço de múltiplas fronteiras, dada a quantidade de atores, interesses, pactos formais e informais, que fazem com que, por se tratar de um espaço de todos, pareça não pertencer a ninguém. São fronteiras de ordem econômica, social, antropológica, cultural, étnica e, principalmente, do desejo de usufruto das oportunidades que oscilam entre os três países e de suas peculiaridades. Fronteiras que demarcam territorialidades a serem identificadas, reconhecidas e compreendidas como agentes intervenientes na produção do espaço transfronteiriço e em suas relações com o exterior.

Evidência formal está na criação de “territorialidades específicas, onde os regulamentos internos ao país são relaxados e modificados” (MACHADO, 1998, p. 3). É o que se observa na criação das zonas de livre-comércio, como territórios especiais, sujeitos à legislação específica no interior dos Estados Nacionais.

Esses lugares de comunicação, ao estarem sujeitos à legislação especial, permitem a realização de operações comerciais e cambiais não sujeitas à regulamentação específica dos estados respectivos. A fluidez dos limites e a conseqüente possibilidade de driblar os circuitos oficiais podem beneficiar os habitantes da faixa de fronteira, mas existem indicadores de que o maior beneficiário é a economia paralela dos países limítrofes. No Brasil é bastante conhecida a centralidade de Foz do Iguaçu para os circuitos de “sacoleiros”, assim como Ciudad del Este se transformou em lugar central para operações de evasão fiscal e lavagem de dinheiro através do circuito bancário (MACHADO, 1998, p. 4).

A presença dessa área de comércio aberto atrai uma população oriunda dos mais diversos estados brasileiros, os chamados sacoleiros, que para lá se direcionam na busca de viabilizar renda, estabelecendo, em um segundo momento, conflitos com o comércio formal em seus locais de origem. Este movimento de despossuídos, transeuntes, empresários de si próprios, transfere para o aglomerado urbano uma presença instável que não cria raiz, mas faz sombra sobre o cotidiano local. Um caldo de cultura sem firmar compromisso, fazendo girar uma economia pouco formal, embora consolidada. Esse comércio informal, rotineiro, por vezes tensiona as relações bilaterais, particularmente no caso do Brasil/Paraguai. Porém, de modo geral, dinamiza as relações comerciais locais.

A partir de uma publicação na revista *Forbes*, datada de 1996, que apontava Ciudad del Este como terceiro centro internacional em importância comercial (depois de Miami e Hong Kong), tornaram-se inúmeras as especulações a respeito da superioridade desse espaço em relação a outras aglomerações, particularmente dos respectivos países. Essa informação merece ser confirmada, antes de se tecerem conclusões. De qualquer modo, por mais representativa que seja a movimentação comercial e financeira nessa cidade, ela em grande parte está apoiada na ocupação informal, que é ainda a principal forma de atividade econômica da população na área (TORRES, 2007).

A cidade tornou-se uma vitrine de produtos de qualidade questionável, eletroeletrônicos, na maioria das vezes, obsoletos nos principais mercados consumidores mundiais. Porém, a diversidade desses produtos e a aceitação garantida pelo consumidor final compensam os riscos de burlar o controle da fiscalização, ou dos assaltos a ônibus, comuns no lado brasileiro. Os produtos atraem pela similaridade com as marcas de renome internacional e são oferecidos na forma de cópias, duvidosas, mas com preço competitivo; ofertam mercadorias recorrentes, “da moda”, que prescindem de um aparato de *marketing* local, pois se apropriam e usufruem da publicidade dos próprios fabricantes.

Ninguém exige certificado de garantia: ‘*la garantía soy yo*’. A imitação barata e a ameaça que esse consumo consciente vem provocando no mercado de produtos de primeira linha fazem com que seus fabricantes reajam por meio de campanhas institucionais objetivando fixar suas marcas e ressaltando a qualidade e a durabilidade expressas em certificados de garantia por redes autorizadas de atendimento ao consumidor. Como num filme classe B, fachadas se transformam em lojas, e grifes ligeiramente alteradas confundem os consumidores apressados. Alterações sutis em marcas consagradas dão nome a produtos de segunda linha: o Mac Donald’s virou Mac Doland’s. O resultado visual deste cenário é uma reprodução quase fiel; no entanto, a frágil fidelidade da falsificação não se sustenta devido à baixa qualidade da estruturação urbana. Paradoxalmente, a aquisição de produtos quase sempre descartáveis passa a assumir a importância de uma compra de bens duradouros (KLEINKE *et al.*, 1996, p. 30-31).

Assim, fronteiras se rompem e se acentuam com o livre trânsito de produtos piratas, mas também com o contrabando, a fuga, o lícito e o ilícito, pela desigualdade econômica, pelas mazelas sociais, e ainda pela difusa ordem de competências entre países, estados/províncias e municípios, deixando fluir perversos impactos sociais e ambientais. Em suas relações interiores, o espaço fronteiriço é também particularizado por um convívio interdependente, e este, pouco conflituoso, entre variadas origens étnicas, que peculiarizam as mutações espaciais e a dinâmica das relações sociais, assim como pelas relações entre os âmbitos local, regional, nacional e transnacional, além dos interesses extralocais que, de certa forma, também interferem sobre ele.

Como resultado, a espacialidade resultante desse conjunto de relações e interações define um contexto geopolítico de elevada importância, desenhando uma posição de centralidade geográfica na região e favorecendo sua função como ponto de interseção entre os três países.

5 A INSTITUCIONALIDADE PARADOXAL DA FRONTEIRA

A fronteira estabelece uma relação entre Estados Nacionais separados por limites físicos ou abstratos em contraposição às relações cotidianas de convivência decorrentes da expansão do povoamento e da dinâmica econômica. Em síntese, uma linha material ou imaginária, historicamente institucionalizada, que se esmaece diante dos movimentos de produção/construção real deste mesmo espaço. Embora ostensivamente cercadas pelos mais diversos aparatos de controle, as fronteiras e limites refletem e propiciam interdependências e dinâmicas inter-relacionais que extrapolam a formalidade, em uma ação capaz de suplantar, de forma legal ou não, as barreiras de sua existência.

Conforme Machado (1998, p. 1), a palavra fronteira implica historicamente o que sua etimologia sugere: “aquilo que está na frente”. Essa origem mostra um uso associado não a um conceito legal, político ou intelectual, mas a um fenômeno da vida social espontânea, indicando a margem do mundo habitado. Com o desenvolvimento dos padrões de civilização acima do nível de subsistência, as fronteiras tornaram-se lugares de comunicação e, por conseguinte, adquiriram um caráter político. Apesar disso, não tinham a conotação de limite. “Na realidade, o sentido de fronteira era não de fim, mas do começo do Estado, o lugar para onde ele tendia a se expandir” (MACHADO, 1998, p. 1-2).

Contrapõe-se a limite, que significa “o fim daquilo que mantém coesa uma unidade político-territorial” (*op.cit.*, p. 2). Segundo essa autora, tal conotação política foi reforçada pelo moderno conceito de Estado, em que a soberania corresponde a um processo absoluto de delimitação territorial, legitimando o uso da força física, as normas, a moeda, os impostos, a existência de uma língua nacional, entre outros elementos constitutivos do Estado, “correspondendo ao território cujo controle efetivo é exercido pelo governo central (o estado territorial)” (p.2).

Assim, a fronteira está orientada “para fora”, podendo ser um fator de integração, por constituir-se em uma zona de interpenetração, enquanto os limites estão orientados “para dentro”. Daí, enquanto a fronteira pode desenvolver interesses distintos aos do governo central, o limite jurídico do Estado é criado e demarcado por ele enquanto um polígono abstrato que funciona como “fator de separação, pois separa unidades políticas soberanas e permanece como um obstáculo fixo, não importando a presença de certos fatores comuns, físico-geográficos ou culturais” (MACHADO, 1998, p. 3).

Fazendo uso indistintamente dos dois conceitos, os limites e o controle fronteiriço são acionados segundo conjunturas, ora no sentido amplo de fronteira, permitindo o traspasse, acenando com a integração dos povos, ora no sentido restritivo de limite, impondo barreiras ou sumariamente excluindo a possibilidade de cruzamentos em uma ou em qualquer direção.

Machado (1998, p. 1), buscando diferenciar o sentido entre limite e fronteira, argumenta que “o limite jurídico do território é uma abstração, gerada e sustentada pela ação institucional no sentido de controle efetivo do Estado territorial, portanto, um instrumento de separação entre unidades políticas soberanas, a fronteira é lugar de comunicação e troca”.

Porém, a inflexibilidade e a rigidez dos limites territoriais a serem respeitados pelos povos da Nação ou por aqueles que a ela se dirigem vivenciam relações de troca essenciais a sua existência. Pautada no intercâmbio de pessoas e mercadorias, a fronteira, cuja transposição deveria obedecer às exigências impostas por mecanismos de controle formal do limite territorial, proporciona a expansão dos povos para além do limite jurídico do Estado, desafiando a lei territorial (MACHADO, 1998). Às vezes, criando uma situação potencialmente conflituosa, obrigando a revisão dos acordos diplomáticos, outras vezes, com mais flexibilidade, criando zonas de nacionalidade híbrida – cabe lembrar expressões cunhadas pelo senso comum, como: “brasiguayos” ou “brasilguaio”, “portunhol” ou “portuñol”, nas fronteiras brasileiras com países de língua espanhola, ou o “texmex”, na fronteira mexicana com o Texas.

Machado (1998) chama atenção para o desafio ao conceito de “lei territorial”, representado pela situação de fluidez e imprevisibilidade nas faixas de fronteira, onde pouca lei e pouco respeito à lei desafiam os limites de cada Estado. Esse processo de diluição dos limites nacionais se deve à multiplicação de redes transfronteiriças e à competição entre diferentes sistemas de normas, induzidas pelos próprios Estados e por grandes organizações, legais e ilegais.

Frente a essa instabilidade, a circulação informal, organizada em torno de relações de parentesco, amizade, e mesmo etnicidade, é reforçada em detrimento da circulação regulada pela lei. Nesse contexto, os nichos de corrupção se multiplicam, envolvendo desde o tradicional bastião da corrupção que é a burocracia das aduanas, grupos sociais com negócios na faixa de fronteira, até organizações sediadas fora da faixa, mas que se aproveitam, de forma permanente ou intermitente, das oportunidades de lucrar com os diferenciais de legislação, de moeda ou de risco (MACHADO, 1998, p. 5).

Esses movimentos e apropriações dos espaços fronteiriços reforçam a histórica e permanente preocupação dos Estados Nacionais no sentido do controle, do vínculo e do estímulo à coincidência entre os significados de limite e fronteira,

em uma convergência conceitual, atribuindo-lhes sinonímia. Em um cenário de mudanças rápidas e de difícil assimilação, emerge a sensação nostálgica de um país como um “sistema fechado”, protegido por seus próprios limites. Nesses casos, a permeabilidade presente nas fronteiras passa a ser entendida como algo nocivo, ameaçador à integridade da Nação; uma metáfora na qual a porosidade das fronteiras resume tudo de negativo que se identifica em um país (MACHADO, 1998). No caso brasileiro, as ações do Estado, valendo-se do seu aparato de polícia, fazem-se menos no sentido da garantia ou afirmação de uma identidade nacional, e muito mais na defesa de segmentos específicos presentes do capital no país – lembrando que o capital não tem pátria –, bem como dos anseios de uma maior arrecadação fiscal calcada em uma imagem de eficácia do poder público. Entre a porosidade e o limite, a autora conclui que há uma simbiose que se manifesta na manipulação e na ambiguidade do estatuto de legalidade/ilegalidade das transações, seja por meio dos Estados, seja por parte dos circuitos do capital/comércio ou dos indivíduos.

Muitos estudos discutem que as áreas fronteiriças podem funcionar como espaços de criação de possibilidades de desenvolvimento, áreas de transição, contato, articulação, com especial vivacidade e dinamismo próprio. As cidades contíguas que se estendem entre países e exercem, muitas vezes, atividades econômicas similares e funções urbanas complementares poderiam dar origem a estruturas bi/trinacionais com articulação produtiva e transformação territorial (CICCOLELLA, 1997; OLIVEIRA *et al.*, 1999). Entretanto, contrapondo-se ao espaço único de ocupação, prevalecem ainda tensões históricas fronteiriças e, mais que tudo, assimetria entre as partes, levando a quadros de expressiva desigualdade, que potencializam os mais diversos tipos de conflitos.

Tais compreensões reforçam a importância da presença do Estado no planejamento e na gestão (mediação) desses espaços, a partir da consciência de suas particularidades e das dificuldades de controle da mobilidade econômica e populacional, de modo a desconstruir a noção de um mosaico de pedaços de países independentes que se avizinham, e formular e efetivar políticas integradoras. Enfim, que o Estado assuma no planejamento e na gestão o enfrentamento das restrições à mobilidade dos fatores de produção que ocorrem nessas regiões peculiares, e supere as dificuldades que tais limitações impõem à concretização de um espaço econômico articulado.

Romper fronteiras e limites significa a abertura para fluxos que não só aproximam lugares como ampliam possibilidades de sua inserção em uma mesma dinâmica econômico-social. Essa perspectiva de extensão “para fora” da sua esfera de influência pode reorientar a posição e a abrangência da polarização do aglomerado urbano transfronteiriço, com reforço à sua centralidade em um amplo raio que interpenetra os países.

6 UMA CONSTRUÇÃO SIMBÓLICA: DAS TRÊS FRONTEIRAS À TRÍPLICE FRONTEIRA

Por muitos anos, o símbolo dessa região transfronteiriça eram os marcos das Três Fronteiras: obeliscos situados na confluência dos rios Paraná e Iguazu, posicionados em pontos estratégicos dos territórios de onde podem ser avistados dos três países. Ícone de um período de entrelaçamento de relações amistosas, esses marcos deixaram de ser objeto de visita obrigatória. A própria expressão que os denomina – Três Fronteiras – aos poucos foi sendo substituída por “tríplice fronteira”. Se, em princípio, essa mudança aparenta ser uma simples recorrência à sinonímia, buscando suas origens percebe-se que ela decorre de uma sutil, lenta e elaborada construção simbólica, provavelmente menos ligada à concepção dos moradores da região sobre ela mesma e mais afeta a uma construção exógena, introjetada no imaginário local.

Rabossi (2004) e Montenegro e Béliveau (2006) exploram essa construção do imaginário coletivo, no processo de produção social do espaço em torno da ideia da tríplice fronteira, como uma ação deliberada recente, situada ao fim dos anos 1990. Segundo os autores, essa denominação emerge a partir da suspeita da presença de terroristas islâmicos na região, após atentados à Embaixada de Israel, em Buenos Aires, em 1992, e à Associação de Mutuários Israelitas Argentinos (Amia), em 1994. Mostram que em março de 1996 a denominação é incorporada oficialmente pelos governos dos respectivos países no Acordo dos Ministros do Interior da República Argentina, da República do Paraguai e de Justiça da República Federativa do Brasil, assinado em Buenos Aires. Dois anos depois, em janeiro de 1998, é assinado o Plano de Segurança para a Tríplice Fronteira, que cria comissões e ações específicas para a área.

Montenegro e Béliveau (2006), a partir de investigação empírica, analisam a emergência de tensões e conflitos em torno da integração cultural, alguns dos quais articulados externamente à região, recebidos e contestados pelos atores locais. Trabalham a justaposição “diversidade e conflito”, indagando sobre as representações da alteridade nacional, étnica e religiosa que resultam dos fluxos culturais e simbólicos, além dos comerciais ou econômicos; chamam atenção para o fato de que a aparente fluidez acaba por reforçar identidades fechadas – religiosas, nacionais, regionais. Tais identidades, em determinados momentos, assumem uma expressão de plasticidade, hibridez e compatibilidade; em outros, de recíproca desconfiança, da invenção do “perigo do estrangeiro”.

Para as autoras, a região se converteu em uma metáfora das zonas cinzentas e dos espaços sob a ameaça imprevisível do “terrorismo global”. Após 2001, a região torna-se alvo de notícias na imprensa nacional e internacional, sob um discurso jornalístico que a relaciona a um espaço transnacional que escapa aos controles estatais, e com vínculos a eventos como os atentados ao World Trade Center, em Nova York. Tais notícias baseiam-se em circunstâncias locais, como

a concentração de imigrantes árabes e o descontrole existente sobre os fluxos comerciais realizados na confluência dos países. Além da imprensa, as autoras apontam que a construção simbólica da tríplice fronteira teve subsídios também do Departamento de Estado dos Estados Unidos.

Publicação de origem militar (ABBOTT, 2005) afirma que a área é ideal para o surgimento de grupos terroristas, dada a falta de fiscalização, que contribui para o acesso ilegal a armas e tecnologias avançadas, assim como para a movimentação e esconderijo de criminosos; também para a abundância de atividades ilícitas, como lavagem de dinheiro, vendas de armas, tráfico de drogas, falsificação de dinheiro e documentos, pirataria. A publicação refere-se ainda ao apoio de “uma população compassiva de onde recrutam novos membros e disseminam mensagens globais”, e admite que, “embora essa área não seja atualmente o centro de gravidade para a guerra total contra o terrorismo, ela tem um lugar importante na estratégia contra o mesmo” (ABBOTT, 2005, p. 18). Essa afirmação, de certa forma, vem para justificar a presença da base militar americana na região.

A publicação aponta diretamente a grupos terroristas islâmicos, supostamente articulados em redes, que estariam usando a região para criar base de ataques aos Estados Unidos. “*Por cierto, miembros, facilitadores y simpatizantes de organizaciones terroristas islámicas están presentes en nuestra región*” afirma o almirante Jim Stavridis, chefe do comando sul dos Estados Unidos, em artigo publicado na revista *Americas Quarterly*” (apud EXCELSIOR, 2007, p. 2). O almirante afirma ainda que a organização libanesa Hizbolá é o grupo mais ramificado na América Latina, e que há indicadores de uma presença operacional e de potencial para ataques. Essa presença, enquanto uma força-tarefa multinacional, estaria estabelecida na tríplice fronteira. Tal convicção não é confirmada por autoridades brasileiras, prevalecendo um exercício de representações.

A questão do terrorismo segue em um nível similar à do narcotráfico.

Para la política norteamericana es uno de los problemas fundamentales de la seguridad de América Latina. Lo digo con absoluta seguridad de conocimiento de que esto es así, éste es un tema delicadísimo, ellos están absolutamente seguros de que el problema de la AMIA y la embajada israelí en Buenos Aires está vinculado con el terrorismo, que allí hay narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de arma, y demás (TORRES, 2007).

Enquanto a presença terrorista é contestada por moradores da região, os demais atos ilícitos são frequentemente noticiados pela mídia e presenciados à luz do dia por esses mesmos moradores.

Mais que sobre o espaço transfronteiriço como um todo, as observações a respeito dos ilícitos recaem intensamente sobre Ciudad del Este. A informalidade na circulação ilegal de cigarro, armas e componentes eletrônicos, e as falsificações

de marcas acabam sendo uma condição de crescimento, cuja superação exige uma alternativa econômica e formas de controle ausentes na atual política econômica dos países. Segundo Torres (2007), “Ciudad del Este es un territorio ingobernable y por lo tanto, si uno quiere hacer algo ilegal, es el lugar más propicio para poder hacer cualquier cosa”. O autor afirma ainda que “Ciudad del Este no es Paraguay, y Paraguay no es Ciudad del Este, dado que finalmente es una amenaza para el propio Paraguay también. Sin embargo, los EE.UU. no necesitan traer a sus militares al territorio”. E acrescenta, “tampoco se puede estigmatizar a los pobres árabes”.

Para concluir, concorda-se com Montenegro e Béliveau (2006, p. 15-16), que admitem que:

Construida como “región” la TF parece participar de los aspectos simbólicos que permean el concepto, aquellos que señalara Pierre Bourdieu: aparece como una unidad física y social delimitada por el conjunto de agentes que aspiran al monopolio de imponer una definición legítima de las divisiones del mundo social. (...) Como área de intersecciones, más allá de las fronteras, muestra justamente lo que al decir de Bourdieu son en realidad las fronteras, vestigios de actos de autoridad, que consisten en acciones de circunscribir los territorios, en imponer definiciones que realizan el sentido de consenso sobre la unidad o identidad de un espacio.

A soma desses processos reforça manifestações de um imaginário de medo e insegurança. Sob a alcunha outorgada da tríplice fronteira, da “zona de guerra do Cone Sul” (CARNEIRO, 2007), a visibilidade adquirida pela região confunde-se e sobrepõe-se ao cotidiano dos moradores locais. Por mais convincentes que se tornem os argumentos, um contradiscurso se articula na região, aglutinando mobilizações em defesa da diversidade cultural e da biodiversidade, assim como referentes à responsabilidade social dos governos diante das desigualdades. Organizações ecologistas, mídia ou agências de notícias alternativas, organizações sociais, lideranças religiosas e fóruns sociais regionais vêm configurando uma “constelação ideológica” que começa a questionar as definições da imprensa e dos organismos oficiais, e a definir a tríplice fronteira, mais propriamente, como objeto de cobiça de recursos naturais, por parte de interesses de outros países estrangeiros (MONTENEGRO; BÉLIVEAU, 2006).

Dessa forma, no caso da porção transfronteiriça, a construção social da ideia de tríplice fronteira introduz novos elementos à discussão conceitual.

Como espacio de fronteras muestra un estado anterior de relaciones de fuerzas, el producto histórico de las determinaciones sociales, “fabricadas por autoridad” y, como otras clasificaciones “naturales”, nada tiene de natural. De allí que esas mismas definiciones estén siempre sujetas a ser contestadas en el campo de lucha de las definiciones legítimas en el que intervienen actores con intereses diversos (MONTENEGRO; BÉLIVEAU, 2006, p. 16).

7 O ILÍCITO EXPLÍCITO: NOTAS SOBRE A ECONOMIA INFORMAL NA FRONTEIRA

Devido à baixa capacidade de controle por parte das autoridades oficiais sobre o vai e vêm de pessoas e mercadorias em áreas de fronteira, costuma-se dizer que essas regiões são dotadas de certa “porosidade”. Ciudad del Este exemplifica bem essa porosidade no “livre comércio” de produtos eletrônicos, químicos e bélicos que configura uma das principais atividades econômicas da cidade, sendo responsável por milhares de empregos diretos e indiretos.

A legião de brasileiros, autodenominados microempresários, que para lá cotidianamente se dirige, oriunda das mais diversas regiões do Brasil, busca na fronteira a realização de suas expectativas de geração de renda. Tal atividade econômica movimenta alguns milhares de reais por dia que, por circularem, majoritariamente, no ciclo informal ou ilegal da economia, envolvem também uma série de riscos aos comerciantes no transporte e na negociação das mercadorias. Esses riscos vão desde ludibriar o controle disciplinar do Estado até enfrentar o banditismo presente nas rodovias, no percurso de ida e volta.

A despeito das dificuldades, a distribuição e o consumo dos produtos oriundos da fronteira nas mais diversas cidades brasileiras não cessam. A popularidade desses produtos não só viabiliza a geração de renda para aqueles que os comercializam, como possibilita o acesso a tais mercadorias por parte de um consumidor de menor renda.

Para os consumidores de maior renda, cassinos localizados nos dois países fronteiriços atraem turistas e visitantes para a região. Proibidas as casas de jogos em território brasileiro desde os anos 1950, esses cassinos se apresentam como importante fator na atividade econômica daquelas cidades.

Los casinos, uno en Argentina y dos en Paraguay, reproducen algo del glamour de los grandes centros de juegos de Las Vegas, Atlantic City, Caribe y del Principado de Mónaco, con salones con espejos, iluminados y climatizados, shows musicales de artistas brasileiros, argentinos y paraguayos y croupier elegantes. El más sofisticado es el casino argentino, pero los paraguayos no dejan nada que desear (FRONT, 2004).

Associa-se à presença dos cassinos a lavagem de dinheiro, fruto de outros ilícitos. Também de enorme gravidade, no caso de Foz do Iguaçu, algumas análises sobre violência, exploração sexual, entre outras, reforçam o tom de “terra de ninguém” de sua posição fronteiriça. Segundo Carneiro (2007), percepções coletivas de insegurança, medo e desconfiança emergem associadas à violência na cidade de Foz do Iguaçu, favorecidas por uma trama específica de relações fronteiriças que singulariza a questão. Um discurso do medo do crime tem sido incorporado às práticas locais e vem alterando o modo de vivência cotidiana, comportamentos, atitudes e relações com o espaço público. No âmbito dessas fronteiras internacionais, a incidência tanto da chamada violência difusa como do crime organizado vem apresentando incremento significativo e diversificado.

Indicadores confirmam esse incremento, colocando Foz do Iguaçu na primeira posição no *ranking* das taxas de homicídio entre os municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes: 107,8 homicídios por 100 mil habitantes em 2005 – em 1998, correspondia a 76,59 e em 2001 a 82,84 –, ou um total de 325 homicídios em 2005, conforme dados da SENASP, segundo Carneiro (2007).

No caso de Foz do Iguaçu, é recorrente o discurso criminalizador das fronteiras – e em particular à cidade paraguaia Ciudad del Este. Em relação àquele lugar concreto, a área da tríplice fronteira, o discurso corrente nos meios de comunicação parece condensar todos os problemas: narcotráfico, contrabando, terrorismo islâmico, máfias transnacionais, crime organizado, criminalidade financeira, e violência em geral. Os bairros pobres também são citados como lugares problemáticos e que se caracterizam pela ausência do poder público, de recursos, de controles e ordem (CARNEIRO, 2007, p. 6).

Exacerbando o espectro da contravenção,

O comércio de drogas ilícitas tem o caráter de atividade transnacional, opera em escala global, mas seus lucros dependem do risco que representam as diferenças de legislações e o controle de limites de cada estado nacional. O comércio de drogas e o comércio de dinheiro (moeda, papel ou crédito) compartilham a mesma ambigüidade – a de potencializar os lucros, ao atuar de forma transnacional e, ao mesmo tempo, de se beneficiar das diferenças jurídicopolítico-econômicas entre os estados nacionais (MACHADO, 1998, p. 6).

É todo esse conjunto de particularidades que torna essas cidades de fronteiras tão peculiares e suas dinâmicas cotidianas tão complexas marcadas por situações de conflito. A complexidade dos problemas ali existentes faz com que a gestão desses espaços exija um amplo diálogo entre as partes envolvidas, bem como criatividade na elaboração de propostas alternativas para o enfrentamento do limite entre o legal e o ilegal.

8 O DESAFIO DA GESTÃO DO ESPAÇO TRANSFRONTEIRIÇO

A gestão de aglomerados urbanos *per se* é um processo de difícil articulação, dado que estas se constituem em cidades localizadas sobre muitas unidades político-administrativas autônomas. Daí, um grande desafio a romper é de ordem escalar. No Brasil, a grande maioria dos aglomerados urbanos enfrenta as dificuldades criadas pela autonomia municipal, por fragmentar decisões que deveriam ser tomadas em uníssono. Em algumas, maiores dificuldades resultam ainda da sobreposição de outras escalas de autonomia às já existentes, como a dos estados federados e a dos países, com legislações distintas e com políticas macroeconômicas também distintas, como ocorre nas aglomerações transfronteiriças. Nelas, o fenômeno urbano, o espaço econômico e os aspectos culturais, por mais que

possuam similaridades, sofrem a limitação de barreiras políticas, financeiras e legais no fluxo de pessoas e mercadorias, acentuando as diferenças nos traços das várias identidades.

No caso de aglomeração transfronteiriça, Rolim (2004) descreve a situação de legalidade, mediante relações de cooperação ou coexistência pacífica entre os países, que se caracterizam por certa mobilidade de bens, pessoas, serviços e capitais, condicionadas pelas barreiras alfandegárias e por outras restrições legais à mobilidade dos recursos, bens e serviços. Afirma também que o Mercosul, se por um lado facilitou o fluxo de mercadorias entre os países, por outro colocou maior rigor nas regras dessa comercialização, estabelecendo controles mais detalhados das mercadorias em circulação, e atribuiu às negociações diplomáticas a regulamentação administrativa desses fluxos. Essas negociações nem sempre contemplam as exigências ou as urgências de um espaço cuja dinâmica não obedece aos rigores dos acordos, tampouco aguarda a vagarosa tomada de decisões.

A dinâmica transfronteiriça de Foz do Iguaçu, Puerto Iguazú e Ciudad del Este exige que se discuta a viabilidade da integração do planejamento e gestão dessas unidades político-administrativas, posto que a presença física dos limites territoriais encontra-se cada vez mais intermitente: desaparece em relação ao fato urbano, mas persiste pela imposição político-administrativa.

Nessa aglomeração, que se constrói fundamentalmente segundo interesses externos ao espaço urbano ocupado, os componentes exógenos dificultam a ação do gestor público municipal. Metas e prioridades locais são submetidas a controles e decisões decorrentes de diversos interesses, sejam eles nacionais, macroeconômicos, de grandes grupos do comércio e serviços, de grandes indústrias internacionais, da população flutuante e de acordos do Mercosul.

Assim, oportunidades e interesses diversos passam a ser o elemento formatador da estruturação urbana desse aglomerado, tendendo a privilegiar os interesses externos e não os do cidadão-morador. É evidente, pois, que se estabelece uma disputa entre uma cidade para moradores e uma cidade para visitantes/consumidores.

A integração que ocorre de fato resulta dos diferentes usos realizados pelos diversos agentes que atuam nesse espaço, de forma pontual e mais dirigida àqueles que dispõem de recursos para adquirir os serviços, usufruir de determinada função ou ter acesso à infraestrutura urbana. Se, por um lado, necessidades geram integrações pontuais, situações emergenciais também contribuem para que serviços e infraestruturas das três cidades sejam apropriados indistintamente pela população dos três países. Serviços públicos especializados em saúde, por exemplo, a despeito de suas limitações, são usados muitas vezes independentemente do país de origem do paciente.

Assim, definitivamente o que mais conforma a integração – e aí é que essa porção transfronteiriça se distingue de outros aglomerados urbanos – são as oportunidades apropriadas não importando o lado da fronteira em que são ofertadas, criando a ideia de “paraísos” efêmeros. Paraíso para os moradores do complexo que conseguem se apossar das oportunidades que são territorialmente mutantes, e paraíso para os habitantes de fora do complexo que, apesar de muitas vezes trazerem impactos negativos, geram empregos e renda por meio de turismo, compras e negócios.

Conscientes ou inconscientes da integração, as populações residentes e flutuantes cruzam a fronteira e, buscando oportunidades efêmeras, formatam, igualmente, uma integração efêmera. Diante dessa dinâmica, constituída por avanços pontuais, por situações emergenciais e pela busca de oportunidades, é ainda maior o desafio do planejamento e gestão como instrumentos capazes de redirecionar ocupações, constituir relações ou mesmo ordenar a integração.

No sentido inverso, outra questão pendente é avaliar a condição de enclave da aglomeração transfronteiriça em relação aos espaços regionais onde se insere nos respectivos países, ou seja, se existem ou não vínculos entre as atividades desenvolvidas por ela e suas porções vizinhas (ROLIM, 2004). Em situações de enclave, é um imperativo que a atividade de planejamento busque a integração destes com as regiões do entorno – em ambos os lados da fronteira – dado que possibilitariam alavancar economias de aglomeração no conjunto todo.

A presença de Itaipu pode contribuir para reforçar esse tipo de configuração, em uma condição ainda mais pontual, restrita à própria empresa. Contribui também para a constituição de um conjunto de municípios cujas receitas são acrescidas de recursos provenientes de *royalties*, e cuja *performance*, no que concerne à formulação e implementação de ações que otimizem os recursos agregados, é restrita à esfera municipal, podendo ampliar as assimetrias na região.

Um contínuo bom relacionamento entre os fragmentos das aglomerações transfronteiriças se efetiva independentemente da constituição de sistemas formais de gestão compartilhada do espaço. A velocidade do exercício cotidiano na busca da viabilidade social e econômica por moradores ou consumidores passageiros se manifesta na construção, destruição e reconstrução do espaço, para além do poder instituído. Mesmo que se feche a passagem de um país para outro, o que frequentemente acontece, os atalhos surgem na periferia do formal, na transgressão dos limites; a obsolescência das ações gestoras se manifesta nos primeiros conflitos.

Convivendo com esse anacronismo entre o aparato legal fragmentado e as alternativas às exigências de um cotidiano limitado por ofertas e barreiras, a aglomeração transfronteiriça passa a usufruir de um jogo de oportunidades que vagueiam de um a outro país. Oscilações cambiais ativam ou revertem as direções

do fluxo de consumo e de negócios; a conjuntura de preços favorece ou desfavorece determinados produtos; as alterações de mercado beneficiam ou privam o consumidor, fortalecem o negócio ou impõem o redirecionamento das atividades, às vezes implicando mudança de território; políticas nacionais trabalhistas com maior ou menor rigidez tornam os mercados de trabalho ora mais ora menos atraentes, e fazem com que os trabalhadores enfrentem maior mobilidade.

Outras oportunidades institucionais, como diferentes alíquotas de impostos, legislação e controles mais ou menos rígidos, incentivos fiscais, disciplinas de uso do solo, etc., podem constituir vantagens que são ao mesmo tempo diversas e efêmeras, garantindo ganhos temporários à população residente nessas cidades. A temporalidade, quase uma sazonalidade, passa a ser importante, construindo um cenário contínuo de oportunidades que, ao se deslocarem entre as fronteiras, provocam mudanças nas respectivas dinâmicas urbanas, ora positivas, ora negativas (KLEINKE *et al.*, 1996, p. 34).

Tais oscilações que alternam as oportunidades reforçam e/ou esvaecem a demarcação das fronteiras. As relações cotidianas estabelecem pactos menos insustentáveis, ainda que informais, de cooperação e parcerias, não propriamente entre os países, mas entre os atores que continuamente perpassam as três fronteiras. Um espaço que não pertence a ninguém, embora georreferenciado por todos, “um paraíso dos outros” que compele as competências locais para o exercício do poder. “Isto significa a própria negação da fronteira” (KLEINKE *et al.* p. 35) – um espaço dos homens, dos trabalhadores, ainda que por vieses informais, clandestinos ou bandidos no exercício de sua reprodução. A quem pertence um país, ou a interseção de três países, quando o Estado Nação parece não fazer muito sentido e a mercadoria tem no indivíduo que a comercializa a sua garantia? E, assim, perpetua-se a velha frase: “*la garantía soy yo!*”.

9 ALGUNS PONTOS INCONCLUSOS

Inúmeras são as questões remanescentes que envolvem a discussão das aglomerações transfronteiriças. Entre elas, permanecem latentes aquelas relacionadas ao (des)equilíbrio entre a legalidade e a ilegalidade nas práticas econômicas e sociais que materializam esses espaços – fato que pode ser associado à distância física e ao relativo isolamento destas porções dos territórios nacionais.

Sinônimos de uma “permissividade consentida”, que historicamente funcionou como atrativo a sua ocupação, os espaços de fronteira têm sido cotidianamente associados às práticas ilícitas, consideradas – notadamente pela grande mídia – desagregadoras e negativas, em uma clara contradição ao significado original, posto que em tal razão histórica representaram a positividade da conquista e de um consolidar do território e da soberania nacional.

Assim, o tráfico, o contrabando, a impunidade, a clandestinidade compõem territorialidades particulares, formatando múltiplas fronteiras internas. Dada a quantidade de atores e seus diversos pactos formais e informais, o espaço de todos, na medida de seus interesses, aparenta não pertencer a ninguém. São fronteiras de ordem econômica, social, cultural, étnica e principalmente do desejo de usufruto das oportunidades que oscilam entre países. Fronteiras que demarcam territorialidades a serem identificadas, reconhecidas e compreendidas como agentes intervenientes na produção do espaço transfronteiriço e em suas relações com o exterior.

Também permanece como questão se essas aglomerações contribuiriam para a integração regional ou se elas se fechariam enquanto enclaves? Os estudos realizados para o oeste paranaense (IPARDES, 2008) concluem por essa condição de enclave no caso de Foz do Iguaçu/Ciudad del Este/Puerto Iguazú e deixam aberta outra questão: como reverter tal posição de enclave da aglomeração transfronteiriça em relação aos espaços regionais onde se insere nos respectivos países?, ou seja, como efetivar vínculos entre as atividades ali desenvolvidas e suas porções vizinhas, buscando alavancar economias de maior alcance?

No caso da aglomeração de Foz do Iguaçu, a presença de Itaipu, por um lado contribui para reforçar esse tipo de configuração, já que, em uma condição ainda mais pontual, restrita à empresa, funciona também como um enclave na própria aglomeração. Por outro lado, contribui para a constituição de um conjunto de municípios privilegiados, em relação aos demais, cujas receitas são acrescidas por recursos provenientes de *royalties*, como compensação às áreas inundadas pela formação do lago, e cuja performance, no que concerne à formulação e implementação de ações que otimizem os recursos agregados, é restrita à esfera municipal, ampliando as assimetrias na região.

A condição de enclave torna ainda mais difícil a já complexa tarefa de gestão do espaço transfronteiriço: a difícil articulação da aglomeração como um todo, por constituir “uma cidade” localizada sobre muitas unidades político-administrativas autônomas – países, estados/províncias e municípios, com legislações e estratégias de desenvolvimento próprias. Daí, um grande desafio a romper, na busca de estratégias que priorizem ações para o território aglomerado enquanto uma unidade, é de ordem escalar, e exige compreensão e pactuação entre decisões fragmentadas ou superpostas.

Nessas aglomerações, o fenômeno urbano, o espaço econômico e os aspectos culturais, por mais que possuam similaridades, sofrem a limitação de barreiras políticas, financeiras e legais no fluxo de pessoas e mercadorias, acentuando as diferenças nos traços das várias identidades. Ao mesmo tempo, formas alternativas de trocas e contatos superam tal limitação e fazem com que, no cotidiano, as relações transfronteiriças se efetivem independentemente da constituição formal

de sistemas de gestão do espaço. Criam um espaço que se coloca além dos aparatos legais e que sugere a forte sinergia pronta para ser otimizada na possibilidade de uma verdadeira integração.

Como sintetiza Souza (2009, p. 2), as regiões de fronteira são:

(...) espaços nos quais o local e o internacional se entrelaçam, estabelecendo vínculos e dinâmicas próprias, construídas e reforçadas pelos povos fronteiriços. Neles estão presentes as identidades e as culturas nacionais de cada um dos países envolvidos, que constrói, reelabora e constitui uma outra cultura e uma identidade diferenciada, capaz de recriar um novo lugar, com aspectos regionais. São regiões que não "respeitam" as barreiras existentes, já que há ação e interação dos agentes fronteiriços, estimulando dinâmicas fronteiriças informais.

Assim, é necessário compreender a dinâmica dessas aglomerações peculiares – porém similares a tantas outras que se localizam entre tantos países –, pela inserção de seus atores na divisão internacional do trabalho, por suas iniquidades socioespaciais, pela incessante mobilidade de pessoas e mercadorias, pela natureza de sua condição transfronteiriça, permeada pelos embates nas relações entre as populações dos diferentes países que se avizinham. Assumir que essas espacialidades definem um contexto geopolítico de elevada importância, desenhando uma posição de centralidade geográfica na região, que favorece sua função como ponto de interseção entre os países, representando interfaces econômicas e sociais que extrapolam sua condição de limite territorial entre o Brasil e os países vizinhos.

“Lo importante es que lleven y traigan. Que mezclen. Que cambien. Que no se detenga el movimiento del mundo” (FUENTES, 1995, p. 125).

REFERÊNCIAS

ABBOTT, K. P. A ameaça terrorista na área da tríplice fronteira: mito ou realidade? **Military Review**, p. 18-23, jan./fev. 2005.

BOURDIEU, P. L'identité et la représentation. Éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, 35, p. 63-72, 1980.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília, 2005.

CARNEIRO, C. M. Q. Violência e Sociedade: segurança, controle e castigo. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 13. *Anais*. Recife: UFPE, 2007.

CICCOLELLA, P. J. Redefinición de fronteras, territorios y mercados en el marco del capitalismo de bloques. CASTELLO, I. R. *et al.* (Org.). **Fronteiras na América Latina**: espaços em transformação. Porto Alegre: UFRGS/FEE, 1997.

EXCELSIOR. Advierten amenaza terrorista desde AL. El maximo jefe militar norteamericano en la región dijo que hay redes islámicas. **Global**, 2, 19 out. 2007.

FRONT. **Triple Frontera tiene tres casinos**. Foz do Iguaçu: Agencia de noticias de la triple frontera, 7 feb. 2004. Disponível em: <www.h2foz.com.br/Front_inf_br>.

FUENTES, C. **La frontera de cristal**. Ciudad de México: Alfaguara, 1995.

IPARDES. **Leituras regionais**: mesorregiões geográficas paranaenses. Curitiba, 2004.

_____. **Os Vários Paranás**. Oeste paranaense: especificidades e diversidades. Curitiba, 2008a.

_____. **Os Vários Paranás**: o 3º espaço relevante/Oeste. Relatório preliminar. Curitiba, 2008b.

_____. **Os Vários Paranás**. Sudoeste paranaense: especificidades e diversidades. Curitiba, 2009 (versão preliminar).

KLEINKE, M. L. U. *et al.* O paraíso dos outros. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, 88, 23-36, 1996.

MACHADO, L. O. Limites, fronteiras, redes. *In*: STROHAECKER, T. M. *et al.* (Org.). **Fronteiras e espaço global**. Porto Alegre: AGB-Porto Alegre, 1998, p. 41-49.

MAGALHÃES, M. V. **O Paraná e suas regiões nas décadas recentes**: as migrações que também migram. Tese (Doutorado) – UFMG, Cedeplar, Belo Horizonte, 2003.

MONTENEGRO, S.; BÉLIVEAU, V. G. **La Triple Frontera**: globalización y construcción social del espacio. Madrid, Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2006.

OLIVEIRA, M. M. A mobilidade humana na tríplice fronteira: Peru, Brasil e Colômbia. **Estudos Avançados**, 20 (57), 2006.

OLIVEIRA, N.; KOCH, M. R.; BARCELLOS, T. M. A fronteira Oeste do RS na perspectiva da integração latino-americana. SCP/FEE. **Impactos sociais e territoriais da reestruturação econômica no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Convênio FEE/FINEP, 1999, p.147-172.

RABOSSI, F. **Nas ruas de Ciudad del Este**: vidas e vendas num mercado de fronteira. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

ROLIM, C. Como analisar as regiões transfronteiriças? Esboço de um enquadramento teórico-metodológico a partir do caso de Foz do Iguaçu. **TD Nereus**, São Paulo, Núcleo de Estudos de Economia Regional e Urbana da Universidade de São Paulo, maio 2004.

SOUCHAUD, S. **Geografía de la migración brasileña en Paraguay**. Assunção: UNFPA/ADEPO, 2007.

SOUZA, E. B. C. Dinâmica socioespacial da região oeste do Paraná: um estudo preliminar dos reflexos na fronteira com o Paraguai e Argentina. *In*: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 12. Montevideo: EGAL, 2009. Disponível em: <http://egal2009.easyplanners.info/area01/1038_Edson_Belo_Edson_Belo_Clemente_de_Souza.doc>. Acesso em: maio, 2009.

TORRES, G. Si Paraguay cierra Ciudad del Este, la economía paraguaya se desbarranca. Entrevista. **Causa Popular**. Internacional, 18 set. 2007.

WANIEZ, P.; BRUSTLEIN, V. Os muçulmanos no Brasil: elementos para uma geografia social. **ALCEU**, v. 1, n. 2, p. 155-180, jan./jul. 2001.

FORMAÇÃO E TRANSFORMAÇÕES RECENTES DA REDE URBANA DA AMAZÔNIA – O CASO DO ESTADO DO PARÁ

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo é fruto das análises realizadas no âmbito da pesquisa Dinâmica Urbana dos Estados – Rede Urbana do Brasil e da América Latina, coordenada nacionalmente pelo Ipea, por meio da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (DIRUR) e, no estado do Pará, pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP).

O conhecimento da configuração espacial e das transformações estruturais dos centros urbanos representa hoje um fator de grande relevância, haja vista as novas propostas surgidas a partir dos recentes paradigmas que definem um sistema de aglomerados de cidades em que tende a sobressair dinâmicas específicas que refletem a importância demográfica, social, econômica e ambiental de cada região.

Dessa forma buscou-se apresentar a realidade socioespacial da região amazônica por meio de breve contextualização sobre sua rede urbana, dando enfoque, posterior, à dinâmica da rede urbana no estado do Pará, devido à sua importância no contexto da Amazônia e das novas dinâmicas socioespaciais que estão ali ocorrendo.

2 FORMAÇÃO E EVOLUÇÃO DA REDE URBANA DA AMAZÔNIA

O fato novo que se apresenta no processo de urbanização da Amazônia nesse início de século XXI é a redução da primazia histórica desempenhada por Belém e Manaus na região e, associada a ela, a maior presença de metrópoles extrarregionais e o aparecimento de cidades de porte médio, o que acabou por contribuir para romper, em algumas áreas da região, com o tradicional padrão dendrítico da rede urbana.¹

Os processos que provocaram a metamorfose da urbanização na Amazônia têm início a partir dos anos 1960 – do século XX –, especialmente depois da

1. Esse rompimento com o padrão dendrítico de organização espacial da Amazônia é verdadeiro, principalmente, quando se toma como referência a chamada Amazônia oriental ou mesmo a Amazônia como um todo, pois para os casos específicos como o da Amazônia ocidental, este é o padrão que ainda predomina, como destacou Oliveira (2000).

construção da rodovia Belém – Brasília, por meio de política que direcionou o avanço da fronteira econômica na região e que se estruturou de modo a permitir a integração desta ao mercado nacional e à acumulação do capital. Foi por meio de mecanismos explícitos de incentivos empresariais, a exemplo da Lei de Incentivos Fiscais, que o Estado procurou atrair capital e empreendedores para os variados setores da economia da região (CASTRO, 2001).

Nesse contexto de expansão da fronteira econômica é que se insere a produção do espaço urbano na região, expresso nem sempre pela presença física da cidade na paisagem regional – urbanização do território –, mas principalmente pela difusão da sociedade urbana, sistema de valores e de conteúdos expressos na constituição da fronteira urbana (TRINDADE JR., 2005; OLIVEIRA, 2000). Essa fronteira, na Amazônia, funcionou como a base logística para o projeto de rápida ocupação da região, acompanhando ou até mesmo antecipando a difusão de várias frentes econômicas, pois, uma vez que a urbanização não se constituía enquanto uma decorrência da expansão agrícola, a fronteira já nascia urbana e cumpria três papéis fundamentais na dinâmica econômica: atração dos fluxos migratórios, organização do mercado de trabalho e controle social (BECKER, 1998; MACHADO, 1999).

No período atual, segundo aponta Becker (2005), em que novas dinâmicas se impõem à região, à expansão da atividade madeireira moderna no leste do Pará, à agroindústria em Mato Grosso, ao garimpo, à criação de novos municípios, ao crescimento de pequenas e médias cidades, entre outras, verificam-se novos padrões urbanos contemporâneos, que necessitam ainda de estudos mais detalhados: como a colonização dirigida em Rondônia deu origem a adensamento de cidades que formou um subsistema espacial de Vilhena a Porto Velho, núcleos urbanos com base na economia madeireira e leiteira; no Pará, houve adensamento de cidades no sudeste do estado, de Marabá à Redenção, interiorizando urbanização antes restrita à Belém –Brasília; a emergência de subsistemas urbanos adensados em torno de São Luiz e Palmas.

Diante dessas novas dinâmicas econômicas apresentadas por Becker (2005), a participação de Belém parece se alterar gradativamente no cenário regional, juntamente com nova configuração da rede urbana da Amazônia e do estado do Pará, em particular. Para Trindade Jr. (1998), essa mudança na participação de Belém não significa, necessariamente, perda de sua importância, pois a metrópole passa a assumir o papel de “centro urbano relacional” – coleta de informações, armazenamento, classificação, manipulação e utilização a serviço dos atores econômicos –, além de se tornar o destino final de grande parte da mão de obra móvel e polivalente que se desloca no espaço regional. Ainda com base nesse autor, pode-se dizer que Belém continua mantendo um

papel concentrador, porém é preciso considerar na análise as transformações que vem ocorrendo na dinâmica urbana regional, principalmente depois do aparecimento de cidades que passam ao patamar de cidades médias, tais como Castanhal, Marabá e Santarém.

2.1 A Amazônia e a constituição de uma rede urbana dendrítica – notas sobre a formação socioeconômica e espacial da Amazônia

Para Corrêa (1987), a gênese das cidades na Amazônia está relacionada ao contexto da defesa territorial pela ação geopolítica do Estado português. A própria fundação da cidade de Belém está diretamente relacionada a esse processo de conquista do território amazônico. Tratava-se de assegurar a defesa do território contra possíveis invasões estrangeiras, além de vislumbrar a possibilidade de seu controle e de sua valorização econômica. Para este autor, considerando o papel que Belém passaria a desempenhar na dinâmica regional, sua localização deveria ser de caráter defensivo, o que justifica, em grande parte, seu sítio inicial em área plana, situada entre 8 e 10 metros acima da Baía de Guajará. Ainda segundo esse autor, Belém se originou em um

(...) promotório cujos limites escarpados descem sobre o rio Guamá, a baía de Guajará e uma pequena enseada. Separando o promotório do conjunto da superfície de terraços achava-se a baixada alagadiça do Piri, hoje saneada e incorporada ao espaço urbano (CORRÊA, 1987, p. 44).

Além desse caráter defensivo, de domínio territorial e de apropriação e expropriação das riquezas das cidades amazônicas do início da colonização, Vicentini (2004) destaca ainda sua vinculação como construção idealizada da cristandade, como tarefa missionária junto aos nativos, às cidades jesuíticas e às cidades coloniais barrocas. Dessa forma, a autora afirma que nesse período nascia o urbano colonial barroco na região como lógica de penetração, como presença no além mar das metrópoles do colonizador, o urbano da soberania dos estados absolutistas. Em outros termos, o ideal de penetração no território amazônico, relacionado à sua necessidade de ocupação e defesa, expressou-se do ponto de vista socioespacial no surgimento de cidades à beira dos rios principais que davam acesso à região e, além disso, reproduziu-se nas paisagens por meio de seus traçados urbanísticos (TRINDADE JR; SILVA; AMARAL, 2007).

Segundo Oliveira (2000), outra característica importante dessas cidades amazônicas é a influência indígena na alimentação, nos instrumentos de pesca e nas habitações com a presença do terreiro batido entre a casa e a rua. Ao destacar essa influência indígena em sua análise, Oliveira (2000) mostra na verdade a importância metodológica de se trabalhar não apenas com a dinâmica econômica dos processos espaciais, mas também com a dimensão do vivido. Com isso,

ele acaba por destacar a importância do sujeito e da cultura na história e por não cair na armadilha das análises fundadas na economia e nos produtos chefe dessa economia.

Do ponto de vista mais da produção econômica, cabe destacar a forte economia com base no trabalho indígena e no sistema de aviamento, cujo controle econômico e social era realizado pelas ordens religiosas, principalmente os jesuítas, que desenvolviam na região economia voltada à exploração das chamadas “drogas do sertão”. De acordo com Machado (1999), o vale do rio Amazonas foi dividido entre diversas ordens religiosas que asseguravam o controle sobre os índios e o território, de maneira que nessas condições os religiosos procuraram empreender uma exploração da floresta economicamente bem-sucedida, complementada por culturas comerciais e de subsistência ao longo do vale do rio Amazonas.

Depois desse primeiro momento da gênese das cidades na Amazônia, em que a estratégia defensiva e a presença das atividades missionárias se fizeram muito significativas, pode-se destacar um segundo período, em meados do século XVII, na produção do espaço urbano, o período Pombalino. Como diz Gonçalves (2001), logo depois da fase caracterizada pela cruz e pela espada, foi implantado um segundo período, fundando na lógica da espada e do dinheiro.

Nesse período do governo do Marquês de Pombal (1750-1777), Portugal adotou série de medidas que modificaram o processo de colonização da Amazônia, colocando no lugar do controle das ordens religiosas, o poder da Companhia Geral do Grão-Pará e Maranhão e da Capitania de São José do Rio Negro. Entre essas medidas pode-se destacar: *i*) doação de terras para colonos e soldados; *ii*) introdução do trabalho escravo (1756), procurando reforçar a agricultura comercial (cacau, fumo, café, cana, arroz e etc.); *iii*) implantação da pecuária nos campos de Rio Branco (Roraima), baixo Amazonas e nas Ilhas (Marajó); *iv*) criação e reativação de numerosos fortes, visando a proteção da região contra interesses externos, principalmente espanhóis e franceses; *v*) elevação de 46 aldeias missionárias à categoria de vila, entre 1755 e 1760; *vi*) reforço ao “sistema de aviamento” – importação de produtos manufaturados e importados (OLIVEIRA, 2000; CORRÊA, 1987; GONÇALVES, 2001).

O que se verificou nesse período pombalino foi uma verdadeira tentativa de romper com a condição extrativista da região, até agora fundada na exploração das “drogas do sertão”, e implantar modelo agrícola e pecuário. Tal tentativa se refletiu, segundo Marin (2005), em uma forte produção da rizicultura no delta do rio Amazonas sob o controle da companhia mercantil do Grão-Pará e Maranhão, principalmente, nas colônias de Macapá e Mazagão. Aliás, esta última foi deslocada do Marrocos, devido à guerra contra os mouros, e totalmente reconstruída na Amazônia. Como diz Vidal (2008), tratou-se de uma “cidade que atravessou o Atlântico”.

De uma perspectiva mais urbanística, Vicentini (2004) destaca o aperfeiçoamento da administração colonial, com a consolidação da ação municipal e a forte influência da engenharia militar na estruturação urbana das cidades da Amazônia. Passa a triunfar nas cidades um traçado urbano regular, de desenho reticulado e às vezes centralizado, e um ordenamento voltado às necessidades pragmáticas.

Do fim do século XVIII até a primeira metade do século XIX, a Amazônia passou por período de forte estagnação econômica que afetou a estrutura da rede urbana regional (CORRÊA, 1987). Para esse autor, dois eventos externos à própria região são responsáveis por esta estagnação econômica e urbana: a extinção da Companhia Geral do Grão-Pará e Maranhão (1778) e o panorama internacional que não estava favorecendo os produtos tropicais. Esses dois eventos afetaram a vida urbana regional, não mais embrionária, porém também ainda não solidamente estabelecida. De um lado, observou-se o arrefecimento da expansão agrícola que afetou as áreas do baixo Tocantins e do vale do rio Negro, as mais importantes áreas agrícolas da região. De outro lado, verificou-se diminuição do crescimento urbano, perda de população urbana e desatenção da administração pública com os serviços urbanos (CORRÊA, 1987).

Nessa primeira metade do século XIX, período que antecedeu a expansão da borracha na região amazônica, a rede urbana estava estruturada da seguinte forma:

(...) proeminência de Belém, e por um padrão espacial predominantemente ribeirinho, centrado no eixo do rio Amazonas. No litoral havia alguns poucos núcleos urbanos, outros poucos na zona guajarina e na ilha de Marajó. Nos afluentes do Amazonas a presença de núcleos urbanos limitava-se aos baixos cursos do Tocantins, Xingu, Tapajós e Madeira, sobressaindo em importância o vale do rio Negro, com uma rede relativamente mais densa, porém, em profunda decadência (CORRÊA, 1987, p. 48-49).

O extrativismo da borracha ocorrido na Amazônia entre 1850 e 1920 foi responsável por diversas modificações tanto na região, quanto no espaço urbano das suas principais cidades, Manaus e Belém. É um momento de muita riqueza, em que há forte e crescente demanda externa pela borracha no mercado internacional, o que vai ser fundamental na superação do problema do transporte e da mão de obra, uma vez que se tem maior oferta de capitais para financiar a produção e reforço do sistema de aviamento, elemento viabilizador da produção, da circulação, do consumo e da estrutura de poder (CORRÊA, 1987; SARGES, 2002).

A produção de borracha se fazia por meio do “sistema de aviamento”, em que os bancos e as casas exportadoras europeias e norte-americanas colocavam capitais à disposição das casas aviadoras localizadas em Belém e Manaus, que, por sua vez, incentivavam os donos ou arrendatários de áreas de extração de seringa – os seringalistas – a criarem postos comerciais ou mesmo barracões no

interior, operados por pequenos comerciantes. A partir destes pontos de intercâmbio comercial, localizados ao longo das vias fluviais, os aviadores adiantavam alimentos ou ofereciam empréstimos aos seringueiros – pequenos coletores de borracha – para que pudessem comprar víveres e utensílios necessários à extração de borracha mediante a obrigação destes entregarem em troca toda sua produção. Quando os trabalhadores agenciados chegavam aos seringais, além das dívidas de custos da viagem, ainda tinham que arcar com o pagamento dos utensílios e dos alimentos que eram antecipados pelos seringalistas, que o recebiam de comerciantes vinculados às casas aviadoras (CORRÊA, 1987; GONÇALVES, 2001; BROWDER; GODFREY, 2006).

No que se refere à rede urbana regional nesse período, Corrêa (1987) mostra que funcionava com articulação dendrítica das localizações cujo papel era viabilizar a extração de excedentes que, no plano regional, garantiria o poder econômico e político de uma elite mercantil localizada em Belém e Manaus e, no plano internacional, viabilizaria, a baixo custo, novos empreendimentos indústrias nos Estados Unidos, na Inglaterra, na França e na Alemanha.

Indo mais a fundo, Browder e Godfrey (2006), apontam seis elementos básicos que, ligados hierarquicamente pelo poder econômico-político, pelo fluxo de capital, pelas trocas internacionais e pelos padrões de migração de trabalhadores, ajudam a compreender esse regime mercantil de aviamento extrativo. No topo da rede, apontam as metrópoles globais que são fontes de capital internacional e de influência política estrangeira, a exemplo de Londres, Paris e Nova York. Nacionalmente, destacam as elites comerciais e as do poder político, localizadas principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, e que competiam com o capital estrangeiro pelo controle do comércio da Amazônia. Regionalmente, destacam-se Belém e Manaus, onde figuram as grandes casas comerciais e os interesses financeiros especializados na exportação de materiais básicos e recursos naturais para o mercado internacional. Além disso, esses grupos regionais forneciam bens de consumo e instrumentos de trabalho para pequenos mercadores localizados no interior da região.

Ao nível intrarregional, no interior, têm-se as cidades regionais, que funcionam como entrepostos comerciais, portos fluviais localizados estrategicamente em cidades como Santarém, Porto Velho e Marabá, que serviam como cidades intermediárias, ligando os centros metropolitanos regionais aos produtores locais na economia mercantilista extrativista. Tais cidades serviam em geral como moradia dos interesses agrários das elites regionais, os seringalistas, que dominavam as áreas de extração da floresta, e como pontos de ligação com as vilas de menor porte. Nos povoados, acessados pela via fluvial – rios Amazonas, Negro, Solimões, Madeira e Tocantins –, os pequenos aviadores comerciais operavam

postos de coleta locais, os “barracões”, em que os pequenos produtores primários trocavam produtos da floresta por mercadorias importadas. Esses povoados são também pontos de partida para viagens em pequenos tributários e trilhas da floresta que conduzem às áreas de produção na economia mercantilista extrativa. Por fim, na outra ponta estão as vilas, onde residiam famílias caboclas e nordestinas em barracas ou pequenas cabanas espalhadas por todo interior e dedicavam-se à agricultura de subsistência² e à coleta do látex e de outros produtos florestais (BROWDER; GODFREY, 2006).

Para Machado (1999), é nessa fase da borracha que se localiza a origem da urbanização regional. Antes desse período, as missões religiosas e as pequenas vilas e fortificações concebidas pelos portugueses e construídas com o trabalho indígena ainda que fossem funcionais ao domínio territorial, quase nada tinham a ver com a gênese do urbano na região.³ Segundo ela, o surgimento de novas aglomerações e o desenvolvimento, ainda que precário, da forma urbana estão relacionados à espacialmente extensiva cadeia comercial de exportação da borracha natural e à importação de bens de consumo: a hierarquia urbana regional é dada pela posição dos núcleos na rede de comércio, constituindo, assim, uma “proto-urbanização”, em que as interações espaciais eram inteiramente dependentes dessa cadeia produtiva da borracha.

O período imediatamente posterior à euforia da borracha é marcado por forte crise decorrente da concorrência sofrida pela produção racionalizada de seringa na Ásia. Na verdade, algumas tentativas de produção racionalizada haviam sido tentadas na Amazônia por brasileiros e estrangeiros – a experiência mais conhecida é a do famoso magnata Henry Ford. No entanto, problemas de ordem técnica – dificuldade em obter espécies com alta resistência a doenças e produtividade – e problemas derivados das tentativas de introduzir o trabalho assalariado nos seringais impediram o sucesso dessas tentativas (CORRÊA, 1987; GONÇALVES, 2001).

Entre as consequências da crise, Corrêa (1987) destaca a estagnação econômica decorrente da crise da borracha, o aumento da dívida interna e externa, a relativa autonomia dos seringais, o refluxo populacional e a diminuição absoluta da população das pequenas cidades.

Alguns autores consideram, porém, que é preciso discutir melhor o sentido da crise da borracha para região amazônica, pois para os seringueiros e a população local esta crise deve ser relativizada. Gonçalves (2001), por exemplo,

2. Ainda que os autores usem o termo economia de subsistência, na verdade, trata-se daquilo que Martins (2004) chama de “economia de excedentes”.

3. Nesse ponto, a autora diverge de outros analistas do processo de urbanização da Amazônia, principalmente, Corrêa (1987) e Vicentini (2004).

mostra que para que os seringais pudessem se manter produtivos durante essa fase de crise foi necessário que os novos gerentes e administradores fizessem uma série de concessões aos seringueiros para conseguir mantê-los dentro da floresta: tolerância com a prática da agricultura, uma vez que não existia mais condições de abastecer os seringais com as importações do exterior; permissão para os seringueiros constituírem família, o que antes era proibido, uma vez que até mesmo as prostitutas faziam parte do abastecimento. Uma espécie de *substituição de importações* começou a ser colocada em prática nos espaços dos seringais. Dentre as conseqüências imediatas dessa combinação da agricultura com o extrativismo (agroextrativismo), segundo esse autor, tem-se um maior enraizamento das populações no interior da floresta e uma melhoria na qualidade da alimentação, a qual, por sua vez, levou a uma queda nos índices de doenças e de mortalidade.

Quanto à rede urbana, pode-se dizer que a derrocada da estrutura comercial de exportação a atingiu de modo diferenciado. De um lado, o refluxo migratório produziu verdadeiras “cidades-fantasma” e “cidades estagnadas”; de outro, acabou provocando o aparecimento de novas aglomerações em função do êxodo rural ocorrido nas áreas em que estavam as maiores unidades de exploração da borracha. Essa crise econômica regional estimulou a rede urbana a assumir uma direção diferente daquela que estava seguindo. Enquanto o *boom* da borracha promoveu a dependência dos aglomerados – pequenos ou grandes – de recursos e bens produzidos em outras regiões, a crise estimulou a exploração de recursos locais e também a redução no ritmo das trocas entre os aglomerados (MACHADO, 1999). Além disso, impossibilitou o surgimento de novas vilas e algumas daquelas existentes entraram em fase de estagnação (OLIVEIRA, 2000).

2.2 A fronteira urbana e as transformações na rede urbana regional

Depois da década de 1960, a Amazônia é atingida por organização espacial denominada por Gonçalves (2001) de “estrada-terra-firme-subsolo”, como forma de diferenciá-la de outro modelo que perdurou desde o início da ocupação do território, o *modelo* “rio-várzea-floresta”. Neste, o rio teve papel decisivo como eixo da circulação e como meio para conquista do território, por meio da exploração de produtos extrativos da floresta ou mesmo de uma agricultura realizada nas várzeas dos rios. Naquele, o rio perde essa importância na organização da vida das populações amazônicas e as estradas passam a assumir cada vez mais esse papel, como meio de integração territorial, como mecanismo de ocupação do espaço regional e como forma de acessar os recursos minerais, presentes no subsolo, e os recursos madeireiros, presentes na terra-firme.

Neste estudo é importante fazer ressalva em relação a essa abordagem de certa forma dualística de Gonçalves (2001), pois as cidades com economia fundada no extrativismo e que funcionavam como entreposto comercial, como base

da atividade portuária, como localização estratégica à margem dos rios e como suporte das casas aviadoras, localizadas em Belém e Manaus, principalmente, continuaram tendo importância depois do processo de transformação que atingiu a região, devido à infraestrutura que possuíam e à capacidade que tinham de oferecer serviços diversificados. Na verdade, a essas cidades – Marabá, Tucuruí e Imperatriz (rio Tocantins), Altamira, Vitória do Xingu e São Félix do Xingu (rio Xingu), Santarém e Itaituba (rio Tapajós) e Porto Velho e Humaitá (rio Madeira) – que hoje são elos da ação política e do mercado, vieram se somar outras, surgidas no movimento de expansão da fronteira, a exemplo de Parauapebas, Sinop, Vilhena e Paragominas (CASTRO, 2008).

Alguns antecedentes dessa nova estratégia de integração territorial da Amazônia já podem ser encontrados no governo de Getúlio Vargas com a chamada “marcha para o oeste”. Por meio do famoso “Discurso do rio Amazonas”, ele deixou clara a importância que tem o desenvolvimento da região Norte para o Brasil e que não apenas os brasileiros em geral devem participar desse esforço, mas também técnicos e homens de negócio, mesmo que sejam estrangeiros. Esse esforço deve promover a unificação nacional, alinhando o desenvolvimento da Amazônia aos polos industriais dominantes no país, e transformar a força cega e extraordinária das grandes torrentes equatoriais em fertilidade e energia. Com Vargas, foi criada em 1953 a primeira grande agência de desenvolvimento regional da Amazônia, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), com o objetivo de promover o desenvolvimento da sua infraestrutura de transporte, da comunicação e de saúde. Ainda que não tenha conseguido ter sucesso nessa empreitada, o governo Vargas conseguiu estabelecer as bases dessa ideologia nacionalista que mais tarde vai impulsionar a expansão de frentes econômica e populacional sobre a Amazônia (BROWDER; GODFREY, 2006).⁴

No período em que Juscelino Kubitschek esteve no poder (1956-1961), as estratégias do desenvolvimento focavam a industrialização do país, a ampliação do mercado interno e a expansão para o interior. Nesse governo, houve a transferência da capital federal para Brasília, em um esforço geopolítico de colocar o poder no “centro geográfico” do território, e a construção da rodovia Belém – Brasília, a primeira grande estrada a integrar fisicamente a região amazônica, por via terrestre, ao restante do país.

A rodovia Belém – Brasília não é apenas uma estrada, mas a materialização geográfica de um projeto de desenvolvimento e modernização territorial. Com ela ocorre a viabilização dos interesses de uma fração da burguesia nacional, as empreiteiras, e a produção de um rompimento profundo com parcelas das

4. Para Machado (1999), as premissas de modernização da Amazônia são devedoras das teorias e modelos de desenvolvimento econômico elaborados pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)/ONU.

elites dominantes tradicionais da Amazônia que detinham como base de sua sustentação o modelo mercantil e o sistema de aviação (GONÇALVES, 2001).

Como demonstraram Browder e Godfrey (2006), ao longo dessa rodovia vai se estabelecer um processo muitas vezes caótico de delimitação e ocupação das terras cujo fundamento será a apropriação privada desta por grandes proprietários de latifúndio apoiados ou mesmo incentivados por agências governamentais de desenvolvimento regional. Para se ter uma ideia desse processo, basta dizer que entre 1959 e 1963, aproximadamente 5,4 milhões de hectares de terras foram transferidos das mãos do poder público para os grupos privados, somente no estado do Pará. O resultado dessa ocupação foi o conflito violento pela posse da terra, a produção de títulos fraudulentos e a violência rural que ainda impera na região e que impediram que pequenos agricultores e colonos pudessem acessar títulos de terras e crédito rural, ficando muitas vezes submetidos a uma lógica itinerante ou tendo que se empregar como mão de obra barata nos grandes projetos implantados, então, na região.

Ainda segundo esses autores, pode-se afirmar que a lógica de ocupação do espaço agrário ao longo da Belém – Brasília acabou por produzir uma forma específica de urbanização que está diretamente associada ao mundo rural. Em suas palavras:

A eventual consolidação de pequenas reivindicações de terras em grandes latifúndios ao longo da rodovia Belém-Brasília promoveu uma forma específica de urbanização: as vilas de migrantes pobres que pareciam, inicialmente, favelas rurais. Desprovidos do acesso à terra, muitos migrantes tinham pouca escolha além de congregarem-se em uma série de povoados espontâneos ao longo da rota da rodovia Belém-Brasília nos estados de Goiás, Maranhão e Pará (BROWDER; GODFREY, 2006, p. 86).

Depois da década de 1960, com os militares no poder, a Amazônia será concebida como fronteira e sua ocupação terá como base a estratégia de ocupação desenhada pelo governo federal. De acordo com Becker (1998), é o próprio governo federal que passa a viabilizar e subsidiar a ocupação das terras à frente da expansão pioneira. Para isso, vai impor à região uma malha de duplo controle, técnico-político, sobre o espaço preexistente. Entre as principais estratégias estão: *i*) implantação de redes de integração espacial; *ii*) superposição de territórios federais sobre os estaduais; e *iii*) subsídios ao fluxo de capital e indução dos fluxos migratórios (BECKER, 1998; MACHADO, 1999).

A primeira estratégia se refere à cobertura extensiva do território por redes técnicas, em que os investimentos públicos são direcionados *i*) para a construção de estradas pioneiras – rede rodoviária –, a exemplo da Transamazônica, da Perimetral Norte, da Cuiabá-Santarém e da Porto Velho-Manaus (12 mil quilômetros em cinco anos); *ii*) para a implantação de um moderno sistema de

telecomunicação – rede de telecomunicações comandadas por satélites – 5.100 quilômetros, em três anos; *iii*) para a construção de redes de distribuição de energia elétrica associadas à usinas hidrelétricas de grande e médio porte (rede hidrelétrica); *iv*) para a implantação de uma rede de cidades que funciona como sede das instituições estatais e das organizações privadas (rede urbana); e *v*) para os investimentos em levantamentos por radar dos recursos naturais existentes na região (Projeto Radam – 1971).

A segunda estratégia se refere à federalização dos territórios, em que o governo central sobrepôs sua jurisdição sobre parte das terras públicas estaduais, com o objetivo de inicialmente distribuí-las entre os imigrantes pobres, alocados nos programas de colonização, ou vendê-las a baixo custo para possíveis compradores (MACHADO, 1999).

O primeiro grande território, criado em 1966, foi a Amazônia Legal, superpondo-se à região Norte. Nela, a SPVEA foi substituída pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), que associada ao Banco da Amazônia (Basa), passou a direcionar fundos e a promover incentivos fiscais e créditos para região.

O segundo território, construído entre 1970-1971, refere-se à apropriação pela esfera pública de uma faixa de 100 quilômetro de cada lado das estradas federais existentes na região, com a justificativa de desenvolver projetos de colonização agrícola para famílias camponesas.

O terceiro território (1974) está relacionado à estratégia de implantação seletiva de 15 polos de desenvolvimento, denominado de Polamazônia, voltados para a canalização de investimentos em atividades especializadas segundo a “vocação” de cada uma das áreas selecionadas – acompanhando o raciocínio das vantagens comparativas. Tratou-se de desestimular os projetos de colonização voltados aos pequenos agricultores e de incentivar grandes grupos corporativos (empresas agropecuárias e de mineração).

Por meio desse programa, o governo colocou como prioridade os programas de exploração mineração – Trombetas (baixuta), Carajás (ferro, ouro, manganês, tungstênio), Rondônia (estanho), Juruena/Tapajós (ouro) – e de estímulo às atividades agrícolas – Rondônia e sul do Pará (BECKER, 1998; MACHADO, 1999). O quarto território se refere aos dois grandes programas em áreas específicas e com redução dos gastos públicos, o Programa Grande Carajás (PGC) e o Projeto Calha Norte (PCN).

Por fim, a terceira estratégia faz alusão aos investimentos voltados ao capital privado e à indução do fluxo migratório para a região amazônica. Por meio de mecanismos fiscais e creditícios o Estado subsidiou o fluxo de capital do Sudeste

e do exterior para Amazônia, por meio de bancos oficiais, especialmente o Basa. Ao mesmo tempo, induziu a migração para região por meio de diferentes mecanismos, com o intuito de formar uma mão de obra para os projetos ali desenvolvidos (BECKER, 1998).

De acordo com Machado (1999), dos 950 projetos aprovados pela Sudam, 631 estavam voltados para a pecuária, para fazendas com o tamanho médio de 24 mil hectares; e, em segundo lugar, estavam os projetos voltados para a exploração madeireira. Essa autora chama atenção para o fato de que o Estado permitiu que pessoas físicas e jurídicas direcionassem até 50% do imposto sobre a renda em projetos agropastoris e minerais na Amazônia legal, aprovados pela Sudam. Por cada investimento realizado, o Basa contribuía com três unidades monetárias, sendo que os lucros estavam isentos de tributação por dez anos. Na prática, conclui a autora, os projetos agropastoris da Sudam – investimentos públicos – acabaram por beneficiar interesses privados localizados em outras regiões que não a Amazônia.

O resultado de todas essas políticas direcionadas para Amazônia foi o estabelecimento de uma “fronteira urbana”, entendida por Becker (1998) como a base logística para o projeto de rápida ocupação regional, acompanhando ou mesmo antecipando várias frentes. Como já foi dito na introdução deste capítulo, na Amazônia, a urbanização não deve ser vista como sendo consequência da expansão agrícola, pois a fronteira aqui já nasceu urbana e com ritmo de urbanização mais rápido que no restante do país. Ainda segundo ela, o processo de urbanização deve ser visto como instrumento de ocupação região e desempenha três papéis fundamentais: *i*) é um poderoso fator de atração de migrantes; *ii*) é a base da organização do mercado de trabalho; *iii*) é o lócus da ação político-ideológica do Estado.

Para Machado (1999), a novidade na experiência da urbanização da Amazônia não é necessariamente a intervenção direta do Estado nos processos, mas a gênese quase instantânea de um sistema urbano que é, ao mesmo tempo, condição e produto do sistema de povoamento da região. Para ela, urbanização e povoamento estão associados no conceito de “sistema de povoamento”, entendido como conjunto de nódulos (vilarejos, vilas e cidades), as redes de comunicação que os interligam e os equipamentos e a informação que permitem essa conexão em determinado território.

Dois quadros, apresentados a seguir, sintetizam bem o processo de urbanização regional e a diversidade de tipos de cidades existentes na Amazônia a partir desse contexto da fronteira urbana. O quadro 1 procura demonstrar uma tipologia das cidades existentes na região.

QUADRO 1
Cidade e história na Amazônia – uma tipologia

Cidades	Vínculos/vinculação
Metrópole contemporânea	Novos processos de ocupação
Cidades dos grandes projetos econômicos – <i>Company Towns</i>	Grandes projetos minero-metalúrgicos implantados na região (Barcarena, Tucuruí e Carajás, principalmente)
Cidades da colonização	Processos de colonização do fim da década de 1960 e eixos de penetração rodoviários (agrovilas e agrópolis)
Cidades “espontâneas”	Atividades e serviços complementares, informais e não institucionalizadas, relativas aos grandes projetos – de caráter provisório
Cidades tradicionais	Transformações recentes, decorrentes dos impactos social, cultural e ambiental promovidos pela introdução de novos modelos de produção e de inovações tecnológicas na região

Fonte: VICENTINI 2004 *apud* TRINDADE JR., SILVA, AMARAL (2007).

Para Trindade Jr., Silva e Amaral (2007), o quadro apresentado demonstra uma complexidade no processo de urbanização da região, em que este reflete as novas formas de organização do espaço regional que acabaram por produzir, tanto formas urbanas novas, quanto conteúdos que apontam para a diferenciação no processo de produção do espaço amazônico. Os autores fazem questão de deixar claro que não se trata de tipos isolados de urbanização, mas muitas vezes da combinação de diferentes tipos na mesma região, ou mesmo de faces diferenciadas em um mesmo meio urbano. Na interpretação desses autores, tal complexidade é fruto de processo de transformação recente, que provoca profundas alterações na paisagem urbana regional, mas que também nos revela resíduos de urbanização anterior que não foi definitivamente aniquilada.

Assim sendo, faz-se necessário pensar, por um lado, a difusão da cidade no território, que muitas vezes, na Amazônia, até bem recentemente, guardava pouco da vida urbana; e, por outro lado, pensar a difusão da vida urbana nas formas espaciais, seja nas cidades, seja para fora delas, adentrando, inclusive, no campo (TRINDADE JR.; SILVA; AMARAL, 2007).

No que se refere aos padrões de urbanização regional para o contexto da fronteira urbana, é possível apontar, conforme mostra o quadro 2, diversos padrões e suas características. É possível concluir que o resultado dessas políticas voltadas à integração territorial foi à marginalização das antigas aglomerações situadas nas margens das vias fluviais pelas ondas migratórias recentes, com exceção daquelas vias cortadas pelos novos eixos de circulação terrestre (MACHADO, 1999).

Essas mudanças na estrutura urbana regional tem significado, na prática, algumas transformações no papel assumido por Belém. De acordo com Trindade Jr.

(2005), essas transformações na urbanização amazônica podem ser compreendidas por duas categorias de análise utilizadas para o entendimento do Brasil: “urbanização do território” (SANTOS, 1994) e “metropolização do espaço” (LENCIONI, 2003, 2004). A primeira refere-se não apenas ao aumento no tamanho da população urbana do país, ao grande percentual de pessoas vivendo em cidades, mas sim pela expansão do meio técnico-científico e informacional com suas variáveis e nexos modernos por todo o território nacional. A segunda faz alusão a nova maneira de entender a relação entre cidade e região, em que as características do espaço metropolitanas, são impressas nas cidades do seu entorno.⁵

QUADRO 2

A fronteira urbana e os padrões de urbanização

Modelos	Caracterização
Urbanização espontânea	Muito presente na Amazônia oriental, resulta em grande parte da ação indireta do Estado na produção do espaço quando incentiva apropriação privada da terra por empresas, grupos econômicos ou agentes individuais como principais agentes de expansão de frentes econômicas. Nesse processo surgem ou expandem-se cidades que acompanham essas mesmas frentes que mobilizam igualmente grande quantidade de mão de obra com forte mobilidade e que acabam incrementando a dinâmica dos núcleos urbanos recentes ou em expansão
Urbanização dirigida pela colonização particular	Direcionadas por companhias colonizadoras, é um tipo de urbanização comandada por relações econômicas baseadas em trabalho familiar e cuja configuração territorial assemelha-se ao urbanismo rural do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e que articula um sistema de núcleos urbanos configurados em localidades centrais hierarquizadas e em que os agentes principais são os colonos, funcionários das companhias, comerciantes e investidores.
Urbanização dirigida pela colonização oficial	Trata-se do modelo de urbanismo rural do Incra e que articula um sistema de núcleos urbanos configurados em localidades centrais hierarquizadas, aproveitando a estrutura urbana pré-existente para a configuração desse sistema de cidades, que por sua vez é baseado em estrutura social complexa: colonos, funcionários, comerciantes (bens, terras, força de trabalho), extrativistas, antigos moradores, burocracia, fazendeiro., migrantes etc.
Urbanização dos grandes projetos	Trata-se de um processo de urbanização ligado a projetos de grande escala – os grandes projetos econômicos e de infraestrutura – cuja dependência de uma base urbana para a instalação, residência de pessoal técnico, trabalhadores permanentes, atendimento de uma massa de trabalhadores temporários, faz desses espaços verdadeiros enclaves urbanos na rede de cidades da Amazônia, que mesmo originando novos núcleos não desconsidera em definitivo a rede urbana regional ao gerar ou fazer crescer núcleos subespontâneos que dão apoio às atividades dos grandes projetos como espaços segregados, mas funcionalmente articulados a esses empreendimentos.
Urbanização tradicional	Com pouca repercussão da expansão das frentes econômicas, trata-se de cidades que apresentam configuração com pouca alteração do padrão tradicional à beira do rio e com forte ligação a um centro regional que não prescinde do padrão dendrítico.

Fonte: BECKER 1990b *apud* TRINDADE JR., SILVA, AMARAL (2007).

Para a Amazônia, conforme propõe Trindade Jr. (2005), esses dois processos assumem uma determinada especificidade considerando a dinâmica econômica e urbana da região. A expansão do meio técnico-científico e informacional nessa

5. Ainda que não exista uma proximidade territorial entre a metrópole e as cidades do entorno, é possível verificar proximidade relativa, possível pelas redes. Na verdade, esse processo está relacionado às mudanças na industrialização no estado de São Paulo que promove a desconcentração territorial da indústria, localizando as plantas industriais em diferentes municípios do interior e mantendo a gestão e o controle empresarial em São Paulo.

região se faz de maneira diferenciada quando considerada a dimensão da tecnoesfera – sistema técnico – e da psicoesfera – sistema de valores. A dimensão da tecnoesfera na Amazônia se faz presente de maneira descontínua e pontual, em apenas alguns “espaços luminosos”, caracterizados pela dinamização econômica e pela modernização. Dessa forma, além das capitais estaduais e das cidades ligadas a grandes empreendimentos econômicos, a urbanização do território se faz presente no sudeste do Pará, no Mato Grosso, no Tocantins e no centro-sul de Rondônia (MACHADO, 1999; BECKER, 2005).

Quanto ao processo de metropolização do espaço na Amazônia, Trindade Jr. (2005) afirma que ela se manifesta na região muito mais pela presença das metrópoles nacionais e extrarregionais do que pelas metrópoles regionais. Assim, como mostra o autor e confirma Becker (2005), o papel de “centro urbano relacional” é enfraquecido em grande parte por centros metropolitanos extrarregionais, como é o caso de Goiânia/Brasília e de São Paulo.

3 A DINÂMICA DA REDE URBANA NO ESTADO DO PARÁ

Antes de falar especificamente sobre o estado do Pará, é interessante fazer breve percurso acerca da região Norte, no sentido de demonstrar a posição do estado no contexto regional. No período analisado (2000-2007), a região Norte apresentou crescimento populacional de 1.722.512 habitantes, passando de uma população total de 12.900.704 para 14.623.316 habitantes.

Durante esse período, o estado do Pará foi o mais dinâmico da região Norte, tendo incremento populacional da ordem de 873.266 habitantes, o que representa leve aumento de sua participação no percentual total da população da região que de 48% passou para 48,3%. O crescimento do Pará foi superior à soma total do crescimento de todos os demais estados dessa parte do Brasil, que foi de 749.136 habitantes. Deve-se chamar atenção para o fato de que o segundo estado que mais cresceu foi o Amazonas (com acréscimo de 309,372), seguido dos demais: Amapá (com 110,279), Acre (97,759), Tocantins (86,529), Rondônia (73,969) e Roraima (71,228).

Esse destaque assumido pelo estado do Pará em termos de população vivendo em cidades não é novidade histórica, pois quando se observa os dados da população da região Norte publicados no Censo 1970, verifica-se que de total de 1.626.275 habitantes, que moravam em áreas consideradas urbanas, 1.021.195 (62,8%) estavam no Pará, e destes 633.374 em Belém. É interessante notar que nesse período, o Pará apresenta a maior parcela de sua população urbana localizada em cidades que estão à margem dos rios, com exceção de Castanhal e Capanema que têm suas dinâmicas associadas à presença da antiga Estrada de Ferro Belém – Bragança, uma área destinada à colonização agrícola com uso do migrante nordestino e com base na agricultura familiar no período áureo da borracha.

Na verdade, nesse contexto de 1970, Belém era responsável pela grande maioria da população urbana (59,03%), acompanhada em grande medida pelos municípios da região do nordeste paraense e por Santarém e Alenquer, cidades do oeste do estado. Deve-se destacar que nesse período o peso da população rural ainda é muito forte na região amazônica (apenas 37% da população da Amazônia Legal viviam em áreas urbanas em 1970), tanto é que no Pará o peso da população rural é maior que a urbana em, praticamente, todos os dez maiores municípios do estado – exceção feita à Belém, Castanhal, Marabá.

Segundo as análises de Hogan, D'Antona e Carmo (2008), entre 1970 e 1980, a população rural crescia em todos os estados da Amazônia Legal, o que não significa dizer que esse crescimento fosse homogêneo, em alguns estados esse crescimento foi de 17% (caso de Rondônia) e em outros que foi de 0,44% (Amazonas). No período de 1980 e 1991, o crescimento da população rural permanece na Amazônia Legal, sendo menos vigoroso nos demais estados, e apresentando perda de população nos estados do Acre, do Amapá e do Tocantins. Por fim, entre 1991 e 2000, a Amazônia perdeu população rural, principalmente em estados populosos como Pará, Maranhão e Tocantins, porém, destaca-se a recuperação dessa população no Acre e no Amazonas.

Nota-se, portanto, a importância relativa do estado do Pará no que diz respeito à dinâmica demográfica da região Norte. Mas a importância do estado não se restringe à dimensão demográfica. Como se verá adiante, o estado também apresenta aspectos que lhe conferem relativa singularidade no que diz respeito à dinâmica recente de sua rede urbana, motivada, sobretudo, por investimentos públicos e privados que têm alterado o perfil demográfico, econômico e dos serviços, como se verá nesta seção.

3.1 Dinâmica populacional e rede de cidades no estado do Pará

Na tabela 1, pode-se verificar a dinâmica da população urbana do estado do Pará e de seus principais municípios nos anos de 1970, 1980, 1991, 2000 e 2007. Se em 1970 a maior parcela da população do estado vivia em áreas rurais (52,9%), na atualidade, os dados mostram que esse número foi reduzido para 29,9%, ao passo que a população urbana atingiu a casa dos 70,1%. Mas é preciso dizer que as principais mudanças não têm apenas natureza demográfica, sendo necessário refletir sobre sua espacialidade, pois se no passado as cidades que se destacavam eram aquelas localizadas à margem dos rios e, principalmente, aquelas do nordeste paraense, hoje destacam-se, além de algumas cidades da Região Metropolitana de Belém (Belém, Ananindeua e Marituba), cidades que funcionam como polo regional (Marabá, Santarém e Castanhal) e ainda cidades dinamizadas por eixos rodoviários e/ou por grandes empreendimentos econômicos (grandes projetos).

Quando se observa a participação de Belém na dinâmica urbana do estado (tabela 1), chama atenção a diminuição de seu peso demográfico, que de 59,0% passa para 28,3%. Mesmo considerando a participação de Ananindeua e Marituba, essa participação não chega a 40%, o que demonstra processo de desconcentração relativa da população urbana (SANTOS, 2005). Pode-se dizer que no estado do Pará, a região tem crescido mais do que a metrópole, o que tem levado ao crescimento de cidades médias e pequenas, como nunca antes na história regional. Isso, porém, não deve ser interpretado como perda de importância da metrópole, pois como tem demonstrado Amaral (2009) e os próprios dados da tabela 1 reforçam; Belém continua mantendo seu ritmo de crescimento desde os anos de 1970, inclusive com transbordamentos para as demais cidades da sua região metropolitana.

Esse crescimento das cidades médias e pequenas do Pará está relacionado à forma difusa e dispersa com que foram feitos os investimentos em seu interior, conforme será discutido na subseção sobre a dinâmica econômica. Por enquanto, destaca-se que com “exceção” das três cidades da região metropolitana, todas as demais tiveram sua dinâmica econômica atingida por grandes empreendimentos econômicos e/ou por políticas territoriais.

TABELA 1
População urbana residente – Brasil e estado do Pará, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2007

Local de Residência	1970		1980		1991		2000		2007					
Brasil	52.097.260		80.437.327		110.990.990		137.925.238		189.335.191 ⁽¹⁾					
Estado	1.021.195		1.666.993		2.596.388		4.122.101		4.949.502					
Belém	602,829	59,03	Belém	824.405	49,45	Belém	849.187	32,7	Belém	1.272.354	30,87	Belém	1.399.689	28,27
Santarém	61.324	6,00	Santarém	111.493	6,68	Santarém	180.018	6,93	Ananindeua	392.627	9,52	Ananindeua	483.116	9,76
Castanhal	25.667	2,51	Castanhal	53.317	3,19	Marabá	102.435	3,94	Santarém	186.297	4,52	Santarém	242.652	4,9
Bragança	20.098	1,97	Marabá	41.752	2,50	Castanhal	92.852	3,57	Marabá	134.373	3,26	Marabá	175.020	3,53
Abaetetuba	19.785	1,94	Bragança	35.949	2,15	Ananindeua	74.051	2,85	Castanhal	121.249	2,94	Castanhal	137.226	2,77
Capanema	16,670	1,63	Abaetetuba	33.748	2,02	Itaituba	62.186	2,39	Abaetetuba	70.843	1,71	Paraupébas	118.847	2,4
Marabá	14.569	1,42	Conceição do Araguaia	33.189	1,99	Abaetetuba	56.389	2,17	Marituba	64.884	1,57	Tucuruí	85.426	1,72
Vigia	11.681	1,14	Capanema	29.541	1,77	Altamira	50.145	1,93	Itaituba	64.486	1,56	Itaituba	82.495	1,66
Alenquer	11.367	1,11	Tucuruí	27.308	1,63	Bragança	49.600	1,91	Altamira	62.285	1,51	Marituba	81.420	1,64
Cameté	10.981	1,07	Altamira	26.905	1,61	Tucuruí	46.014	1,77	Tucuruí	60.918	1,47	Abaetetuba	77.792	1,57
Demais municípios	262,643	25,72	Demais municípios	449,386	27,01	Demais municípios	1.033,51	39,84	Demais municípios	1.691,79	41,04	Demais municípios	2.065,82	41,78

Fonte: Censo Demográfico 1970, 1980, 1991 e 2000/IBGE e Contagem da População (2007).

Nota: ⁽¹⁾ Dados Contagem População 2007, não desagregado urbano e rural.

Ainda em relação aos dados da tabela 1, resta ainda falar daquelas cidades que não estão entre as dez mais importantes em termos de população urbana. Nesse sentido, é interessante notar que sua participação no estado passou de

25,7% para 41,8%, o que reforça a hipótese levantada anteriormente de que as transformações que levaram a maior dinamização econômica do Pará ocorreram de maneira dispersa por todo o estado e não somente concentrado na metrópole, a exemplo de Manaus.

Uma das formas de verificar ainda mais esse dinamismo da população urbana no estado do Pará é analisando sua taxa geométrica de crescimento. Na tabela 2, pode-se observar essa taxa para o estado e para os dez municípios que apresentaram a maior taxa de crescimento no período de 2000 a 2007.

TABELA 2
Municípios com taxa de incremento superior ao do estado do Pará – 2000-2007

Municípios	População 2000	População 2007	Taxa de incremento 2000-2007	Saldo Populacional
Canaã dos Carajás	3.924	18.153	24,46	14229,00
Santa Maria das Barreiras	1.457	4.768	18,46	3311,00
Faro	4.918	12.995	14,89	8077,00
Anapu	3.083	7.548	13,65	4465,00
Anajás	4.613	9.988	11,67	5375,00
Ulianópolis	11.909	24.760	11,02	12851,00
Parauapebas	59.260	118.847	10,45	59587,00
Ipixuna do Pará	4.991	9.934	10,33	4943,00
São Félix do Xingu	12.530	24.837	10,27	12307,00
Trairão	3.008	5.906	10,12	2898,00
Pará	4.120.693	4.949.502	2,65	828.809,00

Fonte: Censo Demográfico 2000/IBGE e Contagem da População (2007).

É interessante notar que os municípios que tiveram a maior taxa de incremento não são aqueles pertencentes à região metropolitana ou mesmo os que são polos regionais. Entre os dez maiores pode-se encontrar: os municípios que cresceram em função da presença de atividades minerais, por exemplo, Canaã dos Carajás, Parauapebas e Ipixuna do Pará; os municípios que tem seu crescimento relacionado ao processo de emancipação político-administrativo (fragmentação territorial), que antes não existiam enquanto cidade, mas que depois da emancipação tiveram incremento populacional urbano, a exemplo de Santa Maria das Barreiras; e municípios cujas dinâmicas estão associadas à expansão da fronteira agrícola, das atividades de exploração madeireira e/ou da produção de carvão vegetal, por exemplo, Anapu, Ulianópolis, São Félix do Xingu e Trairão.

Os dados dessa tabela acabam por confirmar argumento que vem sendo desenvolvido desde o início da presente análise, de que a forma difusa como o capitalismo se expandiu no estado do Pará, fez que houvesse crescimento de médias, mas principalmente, de pequenas cidades, localizadas em geral fora do eixo metropolitano e dinamizadas pela mineração e pelas atividades relacionadas à agricultura, à pecuária, à mineração e ao carvoejamento.

Ao mesmo tempo que ocorre incremento populacional nos municípios dinamizados pelas atividades econômicas que atingiram a região depois dos anos de 1970, especialmente os que estão localizados no sul e sudeste paraense, verifica-se também diminuição da importância demográfica daqueles municípios localizados no nordeste paraense, com exceção de Curionópolis e Almerim, que estão no sudeste e oeste do Pará, respectivamente, conforme dados da tabela 3, apresentados a seguir.

TABELA 3
Municípios com taxa de incremento inferior ao do estado do Pará – 2000-2007

Municípios	População 2000	População 2007	Taxa de Incremento 2000-2007	Saldo Populacional
Magalhães Barata	3978	3592	-1,45	-386,00
Curionópolis	13250	12101	-1,29	-1149,00
Nova Timboteua	4985	4669	-0,93	-316,00
São Francisco do Pará	4907	4612	-0,88	-295,00
Maracanã	11712	11199	-0,64	-513,00
Terra Santa	10965	10569	-0,52	-396,00
Marapanim	9490	9256	-0,36	-234,00
Almeirim	18916	18458	-0,35	-458,00
Pará	4.120.693	4.949.502	2,65	828.809,00

Fonte: Censo Demográfico 2000/IBGE e Contagem da População (2007).

No caso de Curionópolis, é importante ressaltar que essa diminuição da população está relacionada ao fim das atividades do garimpo de Serra Pelada e ao início de outras atividades em municípios vizinhos, tais como Parauapebas, Canaã dos Carajás, Ourilândia do Norte etc.

Os dados da tabela 3 são relevantes também porque permitem constatar uma mudança no padrão de organização do espaço regional. Antes das grandes transformações que atingiram a região, as cidades estavam estruturadas entorno dos rios ou mesmo das ferrovias, como no caso de algumas cidades do nordeste

paraense, mas, com as transformações que ocorreram depois de 1970, observou-se uma reorganização do espaço regional com a maior relevância assumida pelas cidades que estão às margens das rodovias.

3.2 Aspectos da dinâmica econômica do estado do Pará

A análise da dinâmica urbana do estado do Pará reúne elementos que qualificam as mudanças dos processos espaciais, orientadas, principalmente, pelas forças atrativas das atividades econômicas, entre as quais os investimentos públicos e as alocações privadas em setores estratégicos. Essas forças permitem identificar áreas que se destacam em termos de concentração dos equipamentos e serviços, configurando polos econômicos de atração para novos investimentos e fluxos migratórios.

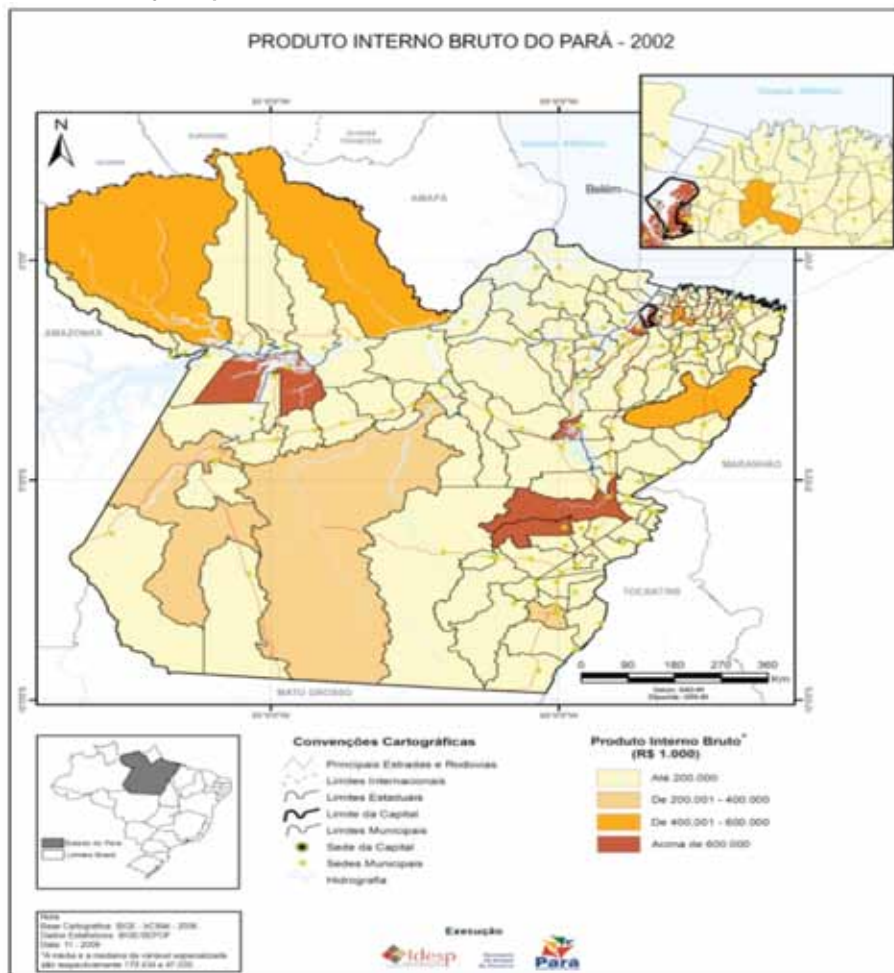
A dinâmica urbana está associada, entre outros aspectos, aos deslocamentos populacionais entre as determinadas áreas que, em grande medida, contribuem para marcar significativamente a configuração de espaços de atração ou de repulsão do estado. A captação de suas tendências pode ajudar a compreender novas configurações espaciais. Os mapas temáticos da produção (produto interno bruto – PIB) que serão apresentados permitem compreender onde estão localizadas estas áreas e qual sua influência espacial em determinadas localidades.

3.2.1 Distribuição e configuração espacial do PIB – 2002

A configuração espacial do PIB do estado do Pará, ilustrada pelo mapa 1, oferece algumas leituras importantes sobre a dinâmica produtiva. O mapa temático do PIB 2002 revela que, no ano base dessa análise, a distribuição do PIB na escala apresentada e para o intervalo adotado segue distribuição não tão homogênea, e que é possível identificar a polarização econômica que alguns municípios exercem em certa localidade, fato será reforçado *a posteriori* com a análise consolidada.

Na participação do PIB, a mesorregião metropolitana de Belém concentra três dos quatro maiores PIBs, representada pela capital do estado, Barcarena e Ananindeua, estes com forte influência de polarização em toda a região do nordeste paraense. Outro conjunto de município que se destacam fica situado na mesorregião do sudeste paraense, entre os quais respondem pelo destaque: Canaã dos Carajás, Marabá, Parauapebas e Tucuruí.

MAPA 1
Distribuição espacial do PIB do estado do Pará – 2002



Fonte: IDESP 2009/IBGE.

Em 2002, a mesorregião do sudeste paraense já apresentava forte especialização na criação de bovinos e nas atividades relacionadas à pecuária, como a fabricação de produtos de laticínios, a comercialização de medicamentos veterinários e o comércio varejista de insumos (pesticidas, fertilizantes e corretivos de solo); no cultivo de grãos, como arroz e soja; no desdobramento de madeira e na geração e distribuição de energia elétrica.

Na configuração espacial da Calha Norte ou mesorregião do Baixo Amazonas, três grandes municípios exercem forte atratividade naquela região: Santarém, situado mais ao sul da região, Oriximiná e Almerim.

Em Santarém, predominam as atividades ligadas à expansão da cultura de grãos e à atividade portuária. Nos municípios mais ao norte, predominam atividades ligadas à extração de minerais não metálicos, fabricação de celulose e fabricação de máquinas, aparelhos e equipamentos de sistema eletrônico, em Almerim; e, no município de Oriximiná, predominam as atividades relacionadas à extração de minério de alumínio e transporte marítimo de cabotagem.

Na mesorregião do sudoeste do estado do Pará, os municípios de Itaituba e Altamira são os mais representativos em relação ao PIB. A dinâmica de atratividade desses polos em sua região se deve a um grande peso de participação do setor de serviços na composição do PIB municipal. As atividades associadas a esses resultados são oriundas da prestação de serviços ligados à agricultura, pecuária, exploração florestal, aquíicultura e serviços relacionados, e administração pública, entre outros.

Esta grande diversidade de atividades desenvolvidas no estado revela, de um lado, a intensiva exploração de recursos naturais, e, de outro, significava concentração da pauta de exportações representadas pelas atividades de mineração, extração madeireira e pecuária com criação extensiva. Isso contradiz com uma atratividade para os municípios que polarizam esta atividade sem o necessário suprimento de equipamento e serviços para a rede urbana. Outro agravante se percebe ao se comparar o crescente uso dos recursos e a participação do estado no PIB do país. Em 2002, o Pará contribuiu com apenas 1,7% do PIB nacional, ocupando a 13ª posição, o que representou moderado ganho na comparação com 2000, quando ocupava a 15ª posição (IBGE, 2007).

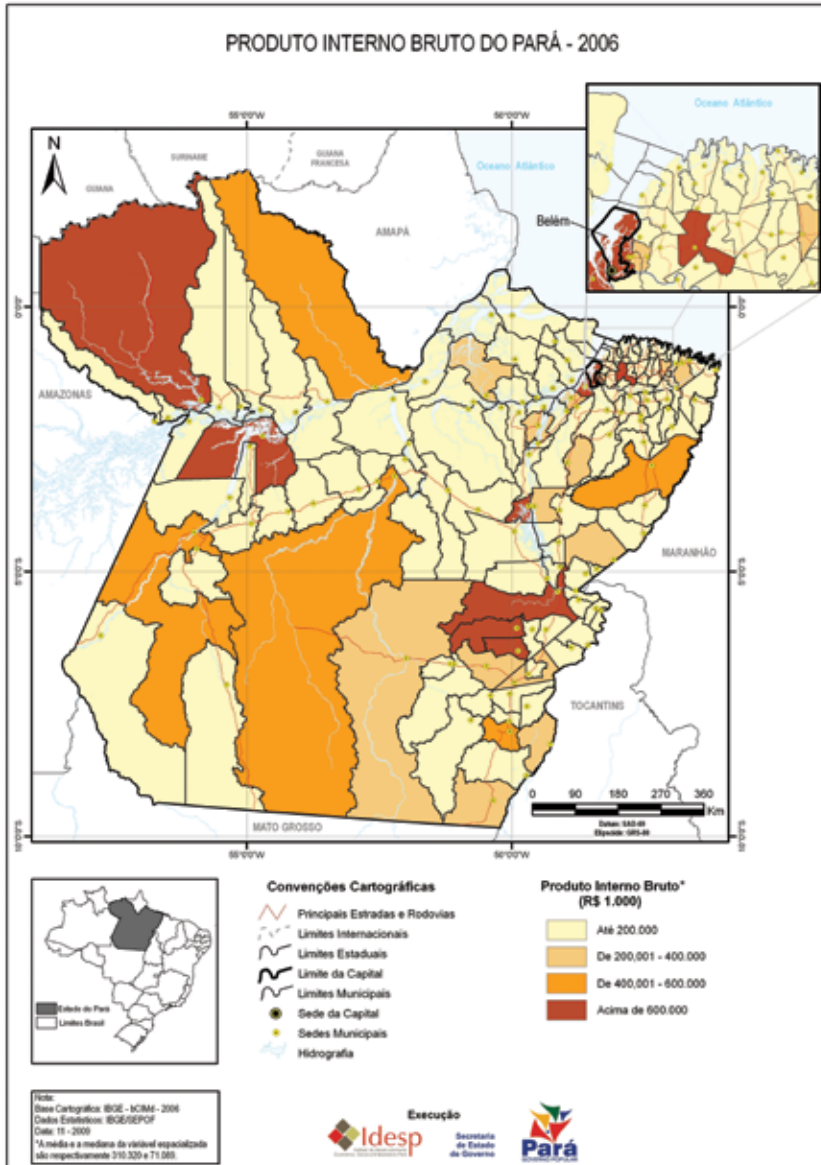
3.2.2 Distribuição e configuração espacial do PIB – 2006

Para 2006, a análise agregada do PIB revela distribuição mais homogênea entre os municípios polarizadores. Geograficamente, essa distribuição se revela segura na medida em que uma mesma região tem-se a maior presença de municípios que dividem a atratividade econômica, mesmo em escalas menores, puxada por municípios com população abaixo de 20 mil habitantes.

No entanto, é possível identificar algum tipo de desconcentração de atividades, mesmo que relacionadas ao esgotamento de recursos ligados às atividades intensivas na exploração da natureza, ou mesmo a substituição por outras mais lucrativas e de maior potencial para o mercado, como as culturas de exportação. Observa-se que algumas vantagens comparativas da potencialidade municipal estão sendo aproveitadas por investimentos privados e conformam o principal indutor do crescimento do estado.

É possível observar o aparecimento de alguns novos polos, conforme ilustra o mapa 2, a seguir. Ainda que modestos em relação à média do estado, esses polos desenvolvem forte poder de atratividade nas suas meso e microrregiões, é o caso dos municípios de Breves e Cametá, os quais assumiram dinâmicas hegemônicas nas suas áreas de influência.

MAPA 2
Distribuição espacial do PIB do estado do Pará – 2006



Fonte: IDESP 2009/IBGE.

Com relação ao município de Breves, o setor de serviços teve a maior representatividade e ofereceu incrementos positivos na comparação com a média do estado. As atividades ligadas aos serviços de transporte de mercadorias, às linhas

privadas de passageiros, às telecomunicações e à ampliação de bancos múltiplos aliada a financiamento privado para ampliação de obras de usinagem foram responsáveis pelo processo de atratividade. Isso permitiu destacada centralidade em serviços em relação à mesorregião do Marajó, principalmente aos municípios de Gurupá, Melgaço, Anajás, Bagre e Currealinho.

Na mesorregião do nordeste paraense, os municípios de Bragança e Capanema aparecem como destaque pela produção interna bruta entre R\$ 200 e R\$ 400 milhões, e com maior predominância para o município de Bragança, que já ultrapassa nesse mesmo ano a marca de 100 mil habitantes, com elevada taxa de urbanização. As atividades que caracterizam esse avanço são explicadas pelo polo pesqueiro e comercialização de produtos e subprodutos do pescado, impulsionadas pela grande variedade de peixe em água salgada. Do lado industrial, a fabricação do açúcar e a fundição de ferro e aço também usados como matéria-prima para a fabricação de esquadrias de ferro ajudaram a alavancar o município a assumir função de polo na microrregião Bragantina e Guamá.

Na configuração espacial do PIB, em 2006, cabe um destaque para a mesorregião do sudeste paraense por sua maior homogeneidade na participação do PIB: 12 municípios figuram com PIB entre R\$ 200 e valores acima de R\$ 600 milhões. Estes resultados atestam uma relativa especialização da região na agropecuária e o fortalecimento da cadeia da bovinocultura em setores específicos como o do gado de corte, dos laticínios, do couro e também a presença, não predominante para toda a região, da exploração mineral.

As mesorregiões do Baixo Amazonas e sudoeste do Pará continuam sendo polarizadas por esses mesmos municípios. No Baixo Amazonas, Santarém continua polarizando com PIB de R\$ 1,4 bilhões, seguida por Oriximiná que, em 2006, em função da expansão das atividades ligadas ao setor mineral – destaque para a extração de alumínio que apresentou PIB acima de R\$ 600 milhões – e, por último, Almerim, com atividades também ligadas à extração mineral e à fabricação de celulose.

No sudoeste do estado do Pará, os municípios de Altamira e Itaituba continuam polarizando a região, com especialização em serviços, apesar da forte presença do setor agropecuário, representado pela pecuária extensiva, com especialidade de corte e leite. O setor de serviços responde por 61,9% do PIB de Altamira e por 60,7% do PIB do município de Itaituba.

Outro fato que não sofreu alteração, em termos de estado, foi a participação relativa do PIB do Pará na contribuição do PIB do Brasil: em termos percentuais, a participação atingiu 1,9% da produção nacional, ganho abaixo de 0,5%, percentual em quatro anos, mas o estado do Pará permanece na 13ª posição no quadro nacional.

3.2.3 Análise consolidada do PIB do estado do Pará – 2002-2006

Para obter ganhos nesta interpretação, será feito o cruzamento dos itens já apresentados anteriormente, de forma a caracterizar os municípios polos ou apontar novas áreas dinâmicas. Com relação à configuração espacial do PIB, para a escala e para os intervalos analisados, houve significativos ganhos para as mesoregiões, entre períodos. Mas precisamente, eles se revelaram por meio do surgimento de novas áreas dinâmicas e do processo de intensificação de polarização, com perda relativa em favor deste último.

Nas mesoregiões do Baixo Amazonas e sudoeste paraense, o efeito comparativo identificou processo de fortalecimento dos municípios polos, cuja dinâmica produtiva foi intensificada. Isso ocorreu em Santarém, Oriximiná e Almerim que, juntos, determinam a dinâmica urbana regional. Em outras mesoregiões, o efeito foi de surgimento de novas áreas dinâmicas, como é o caso do Marajó, que tem em Breves um grande ponto de apoio para a demanda por serviços públicos, notadamente nas áreas da saúde e da educação.

A dinâmica produtiva da mesoregião do Sudeste apresenta configuração mais homogênea. Tendo em vista a melhoria na distribuição espacial da participação em valor do PIB, municípios que tinham produção inferior a R\$200 milhões, predominavam em 2002. No quadro atual, aparecem novas áreas dinâmicas, representadas por São Félix do Xingú, Santana do Araguaia, Conceição do Araguaia e Aguá Azul do Norte, despontando para a dinâmica produtiva do estado do Pará.

Ainda em relação à mesoregião do sudeste do estado, dois municípios estão em fase de consolidação de sua dinâmica produtiva, ao menos na comparação entre 2002 e 2006: os municípios de Redenção e Canaã dos Carajás entraram no intervalo acima de R\$ 600 milhões de produção interna bruta.

Na mesoregião do nordeste paraense, os efeitos também se multiplicaram. Houve melhoria na distribuição qualitativa em torno da inclusão de municípios com PIB de intervalo maior na comparação entre os períodos, o que explica a inclusão de Tomé-Açú, Cametá, Capanema e Bragança. De outro lado, municípios como Castanhal reforçaram sua condição de dinamismo e urbanização com maiores incrementos no PIB e o setor de serviços foi o grande responsável, respondendo por 65,6% da produção.

3.3 Dinâmica espacial de equipamentos e serviços

A hierarquia das redes urbanas e as relações de interação da infraestrutura urbana exigem, diante dos processos de globalização do capital e da nova geografia econômica, uma gestão de planejamento do território em que se defina, eficientemente, uma maneira de gerenciar e de organizar o crescimento da oferta de equipamentos

e de serviços. As transformações econômicas regionais lideradas pelos novos setores do agronegócio e da mineração, no estado do Pará, têm contribuído para promover e para direcionar projetos de integração de serviços especializados nas áreas de transporte, energia, comércio, educação e saúde.

A nova dinâmica da rede urbana paraense, identificada em IBGE (2008), mostra novo modelo na subordinação da hierarquia da rede urbana, no qual, a histórica primazia da metrópole de Belém é alterada, ao perder a amplitude de sua centralidade, em decorrência da interiorização da atividade produtiva e econômica, durante os últimos dez anos. Esse processo, entretanto, não tem sido acompanhado por adaptação e melhoramento dos espaços urbanos à necessidade de nova infraestrutura urbana e regional.

Partindo dessa contextualização da infraestrutura urbana, objetiva-se aqui, identificar as tendências que configuram a realidade da dinâmica e alocação da distribuição espacial de equipamentos e serviços no estado do Pará, durante o período de 2000 a 2007. A disponibilidade de informações sobre a oferta de equipamentos e serviços, em nível estadual, aponta apenas para os setores da educação e da saúde. Outras informações importantes como as referentes ao comportamento do comércio e serviços, instituições financeiras e internet não estão disponíveis para todos os municípios, impossibilitando, portanto, análise mais completa sobre a disponibilidade e qualidade da infraestrutura urbana do estado.

3.3.1 Dinâmica espacial dos equipamentos e serviços de saúde

A rede urbana de saúde do Brasil tem estado sob fortes críticas decorrentes dos contínuos problemas no atendimento à demanda por serviços de saúde e das amplas disparidades regionais na disponibilidade desses serviços para a sociedade. No estado do Pará, a situação não é diferente e tende a se complicar em função da significativa centralidade que a metrópole de Belém ainda exerce nos serviços relacionados à saúde pública.

As estatísticas disponíveis mais completas sobre a oferta de serviços de saúde no estado são as referentes à distribuição de hospitais e a disponibilidade de leitos por mil habitantes nos períodos de 2000 a 2007.

A distribuição de equipamentos e serviços responde, em geral, a uma estruturação hierárquica na qual prevalece a centralidade da metrópole de Belém e alguns municípios próximos à capital do estado. Essa concentração espacial da demanda por serviços de saúde, no entorno da metrópole de Belém, tem contribuído para causar sérias deficiências no atendimento de serviços de saúde no interior do estado. A municipalização da saúde continua sendo o principal desafio da administração estadual.

A deficiência e a carência de serviços de hospitais no estado do Pará são evidentes. Por motivos orçamentários, vários municípios contemplados com prestação de serviços de saúde tiveram seus hospitais desativados ou transformados em centros de saúde, ao longo do período entre 2000 e 2007. Surpreende o aumento no número de municípios que em 2007 deixaram de ter serviços para atendimento médico. Nesse grupo, destacam-se as regiões do Marajó e do nordeste paraense, que por dependerem dos serviços da capital, apresentam maior carência na distribuição regional de hospitais.

A desigualdade intrarregional na oferta de serviços de saúde, no estado do Pará, é notória. Em 2000, dos 219 hospitais existentes, 58 ou 26,5% estavam localizados nos municípios de Belém (26), Santarém (10), Itaituba (8), Ananindeua (8) e Conceição do Araguaia (6). Nesse mesmo período, 47 ou 33,3% dos municípios não apresentavam recursos adequados para o atendimento da saúde da população. Em 2007, dos 229 hospitais disponíveis para atendimento público, 74 ou 32,3% estavam localizados nos municípios de Belém (41), Ananindeua (11), Santarém (8), Parauapebas (7) e Itaituba (7). Por outro lado, de um total de 143 municípios no estado do Pará, 55 ou 38,5% deles não apresentavam equipamentos e serviços de saúde em 2007.

O número de leitos hospitalares por mil habitantes está bastante correlacionado com a disponibilidade e com a distribuição de hospitais nas diferentes regiões. A presença de baixa quantidade de leitos, na maior parte dos municípios do estado, contribui para mostrar a pouca capacidade dos programas federais e estaduais de saúde em reduzir a dependência da metrópole de Belém, na oferta de equipamentos e serviços, prejudicando o desenvolvimento e o avanço social dos demais municípios do estado.

A organização da rede urbana da oferta de serviços de saúde no estado do Pará apresenta sérios problemas ao não ter a eficiência necessária para atender a população e, principalmente, por não apresentar dinâmica de crescimento nos serviços ao longo do período analisado. As informações existentes indicam tendência de pouco dinamismo da rede urbana de serviços médicos, cuja gestão depende das forças centralizadoras da metrópole de Belém.

Várias têm sido as tentativas do governo estadual em estabelecer instalações mais modernas com infraestrutura física adequada para o atendimento básico nas regiões mais afastadas e carentes do estado. Contudo, os projetos têm encontrado dificuldades orçamentárias para sua viabilização regional.

A partir desse quadro sucintamente apresentado, é possível traçar perfil da rede urbana da oferta de serviços de saúde no estado do Pará, na qual as necessidades de saúde da população e as ações de atenção básicas não estão sendo atendidas em sua totalidade. A concentração dos equipamentos e serviços na

metrópole de Belém tem sido fator importante para reduzir a capacidade de crescimento de programas alternativos de base social e atendimento médico nas diversas regiões do estado.

3.3.2 Dinâmica espacial dos equipamentos e serviços de educação

A educação exerce importante papel na organização do complexo sistema das redes urbanas em que as oportunidades são definidas em termos de acesso às atividades econômicas, sociais e institucionais.

O estado do Pará possui ampla rede de estabelecimentos de ensino fundamental e médio. Em geral, houve aumento na disponibilidade de instituições no período de 2000 a 2007. A região Sul do estado concentra o maior número de municípios em que houve aumentos substanciais na participação de estudantes no ensino fundamental e no ensino médio. A região do nordeste paraense aparece, também, com indicadores positivos no aumento de escolas de ensino. Pode-se concluir que no setor de educação básica, o estado do Pará tem mostrado bastante eficácia na ampliação do quadro de escolas. A metrópole de Belém, nesse caso, exerce pouca centralidade em relação aos demais centros urbanos do estado.

A disponibilidade regional de centros de ensino superior apresenta quadro bastante diferente da situação do ensino fundamental e médio. A situação do estado do Pará é bastante deficitária quando se considera a importância da qualificação em nível de graduação para seu desenvolvimento econômico e social. Observa-se, em geral, uma significativa carência regional do ensino superior nesse estado. Em 2000, o estado possuía apenas dois municípios com instituições de ensino superior: Santarém e Belém, que por ser a capital do estado, concentra maior parte dos seus centros de ensino superior.

Essa lógica de concentração do ensino superior na capital reflete o que vinha sendo observado no país como todo: o estudo do IBGE (2008) mostra que, em 2004, das 27 unidades da Federação, 22 tinham em suas capitais mais da metade dos alunos matriculados em cursos de nível superior de seus estados.

Ao analisar 2007, em relação a 2000, pode-se observar a existência de cursos de nível superior nos municípios de Itaituba, no Sudoeste, Tucuruí, Marabá e Redenção, na região Sul, e Castanhal e Capanema, no Nordeste do estado. Essa ampliação da rede de ensino superior decorre do fato que a Universidade Federal do Pará e a Universidade do Estado do Pará abriram, a partir de 2003, os cursos de graduação, presenciais e à distância, para a população residente nessas regiões.

Contudo, apesar das novas instalações de educação superior no interior do estado, maior parte dos cursos de ensino superior ainda está localizada na

metrópole de Belém. Essa concentração torna-se ainda mais evidente se se considera os cursos de pós-graduação *strictu-sensu*, ainda disponíveis, quase que exclusivamente, na capital.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar a dinâmica da rede urbana do estado do Pará a partir da dinâmica populacional, econômica e do comércio e serviços é possível inferir algumas considerações a respeito de aspectos mais teóricos, concernentes às discussões a respeito da rede urbana.

Em primeiro lugar, os dados permitem falar da consolidação de uma rede urbana complexa dentro do estado do Pará, em que além da metrópole de Belém, passam a ter destaque cada vez mais algumas cidades médias, principalmente, Marabá, Santarém e Castanhal, e as pequenas cidades dinamizadas por grandes empreendimentos econômicos, a exemplo de Parauapebas, Tucuruí, Oriximiná, Canaã dos Carajás etc.

Diferente de outros estados da região, a exemplo do Amazonas, em que se verificou concentração econômica, demográfica e de equipamentos e serviços na metrópole de Manaus, revelando a permanência de rede urbana dendrítica e de urbanização da população e da sociedade, no estado do Pará, devido à forma dispersa e pulverizada que foram realizados os investimentos, principalmente, por meio de grandes projetos minerais, hidrelétricos e agropecuários, observa-se maior nível de desconcentração da urbanização, revelado pela importância econômica e demográfica das cidades médias e de porte médio e de algumas cidades pequenas.

Do ponto de vista econômico, observou-se intensificação na dinâmica produtiva dos municípios polos dentro das Mesorregiões do estado, por meio da concentração de população e da ampliação da rede de serviços. Os novos municípios dinâmicos, caracterizados, no período, por forte variação do PIB, ainda apresentam elevadas carências de infraestrutura urbana mantendo significativa dependência dos municípios polos.

Em termos populacionais, verificou-se que os municípios mais dinâmicos não foram aqueles que pertencem à Região Metropolitana de Belém ou mesmo os polos regionais, mas os maiores incrementos populacionais ocorreram, com exceção de Parauapebas, em pequenos municípios que cresceram influenciados pela presença de atividades minerais, pela expansão da fronteira agrícola e madeireira e por processos de emancipação político-administrativa.

Por outro lado, observou-se alguns municípios que apresentaram incremento demográfico inferior a média estadual, entre eles, Marapanim, Magalhães Barata, Nova Timboteua, e São Francisco do Pará, no nordeste paraense, que tem

suas atividades produtivas ainda relacionadas à produção agrícola familiar e extrativista, com baixo nível de modernização tecnológica; e Curionópolis (sudeste do Pará), cujo crescimento negativo está relacionado ao encerramento das atividades minerais de Serra Pelada.

Deve-se ressaltar, porém, que apesar dessa maior importância econômica e demográfica das cidades do interior do estado do Pará, mostrando não apenas uma urbanização da população e da sociedade, mas também uma “urbanização do território”, nos termos de Santos (1994), observa-se ainda forte concentração de equipamentos e serviços na metrópole de Belém, especialmente naqueles mais avançados, entre os quais, o ensino superior e as especialidades médicas, que revelam a permanência, ainda, de uma urbanização concentrada.

Considerando o volume de investimentos previstos para o estado do Pará nos próximos anos, estimados em mais de 50 bilhões de dólares, segundo dados da Fiepa/PDF – entre recursos do setor privado, sobretudo na área de mineração, mas também investimentos públicos em infraestrutura; e levando-se em conta que quase dois terços desses investimentos concentram-se nas regiões Sul e Sudeste do estado, notadamente nos polos de Carajás, Tapajós, mas também na Região Metropolitana de Belém, a expectativa, para os próximos anos, é de continuação das transformações na rede urbana do estado, com aumento da importância dos centros urbanos ali localizados, como é o caso de Carajás.

De certa forma, o relativo enfraquecimento da metrópole de Belém e a consolidação de alguns centros urbanos em decorrência, sobretudo, dos grandes projetos de investimentos, refletem-se nas recentes propostas de criação de novas unidades federativas para o país, a partir do território do estado do Pará.

A dinâmica e a complexidade da rede urbana do estado associada ao déficit de infraestrutura social e urbana ali presente colocam-se, ao mesmo tempo, como desafios e chaves interpretativas desses movimentos de reforma político-administrativa, sendo alimentados, em parte, pela própria concentração dos investimentos em algumas regiões mais dinâmicas, resultando no enfraquecimento relativo de Belém que, contudo, ainda concentra parcela importante da infraestrutura social e urbana do estado.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, M. D. B. Estado e políticas urbanas na Amazônia: a experiência das intervenções urbanas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., 2007, Belém. Integração Sul-Americana, Fronteiras e Desenvolvimento Urbano e Regional, 2007.
- BECKER, B. K. **Amazônia**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Ática, 1998.
- . Dinâmica urbana na Amazônia. *In*: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Org.). **Economia e território**. Belo Horizonte: UFMG, 2005, p. 401-428. (População e Economia).
- BROWDER, J. O.; GODFREY, B. **Cidades da Floresta**: urbanização, desenvolvimento e globalização na Amazônia brasileira. Manaus: Edua, 2006.
- CASTRO, E. Estado e políticas públicas na Amazônia em face da globalização e da integração de mercados. *In*: COELHO, M. C. N. *et al.* **Estado e políticas públicas na Amazônia**: gestão do desenvolvimento regional. Belém: CEJUP, 2001.
- . Cidades amazônicas na floresta: atores sociais e conexões transnacionais. *In*: CASTRO, E. (Org.). **Cidades na Floresta**. São Paulo/Belém: Annablume/Naea/UFPA, 2008.
- CORRÊA, R. L. A periodização da rede urbana amazônica. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, 1987.
- GONÇALVES, C. W. P. **Amazônia, Amazônia**s. São Paulo: Contexto, 2001.
- HOGAN, D.; D'ANTONA A.; CARMO, R. Dinâmica demográfica recente da Amazônia. **Amazônia**: natureza e sociedade em transformação. São Paulo: Universidade de São Paulo, p. 71-116, 2008.
- IBGE. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro, 2008.
- . **Diretoria de estudos das contas regionais do Brasil**. *In*: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/referencia2007/publicacao2003_2007. Acesso em: 20 maio 2010.
- LENCIONI, S. A emergência de um novo fato urbano de caráter metropolitano. A particularidade de seu conteúdo sócio-espacial, seus limites regionais e sua

interpretação teórica. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10., **Anais**. Belo Horizonte, Minas Gerais, 2003. (CD-ROM).

———. O processo de metropolização do espaço. Uma nova maneira de falar da relação entre metropolização e regionalização. *In*: SCHIFFER, S. (Org.). **Globalização e estrutura urbana**. 1ª ed. São Paulo: HUCITEC, FAPESP, 2004, p. 153-165.

MACHADO, L. O. Urbanização e mercado de trabalho na Amazônia brasileira. **Cadernos do IPPUR**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 110-137, jan./jul. 1999

MARIN, R. E. A. O Pará e o movimento abolicionista. *In*: MAURO, C. C. *et al.* (Org.). **Meandros da história**. Trabalho e poder no grão Pará e Maranhão. Séculos XVIII e XIX. 1ª ed. Belém: Unamaz, 2005, v. 700, p. 1-385.

OLIVEIRA, J. A. **Cidades na Selva**. Manaus: Valer, 2000.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SARGES, M.N. **Belém**: riquezas produzindo a Belle époque. Belém: Paka Tatu, 2002.

TRINDADE JÚNIOR, S. C. **A cidade dispersa**: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998. f 395.

———. Grandes projetos, urbanização do território e metropolização na Amazônia. *In*: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005, São Paulo. **Anais**. São Paulo: USP, 2005.

TRINDADE JR., S. C.; AMARAL, M. D. B.; SILVA, M. A. P. **Cidades ribeirinhas na Amazônia**: mudanças e permanências. Belém: EDUFPA, 2007.

VICENTINI, Y. **Cidade e história na Amazônia**. Curitiba: UFPR, 2004.

VIDAL, L. **Mazagão**: a cidade que atravessou o Atlântico. São Paulo: Martins Fontes, 2008, 294 p.

REDE DE CIDADES NO BRASIL COLÔNIA E POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem por objeto compreender quais foram os principais imperativos econômicos na formação da rede de cidades brasileiras reconhecidas como patrimônio cultural, com destaque para as cidades representativas do Brasil Colônia e as políticas de preservação do patrimônio material. Um dos motivos para tal recorte temporal deve-se ao fato desse período corresponder a 51% do total de bens tombados em nível federal e apresentar a maior representatividade em termos de distribuição espacial no território brasileiro. Tem como objetivo geral entender o papel destas cidades na formação territorial do país e como este patrimônio cultural pode ser considerado como ativo econômico e social para a formulação de políticas integradas de desenvolvimento local e redução de desigualdades regionais.

A abordagem adotada busca, em primeiro momento, captar os processos econômicos e a formação das cidades no Brasil Colônia, procurando analisar a conformação das atividades econômicas no território relacionadas com o surgimento dos núcleos urbanos como seu suporte espacial. Em segundo momento, procura entender como a trajetória das políticas federais de preservação atuou para a manutenção dos espaços e ambiências urbanos e como estas mesmas políticas ainda enfrentam desafios para permitir, em cenário de desenvolvimento econômico, ações efetivas de valorização, de qualificação e de reabilitação de conjuntos urbanos e sítios históricos.

O debate sobre a rede de cidades do Brasil Colônia tombadas e as políticas de preservação será feito a partir do entendimento do patrimônio cultural como bem comum, objeto de políticas públicas, no qual o Estado é agente que afeta o bem material, conferindo-lhe qualidades de patrimônio cultural nacional e coordenando ações de preservação e fomento, articuladas com os demais agentes políticos e sociais. Para Oliveira (2010, p. 179), a coisa afetada pelo ato administrativo do tombamento passa a ser coisa pública, possuidora de valores culturais enquanto propriedade do povo brasileiro, o que sujeita o bem tombado à tutela do Estado, à normatização e ações, por meio de políticas públicas, de preservação do bem cultural.

No contexto deste capítulo, não se adentrará nos aspectos intraurbanos das cidades, como é o caso dos estudos tradicionais de teoria e história da arquitetura sobre as características dos traçados urbanos e da localização dos principais tipos de edifícios. Privilegiar-se-á, sobretudo, os aspectos interurbanos ligados aos ciclos econômicos e seus impactos sobre a constituição de uma rede de cidades que resulta da e condiciona a penetração das atividades econômicas no território, constituindo simultaneamente valioso legado de obras de infraestrutura e patrimônio histórico e cultural construído.

Em termos metodológicos, procedeu-se inicialmente à análise de dados de caráter histórico, iconográfico e leituras sobre os aspectos de formação econômica do Brasil. Foram utilizadas basicamente fontes secundárias de grande utilidade para a compreensão dos fenômenos e do estado da arte da reflexão sobre os processos econômicos e a formação da rede urbana brasileira. Com isso, as leituras amplas sobre o território ficaram concentradas na contribuição fundamental dos “tratados clássicos” sobre a história econômica do Brasil, especialmente os trabalhos realizados pelos economistas Prado Jr. (2006), Furtado (2007) e Simonsen (2005), dos quais se pode apreender a periodização dos processos econômicos e sua ocorrência no território brasileiro em formação.

Um dos desafios aqui expostos foi a adoção de esquemas teóricos que pudessem explicar o momento histórico do surgimento das cidades em relação aos processos de formação da rede urbana brasileira. Como forma de dar consistência a este esboço adotou-se o esquema teórico recorrente em diversos estudos sobre o tema, destacando-se os trabalhos de Goulart (1968), Prado Jr. (2006) e Santos (2008). Para estes autores, a urbanização é processo social e econômico. Seu aparecimento provoca mudanças na divisão social do trabalho, na constituição de uma “economia urbana”, contribuindo para a concentração demográfica, de atividades religiosas, culturais, educacionais e militares, entre outras atividades derivadas da interação humana e da atuação antrópica sobre o território. A compreensão do processo de urbanização em escala nacional corresponde a nível de organização territorial complexo, entendendo-as como processo regional e nacional de urbanização, embora com fortes características locais.

A extensão do território brasileiro e a diversidade de atividades econômicas que nele se instalaram, como foram a agroindústria do açúcar no Nordeste, do café, do bandeirismo, a pecuária extensiva, a mineração nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul, a produção de erva-mate no Sul e parte do Centro-Oeste, da borracha no Norte, entre tantas outras atividades, demandam estudos que considerem a formação histórica da rede urbana brasileira em seus mais diversos níveis de complexidade.

O capítulo foi organizado em duas partes. Na primeira, há uma tentativa de compreensão das relações entre os processos econômicos e a formação do território brasileiro a partir de esboço do surgimento das cidades no Brasil Colônia, examinados em sua organização mais ampla, isto é, ao nível da rede urbana. A análise desta primeira parte considera o legado da política de organização do território brasileiro à luz da política urbanizadora de Portugal no Brasil. Na segunda parte, far-se-á breve análise sobre as cidades consideradas patrimônio cultural brasileiro representativas do período colonial e como estas se apresentam como potencialidades de alavancar uma reflexão sobre a atual política regional brasileira e a sua possível articulação com as políticas de preservação cultural e fomento ao turismo. Para isso traçar-se-á um esboço da trajetória das políticas públicas de preservação dos conjuntos urbanos e sítios históricos a partir do período de constituição das mesmas pelo Estado brasileiro. Por fim, apresentam-se as principais conclusões e desafios.

2 A FORMAÇÃO DA REDE DE CIDADES NO BRASIL COLÔNIA

As cidades presentes no nosso cotidiano foram estratégicas na luta pela posse dos territórios conquistados pelos portugueses na América do Sul. O maior desafio na América Portuguesa foi a conquista de territórios antes completamente desconhecidos, em que a posse e a descoberta eram praticamente simultâneas, exigindo o controle dos nós geográficos encontrados, que passavam a ser os pousos mais seguros em meio a uma terra inóspita, capazes de garantir o já desbravado e permitir as futuras incursões no território brasileiro. Para Pêsoa (2007) o esforço lusitano em conquistar as terras descobertas foi amparado na criação de uma rede de cidades que tinha nas características próprias da geografia dos sítios a origem dos seus nomes, tal como os indígenas o faziam, atuando muito mais como geógrafos, associando nomes dos arraiais, das vilas e das cidades às características geográficas do lugar (PÊSSOA, 2007, p. 18).

A história das cidades no Brasil se inicia efetivamente em 1532, com a fundação da vila de São Vicente – atual São Vicente por Martim Afonso a beira-mar e a vila de Piratininga – atual São Paulo, primeiro ponto de conquista do planalto paulista. As vilas surgiram em primeiro lugar da iniciativa privada, entre tantas outras obrigações que o rei delegou aos donatários (PRADO JR., 2006). Este primeiro momento representou esforço de fixação de um polo administrativo e a organização do Estado e da igreja de forma muito próxima. Enquanto os espanhóis descobriam em 1545 as minas de *Potosí* na América Espanhola, os colonos portugueses ainda se dividiam entre suas terras no continente africano e as terras de Vera Cruz – nome dado ao Brasil pelos portugueses.

As crescentes disputas entre Portugal, França e Espanha exigiram a tomada de uma política por parte de D. João III que colocaria o processo de ocupação das terras brasileiras como projeto de defesa territorial mais do que aquele empreendido com a exploração do pau-brasil. Para Simonsen

(...) a perda da colônia representava risco para a navegação portuguesa das Índias Orientais e golpe nas suas esperanças de encontrar metais preciosos, cujas possibilidades se acentuaram com a descoberta das minas do Peru e México e as notícias do acesso ao rio da Prata. Estava em jogo, ainda, o prestígio do império colonial português, em pleno fastígio do poder e em franca competição de empreendimentos marítimos com a Espanha. Daí a decisão das cortes portuguesas de estabelecerem as donatárias como meio de garantir a posse das terras de Santa Cruz, sem maior ônus para a Coroa portuguesa (...)¹(SIMONSEN, 2005, p. 78).

MAPA 1

Capitanias hereditárias no Brasil Colônia



Capitanias Hereditárias segundo Luis Teixeira, 1574



Capitanias Hereditárias segundo Jaen Blaeu, 1640

Fonte: IBGE (2010).

Até então, a exploração do novo território era esparsa e basicamente individual, a exemplo da donatária concedida pelo rei D. Manuel a Fernando de Noronha visando ao arrendamento do comércio de pau-brasil. Foi por meio desse sistema de capitanias que os primeiros núcleos de ocupação e de colonização portuguesa no Brasil foram estabelecidos, a exemplo de São Vicente, concedida a Martim Afonso de Sousa, em 1532, e de Pernambuco, concedida a Duarte Coelho, em 1534.²

1. A estratégia de feitorias comerciais era prática comum da política colonial portuguesa, já observada em suas colônias asiáticas e africanas. Com isso os portugueses asseguravam domínio territorial e organizavam simultaneamente seu comércio.
2. Para Simonsen (2005, p. 105), o aspecto jurídico da concessão das terras se assemelha às instituições feudais, pois o regime dominal das minas encontradas caracteriza-se pela concessão ao possuidor, que dela se utiliza, exercendo função social.

O governo português já estava convencido da necessidade de criação de núcleos populacionais ao longo do litoral brasileiro como medida de conter o avanço de franceses e de espanhóis sobre seus domínios. Dessa forma, foi enviada nova expedição a cargo de Martim Afonso de Sousa – na função de “governador da terra do Brasil” – com o objetivo de afastar os franceses, fazer reconhecimento do litoral, desde o Maranhão até o Rio da Prata, buscar metais preciosos e estabelecer mais núcleos de povoamento ao longo da costa. Em São Vicente, Martim Afonso fundou, em 1532, a primeira vila em terras brasileiras e transpondo a serra de Paranapiacaba, estabeleceu a povoação de Santo André da Borda do Campo³ em que deu início ao plantio da vinha, do trigo e da cana-de-açúcar – trazida da Ilha da Madeira.

Na primeira metade do século XVI foram fundadas poucas vilas nas capitânicas destacando-se: Igarauçu (1536), Goiana e Olinda (1537) na capitania de Pernambuco, vila de Vitória (1550) na capitania do Espírito Santo, Porto Seguro e Santa Cruz (1535), na capitania da Bahia e São Vicente (1532), Santos (1543) e São Paulo de Piratininga (1554), na capitania de São Vicente.

Na segunda metade do século XVI, o Brasil já contava com 16 vilas e povoados que ofertavam à metrópole produtos primários como o fumo, o açúcar, o algodão e o pau-brasil. Enquanto os espanhóis estavam absorvidos pela conquista e pela exploração de metais em suas minas de ouro e de prata, os portugueses promoviam política colonizadora baseada na ocupação, no povoamento e na exploração das indústrias extrativas vegetais e agrícolas.

Nesse mesmo período, o governo português aboliu a capitania da Bahia, fundando em 1549 o governo geral do Brasil na cidade de Salvador criada para ser centro militar, administrativo, fazendário e judiciário de toda a Colônia. Os investimentos para a consolidação da cidade de Salvador como sede do governo geral como a construção da Sé, arruamentos, entre outros equipamentos e benfeitorias, lançou as bases para a constituição da indústria da cana-de-açúcar no Brasil (mapa 1). No período de 1567-1620 outras capitânicas foram posteriormente criadas, a favor da Coroa, em territórios conquistados pelos governadores, e mais seis outorgadas a particulares (1537-1674) de acordo com as necessidades que a utilização da terra ia apontando. O movimento de reversão das capitânicas ao poder central, por falta de herdeiros legítimos, por confisco ou por compra de direitos, salvo casos fortuitos, só é decisivo no século XVIII. Todos esses elementos comprovam o valor do sistema idealizado por Portugal para a definitiva ocupação da terra.

3. Trata-se de vila situada nas matas na região do Planalto de Piratininga. Em 1553, para proteger a população dos constantes ataques indígenas, a população da vila de Santo André da Borda do Campo para o Pátio do Colégio.

MAPA 2

Mapa urbano da cidade alta de Salvador – Bahia



Fonte: Reis Filho (1964).

O esforço sistemático de ocupação e de defesa territorial do Brasil pode ser observado na fundação de diversas vilas ao longo da costa. Ao norte, no atual estado do Piauí, fundou-se Mocha (que posteriormente mudou para Oeiras) em 1718, e a vila Nova Lisboa – atual Fortaleza no estado do Ceará. Na porção leste-oeste, tendo em vista as ocupações de franceses e de holandeses, a Coroa Portuguesa determinou a fundação das vilas de São Luís (1615), Belém do Pará (1616) e, na foz do rio Amazonas, a Fortaleza de Camaú, reconstruída em 1688 com o nome de Santo Antônio de Macapá. No extremo-sul, igualmente estratégico para a defesa do território, fundou-se a vila de Paranaguá em 1653, São Francisco e Santa Catarina em 1649 e a Colônia de Sacramento em 1680. A expansão da capitania de Pernambuco para a Paraíba, onde se fundou Filipéia em 1585 – atual João Pessoa, depois na conquista do Rio Grande do Norte e a construção do forte dos Reis Magos na vila de Natal em 1598, “último reduto francês-potiguar” e entre outras conquistas tem-se, a partir da Bahia, a fundação da vila-forte de São Cristóvão em Sergipe.

Em linhas gerais, observou-se lento processo de urbanização no Brasil com a elevação de Salvador a sede do governo geral em 1549 e a consolidação do traçado regular da cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro em 1565, quando se mudou de lugar o povoado do Morro do Cão para São Januário, fundada no alto refletindo as preocupações com a defesa. O século XVI foi marcado por urbanização fragmentada e dispersa no território, com concentração em algumas regiões do país, muito em virtude das atividades econômicas calcadas na oferta de produtos agrícolas para exportação e no esforço sistemático de defesa territorial.

A partir do século XVIII o território da América Portuguesa passou a apresentar organização econômica mais estruturada, onde surgiu uma série de vilas em que a atividade econômica e a política passaram a denominá-las como é o caso do Curral Del Rey, Feira de Santana, Minas do Rio de Contas, Minas Novas. Na segunda metade do século XVIII, Portugal passou a intensificar sua política sistemática de ocupação dos territórios, com a constituição de uma rede de vilas e de povoados melhor estruturada.

As riquezas derivadas da tinturaria do pau-brasil, da mineração ainda incipiente e, principalmente, do açúcar fizeram que Portugal mantivesse uma política de defesa calcada na ocupação das terras da Colônia.

2.1 Ciclo da cana-de-açúcar

Para Simonsen (2005, p. 137), foi a cultura do açúcar que constituiu a base econômica da ocupação territorial definitiva no Brasil. Segundo o autor, a crescente valorização dos produtos agrícolas na Europa impulsionou a indústria da cana-de-açúcar, já em produção nas colônias portuguesas de Funchal nos Açores e da Ilha da Madeira, que passou a ser incentivada pelo governo Português. A cultura açucareira já se desenhava de forma concentrada na capitania de Martim Afonso de Sousa que, em 1533, já dispunha de um engenho.

O Brasil tornou-se o maior produtor de açúcar nos séculos XVI e XVII. As principais regiões açucareiras eram Bahia, Pernambuco, parte do Rio de Janeiro e São Vicente (atual São Paulo). O sucesso desse projeto agroindustrial teve no papel das vilas o elemento fundamental para o controle do processo de ocupação, defesa do território e suporte às atividades econômicas e sociais que se utilizavam das vantagens físicas e locacionais destas para garantir a rede de fluxos de pessoas e mercadorias. Vilas e cidades como Olinda em Pernambuco, Marechal Deodoro em Alagoas, Cachoeira, Maragogipe e São Félix no Recôncavo Baiano são exemplos urbanos da lógica de ocupação do território, própria deste período econômico. A consolidação da cidade de Salvador como sede do governo geral, associada às ações de fomento do governo português tais como a renúncia fiscal por dez anos, além de títulos de nobreza e ao crescente valor que o açúcar obtinha no mercado europeu, ampliou a cultura da cana e permitiu a constituição de extensas áreas de plantio e processamento coordenadas pela sede do governo geral. Para se ter ideia da escala que tal cultura alcançou, menos de quatro décadas depois da fundação de Salvador, observava-se a ocorrência, no Recôncavo Baiano, de 16 freguesias, 62 igrejas, três mosteiros religiosos, oito casas de cozer meles, 36 engenhos moentes e correntes, dos quais 15 eram movidos por bois (IPAC, 1980).

No fim do século XVI, o Rio Paraguaçu, desde o Iguaçu até seu trecho encachoeirado, estava povoado em ambas as margens. Ao passo que as vilas e os engenhos aproveitavam-se da terra massapé do vale do Paraguaçu, observa-se processo de interiorização das atividades econômicas e da ampliação das funções administrativa e militar de Salvador para – com a exportação do açúcar e a importação de escravos africanos – a função portuária. Segundo estudos do IPAC (1980), a comunicação de Salvador com seu *hinterland* se fazia exclusivamente pela baía e seus prolongamentos, os rios e riachos. No fim do século XVII, são elevados à categoria de vila os principais portos da região: Jaguaripe, em 1697 e, em 1698, Cachoeira e S. Francisco do Conde. Com isso surge entre tantas outras regiões, o Recôncavo Baiano como área interiorizada cuja economia estava fundamentalmente vinculada à cultura açucareira.⁴

Com a dominação espanhola de Portugal, os holandeses procuram restabelecer o fornecimento de açúcar, tentando controlar as áreas produtoras brasileiras. Em 1624 ocupam Salvador, mas são expulsos no ano seguinte. Voltam-se então para Pernambuco, onde permanecem de 1630 a 1654. Em represália à perda de Salvador, os holandeses saqueiam e incendiam os engenhos do Recôncavo seis vezes no período que vai de 1627 a 1648. Em 1654, quando a economia regional se recuperava, a Europa é invadida pela produção de açúcar das Antilhas, desenvolvida pelos holandeses com a experiência adquirida no Brasil. Em 1758, ainda existiam no Recôncavo Baiano quase 180 engenhos, que retomaram a produção com a criação da Mesa de Inspeção, a política de fixação dos preços do açúcar e dos fretes e a regularização dos transportes com a eliminação das frotas.

Para se ter ideia do “boom” da economia regional do Recôncavo Baiano, as cidades como Santo Amaro, Cachoeira e Nazaré, localizadas nos limites de navegação dos principais rios do Recôncavo e escoadouros das zonas de produção de açúcar, fumo e café, respectivamente, dotaram seus territórios de infraestrutura logística, com seus próprios recursos, como as ferrovias e as linhas regulares de navegação a vapor com a capital.

O quadro econômico do açúcar explica a avidez que a Companhia Holandesa das Índias Ocidentais procurou se apossar da parte mais rica do Brasil. As cinco capitânicas que ocupou, de 1630 a 1650, Pernambuco, Itamaracá, Paraíba, Sergipe e Rio Grande do Norte, eram suas grandes produtoras.

4. A frente açucareira ao se deparar com solos impróprios à cultura do açúcar aproveitou-os para o plantio do tabaco, que era trocado por escravos na costa africana. Uma legislação de 1688, reforçada em 1701, proibia a criação de gado em uma faixa de 10 léguas (60 quilômetros) da beira-mar e rios para que o gado não competisse com aquelas lavouras.

A região de Pernambuco foi um dos maiores centros açucareiros da Colônia. No período possuía 66 engenhos de açúcar, enquanto Bahia apenas 36, sendo que em 1630, segundo Santos (2008) Pernambuco concentrava cerca de 150 engenhos. Sob esse contexto os holandeses ocupam o território pernambucano e fundam a vila de Maurícia – atual Recife, reproduzindo no traçado da cidade as experiências das ocupações urbanas holandesas de Amsterdã, Batávia na Ilha de Java e Nova Amsterdã na Ilha de Manhattan.

A necessidade de conquista e posse das terras na costa atlântica levou os portugueses à fundação de uma série de vilas, consolidando uma rede de vilas e povoados no litoral nordeste e sul do Brasil. No litoral sul, São Vicente capitaneou a fundação de vilas voltadas para o suporte às atividades das entradas e bandeiras, além das atividades do tropeirismo. Destacam-se Paranaguá (PR), Cananéia (SP), São Francisco do Sul, Desterro (atual Florianópolis), Laguna, Rio Grande, Pelotas. Ao norte de São Vicente destacam-se as vilas e os povoados estrategicamente dispostos nos estuários e portos naturais como São Sebastião, Cubatão, Ubatuba, Angra dos Reis e Parati, garantindo o fluxo das mercadorias, as amenidades do pouso e a defesa do território pela ocupação humana.

As tropas tinham como objetivo principal o abastecimento dos territórios como hoje ocupados pelos estados de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso onde haviam sido descobertas ricas jazidas auríferas. O governo da capitania de São Paulo ordenou, em 1727, a abertura de “(...) hua estrada de terra, do Rio Grande de São Pedro da Costa do mar para poder tranzitar nella os gados e cavalgadas que do Continente do Sul, se transportarem aos campos de Coritiba (...)”. Com a abertura e a primeira passagem de tropas (1731-1732) conduzidas por Cristóvão Pereira de Abreu, foi estabelecida a comunicação terrestre entre as províncias do Sul e o centro administrativo e econômico da colônia chamada de Estrada Geral, Caminho do Viamão ou simplesmente “Caminho das Tropas”.

2.2 A pecuária e o povoamento do Nordeste e Sul

Enquanto a ocupação litorânea limitava-se às atividades do açúcar e da formação do governo geral e locais de defesa do território, a rede de vilas e de povoados derivada dos locais de plantio e do processamento consolidou-se também com as atividades econômicas secundárias, como foi o caso da pecuária, do fumo e do tabaco. Diversos caminhos se formaram ao longo dos principais cursos d'água como é o caso do Rio São Francisco e dos vales dos seus rios formadores.

A expansão dos engenhos pelo litoral nordestino vinha acompanhada da expansão da criação de gado, utilizado para o fornecimento de couro, de carne e de animais de tração nos engenhos. Tendo como pontos de expansão as capitânicas da Bahia e de Pernambuco, os currais foram se estendendo, tanto para o norte quanto para o sul. O rio São Francisco, neste sentido, teve importante papel ao servir de referência geográfica e local para abastecimento das vilas, dos campos de plantio e de terras com grande valor. Foi uma estrada natural para o transporte de gado. Para Velloso e Matos (1997), na última década do século XVI, a penetração da pecuária alcançava o sertão baiano e o norte de Minas Gerais. Já no século XVII, o gado alcançou o Maranhão e o Ceará, ao norte, originando-se diversas fazendas no interior, nas vilas e nas cidades (VELLOSO, MATOS, 1997, p. 74).

As capitânicas de São Vicente, Bahia e Pernambuco foram os principais centros de criação de gado, irradiando sua área de influência para a região central e para o nordeste do Brasil. O caminho do gado no Brasil estendeu-se do Nordeste até a região dos Pampas conformando áreas de influência do tropeirismo, que transportavam gado e mercadorias da região Sul até os mercados urbanos de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro. Tal atividade acabou por gerar povoados e vilas que interligavam a ainda incipiente rede de vilas e de povoados na América Portuguesa por meio dos Caminhos das Tropas. Pode-se afirmar que Lapa e Morretes, no atual estado do Paraná, e Icó no atual estado do Ceará, são exemplos do caráter pragmático e funcional que fundamentava o ordenamento territorial em termo de localização e estrutura intraurbana. Os assentamentos derivados deste tipo de atividade econômica caracterizam-se pela rua larga, onde irradia a configuração longilínea das cidades. Destacam-se os caminhos que partiam do curral de Sorocaba (SP) a Viamão (RS), campos tidos como referência para pouso e comercialização, chegando a São Borja (RS) – destacando-se os campos de Curitiba (PR), Lapa (PR), Chapecó (SC), Vacaria (RS), Passo Fundo (RS), São Borja (RS) conforme aponta o mapa 3. Além dos caminhos originados na capitania de São Vicente destacaram-se os caminhos originados na Bahia, que partia de Salvador passando por todo o Recôncavo Baiano, chegando às vilas e aos povoados de Minas Gerais. Este caminho compreendia cidades da mineração, do açúcar e aqueles campos, que de pouso passaram a povoado e com a dinâmica econômica a vilas e cidades.

MAPA 3

Caminho das tropas na região Sul do Brasil



Vestígios dos Caminhos das Tropas em Santa Catarina

Fonte: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) 2007.

2.3 A mineração e a ocupação do Centro-Sul

Nos séculos XVII e XVIII foi observada a ampliação da rede de vilas e dos povoados e a constituição da primeira estruturação de uma rede urbana no Brasil Colônia. Segundo Furtado (2005, p. 73), vinha-se formando a ideia de que “não se podia esperar outro milagre similar ao do açúcar vindo da agricultura”. Houve, nesse momento, a mudança de objetivos das bandeiras paulistas, que de apresadoras de índios passaram a ser de pesquisas de metais. Com a consequente descoberta das primeiras jazidas de ouro de aluvião, o estado geral de decadência do resto da Colônia provocou um influxo demográfico considerável para a região das minas partindo do Nordeste, então estruturada na pecuária e açúcar e da região das Capitanias de São Vicente. O avanço demográfico em direção às minas propiciou o surgimento, a partir daí, de trama urbana complexa e efervescente até então nunca antes vista na Colonização Portuguesa da Idade Moderna. (PRADO JÚNIOR, 2006, p. 49).

A descoberta do ouro e a consequente ocupação do sertão de Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso e região Sul do país mudou o eixo econômico e populacional de todo o Brasil Colônia, confirmando a atividade mineradora de ouro e diamantes como a solução para a crise do açúcar.⁵ Para Furtado, em *Formação Econômica do Brasil*, o ciclo da mineração abriu fluxo migratório europeu nunca antes visto na Colônia (FURTADO, 2005, p. 74). A descoberta do ouro data de 1560 na capitania de São Vicente, na região de Jaguará. Mas foi somente no fim do século XVII e ao longo de todo o século XVIII que a atividade mineradora passou a predominar como principal produto do Brasil Colônia. Segundo Simonsen (2005, p. 175) entre 1741 e 1761 foram extraídas, em média 14,6 toneladas de mineiros.

Em um clássico trabalho sobre *Vilas e cidades do Brasil colonial*, Azevedo (1956), registra as modificações substanciais no desenvolvimento das cidades, ao longo do século XVIII. Segundo o autor, a urbanização liberta-se de uma vez por todas da orla atlântica, dada a expansão povoadora e a conquista de larga porção do interior do território colonial.

A capitania de Minas Gerais é exemplo do processo de urbanização e da estruturação de uma rede urbana no Brasil Colônia. Observa-se na rede urbana das Minas Gerais o adensamento populacional de vários povoados e vilas, a criação de outros, as relações de troca estabelecidas com mercados de outras capitanias e também internacional, o desenvolvimento de um mercado interno com alto grau de dinamismo e a profusão de caminhos de circulação de mercadorias e pessoas capitaneados pela “tropa de mulas”.⁶

Relatos de Antonil, de 1711, destacam o crescimento populacional na capitania de Minas Gerais, apontando que mais de 30 mil almas se dirigiram para as áreas mineradoras. Segundo Moraes (2007, p. 64) em mais ou menos 70 anos o contingente populacional apresentado por Antonil decuplicou, chegando a 319.769 habitantes, em 1776. A expressão territorial desse processo é materializada pela profusão de fazendas, currais, povoados e vilas nos caminhos que desciam o Rio São Francisco, também conhecido como “rio dos currais”.⁷

5. Para Furtado (1977, p. 76-77) as principais características da economia mineira eram a mobilidade –capital e populacional – e a alta especialização das atividades econômicas. Se por um lado a incerteza da capacidade de produção de minério das lavras caracteriza a elevada mobilidade populacional, por outro a grande lucratividade levava a fixação de grandes levas populacionais e à especialização na atividade mineradora.

6. Para Furtado (2006, p. 76) a tropa de mulas configurou-se como verdadeira infraestrutura de transportes para o Brasil Colônia, criando mercados acessórios à atividade mineradora e propiciando a circulação de mercadorias e de pessoas nos mais diversos tipos de relevos, minimizando os impactos logísticos da dispersão da rede de vilas de cidades, povoados e cidades no Brasil Colônia.

7. Diversos caminhos do período do ciclo da cana-de-açúcar foram reaproveitados como é o caso do Caminho do Novo Gado – dando continuidade ao Velho Caminho de São Paulo –, passava por Vila Rica, atravessava o rio São Francisco, alcançava os sertões do Piauí, do Ceará, do Maranhão, chegando aos seus principais portos. Após percorrer os sertões, esse caminho seguia para a vila de Nossa Senhora do Rosário de Cachoeira, pela freguesia de Maragogi (atual Maragogipe) na Bahia, passando pelos arraiais de Santo Antonio e Rio de Contas em direção ao sul, chegando até o entrocamento do Caminho Novo do Gado, na atual cidade de Curvelo em Minas Gerais.

Com o crescimento populacional e a profusão de povoados e vilas decorrentes da atividade mineradora, a demanda por gêneros alimentícios acabou por incentivar a ampliação das lavouras e a multiplicação das manufaturas. Nesse contexto, o porto de Santos constitui-se na porta de entrada de artigos advindos da metrópole (sedas, armas, ferro, tecidos e escravos, entre outros). Com o crescente comércio de mueres para o transporte de cargas, os paulistas estabeleceram currais nos campos de Paranaguá e Curitiba, ampliando também as ligações mercantis com as áreas criadoras do sul e da região do Prata, com consequências no povoamento da fronteira sulina.

Para se ter uma ideia da intensidade do processo de urbanização da atividade mineira, ao longo do século XVIII foram fundadas 13 vilas, que atualmente constituem, em sua maioria, sob o estatuto do tombamento, cidades patrimônio cultural brasileiro, com forte influência simbólica sobre as regiões onde estão inseridas e algumas delas listadas como destinos indutores do turismo (tabela 1).

TABELA 1
Vilas originadas no ciclo de mineração – Minas Gerais, século XVIII

Data de fundação	Denominação Original	Denominação atual
1711	Vila Real de Nossa Senhora do Carmo	Mariana
1711	Vila Real de Sabará	Sabará
1711	Vila Rica	Ouro Preto
1712	Vila de São João Del Rei	São João Del Rei
1714	Vila do Príncipe	Serro
1714	Vila Nova Rainha do Caeté do Mato Dentro	Caeté
1715	Vila Nova do Infante	Pitangui
1718	Vila de São Jose Del Rey	Tiradentes
1730	Vila de Nossa Senhora Do Bom Sucesso das Minas do Fanado	Minas Novas
1789	Vila de Itapecerica	Itapecerica
1790	Vila Real de Queluz	Conselheiro Lafaiete
1791	Vila de Barbacena	Barbacena
1798	Vila Paracatu do Príncipe	Paracatu

Fonte: Azevedo (1956, p. 39-41).
Elaboração própria.

Neste mesmo período, observou-se a consolidação de uma série de povoados e currais na região do Vale do Jequitinhonha que tiveram papel fundamental na estruturação urbana observada na região central de Minas Gerais.⁸ Ao longo do século XVIII, duas vilas destacaram-se como “cabeças de rede”: *i*) Vila Rica; e *ii*) Vila do Príncipe. A primeira destacou-se como principal ocupação humana da capitania, chegando a ser capital desta, principalmente pela proximidade geográfica com o Rio de Janeiro, pela intensidade da circulação de mercadorias e a elevada produção de minério. Já a Vila do Príncipe, teve importante papel na região norte da Capitania, articulando uma série de povoados e currais formados pelos caminhos do gado e do ouro. Um dos motivos que levaram a Vila do Príncipe e, por consequência, da região norte a um protagonismo secundário na capitania das Gerais deve-se à localização geográfica com redes de acesso precárias impostas pelo meio geográfico, como o relevo e as condições climáticas adversas e as de natureza econômico-social.

Apesar das adversidades à ocupação humana, a estrutura em rede dos currais, vilas e povoados no vale do rio Jequitinhonha era articulada internamente e integrada a outras localidades fora da região. As trocas comerciais, entre as localidades e as cidades mineradoras da região central de Minas Gerais e do litoral, de grande importância econômica para os tropeiros e para os comerciantes, foram fator fundamental para a especialização da região como fornecedora de produtos agrícolas e pecuários, inicialmente voltados para a subsistência e posteriormente inseridos em um circuito comercial que visava o mercado interno e mesmo o externo ao Vale.⁹ Apesar da Vila do Príncipe ter sido a principal vila da região norte da Capitania, o Arraial do Tijuco (atual Diamantina), fundado em 1713, nas margens do riacho do Tijuco, teve um intenso comércio de pedras de diamante, exploração esta clandestina até a comunicação à Coroa Portuguesa em 1729 e proibida sua exploração em 1734.¹⁰ A importância do Arraial passou a ser considerada em 1740 quando se cria o Distrito Diamantino e onde se ergue a atual cidade de Diamantina.¹¹

8. Prado Jr. define a área de maior adensamento populacional à época em Minas Gerais como sendo aquela localizada “numa faixa que se estende de sul a norte, da bacia do rio Grande às proximidades das nascentes do Jequitinhonha, mais ou menos entre os pontos em que se formam a vila de Lavras e o arraial do Tejuco” (PRADO JR., 2006, p. 57).

9. É importante notar que a relevância do povoado na rede de cidades pode não estar diretamente relacionada à sua posição na hierarquia jurídico-administrativa existente, embora esta posição seja indicador da sua maior complexidade no que se refere aos serviços administrativos. Assim, o Tejuco (Diamantina), premido pelo Regimento da Demarcação Diamantina, continuou arraial durante todo o período colonial, sendo elevado a vila, em 1831.

10. O crescente afluxo de pessoas e a intensidade das atividades econômicas refletidas espacialmente na criação de vilas e de cidades levaram a Coroa Portuguesa à instalação de agentes da coroa junto aos núcleos de povoamento e extração mineral, como forma de controle e de fiscalização dos direitos reais.

11. Para se ter ideia das riquezas minerais dali extraída, no fim do século XVIII, foi encontrada uma pedra de diamante de 100 quilates, nomeada de Imperatriz Eugênia.

TABELA 2
Povoados e vilas originadas no ciclo de mineração na região do Vale do Jequitinhonha – Minas Gerais, século XVIII

Período de fundação (século XVIII)	Denominação original	Denominação atual
Início do século	Tejuco ou Tijuco	Diamantina
	Sucuriú	Francisco Badaró
	Santo Antonio Gouveia	Gouveia
	Serra do Grão Mogol	Grão Mogol
Primeira metade do século	Conceição de Água Suja	Berílio
	Serrinha	Botumirim
	Barreiras	Carbonita
Fim do século	Santo Antonio de Itacambira	Itacambira

Fonte: Velloso e Matos (1997).
 Elaboração própria.

No século XVIII o processo de urbanização se intensificou e novas inserções regionais na estrutura produtiva do território se delinearam. A primeira metade do século XIX foi marcada pelo processo de expansão e de descentralização da rede urbana mineira, o que pode ser observado tanto pela redivisão das comarcas quanto pela criação de novas vilas, implicando em sucessivas divisões dos territórios municipais. Nesse período, no qual se destaca a independência do país em 1822, onde a fronteira mineira atingiu praticamente sua expansão máxima.

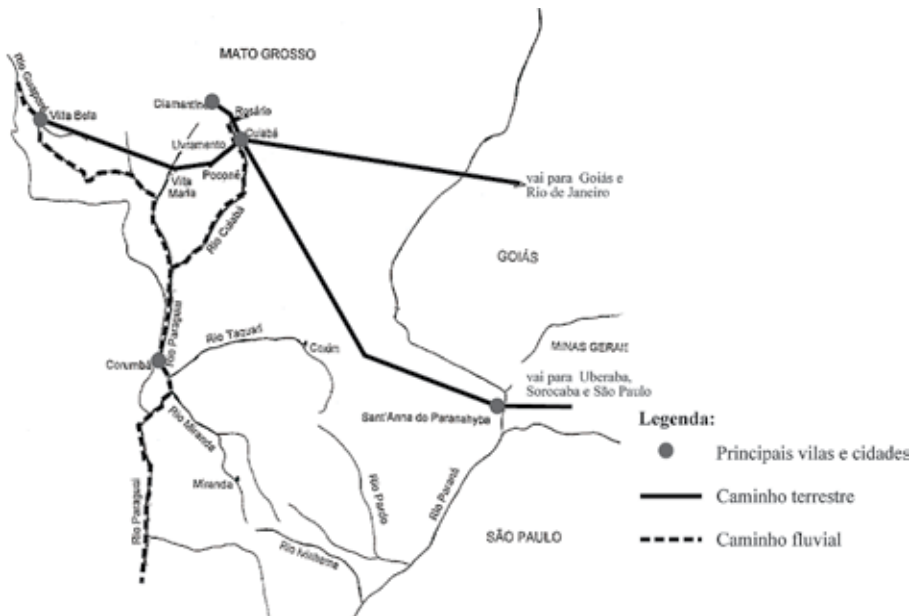
Com a descoberta de ouro e de diamantes na região do Brasil central abriram-se novas frentes de povoamento a oeste, com articulações expressivas com o território mineiro e, deste, para o restante da Colônia. Em 1736, diferentes caminhos faziam a conexão com a região de Vila Paracatu do Príncipe, na chamada Picada de Goiás. Observou-se, nessa época, dinamismo populacional considerável. Com o início das atividades de mineração, já haviam se instalado na região do atual estado do Goiás cerca de 20 mil pessoas, abrindo caminhos e fundando arraiais e locais de lavra como é o caso de Pilar, Crixás, Meia-Ponte, Água Quente, Ouro Fino, S. Félix, Cocal, Bonfim, entre outros. Em 1728, os colonizadores já exploraram os depósitos aluviais no rio das Almas e fundaram o arraial de Meia Ponte (atual Pirenópolis), elevado a vila em 1736, passando a configurar-se como ponto de apoio para o caminho do ouro de Cuiabá. Neste mesmo período, em 1729, foi fundado o arraial de Sant'Anna, elevada a vila em 1739 com o nome de Vila Boa de Goiás, que com a criação da capitania de Goiás, passa a ser capital em 1755.¹²

12. Nesse período surgiram os povoados Santa Luzia (1746), hoje Luziânia e Santo Antônio do Descoberto (1750). A ocupação do território intensificou-se no século XIX, com a expansão dos povoados já existentes e por meio da criação de novos núcleos urbanos, tais como Mestre d'Armas posteriormente Planaltina (BRASIL, 2003).

A criação das capitânicas de Mato Grosso e Goiás, em 1748, foi uma resposta do governo colonial português à descoberta de ouro e de diamantes e ao estabelecimento de tratados diplomáticos de delimitação de fronteiras.¹³ Os caminhos abertos pelos bandeirantes aconteciam por terra e via fluvial. Destaca-se o “varadouro para Cuiabá”, caminho fluvial conformado pelos rios e principais pelos afluentes dos rios Tietê, Paraná e Paraguai. Já em 1720, as jazidas do rio Coxipó e Cuiabá eram exploradas, sendo ali fundado o Arraial da Forquilha. Em 1721, o sorocabano Miguel Sutil descobriu novas jazidas próximas ao rio Cuiabá, o que acabou por gerar a fundação da Vila Real do Nosso Senhor Bom Jesus de Cuiabá. A descoberta deu grande impulso para a economia da região e os processos de defesa do território do Brasil Colônia. As constantes investidas dos índios *paiaquases*, *guaicururus* e *aniés* levaram ao estabelecimento de comunicações terrestres com a sede da capitania a Goiás, então Vila Boa, em 1737 (mapa 4).

MAPA 4

Caminhos internos – terrestres e fluviais – que ligavam a capitania de Mato Grosso ao restante do Brasil Colônia



Fonte: Garcia (2001).

13. A capitania de Mato Grosso, juntamente com a de Goiás, foi criada por Carta Régia em 1748, ambas desmembradas da Capitania de São Paulo. A localização geográfica das capitânicas fez de Mato Grosso e Goiás locais estratégicos na geopolítica colonial portuguesa, por se localizar na fronteira ocidental do território do império espanhol. A criação das capitânicas foi uma resposta do governo colonial português à descoberta de ouro e de diamantes e ao estabelecimento de tratados, em que se fazia prevalecer o princípio do *Utis Possidetis*. A fundação da Vila Bela da Santíssima Trindade em 1752 foi uma medida de consolidação da fronteira ocidental do Brasil Colônia na região do vale do Guaporé, assim como a construção da Fortaleza do Príncipe da Beira, na atual Roraima. Outra medida de defesa territorial foi a construção de pequenos povoados fortificados ao longo do rio Paraguai, como foi o caso da construção do Forte de Coimbra em 1791 e de Miranda em 1797, o que deu origem a pequenos povoados de Corumbá e Miranda.

Apesar da concentração da atividade aurífera na região Centro-Sul do Brasil Colônia e a penetração das atividades econômicas em direção à fronteira ocidental, observa-se a ocorrência, na região da Chapada Diamantina, capitania da Bahia, de várias minas na região das lavras do rio de Contas. Em 1720, foi criada casa de fundição no povoado de Jacobina e Rio de Contas.

A empresa mineradora empreendida no século XVIII permitiu a primeira estruturação urbana do Brasil Colônia. A organização dos povoados, currais, vilas e cidades com as linhas de comércio, contrabando de minérios, os locais de pouso e as fazendas que foram se instalando à medida que a extração do ouro progredia, permitiram o povoamento efetivo das zonas mais próximas aos locais de mineração. As bandeiras mineradoras tinham caráter eminentemente urbano, diferentemente do processo histórico do açúcar observado nas capitanias de Pernambuco e Bahia. Uma das principais consequências foi a mudança do eixo econômico e populacional do Nordeste para o Centro Sul e, em 1763, a capital da Colônia foi transferida de Salvador para o Rio de Janeiro.

Os sertões do Planalto Central foram povoados por diversos currais, povoados, vilas e cidades, conformando uma fragmentada e dispersa rede de cidades conectadas por caminhos que permitiam o escoamento da produção e a circulação de pessoas e mercadorias entre as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, as zonas produtoras e os portos da região Norte, de onde emergia a atividade econômica das “drogas do sertão”. Luziânia, Pirinópolis, Goiás Velho, Cuiabá, Vila Bela da Santíssima Trindade, Corumbá, Miranda, entre outros lugares, são testemunhas do processo de penetração das atividades econômicas no Brasil central.

No sertão de Minas observou-se um dos maiores processos de urbanização e consolidação de cidades e de áreas de influência, denotando uma rede de fluxos de pessoas e de mercadorias sem precedentes no Brasil Colônia. Cidades como Ouro Preto, Diamantina, Mariana, e tantas outras cidades mineiras, ostentam vestígios de um passado grandioso e curto, demonstrando pelas obras de arte remanescentes do período aurífero e urbano nascente no Brasil.

A volatilidade e a intensidade da indústria aurífera no século XVIII levou à decadência de diversas regiões e cidades, mergulhando o Centro-Sul na primeira crise de produção e circulação de mercadorias levando a deslocamento da produção mineradora para a agrícola intensiva em algumas regiões e em outras de subsistência.

Se o século XVIII foi o século da primeira estruturação de rede urbana no Brasil, por outro foi o momento de consolidação da fronteira norte com ações de ocupação por parte da Coroa Portuguesa, destacando-se a atividade missionária das ordens religiosas e das fundações pombalinas.

2.4 A borracha e a colonização do Vale Amazônico

O processo de ocupação da região norte do país está diretamente vinculado às estratégias de defesa e expansão territorial dos portugueses. A política colonial de Marquês de Pombal de promover a ocupação com vilas e lugares após a retirada dos missionários em 1757 assegurou não apenas a continuidade da posse do território como também as comunicações terrestres e interfluviais, permitindo o controle da ocupação desde a Vila Real do Bom Jesus de Cuiabá até os portos da atual cidade de Belém. Uma das principais características do processo de ocupação foi a construção de diversas fortificações em áreas geoestratégicas não apenas para a posse territorial como também para o controle do “fisco” da Coroa Portuguesa. A fundação de vilas e povoados foi a base da constituição de rede de trocas significativa para a região no século XIX.

Para Reis Filho (1968), o processo de urbanização no Brasil Colônia pode ser compreendido em duas etapas básicas. A primeira compreende o período de 1530 a 1570 em que se observou intensa urbanização nas capitânicas da costa leste. O período compreendido entre 1580 a 1640, equivalente ao período de dominação espanhola de Portugal, se inicia com a instalação de Filipéia em 1585 e corresponde ao período de ocupação e povoamento da costa norte, obtida mediante expulsão dos franceses (conquista da Paraíba em 1654 à ocupação do Pará em 1616). Em 1615, partindo da capitania do Grão-Pará e Maranhão, o processo de ocupação da região amazônica iniciou-se com a implantação do Forte do Presépio, marco inaugural da cidade de Santa Maria de Belém do Para, atual cidade de Belém. A estratégia de criação e localização dessas cidades tinha como premissa a defesa territorial e a comercialização, em um primeiro momento, das “drogas do sertão” (castanha-do-pará, cacau etc.) e, posteriormente, da borracha. Segundo Reis Filho (1968), mesmo que pensada estrategicamente para defender o território de estrangeiros, a conquista da Amazônia, foi impulsionada por motivos econômicos na busca pelas drogas do sertão (REIS FILHO, 1968, p. 17-18), voltando-se para a abundante força de trabalho disponível dos indígenas e a grande quantidade de produtos naturais comercializáveis oferecidos pela região.¹⁴

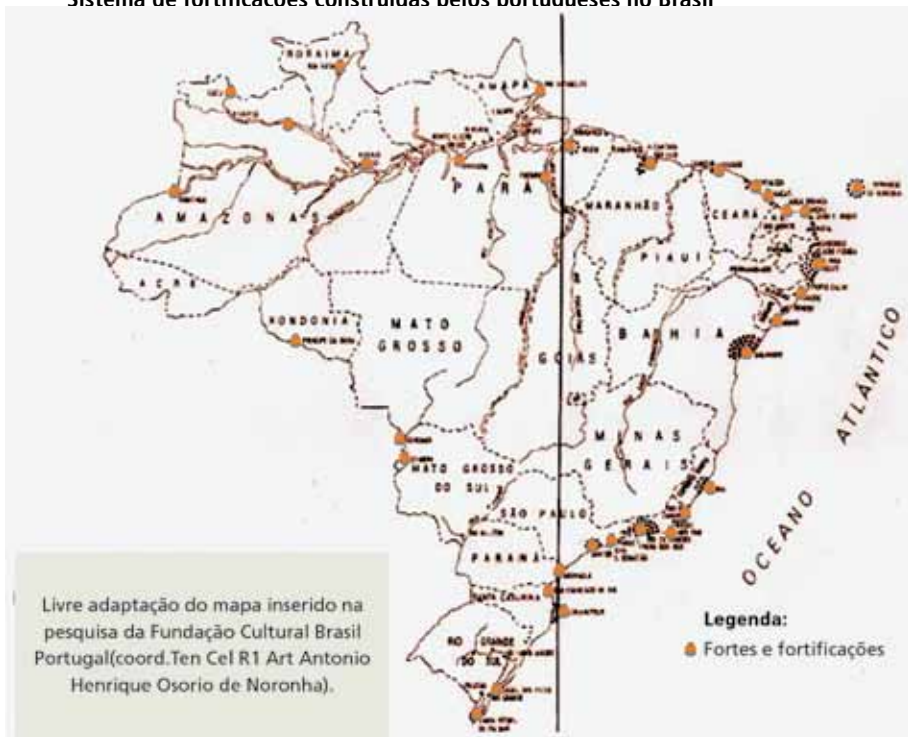
Articulada às ações de ocupação da Ordem de Cristo, ordem religiosa e militar, com a política expansionista de Pombal, a região amazônica caracteriza-se também pela consolidação da rede de fortificações construídas pelos portugueses de forma estratégica. A leitura da localização destes fortes delinea o que constitui as atuais fronteiras político-administrativas do Brasil. Observam-se fortes desde a Ilha de

14. A descoberta das especiarias no vale do Amazonas e a possibilidade de sua exploração pelas missões permitiram nova feição aos processos de ocupação na região Norte do país, mudando os centros principais de produção para o interior do Vale e despertando o anseio de maior avanço para o oeste, por parte dos portugueses. A criação das reduções e a exploração da indústria extrativa no Amazonas representaram reação “repovoadora” nos sertões amazônicos, o papel que as bandeiras colonizadoras e de mineração paulistas representaram, no ciclo povoador, nos sertões da Capitania de São Paulo.

Florianópolis, então conhecida como do Desterro, passando por áreas intensamente urbanizadas como é caso de cidades do Rio de Janeiro, Salvador, Recife, passando por Belém, Macapá, chegando a Corumbá no atual estado de Mato Grosso do Sul. Neste sistema de fortificações, destacam-se as fortificações do Macapá, no atual estado do Amapá; a Fortaleza dos Paxis, atual Obidos (PA); Santarém no rio Tapajós, o Forte de Marabitanas ou Cucuí, o Forte de S. Gabriel da Cachoeira, a fortaleza de Tefé, no rio Japurá. Destaca-se também o Forte de Tabatiga e o de Marabitenas como importantes marcos na delimitação da atual fronteira territorial do Brasil.

MAPA 5

Sistema de fortificações construídas pelos portugueses no Brasil



Fonte: Fundação Cultural Brasil Portugal.

Os esforços sistemáticos de ocupação da porção norte da Colônia levou o governo português, em 1669, a fundar o fortim de São José do Rio Negro. Nas proximidades, fundou-se o lugarejo denominado Lugar da Barra – atual Manaus. Em 1615, partindo da capitania do Grão-Pará e Maranhão, o processo de ocupação da região amazônica teve como principal evento a implantação do Forte do Presépio, marco inaugural da cidade de Santa Maria de Belém do Pará, atual cidade de Belém (PA). Em 1755, com a criação, em 1755, da capitania de São José do Rio Negro, subordinada ao Grão-Pará, cuja capital foi elevada à vila de

Barcelos, em 1758 observou-se o avanço do processo de ocupação do interior da região norte do país. Neste mesmo período, criou-se a Companhia Geral de Comércio, consolidando novo eixo econômico conformado pela exportação de produtos agrícolas como é o caso das drogas do sertão. Neste contexto, Belém destaca-se sobre a cidade de São Luís do Maranhão, conformando atividades como a presença de estaleiros e o plantio da *Hevea Brasiliensis*. Após 1850 observou-se processo de desconcentração das áreas de plantio da borracha na região de Belém e suas ilhas fluviais para uma ampla área envolvendo os povoados de Cametá, Gurupá, Santarém, Monte Alegre e Óbidos.

Segundo relatos de Spix e Martius (1976) pode-se observar a configuração de uma rarefeita rede de vilas e de cidades. De acordo com os autores, em Censo 1814 observaram-se mais de 15 povoados com população de até 2 mil habitantes, quatro povoados de até 10 mil habitantes e a Ilha de Marajó, com mais de 10 mil habitantes, conforme se pode observar na tabela 3.

TABELA 3
Levantamento populacional elaborado por Spix e Martius – 1814

Vila ou povoado	População (1814)
Vila de Tomar	348
Vila de Barcelos	695
Vila Carvoeiro	734
Vila Serpa	746
Oeiras	760
Vila Moura	818
Vila Nova da Prainha	894
Cintra	1185
Vila Silces	1197
Franca	1200
Maria de Deus de Mazagão	1736
Vila de Melgaço	1750
Monte Alegre	1820
Óbidos	1850
Vila Barra (atual Manaus)	1872
Bragança	2015
Povoado Maués	2015
Macapá	2240
Santarém	2360
Ilhas do Marajó	10.500

Fonte: Spix e Martius (1976).
Elaboração própria.

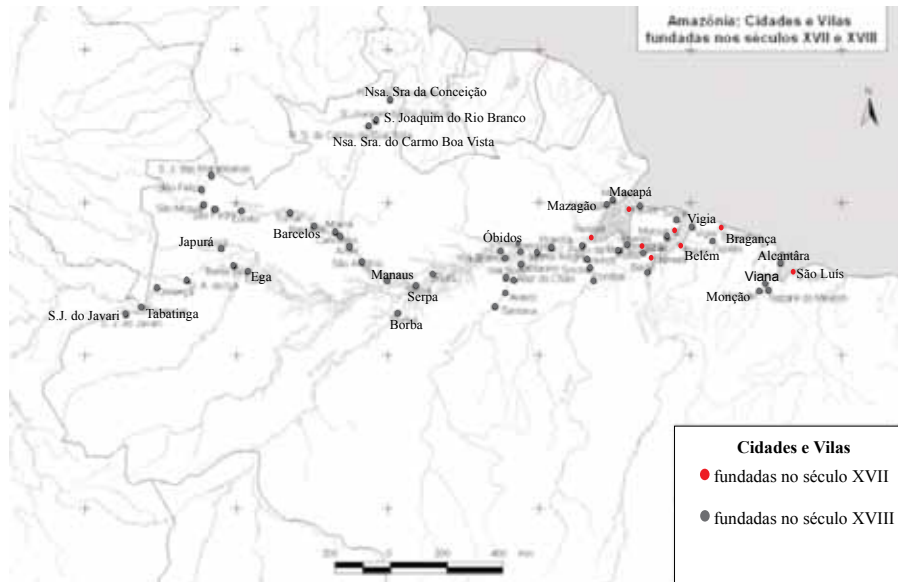
No século XIX observou-se a consolidação de dois eixos de expansão e ocupação da região amazônica: *i*) o primeiro desenvolveu-se nas proximidades com o litoral, com os portos de São Luís e Belém; e *ii*) o segundo eixo, também conhecido como vetor sul, desenvolveu-se a partir das comunicações interfluviais de Cuiabá – Belém, articulado aos caminhos delineados pela Comissão Construtora das Linhas Telegráficas.

Para Correa (1987) o processo de configuração de uma rede de cidades na região amazônica pode ser compreendido por seis períodos significativos, quatro destes compreendidos no período colonial:

1. Período de implantação das ocupações: marcado pela implantação da cidade de Belém e o início de uma conquista do território.
2. Período de expansão: marcado pela expansão dos fortes e criação de aldeias missionárias, embriões de futuras cidades no século XVII e XVIII conforme demonstrado no mapa 6.
3. Período de desenvolvimento econômico; marcado pela criação da Cia Geral do Grao-Pará.
4. Período de estagnação econômica e urbana: se estende do final do século XVIII a metade do século XIX.
5. Período do primeiro boom da borracha: marcado pela expansão urbana da metade do século XIX ao fim da Primeira Guerra Mundial.
6. Período de estagnação econômica pós-borracha: marcado pela estagnação após a crise da borracha que se estende até 1960.

MAPA 6

Cidades e vilas na Amazônia fundadas nos séculos XVII e XVIII



Fonte: Miranda e Elis (2007).

3 PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL NO BRASIL – ABRANGÊNCIA TEMÁTICA E TERRITORIAL

O processo de formação do Brasil está diretamente vinculado ao legado cultural e histórico materializado em nossos conjuntos urbanos e sítios históricos e nos vestígios das obras de arte de engenharia e infraestrutura construídas para a penetração das atividades econômicas no território. A presença desses sítios históricos vai além da reconstrução das memórias locais, dado que sua existência implica na organização regional do linguajar, dos hábitos, dos costumes, das indumentárias, da culinária e das crenças. A importância dessas cidades se dá pela densidade cronológica, construtiva e paisagística que contém em si uma série de valores históricos significativos para o Brasil.

Segundo Oliveira (2010), no Brasil a questão da preservação do patrimônio cultural surgiu em decorrência dos postulados dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM), que buscavam, por meio da escolha de símbolos nacionais, a expressão da cultura genuinamente brasileira. Em 1933, surgiu a primeira lei federal de proteção ao patrimônio cultural, o Decreto nº 22.298, que elevou o distrito sede de Ouro Preto a Monumento Nacional (OLIVEIRA, 2010, p. 185).

A Constituição Federal de 1934, em seu Art. 10, inciso III, estabeleceu que a proteção das belezas naturais e dos monumentos de valor histórico ou artístico é atribuição concorrente à União e aos Estados. Em 1937, o Decreto Lei nº 25 introduziu no Brasil o tombamento¹⁵ como forma de proteção do patrimônio cultural. O mesmo decreto criou o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), atual Iphan. Segundo esse decreto, em seu Art. 1º, o patrimônio histórico e artístico nacional é constituído pelo conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja do interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.

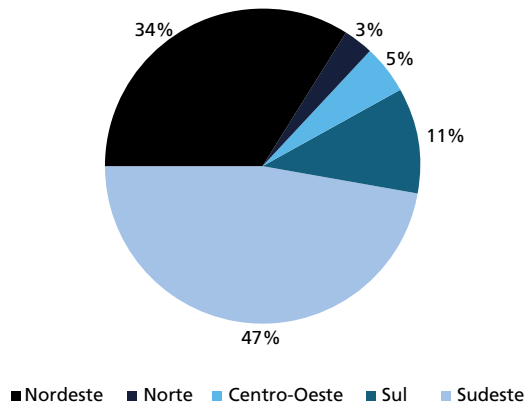
O Decreto Lei nº 25 é uma das legislações de preservação e proteção do patrimônio cultural e natural mais antigas das Américas e destaca-se por colocar o interesse público, com base no conceito de direito difuso, acima do interesse privado, como também destaca Oliveira (2010). Pode-se dizer que é uma das primeiras leis que legislam sobre a função social da propriedade com base no seu valor cultural e histórico. Para se ter uma ideia da atualidade do instrumento, em 1938, o SPHAN realizou o tombamento de seis conjuntos no estado de Minas Gerais, inaugurando uma prática de defesa e de conservação de sítios históricos que consolidou ao longo de mais de 70 anos de atuação uma centena de conjuntos arquitetônicos e urbanísticos protegidos em todo o país, além das centenas de monumentos, bens móveis e integrados, monumentos naturais, sítios e paisagens naturais.

Com a Constituição Cidadã de 1988, o conceito de patrimônio cultural foi ampliado e as ações de proteção e de preservação passaram a ser compartilhadas entre a União, os estados e os municípios. No Art. 216, o conceito de patrimônio cultural brasileiro compreende todos os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. As atribuições de proteção e de preservação também passaram a fazer parte das políticas municipais (Art. 30) de maneira suplementar às ações da União e dos estados (Art. 30, incisos X e XI).

15. Pode-se definir o tombamento como sendo um procedimento administrativo, vez que não se realiza em um só ato, mas em sucessão de atos preparatórios, conforme consta na Portaria Iphan nº 11/1986, essenciais à validade do ato final que somente se efetiva após o registro do objeto tombado no Livro do Tombo. Para Gasparini (2001), o tombamento nada mais é que uma servidão administrativa, porém, com outro nome, instituída sempre que o poder público deseja preservar determinado bem, seja público ou particular. O autor aponta que a afetação dada pelo tombamento recebe tratamento diferenciado em razão de sua relevância, mas isso não significa qualquer nova espécie de intervenção na propriedade.

No que se refere ao patrimônio cultural de natureza material, o Brasil dispõe de mais de 1.125 bens tombados pelo governo federal, entre eles igrejas, terreiros, jardins históricos, paisagens naturais, lugares sagrados, conjuntos urbanos ou sítios históricos entre tantos outros bens e manifestações culturais. O gráfico 1 demonstra que do total de bens tombados, 81% encontram-se localizados nas regiões Sudeste e Nordeste do país. Observa-se que as históricas desigualdades econômicas existentes entre as regiões do Brasil também são observadas no reconhecimento do valor do patrimônio cultural nacional, pois somadas as regiões Sul, Norte e Centro-Oeste equivalem a apenas 19% do total de bens tombados pelo governo federal.

GRÁFICO 1
Percentual de bens culturais de natureza material tombados pelo Iphan, segundo macrorregião geográfica – Brasil, 2008

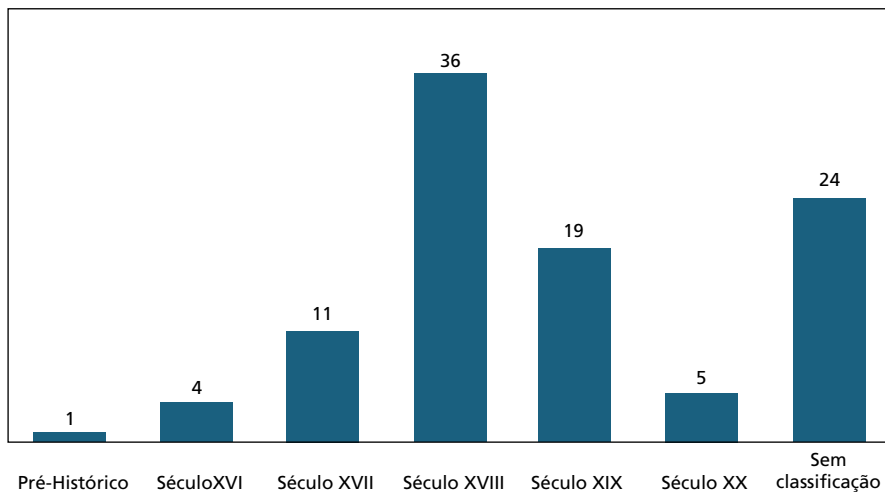


Fonte: Iphan (2009).
 Elaboração própria.

No que se refere à representatividade dos períodos artísticos e históricos no “estoque patrimonial cultural”, o Brasil apresenta uma considerável desigualdade, pois 51% do total de bens tombados, em nível federal, são representativos do período do Brasil Colônia (séculos XVI, XVII e XVIII). Os demais períodos somados equivalem a 26% do total. Contudo, a não representatividade em termos quantitativos dos demais períodos históricos não equivale a ausência de produção artístico e cultural de bens de interesse nacional, pois o que se observou nestes períodos foi importantes processos econômicos, de grande desenvolvimento cultural e social. Desta forma, pode-se afirmar que as políticas de preservação do patrimônio cultural, em termos de reconhecimento e proteção, ainda refletem os processos históricos de fragmentação do desenvolvimento e desigualdades regionais.

GRÁFICO 2

Percentual de bens culturais de natureza material tombados pelo Iphan, segundo período histórico – Brasil, 2008



Fonte: Iphan (2009).
Elaboração própria.

No que se refere à proteção e à preservação de conjuntos urbanos e sítios históricos, atualmente o Brasil apresenta mais de 92 conjuntos urbanos históricos tombados pelo Iphan. Estima-se que no interior destas áreas urbanas tombadas tem-se cerca de 40 mil imóveis protegidos, entre residências, edificações religiosas, institucionais, militares, educacionais, hospitalares entre outros tipos de arquitetura de relevante interesse histórico e arquitetônico. Desse total, sete localizam-se em municípios sede das principais regiões metropolitanas (RMs).¹⁶ Se analisadas à luz das políticas federais de turismo, 62 conjuntos urbanos ou sítios históricos tombados foram classificados como Destinos Indutores do Turismo, ficando os demais como Destinos Induzidos.¹⁷ Com relação às ações de integração de políticas, do total de conjuntos urbanos ou sítios históricos tombados, 70% (57) deles fazem parte dos Territórios da Cidadania.¹⁸ No contexto de preservação cultural das agências multilaterais, o Brasil apresenta nove conjuntos urbanos ou sítios históricos tombados chancelados pela Unesco como patrimônio cultural da humani-

16. Refere-se às regiões metropolitanas federais criadas pela Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973 (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza), acrescidas da RM do Rio de Janeiro.

17. A classificação de Destinos Indutores e Induzidos faz parte do Estudo de Competividade dos Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional elaborado pela Fundação Getúlio Vargas e pelo Ministério do Turismo, em 2009.

18. Os Territórios da Cidadania tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre governo federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia.

dade (tabela 4).

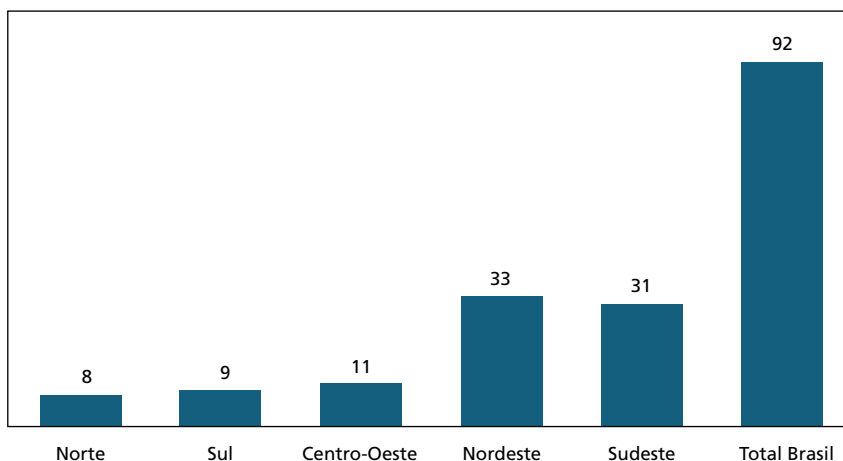
TABELA 4
Conjuntos urbanos ou sítios históricos brasileiros chancelados pela Unesco como patrimônio cultural da humanidade, segundo ano de chancela, critérios e valores representados

Ano de chancela	Conjuntos Urbanos ou Sítios Históricos chancelados	Crítérios	Valores representados
1980	Ouro Preto	C i, iii	i-representa uma obra-prima do gênio criativo humano e iii-aporta um testemunho único ou excepcional de uma tradição cultural ou de uma civilização ainda viva ou que tenha desaparecido
1982	Olinda	C ii,iv	ii. ser a manifestação de um intercâmbio considerável de valores humanos durante um determinado período ou em uma área cultural específica, no desenvolvimento da arquitetura, das artes monumentais, de planejamento urbano ou de paisagismo e iv-ser um exemplo excepcional de um tipo de edifício ou de conjunto arquitetônico ou tecnológico, ou de paisagem que ilustre uma ou várias etapas iv- ser um exemplo excepcional de um tipo de edifício ou de conjunto arquitetônico ou tecnológico, ou de paisagem que ilustre uma ou várias etapas
1985	Salvador	C iv, vi	vi. estar associados diretamente ou tangivelmente a acontecimentos ou tradições vivas, com idéias ou crenças, ou com obras artísticas ou literárias de significado universal excepcional (o Comitê considera que este critério não deve justificar a inscrição na Lista, salvo em circunstâncias excepcionais e na aplicação conjunta com outros critérios culturais ou naturais).
1985	Santuário de Bom Jesus de Matosinhos em Congonhas do Campo-MG	C i,iv	i-representa uma obra-prima do gênio criativo humano e iv-ser um exemplo excepcional de um tipo de edifício ou de conjunto arquitetônico ou tecnológico, ou de paisagem que ilustre uma ou várias etapas
1987	Brasília	C i,iv	i-representa uma obra-prima do gênio criativo humano e iv-ser um exemplo excepcional de um tipo de edifício ou de conjunto arquitetônico ou tecnológico, ou de paisagem que ilustre uma ou várias etapas
1997	São Luís	C iii,iv,v	iii-aporta um testemunho único ou excepcional de uma tradição cultural ou de uma civilização ainda viva ou iv-ser um exemplo excepcional de um tipo de edifício ou de conjunto arquitetônico ou tecnológico, ou de paisagem que ilustre uma ou várias etapas que tenha desaparecido e v. constituir um exemplo excepcional de habitat ou estabelecimento humano tradicional ou do uso da terra, que seja representativo de uma cultura ou de culturas, especialmente as que tenham se tornado vulneráveis por efeitos de mudanças irreversíveis.
1999	Diamantina	C ii,iv	ii. ser a manifestação de um intercâmbio considerável de valores humanos durante um determinado período ou em uma área cultural específica, no desenvolvimento da arquitetura, das artes monumentais, de planejamento urbano ou de paisagismo e iv-ser um exemplo excepcional de um tipo de edifício ou de conjunto arquitetônico ou tecnológico, ou de paisagem que ilustre uma ou várias etapas
2001	Centro Histórico da Cidade de Goiás	C ii,iv	ii. ser a manifestação de um intercâmbio considerável de valores humanos durante um determinado período ou em uma área cultural específica, no desenvolvimento da arquitetura, das artes monumentais, de planejamento urbano ou de paisagismo e iv-ser um exemplo excepcional de um tipo de edifício ou de conjunto arquitetônico ou tecnológico, ou de paisagem que ilustre uma ou várias etapas
2010	Praça de São Francisco na cidade de São Cristóvão-SE	C i,iv	i-representa uma obra-prima do gênio criativo humano e iv-ser um exemplo excepcional de um tipo de edifício ou de conjunto arquitetônico ou tecnológico, ou de paisagem que ilustre uma ou várias etapas

Fonte: Iphan e Unesco (2010).

Em termos de distribuição regional, as cidades consideradas patrimônio da humanidade localizam-se, em sua maioria, na região Sudeste (3) e Nordeste (4), o que equivale a 80% do total. Tal quadro não difere do que é observado na espacialização da proteção federal do patrimônio cultural em áreas urbanas. A maioria das cidades tombadas localiza-se nas regiões Sudeste e Nordeste do país. Na região Sudeste os estados que mais concentram cidades tombadas são Minas Gerais (14) e Rio de Janeiro (12). Já na região Nordeste, a distribuição demonstra concentração de conjuntos urbanos ou sítios históricos tombados no estado da Bahia (11) e maior homogeneidade nos demais estados, ficando Maranhão (6), Pernambuco (4) e Ceará (4) com o mesmo número de cidades tombadas (gráfico 3).

GRÁFICO 3
Conjuntos urbanos e sítios históricos tombados pelo Iphan segundo grandes regiões (números absolutos) – Brasil



Fonte: Iphan (2009).
 Elaboração própria.

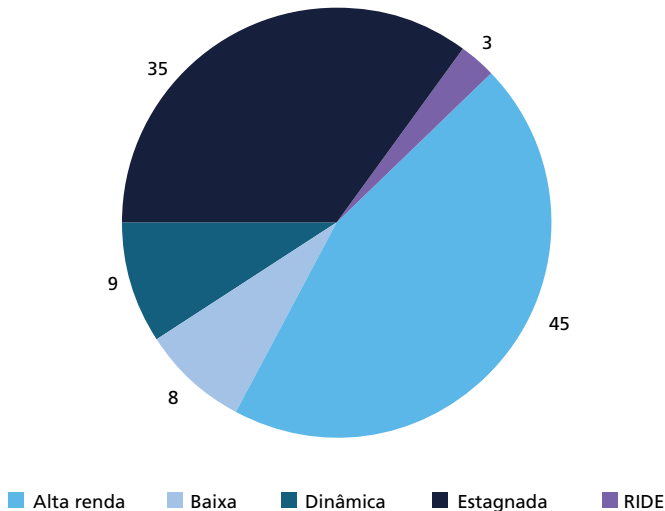
Se analisar a inserção regional dos conjuntos urbanos e sítios históricos tombados segundo a tipologia de microrregiões desenvolvida pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional¹⁹ pode-se observar que do total de cidades tombadas 43% estão situadas em microrregião estagnada ou de baixa renda, 54% das cidades em microrregião classificadas como de alta renda e dinâmica, e 3% em

19. Para a construção da tipologia foram utilizados dados dos Censos Demográficos do IBGE (1991 e 2000) e das estimativas de PIB municipais, realizadas pelo Ipea. As variáveis utilizadas objetivaram detectar padrões e dinâmicas recentes da distribuição da população no território, características da população no que tange a rendimento médio, local de residência (rural ou urbana) e nível de educação; e dinamismo econômico, captado por meio da variação do PIB *per capita*. Os dados foram agregados por microrregião, escala considerada a mais adequada para os propósitos da análise (BRASIL, 2007).

Região de Desenvolvimento Integrado do Entorno (Ride). Pode-se dizer que as cidades tombadas localizadas em regiões com baixo ou com nenhum dinamismo econômico representam potenciais para uma política de desenvolvimento regional por meio de forças endógenas, cujo capital cultural pode ser aproveitado como elemento motriz do desenvolvimento. Neste caso, a preservação dos conjuntos arquitetônicos demanda uma ação de aproveitamento do estoque imobiliário e de qualificação dos espaços públicos, com a ampliação da oferta para usos do solo diferenciados para melhorar a qualidade de vida da população residente e ofertar infraestrutura adequada para as atividades de turismo cultural.

GRÁFICO 4

Conjuntos urbanos e sítios históricos tombados pelo Iphan segundo tipologia da PNDR (números relativos) – Brasil

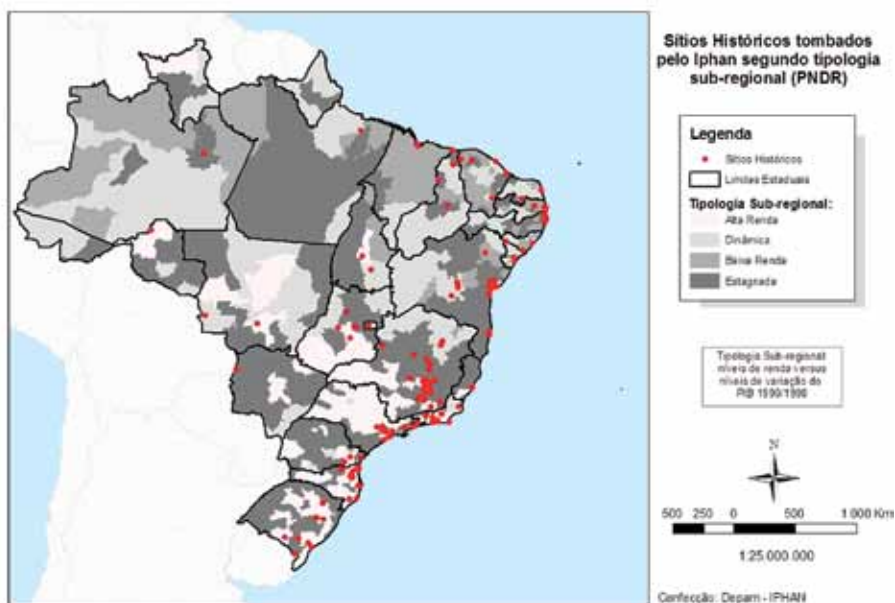


Fonte: Iphan (2009) e Brasil (2007).
Elaboração própria.

Para as cidades localizadas em microrregiões dinâmicas ou de alta renda, o que se observa é sua relação direta com os problemas metropolitanos. Os conjuntos urbanos encontram-se associados aos problemas derivados do crescimento urbano desordenado – ocupações irregulares e aumento da pressão pela descaracterização do patrimônio –, da existência de infraestrutura urbana instalada subaproveitada, da subutilização e risco de arruinamento do estoque de imóveis e, por fim, do subaproveitamento do potencial econômico e simbólico como elementos para a geração de renda, de novos empregos, como elementos materiais para políticas de coesão social e afirmação identitária.

MAPA 7

Sítios históricos tombados pelo Iphan segundo tipologia sub-regional – PNDR



3.1 A trajetória das políticas federais de preservação cultural e a especificidade dos conjuntos urbanos e sítios históricos

O governo federal, os Estados e os municípios têm responsabilidade direta pela proteção e pela preservação do patrimônio cultural brasileiro. No que se refere à preservação de conjuntos urbanos e sítios históricos, a atribuição constitucional concorrente enseja a ação de fiscalização e normatização compartilhada entre os entes federativos e a gestão do território própria da municipalidade.

Diversos autores apontam para a necessidade de uma ação efetiva de alinhamento entre as políticas de desenvolvimento urbano, local e regional com as de preservação do patrimônio cultural. Para Vieira Filho (2010), as áreas centrais das cidades históricas são uma fatia estratégica para o planejamento urbano e para o desenvolvimento local. Para o autor, os conjuntos urbanos e os sítios históricos representam os testemunhos do processo de ocupação e de consolidação do território, pois materializam os modos de urbanização típicos dos grandes processos econômicos, políticos e sociais formadores da história do país. A forma urbana e as estratégias de adaptação às condições físicas do sítio, a estética urbana peculiar seja pela presença de edificações monumentais, pela relação com a paisagem natural circundante ou pela presença de arquitetura popular de elevado valor cultural fazem destas cidades territórios urbanos e culturais que ajudam a compreender a sociedade brasileira (VIEIRA FILHO, 2010).

Os conjuntos urbanos e sítios históricos também têm seu valor e interesse pelas práticas socioespaciais ali desenvolvidas, pelos modos de fazer e saber que constituem o seu conteúdo humano e cultural, proporcionando não apenas a fruição dos espaços e ambiências, mas permitindo outros valores simbólicos e afetivos muitas vezes expressos e reconhecidos como patrimônio imaterial. Assim, pode-se afirmar que os conjuntos urbanos e sítios históricos brasileiros constituem a expressão material da narrativa da aventura da modernidade no território brasileiro.

A presença de um acervo arquitetônico, urbanístico, artístico (bens móveis e integrados), arqueológico e paisagístico nos conjuntos urbanos e sítios históricos que merece ser preservado e apropriado pela população, pois conecta os brasileiros de hoje com as histórias e cultura de seus antecessores, permite narrativas espaciais de estimado valor cultural e potencial para a compreensão das lutas de defesa do território por meio de suas fortificações, das formas de governo observadas nos diversos exemplares de monumentos, do idealismo religioso cristão representado pelas igrejas, conjuntos monásticos, Casas de Misericórdia e Seminários, entre outros. Outro fator de interesse na preservação desses conjuntos urbanos e sítios históricos é a presença de vestígios da infraestrutura e engenharia urbana que são testemunhas do processo de ocupação do território com suas pontes, aquedutos, arrimos, chafarizes, fontes, estações de transporte ferroviário e rodoviário etc.

A tessitura dessas narrativas enreda um tecido que se conforma em sítios históricos representativos das visões de mundo e de homem. Conjuntos urbanos e sítios históricos representativas do período colonial como Ouro Preto, Belém, São Luís, entre tantas outros, foram preservados pela contínua ação das políticas de preservação do Iphan e dos governos locais, mantendo na memória do povo brasileiro os mitos de origem de seu país, com toda carga mítica e utópica que essa aventura da modernidade nos trópicos tem apresentado (VIEIRA FILHO, 2010). Conhecer e aproveitar as potencialidades desses lugares para o desenvolvimento local e regional é reconhecer a integração das diferentes culturas vivenciadas no território brasileiro.

Para Vieira Filho (2010), Reis Filho (1968) e Santanna (2000) a área urbana de valor patrimonial é um fato histórico, cultural, estético, social e econômico produzido coletivamente em longo processo de construção. Se se admitir que sua forma testemunha e sintetiza todas as mais importantes dimensões desse processo, deve-se reconhecer que as ações de intervenção física (restauração, obras de infraestrutura, entre outras) necessitam levá-las em conta e considerar todos os elementos que constituem sua expressão material (SANTANNA, 2000).

As políticas federais de proteção e de preservação do patrimônio cultural brasileiro, no que se refere a conjuntos urbanos e sítios históricos desde a década de 1930 obedecem aos dispositivos legais existentes nas Constituições Federais e dos postulados

da Convenção das Nações Unidas para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural de 1972, do qual o Brasil é signatário. É importante recordar que os primeiros bens a fazerem parte de uma política pública de proteção e preservação do patrimônio cultural foram os conjuntos urbanos e os sítios históricos, o que demonstra sua importância na programática dos investimentos públicos na área do patrimônio cultural.

Em linhas gerais pode-se compreender a trajetória da política pública federal de preservação e de proteção do patrimônio cultural em quatro momentos:²⁰

1. Período “fase heróica”: marcado pela atuação centralizada do órgão federal de preservação do patrimônio – então SPHAN com tombamento e ações de preservação voltadas para o patrimônio cultural de origem colonial (séculos XVI, XVII e XVIII).
2. Período “ PCH”: marcado por ações sistemáticas em áreas urbanas e com foco na descentralização da política de preservação.
3. Período “Fragmentação da política pública de preservação”: marcado pela atuação pontual e desarticulada.
4. Período “Sistema Nacional de Proteção Cultural”: marcado pela retomada da ação sistemática com foco na descentralização e na participação comunitária.

TABELA 5
Quadro-síntese dos períodos históricos em relação aos aspectos das políticas de preservação do patrimônio cultural urbano

Período 01 “Fase Heróica” (1930 a 1970)	Período 02 “PCH” (1970 a 1988)
Centralização da política	Descentralização da política voltada para as Unidades da Federação
Forte ação de reconhecimento e proteção	Fraca ação de reconhecimento e proteção
Ações Pontuais de proteção e preservação	Ações Pontuais de proteção e preservação
Período 03 “Fragmentação da política pública de preservação” (1988 a 1995)	Período 04 “Retomada das políticas de preservação e Sistema Nacional de Patrimônio Cultural” (1995 aos dias de hoje)
Centralização da política de preservação e baixa capacidade de investimento	Subperíodo “Retomada de investimentos e ação fragmentada” (1995 a 2006): programas e ações desarticulados, retomada da capacidade de investimento, esvaziamento da ação estatal
Fraca ação de reconhecimento e proteção	Subperíodo “Retomada de investimentos e ação SNPC” (2006 aos dias de hoje): Tentativas de articulação de programas, descentralização voltada para os municípios, participação comunitária e desenvolvimento institucional
Ações Pontuais de proteção e preservação	

Fonte: Fonseca (1997); Santanna (2000), Vieira Filho (2010) e Oliveira (2010).
 Elaboração própria.

20.A periodização foi elaborada a partir dos estudos e das pesquisas realizados por Fonseca (1997); Santanna (2000), Vieira Filho (2010) e Oliveira (2010).

O primeiro momento pode ser caracterizado como a “fase heróica”, que conforme Fonseca (1997) marca a atuação centralizada e pioneira dos intelectuais do então SPHAN na constituição de serviço público federal de proteção e preservação. Essa fase é muito importante, pois marca a ação do Estado na institucionalização da política pública de preservação e de proteção do patrimônio cultural coordenado por Rodrigo Franco Mello de Andrade desde a criação do SPHAN até 1967.

Já o segundo momento das políticas públicas de preservação dialoga com o processo de urbanização brasileiro, a modernização do Estado e a necessidade de descentralização das ações de proteção cultural. Nesse período o foco da ação de preservação e de proteção foram os conjuntos urbanos, em decorrência do cenário macroeconômico de desenvolvimento e de profundas mudanças na sociedade brasileira. Os conjuntos urbanos de valor histórico e cultural existentes nas cidades brasileiras médias e grandes passaram a sofrer fortes pressões pela alteração de sua configuração urbana, com mudanças no uso e na ocupação do solo, o que acabou por gerar conflitos entre os conjuntos arquitetônicos, geralmente de origem setecentista ou oitocentista, com as necessidades de “modernização” dos espaços urbanos e arquitetônicos.

Com os indicativos postulados nas Cartas de Brasília, de 1970, e de Salvador, no ano de 1971, foi estabelecida como meta das políticas públicas de preservação do patrimônio cultural a descentralização por meio da criação de órgãos federais, estaduais buscando desenvolver e implementar políticas locais e com isso descentralizando-as do poder público federal. Para tal foram criados os Departamentos de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Dphan) em vários estados brasileiros como órgãos locais e atuantes de forma complementar ao SPHAN – atual Iphan.

Em 1973, é criado o Programa Integrado de Reconstrução de Cidades Históricas (PCH). Em um primeiro momento os recursos foram destinados às cidades da região Nordeste e, em 1975, o projeto expandiu-se para as cidades tombadas dos estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro. No âmbito do Programa de Restauração e Preservação de Imóveis, os gestores do PCH atuaram de forma a descentralizar os recursos e também as escolhas dos monumentos a serem restaurados. Dessa forma, além do maior comprometimento dos estados objetivou-se a garantia das contrapartidas e dos programas de capacitação e de formação de recursos humanos para a questão do patrimônio cultural. O PCH atuou principalmente nas cidades da região Nordeste do Brasil. Ao longo de dez anos financiou 193 projetos, entre os quais dez intervenções em conjuntos urbanos e 15 planos urbanísticos e de desenvolvimento urbano.

Segundo Santana (2000), o PCH deflagrou a montagem do primeiro sistema nacional de preservação do patrimônio cultural no Brasil, pois ao provocar a criação de órgãos estaduais de preservação permitiu uma ação conjugada por meio do Fundo de Desenvolvimento Integrado do governo federal. O fundo provia os recursos, e os projetos, analisados e aprovados pela coordenação central do programa, eram propostos e elaborados pelas entidades estaduais (SANTANNA, 2000).

O terceiro momento é marcado pela crise econômica da década de 1980 e o processo de retomada do crescimento a partir da segunda metade da década de 1990. Nesse período, o ritmo dos processos de tombamento dos conjuntos urbanos e sítios históricos caíram vertiginosamente. Em parte, isto pode ser atribuído ao enfraquecimento da atuação estatal e, em parte, ao momento de revisão de conceitos e formas de valoração do patrimônio cultural urbano. Nesse momento, aspectos que antes eram considerados como critérios de valor patrimonial passaram a ser revisados, e o conceito de patrimônio cultural urbano passou a ser mais amplo e a considerar não apenas os valores estéticos e arquitetônicos como também os valores da história e da morfologia urbana.

No fim da década de 1970 é criada a Fundação Nacional Pró-Memória (FNPM) como objetivo de reestruturar o SPHAN na estrutura do Ministério de Educação e Cultura (MEC). A FNPM manteve os mesmos marcos legais de atuação do SPHAN e passou a atuar de forma a articular uma política nacional de preservação do patrimônio cultural. Contudo, a criação da FNPM foi inserida em um contexto macroeconômico de crise em meio a um regime militar. Dessa forma, os programas e as ações desenvolvidas foram caracterizados por sua ação difusa, fragmentada e com resultados pontuais em termos de localidade e eficácia no retorno do investimento.

Nesse período, diversos agentes passaram a operar a política pública de preservação, por vezes de forma articulada à FNPM e muitas das vezes de forma totalmente desarticulada. Pode-se citar como exemplo as ações do Banco Nacional da Habitação (BNH), órgão absorvido pela Caixa Econômica Federal (CEF) em 1986, de financiamento das obras de infraestrutura urbana no Pelourinho, Salvador (BA). Na cidade de Olinda, o BNH financiou a execução da recuperação de imóveis de uso habitacional, com participação da comunidade local e voltada para a preservação do patrimônio cultural como elemento de desenvolvimento local. Nesse período, o tema de preservação e requalificação das áreas urbanas de valor histórico era pulverizado e com atuação pontual e difusa. Não havia uma política nacional de preservação, apenas iniciativas pontuais como as observadas nas cidades do Rio de Janeiro (RJ) e Olinda (PE), e Salvador (BA), sem contudo, constituir um sistema de proteção nacional dos conjuntos urbanos e sítios históricos.

A política pública federal de preservação do patrimônio cultural foi errática ao longo de todo o terceiro momento. Foi marcada pela criação da FNPM, sua extinção em 1985 com o surgimento da Secretaria de Patrimônio Histórico Artístico Nacional –SPHAN vinculada ao gabinete da presidência da República. Em 1990, no governo Collor, o Ministério da Cultura (MinC), criado em 1985, e o SPHAN são extintos. A política pública de preservação passa a ser exercida pelo Instituto Brasileiro de Patrimônio Cultural (IBPC) vinculado à presidência da República. Em 1986 é criada a Lei Sarney²¹ e em 1995 a Lei Rouanet²² que retoma os princípios e instrumentos.

No governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) o Ministério da Cultura foi retomado e é criado o IPHAN, com a mesma estrutura e dotação orçamentária do governo Itamar Franco. Neste período, o principal financiamento das políticas de preservação do patrimônio cultural era derivado da Lei Rouanet e dos contratos com agências multilaterais, como é o caso do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Neste momento, as políticas públicas eram esvaziadas da capacidade de articulação com os outros entes federativos e os recursos investidos não conseguiam atender à demanda por obras de restauração dos monumentos e dos espaços públicos.²³

Com a retomada da capacidade de investimentos do governo brasileiro, é criado, em 1995, um programa de preservação do patrimônio cultural do país com o objetivo de preservar áreas prioritárias do patrimônio histórico e artístico urbano e estimular ações que aumentem a consciência da população sobre a importância de se preservar o acervo existente. Em 2000, o Programa Monumenta – financiado com recursos do BID, do governo federal, e contrapartidas locais – inicia suas atividades, a partir de uma lista de prioridades de 101 sítios históricos passíveis de atuação. As prioridades foram definidas a partir dos seguintes critérios:

- Pluralidade: deve-se considerar a diversidade de aspectos sociais, étnicos e religiosos da cultura brasileira, evidenciada nos bens do patrimônio histórico e artístico nacional.
- Descentralização dos investimentos: parte-se do pressuposto que os marcos históricos significativos estão distribuídos por todo o território nacional formando diferentes identidades regionais.

21. Trata-se da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, que dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico.

22. Trata-se da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, que restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, e institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac).

23. O estatuto do tombamento deu ao Iphan a oportunidade de garantir a preservação do patrimônio cultural, contrapondo-se a fortes pressões locais para a demolição, alteração das características morfológicas das cidades por parte de grupos políticos e proprietários imobiliários locais, existentes em boa parte das cidades tombadas brasileiras. Nesse sentido, a presença do governo federal em um momento histórico de enfraquecimento da atuação estatal preservou conjuntos urbanos de elevado valor cultural.

- Homogeneidade/diversidade: deve-se considerar os lugares que apresentem homogeneidade, tanto sob o aspecto cronológico, quanto a unidade morfológica e estilística. Inversamente, e sob os mesmos critérios, considerar os lugares onde a diversidade tenha expressiva significação histórica e cultural.
- Singularidade: mesmo que, em princípio, todos os bens tombados sejam valorizados enquanto singulares, outros acumulam características de rara ocorrência no conjunto que lhes confere preponderância desse ponto de vista.
- Risco ao bem tombado: deve-se considerar os fatores de risco (biológicos, humanos, físicos) quanto à permanência do sítio/conjunto e a ocorrência de processos de degradação dos monumentos.

O programa foi estruturado a partir de investimentos na recuperação de imóveis e espaços públicos e financiamento de imóveis privados para as ações de reforma e/ou restauração. O programa também tinha em seu escopo ações de fortalecimento institucional – desenvolvimento institucional, atualização de legislação urbana e educação patrimonial – além de formação de mão de obra para restauro e fomento de atividades econômicas.

Ao longo de mais de dez anos de atuação, o Monumenta atuou em 26 conjuntos urbanos e sítios históricos tombados pelo Iphan. Os avanços observados na atuação do Programa foram o fortalecimento nos governos locais da importância e do papel estratégico da preservação do patrimônio cultural urbano e a mudança do foco dos investimentos, que antes eram voltados para a restauração de monumentos e suas ambiências imediatas.

Neste mesmo período, a CEF passa a atuar nos conjuntos urbanos e sítios históricos com algum tipo de proteção, seja ele federal, estadual ou municipal. É criado, em 2000, o Programa de Revitalização de Centros Históricos (PRSH).²⁴ O programa teve como foco as áreas protegidas pelo Iphan como patrimônio cultural.

A principal estratégia do PRSH foi a de promover a revitalização de sítios históricos, por meio de investimentos em habitação, infraestrutura urbana, atividades comerciais, culturais e de serviços, equipamentos comunitários, geração de trabalho e renda e educação patrimonial, integrando assim todas as ações

24. O PRSH construiu diversas parcerias nacionais e internacionais. No Brasil, os principais interlocutores foram o MinC e o Iphan. No âmbito internacional, destaca-se a cooperação técnica com o governo Francês, firmada em março de 2001 que, no tema reabilitação de sítios históricos, realizou estudos nas cidades de Recife, São Luís e Belém (estudos de viabilidade de reabilitação das habitações). Há também pesquisas de demanda habitacional, patrocinadas pela CEF e realizadas por universidades locais, cujo objetivo é identificar o potencial de demanda habitacional para os centros históricos, beneficiando inicialmente Recife e Rio de Janeiro.

necessárias à revitalização completa desses núcleos. Para tal, procurou disponibilizar financiamento e firmar parcerias para a reabilitação de imóveis desocupados, destinando-os para o uso habitacional. Um dos critérios de avaliação de adesão das áreas para o PRSH era a existência de legislação de preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural em qualquer dos três níveis de governo e de uma parte significativa de moradias em condições precárias, habitadas por famílias de baixa renda (CEF, 2010).

Em termos de financiamento, o PRSH estimulou o uso residencial e misto, por meio da concessão de crédito individual para ações de reconstrução de imóveis em ruínas; aquisição ou recuperação de imóveis antigos degradados, vagos ou ocupados e construção em terrenos vazios ou subutilizados. Para tais ações, os financiamentos permitiam a utilização de imóveis desapropriados, com imissão de posse registrada.²⁵ O PRSH não tem fundo específico de financiamento e conta apenas com recursos do Programa de Arrendamento Familiar (PAR). A engenharia econômica do PRSH articulava recursos federais com aqueles advindos da lei federal de incentivo à cultura, via renúncia fiscal, como forma de complementar os custos da recuperação de imóveis históricos que abrangem obras de restauro que, muitas das vezes, ultrapassam os tetos de financiamento estabelecidos pelo PAR.

O PRSH atuou em diversas frentes de requalificação urbana e restauração de monumentos, na maioria das vezes, como agente suplementar de ações que o Iphan ou os governos locais já desenvolviam. Destacam-se as ações nos sítios históricos de São Luís (recuperação de casarão antigo para uso multifamiliar e financiamento de estudos), Salvador (revitalização da Área do Bairro do Comércio), São Paulo (recuperação de imóveis para uso residencial no Quadrilátero da Sé), Rio de Janeiro (recuperação de imóveis nos bairros da Saúde, Gamboa, Estácio, Lapa, Morro da Conceição e Santo Cristo), Recife e Belém (projeto Feliz Lusitânia).

De forma complementar ao PRSH e ao Programa Monumenta, o Iphan desenvolveu o Programa *Urbis*. O programa teve como objetivo contribuir para a preservação do patrimônio cultural brasileiro considerando-o como recurso para o desenvolvimento das cidades por meio da recuperação das condições de habitabilidade dos sítios históricos, do estímulo da sua revitalização socioeconômica e cultural e valorização do patrimônio cultural enquanto fator de cidadania e recurso efetivo para o desenvolvimento sustentável das comunidades detentoras desse patrimônio.

O programa foi desenhado para um universo de trabalho – à época – de 80 sítios históricos tombados em nível federal, mais as cidades que estabelecem um tecido urbano importante em função do encontro de áreas envoltórias de

25. Nos casos em que o valor do financiamento fosse insuficiente para custear as obras de recuperação, a engenharia econômica adotada permitia o aporte de outras fontes de recursos estaduais, municipais ou da iniciativa privada – mecenato.

monumentos tombados. Em primeiro momento foram instalados “laboratórios urbanos de preservação” nas cidades de Mariana, no estado de Minas Gerais; Pirenópolis, no estado de Goiás; Sobral, no estado do Ceará; e Laguna, no estado de Santa Catarina. Contudo, sem orçamento nem padrões de financiamento específicos, o Programa *Urbis* destacou-se no cenário das políticas federais de preservação mais como um exemplar modelo de gestão do que propriamente um programa com reais investimentos nas cidades escolhidas.

Em uma breve análise, pode-se afirmar que neste período o que se observou foram diversas iniciativas de constituição de uma política nacional de preservação dos conjuntos urbanos e sítios históricos e seus sítios de forma desarticulada, por vezes sobreposta e fragmentada. A maioria dos recursos investidos reproduz as desigualdades de proteção já observadas, dado que ficaram concentrados nas grandes cidades das regiões Nordeste e Sudeste do país. A exceção a esta regra foram os programas voltados para as áreas urbanas tombadas em nível federal, em que os recursos investidos foram melhor descentralizados em termos regionais e porte demográfico das cidades.

A fragmentação dos recursos investidos e, por vezes, a sobreposição temática e territorial dos programas podem ser visualizados a partir dos critérios de elegibilidade. Cada programa tinha seu critério, alguns semelhantes outros não, o que ocasionava sobreposição e concentração da atuação estatal em áreas urbanas de grandes cidades deixando ao largo uma miríade de conjuntos urbanos e sítios históricos de pequeno e médio porte, que caso fossem objeto de investimento e atenção estatal, poderiam representar atualmente uma das melhores respostas em termos de preservação e oferta de estoque imobiliário de elevado valor cultural e localização central como resposta aos crescentes déficits habitacionais hoje observados.²⁶ O que se observou das ações estatais foi a constituição de cenário de desarticulação institucional na área de preservação dos conjuntos urbanos e sítios históricos que marcou o terceiro período das políticas de preservação das áreas urbanas de valor histórico.

Salvo algumas experiências esparsas e difusas no território observadas no Programa Monumenta, a descrição sumária da trajetória das políticas federais de preservação dos conjuntos urbanos e sítios históricos mostra que, até o fim da década de 1990, nenhuma das políticas implementadas conseguiu aliar fatores de preservação e desenvolvimento local. Os programas não conseguiram reunir os meios operacionais e políticos que permitissem uma ação sistemática e duradoura no campo dos conjuntos urbanos e sítios históricos. Se por um lado o PCH foi a experiência com melhor estrutura administrativa e conceitual e o *Urbis* pode ser

26. Exceção à regra pode ser observada na atuação do Programa Monumenta nas cidades médias e pequenas, que conseguiu aliar investimentos no patrimônio cultural urbano com fortalecimento institucional e promoção de atividades econômicas como é o caso de Natividade (TO) – recuperação de imóveis públicos e privados mais investimento na cadeia produtiva de ourivesaria em filigrana.

considerado como modelo de gestão exemplar, os recursos públicos ali investidos não conseguiram gerar um círculo virtuoso de reapropriação social dos espaços urbanos e investimentos privados nas áreas históricas.

Já o quarto momento caracteriza-se como período de transição entre a desarticulação e as tentativas, cada vez menos fragmentadas, de criação de um sistema nacional de preservação e requalificação dos conjuntos urbanos e sítios históricos.

No escopo da reforma urbana e com a criação do Ministério das Cidades e como uma resposta à ausência de um programa federal que desse conta de articular as diversas iniciativas em andamento em vários âmbitos do governo nacional e subnacional foi criado, em 2003, o Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, com a Secretaria Nacional de Programas Urbanos.

O programa tem como objetivo coordenar as ações nos centros urbanos, subsidiando a elaboração de estratégias de intervenção, por meio do estabelecimento de parcerias e acordos de cooperação. Diferentemente dos programas voltados para as áreas protegidas, o Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais voltou-se para as tradicionais centralidades de regiões metropolitanas, independente do seu *status* enquanto bem tombado.

Segundo o Ministério das Cidades, o programa atua em três principais frentes: apoio direto por meio de recursos financeiros, disponibilização de imóveis públicos e coordenação setorial e fomento às ações federativas (Brasil, 2010). Com recursos da União, disponibilizados a fundo perdido, o programa apoia estados e municípios em duas ações: *i*) apoio à elaboração de planos de reabilitação de áreas urbanas centrais; e *ii*) apoio a projetos de infraestrutura e requalificação de espaços de uso público em áreas centrais.

Como forma de atuar em áreas protegidas, foi criado de maneira complementar, o Programa de Revitalização de Bens do Patrimônio Histórico Nacional. O programa atua basicamente na ação de Obras de Adequação Urbana e de Revitalização de Bens do Patrimônio Histórico Nacional. A ação busca apoiar estados, Distrito Federal e municípios na elaboração e na execução de projetos que resultem na melhoria dos espaços públicos e das edificações dos bens do patrimônio histórico nacional, por meio da sua recuperação e adequação ao uso contemporâneo. Em ambos os programas, a requisição dos recursos não onerosos por parte dos municípios também é feita por meio de emendas parlamentares, o que pode gerar difusão das ações de acordo com os interesses locais, ocasionando a pulverização dos recursos e completo esvaziamento de uma política articulada.

A atuação do Programa de Reabilitação das Áreas Centrais ficou extremamente focada nas cidades capitais estaduais e nas regiões metropolitanas. As centralidades beneficiadas pelo programa não consideraram as realidades das cidades médias e pequenas. A ação estatal sobre as áreas protegidas pelo seu valor cultural

historicamente é atribuição do Iphan, que ao longo dos anos tem se responsabilizado pelo reconhecimento e pela gestão dos conjuntos urbanos e sítios históricos.

Ao longo dos últimos dez anos, as políticas federais de preservação do patrimônio cultural foram marcadas, em primeiro momento pela ação sistemática de programas e projetos como o Programa Monumenta e pelos investimentos, principalmente na recuperação de monumentos por parte do Iphan. Com vista a estabelecer marco regulatório e um sistema de gestão do patrimônio cultural com foco na questão urbana o instituto vem desenvolvendo nos últimos quatro anos o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural (SNPC)²⁷ ao mesmo tempo em que se desenvolvem ações de requalificação de áreas centrais e promovia-se uma releitura das formas de atuação do Iphan na questão urbana.

No período de 2006 a 2009, a ação estatal de gestão dos conjuntos urbanos e sítios históricos ficou definida a partir da estratégia de ampliação da significância do patrimônio cultural urbano nas políticas públicas. Para Vieira Filho (2010), a ação do Iphan sobre as cidades deve ter como foco não a preservação do passado, mas a proteção daquilo que precisa ficar para o futuro. Essa ideia parte do princípio de que o patrimônio, na contemporaneidade, qualifica espaços urbanos, amplia autoestimas, confere valor, distingue excepcionaliza e identifica cidades e lugares, tornando-se parte integrante dos atributos e dos potenciais de desenvolvimento dos países, das cidades, dos lugares e das sociedades. Para operacionalizar este pressuposto, a ação do Iphan no que se refere aos centros urbanos ficou definida, basicamente em quatro eixos principais:²⁸

1. Ampliação da significância do patrimônio cultural urbano nas políticas públicas: aumento do número de bens e conjuntos urbanos e sítios históricos tombados, principalmente no que se refere ao enfrentamento das desigualdades regionais de proteção e de reconhecimento do patrimônio cultural urbano.
2. Articulação institucional: fortalecimento das interfaces com as áreas de educação tecnológica, turismo e política de desenvolvimento urbano com o objetivo de tornar os conjuntos urbanos e os sítios históricos como o *locus* ideal para a integração das políticas públicas.

27. Em novembro de 2007, foi promovida pelo Iphan a reorganização da Associação Brasileira de Cidades Históricas, que contou com a presença de mais de 40 prefeitos de 13 estados da Federação. Ainda em dezembro de 2007, o instituto apresentou sua proposta de construção do SNPC ao Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura e pactuou com o Fórum a estratégia para a construção do Sistema Nacional de Patrimônio Cultural e, em março de 2008, e foi promovida a primeira reunião entre o Iphan e os órgãos estaduais de gestão do patrimônio cultural desde 1971. Estiveram presentes 23 órgãos estaduais e várias superintendências regionais do Iphan, bem como a direção nacional do instituto.

28. Estes eixos são uma tentativa de síntese focada nas formas de gestão das cidades históricas colocadas em curso no período de 2006 a 2009. Tais ações são objeto do Plano de Trabalho do Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização (DEPAM) do Iphan.

3. Trabalhar com as cidades segundo seu porte demográfico e inserção regional: diferenciação da política pública de preservação para cidades pequenas, médias e grandes. Para aquelas inseridas nos grandes centros, além de ações de recuperação de imóveis e articulação com o Programa Monumenta e governo local, optou-se pela realização de estudos e diagnósticos multidimensionais com vistas à elaboração de propostas de desenvolvimento de trechos de conjuntos urbanos e sítios históricos com foco na requalificação dos espaços públicos, mobilidade e acessibilidade e oferta de “estoque imobiliário” para políticas locais de habitação e animação cultural.
 1. Para as cidades pequenas e médias a proposta está baseada na oferta de espaços culturais, albergues e cinemas. Estas cidades historicamente não são objeto de políticas públicas federais de oferta de equipamentos culturais e incentivos ao turismo e desenvolvimento local. Como resultados tem-se a cooperação com o Ministério da Cultura, especificamente com a Secretaria de Audiovisual, que propiciou a abertura de mais de 30 salas de cinema, no formato cineclube, onde não existia espaços e equipamentos, como é o caso das cidades de Pirinópolis (GO), Fernando de Noronha (PE) e Diamantina (MG).

Contudo, esta ação inovadora passou por momento de ampliação do escopo e mudança de lógica operacional. Pode-se dizer que houve processo de reformulação ampla com foco na convergência entre a proposta de desenho do SNPC com o processo de gestão dos conjuntos urbanos e sítios históricos. Nesse sentido foi criado em 2009 o Plano de Ação para as Cidades Históricas (PAC-CH), definido como instrumento de planejamento integrado para a gestão do patrimônio cultural com enfoque territorial.

Para operacionalizar este novo momento da política de preservação do patrimônio cultural, os Planos de Ação fizeram uma chamada pública para os municípios que tem bens tombados ou são objetos de interesse do Iphan para que participem. Do total de 260 municípios onde o Iphan tem algum tipo de atuação por meio de proteção dos bens de natureza material ou registro das manifestações culturais, 150 cidades aderiram à chamada pública. A metodologia de desenvolvimento tem como pressuposto a participação popular e a delimitação de áreas de interesse de preservação, foco das ações e investimentos. A estratégia desenhada era a de alinhar os interesses e recursos federais com os de governos subnacionais, de forma articulada e compartilhada. O instrumento criado para formalizar o contrato entre governo nacional e subnacionais foi o Acordo de Preservação Cultural (APPC), espécie de termo de cooperação.

Um dos grandes avanços observados nesta ação do Iphan é a articulação interinstituições e intrainstitucional, o que significa tentativa de integrar todas as

ações e os recursos voltados para as áreas onde incide algum tipo de proteção do patrimônio cultural. Ao mesmo tempo, a proposta do PAC-CH objetiva integração das ações de proteção e fomento dos bens culturais de natureza material e as manifestações culturais de natureza imaterial no território urbano.

É possível afirmar que este plano tem no seu escopo uma forte vertente de descentralização e empoderamento local, o que pode ser observado no seu desenho básico de compartilhamento de recursos e prioridades de investimento e negociação com os agentes locais representativos da proteção cultural. Ao mesmo tempo em que tal ação inova no escopo temático e na presença da participação popular, a proposta mostra-se frágil por não se ter efetivamente uma política nacional de preservação dos conjuntos urbanos e sítios históricos tombados com diretrizes gerais e específicas para todas as linhas de ação dispostas pelo PAC-CH.²⁹

Em linhas gerais, pode-se comparar as propostas do PCH e do PAC-CH e observar que ambas tem matrizes conceituais muito próximas. O conceito de descentralização e de ação sistemática com vista à constituição de um sistema nacional de preservação do patrimônio cultural é recorrente em ambos os casos. Contudo, uma das principais diferenças é a tônica da integração de políticas públicas no território e a relevância da participação popular.³⁰ Outro ponto de similaridade com os programas já existentes é a delimitação de áreas de projeto, tal como observado no regulamento operativo do Monumenta. Destaca-se também que o PAC-CH foi desenhado sem a existência de fundo de preservação específico nem com recursos orçamentários definidos para o médio e longo prazos, o que fragiliza sua atuação enquanto política pública de preservação do patrimônio cultural tal como observado nos demais programas aqui já mencionados.

Assim, por mais que se tenha em curso um desenho de política de preservação dos conjuntos urbanos e dos sítios históricos protegidos muitos desafios ainda se apresentam ao IPHAN no campo da preservação e reabilitação de áreas urbanas, entre eles destacando-se a necessidade de inserção, efetiva, no horizonte econômico e cultural dos conjuntos urbanos e sítios históricos do conceito de requalificação de áreas urbanas protegidas como ação permanente e rentável. Outro desafio é a consolidação de sistema de gestão que integre os três níveis de governo, o setor privado e a comunidade com foco no desenvolvimento local e fomentos das atividades produtivas de acordo com as tipologias do PNDR.

29. As linhas de ação definidas pelo Iphan para o PAC-CH são: *i*) produção de conhecimento e gestão da informação; *ii*) fortalecimento institucional; *iii*) formação de técnicos; *iv*) desenvolvimento de instrumentos de gestão integrada; *v*) recuperação e uso do patrimônio cultural; *vi*) requalificação urbanística; *vii*) infraestrutura urbana e social; *viii*) financiamento para a recuperação e promoção de usos imóveis privados; *ix*) fomento às atividades produtivas locais; e *x*) difusão e promoção do patrimônio cultural.

30. A questão da participação popular ficou restrita à etapa de definição das ações e territórios passíveis de intervenção e ainda carece de maior amadurecimento pelos gestores do PAC-CH.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, os desafios das políticas públicas de preservação do patrimônio cultural dos conjuntos urbanos e sítios históricos devem responder às seguintes questões:

1. Como compatibilizar a preservação do patrimônio cultural com o desenvolvimento econômico?
2. Como manter vivas e dinâmicas as cidades do passado, transformando o patrimônio em motor do desenvolvimento local?
3. Como integrar as políticas de conservação com as de desenvolvimento rural, turístico e regional?

A qualificação das cidades históricas e a preservação do seu patrimônio cultural oferecem à população opção diferenciada quanto à qualidade de vida com espaço de vivência e convivência. As análises aqui ensejadas apontaram para cenário, nos últimos 30 anos, de investimentos públicos difusos e fragmentados nos conjuntos urbanos e sítios históricos, mas com efetividade relativamente baixa. Uma das hipóteses levantadas é a histórica e persistente concentração dos investimentos nos mesmos conjuntos urbanos e sítios históricos, que ao longo da década de 1970 foram beneficiários dos recursos do PCH e, na década de 1990, dos recursos oriundos do Programa Monumenta . Outro fator de baixa efetividade pode ser vinculado à utilização dos recursos para, em sua maioria, a recuperação dos imóveis tombados, sem uma vinculação com a sustentabilidade financeira e social da comunidade. Soma-se a estes fatores o baixo cumprimento dos preceitos constitucionais do Art. 216 por parte dos governos subnacionais. Apesar dos investimentos e dos esforços institucionais por parte do governo federal, o que se verifica é que não foi possível alcançar estratégia de gestão que favoreça a dinamização dessas áreas e sua sustentabilidade socioeconômica. Ao contrário, o que se observa nos conjuntos urbanos de cidades grandes, alguns deles inscritos na Lista do Patrimônio Mundial, é um esgotamento das medidas de conservação concentradas basicamente na recuperação física de edifícios. Por outro lado, nas cidades pequenas e médias com economia dinâmica, a realidade urbana observada é de um centro vitalizado, mas com fortes pressões por mudanças de uso e ocupação do solo, que requerem ações de preservação dos imóveis e espaços públicos específicos.

Nos conjuntos urbanos e sítios históricos tombados localizados em microrregiões estagnadas ou de baixa renda, o desafio da gestão do patrimônio cultural é a recuperação não apenas do conjunto arquitetônico, muitas vezes abandonado ou em ruínas, mas também fomentar a vitalidade econômica e social, não apenas do sítio urbano, mas também da microrregião em que este se encontra inserido. O enfraquecimento da ação estatal também está vinculado ao esvaziamento do

quadro de servidores públicos e agentes locais para o tema de preservação do patrimônio cultural urbano, o que acaba por dificultar a efetiva implementação da política pública, requerendo forte investimento em desenvolvimento institucional. Dessa forma, o que se observa é a necessidade de se considerar na formulação dos programas e das ações relativos à preservação do patrimônio o quadro social, econômico e humano das cidades, seu porte demográfico, inserção regional e dinâmica socioeconômica. As políticas públicas de proteção e preservação do patrimônio cultural demandam diferentes formas e intensidades de investimentos para a preservação do acervo arquitetônico, urbanístico e das obras de arte ali existentes. A ação estatal deve considerar as velocidades de mudança do uso do solo e as práticas territoriais, bem como as desigualdades regionais e intrarregionais que compõem o conteúdo cultural urbano do território brasileiro.

Possivelmente uma solução para lidar com esta problemática seja a adoção dos preceitos de desenvolvimento econômico e social com base na economia do conhecimento, no turismo cultural e na valorização das economias regionais. Por fim, é importante destacar que a articulação de políticas públicas no território dos conjuntos urbanos e dos sítios históricos poderá auxiliar o Brasil a alcançar desenvolvimento econômico e territorial diferenciado, pautado pela riqueza e pela diversidade de seu conteúdo cultural, social, regional e ambiental.

REFERÊNCIAS

- ANTONIL, A. J. **Cultura e opulência no Brasil**, Belo Horizonte: Itatiaia, São Paulo: EdUSP, 1982.
- AZEVEDO, A. Vilas e cidades no Brasil colonial: ensaio de geografia urbana retrospectiva. **Boletim n. 208**, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo: São Paulo, 1956.
- BRASIL. Ministério da Cultura (MinC). **Regulamento operativo do programa de preservação do patrimônio histórico urbano/MONUMENTA**. Brasília, 2006.
- . Ministério da Integração Nacional. **Tipologia das microrregiões brasileiras: estudos para subsídios da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/developimentoregional/pndr/tipologia.asp#tipologia>>. Acesso em: 2 fev. 2010.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). **Programa de reabilitação de sítios históricos-PRSH**. Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programa_des_urbano/infra_estrutura_setor_publico/prsh/index.asp>. Acesso em: 10 de maio 2010.
- CORREA, R. L. Rede urbana e formação espacial: uma reflexão considerando o Brasil. **Revista Territórios**, v. 8, Rio de Janeiro, jan./jul. 2000.
- DELSON, R. M. **Novas Vilas para o Brasil-Colônia: planejamento especial e social no século XVIII**. Brasília: Alva-Ciord, 1997. (Tradução por Fernando Vasconcelos Pinto)
- FONSECA, M. C. L. **O patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ/Iphan, 1997.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- GARCIA, D. S. C. **Mato Grosso (1850-1889): uma província na fronteira do Império**. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2001.
- GASPARINI, D. **Direito Administrativo**, 6ª Ed., Saraiva, 2001.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

IBGE. **Brasil: 500 anos de povoamento**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/brasil500/index2.html>>.

INSTITUTO DE PATRIMÔNIO ARTÍSTICO E CULTURAL DO ESTADO DA BAHIA (IPAC). **Inventário de proteção do acervo cultural do estado da Bahia**. Disponível em: <<http://www.ipac.ba.gov.br/site/conteudo/downloads/#content>>. Acesso em: 20 maio 2010.

MIGLIÁCIO, M. C. Patrimônio arqueológico em evidência. **Desafios do Desenvolvimento**, n. 62, Brasília, 2010.

MIRANDA, E. **Cameté**: marcas da presença portuguesa na Amazônia. Artigo disponível na Biblioteca Digital Camões – Instituto Camões Portugal. Disponível em: <http://cvc.instituto-camoes.pt/eaar/coloquio/comunicacoes/elis_miranda.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2010.

MORAES, F. B. **A rede urbana das minas gerais coloniais**: uma reconstrução a partir da cartografia histórica. **Revista Urbanismo de Origem Portuguesa**, v. 7, Lisboa, Portugal, abr. 2007.

OLIVEIRA, M. R. S. A gestão do patrimônio em Ouro Preto. *In*: PAES, M. T. D.; OLIVEIRA, M. R. S. (Org.). **Geografia, Turismo e Patrimônio Cultural**. São Paulo: Anna Blume, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E CULTURA (UNESCO). **Convenção para a proteção do patrimônio mundial, cultural e natural**. Paris: Conferência Geral da Unesco, 1972. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001333/133369por.pdf>>.

———. **Lista de patrimônio mundial cultural**. Disponível em: <<http://www.unesco.org/pt/brasilia/culture-in-brazil/>>. Acesso em: 7 out. 2010.

PESSOA, J. **Atlas de centros históricos do Brasil**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2007.

PRADO JR., C. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

REIS FILHO, N. G. **Catálogo de iconografia das cidades e vilas do Brasil colonial, 1500-1720**. Departamento de História da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: USP, 1964.

———. **Contribuição ao estudo da evolução urbana do Brasil: 1500-1720.** São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, São Paulo, 1968.

SANTANNA, M. G. A preservação de sítios históricos no Brasil (1937-1990). *In: ENCONTRO SIRCHAL, 4.*, Requalificação, revitalização e sustentabilidade dos centros históricos: um projeto urbano). **Anais.** Salvador, 2000.

SANTOS, P. **Formação de cidades no Brasil Colônia.** Rio de Janeiro: UFRJ/Iphan, 2008.

SIMONSEN, R. **História Econômica do Brasil: 1500-1820.** Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.

SPIX; MARTIUS. **Viagem pelo Brasil: 1817-1820.** Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Edusp, v. II, 1976.

VELLOSO, A.; MATOS, R. A Rede de Cidades do Vale do Jequitinhonha nos séculos XVIII e XIX. **Geonomos**, n. 6, v. 2, Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 1997.

VIEIRA FILHO, D. O Iphan e seus horizontes. **Revista Desafios do Desenvolvimento edição**, n. 62, 2010a.

———. **Rede de proteção cultural no Brasil.** Iphan, 2010b. No prelo.

LICENCIAMENTO AMBIENTAL E OFERTA HABITACIONAL NO BRASIL

1 INTRODUÇÃO

O licenciamento ambiental da implantação e regularização de parcelamentos de solo urbano é um procedimento obrigatório para a construção de novas habitações e a regularização de assentamentos já implantados. Portanto, é um requisito essencial para aumentar a oferta habitacional. Porém, antes de ser uma exigência legal, tem como objetivo melhorar a qualidade ambiental urbana e proporcionar condições adequadas de habitabilidade, segurança e bem-estar à população. O licenciamento ambiental visa exigir dos empreendedores que instalem toda a infraestrutura urbana nos parcelamentos, não ocupem áreas de preservação permanente, garantam percentual mínimo de áreas verdes e protejam áreas de reserva natural, entre outros aspectos. Procura-se, assim, evitar que, especialmente populações de baixa renda encontrem-se em situações de risco ambiental na ocorrência de desastres naturais.

Contudo, o que deveria ser condição naturalmente almejada pela sociedade e pelo poder público é foco de conflitos entre os que reivindicam a prioridade do direito à moradia sobre questões ambientais e os que exigem que esse direito seja exercido sem ferir os requisitos para melhor qualidade ambiental urbana. No cerne desse conflito está a condição de informalidade que caracteriza grande parte da produção habitacional nas cidades brasileiras. Informalidade em função da precariedade das habitações construídas e da infraestrutura urbana que a cerca, que quando existe é deficiente e incompleta. Essa dupla precariedade afeta as condições de salubridade das habitações e produz degradação do meio ambiente.

Portanto, informalidade urbana, precariedade de infraestrutura e problemas ambientais são questões relacionadas entre si nas áreas urbanas do país. No Brasil, estima-se que um terço da população urbana esteja submetida a algum tipo de informalidade na sua situação de moradia. Nas favelas e loteamentos sem autorização legal, em função da irregularidade das ocupações nessas áreas, a infraestrutura urbana é inexistente ou muito precária. A condição de informalidade também faz que a maior parte destas ocupações estejam instaladas em áreas naturalmente descartadas para o uso imobiliário, como encostas, terrenos alagados ou sujeitos a inundações, regiões de nascentes e margens de cursos d'água. Essas são áreas ambientalmente frágeis e que possuem atributos naturais

que devem ser preservados para a manutenção das suas funções ecológicas e para a segurança ambiental urbana. Portanto, não poderiam ser ocupadas por razões legais, ambientais e de risco.

A ocupação urbana de áreas sensíveis ambientalmente, de forma irregular e precária quanto à instalação de infraestrutura, provoca degradação ambiental que combina perversamente com a degradação social, acentuando ambas mutuamente. Dessa forma, na medida em que se agravam os problemas da informalidade urbana, também se agravam os problemas ambientais e vice-versa, em um círculo vicioso que só pode ser enfrentado por ações integradas nas áreas de urbanismo, da infraestrutura e do meio ambiente.

O licenciamento ambiental para fins urbanos, que envolve tanto a implantação quanto a regularização de parcelamentos de solo, lida com as duas vertentes desta problemática, embora muitas vezes de forma conflituosa. É necessário aumentar a oferta de áreas habitacionais formais e esta deve ser feita obedecendo aos requisitos da boa qualidade ambiental. Porém, as exigências da legislação ambiental, com rigor compatível com os países desenvolvidos, nem sempre se coadunam com as condições sociais e urbanas próprias dos países que ainda não superaram suas desigualdades sociais históricas, como o Brasil.

Este texto aborda a problemática do licenciamento ambiental para fins urbanos como questões chaves da infraestrutura social e urbana para enfrentar o déficit habitacional, regularizar a situação dos assentamentos informais, prover a carência de infraestrutura urbana e melhorar a qualidade ambiental nas cidades brasileiras. Para tanto, apresenta-se um breve panorama da informalidade urbana *vis-à-vis* com a degradação ambiental; a relação entre a oferta habitacional e a regulação urbanística e ambiental; o processo de licenciamento ambiental no país; e sua base legal, etapas e principais entraves e a interface da política habitacional com o licenciamento ambiental para parcelamento e regularização urbana.

2 O CONTEXTO DA INFORMALIDADE URBANA, DA PRECARIEDADE DE INFRA-ESTRUTURA E DA DEGRADAÇÃO AMBIENTAL

As desigualdades socioambientais se expressam espacialmente nas cidades e suas consequências estão espelhadas nas estatísticas oficiais. Segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio (PNAD) 2007, processados pelo Ipea (2008, p. 19), 54,6 milhões de pessoas vivem em situação inadequada¹ nas cidades, correspondendo a 34,5% da população urbana do país. A população residente em domicílios improvisados e em aglomerados subnormais – favelas e assemelhados – aumentou em dois milhões de pessoas entre 1992 e 2007,

1. Considerou-se situação inadequada neste caso, a conjugação da falta de acesso a serviços de saneamento com precárias condições de habitabilidade dos domicílios.

correspondendo a um acréscimo de 42% em 15 anos. A maior parte dessa população (quatro milhões de pessoas) ainda está concentrada no Sudeste, especialmente nas Regiões Metropolitanas (RMs) de São Paulo e Rio de Janeiro, mas se expandiu especialmente nas cidades acima de 100 mil habitantes.

Os problemas que moldam o quadro da carência habitacional no país são: *i*) o adensamento excessivo; *ii*) a coabitação familiar; *iii*) o ônus excessivo com o pagamento de aluguel; e *iv*) a proliferação de assentamentos precários. Os dados a seguir demonstram essa situação: 12,3 milhões de pessoas ou 7,8% da população urbana ainda habitam em moradia com superlotação domiciliar,² mais de 3,1 milhões de famílias vivem em situação de coabitação familiar nas áreas urbanas e 5,4 milhões de pessoas, correspondendo a 3,4% dos moradores urbanos, despendem mais de 30% da sua renda apenas com o pagamento pelo aluguel da moradia. Com o crescimento dos assentamentos precários, esses dados configuram a medida do déficit habitacional brasileiro (IPEA, 2008).

A precariedade da infraestrutura instalada nas áreas urbanas tem como seus exemplos mais significativos o déficit absoluto nos serviços de esgotamento sanitário, principal fator de inadequação de moradia no país. A ausência de qualquer tipo de coleta e a destinação adequada dos esgotos domésticos foi reduzida nos últimos anos, mas ainda atinge mais de 30 milhões de pessoas nas áreas urbanas. Do esgoto coletado somente 30% recebe algum tipo de tratamento, o que implica grande impacto na qualidade dos recursos hídricos e aumento das doenças de veiculação hídrica.

Além disso, há grandes disparidades regionais no acesso aos serviços de rede de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo. Na região Norte somente 43,3% da população tem acesso ao saneamento básico adequado,³ enquanto no Sudeste este percentual chega a 90,6%. Na região Norte se tem as piores condições de moradia em termos relativos no país (IPEA, 2008, p. 4-19). Contraditoriamente nessa região, inserida no bioma amazônico, a ocorrência de sítios com alta sensibilidade ambiental deveria requerer os maiores cuidados com a degradação provocada por ocupação urbana.

Outros dados evidenciam os problemas ambientais urbanos. A sétima edição da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) (IBGE, 2008), que investigou a gestão pública, o meio ambiente, a habitação e o transportes revelou que em 2008, 90,6% dos municípios brasileiros informaram a ocorrên-

2. A superlotação domiciliar é caracterizada por um número superior a três pessoas por cômodo servindo como dormitório.

3. Considera-se domicílio com saneamento básico adequado aquele que tem, no mínimo, abastecimento por rede de água, coleta de esgotos ou fossa séptica e coleta de lixo, direta ou indireta.

cia frequente de alterações ambientais.⁴ Esta pesquisa constatou que 33% dos municípios declararam ter favelas e que este percentual chega a 84,7% nos municípios com população entre 100 mil e 500 mil habitantes e a praticamente 100% nos municípios com população acima de 500 mil habitantes.⁵

QUADRO 1
Informalidade urbana e degradação ambiental no Brasil

Problema	Indicador
Informalidade urbana	34,5% da população urbana em situação habitacional inadequada (54,6 milhões de pessoas) 33% dos municípios com favelas Sete milhões de pessoas em domicílios improvisados e em aglomerados subnormais (favelas e assemelhados)
Precariedade de infraestrutura	19% da população urbana com déficit absoluto nos serviços de esgotamento sanitário (30 milhões de pessoas) 70% do esgoto coletado não têm nenhum tipo de tratamento 56,7% da população sem acesso ao saneamento básico adequado na região Norte
Degradação ambiental	90,6% dos municípios com ocorrência frequente de alterações ambientais Apenas 37, 4% dos municípios brasileiros dispõem de recursos financeiros específicos para ações ambientais Menos de 20% das prefeituras possui estrutura adequada para realizar a gestão de problemas ambientais

Fontes: PNAD/IBGE 2007, MUNIC/IBGE 2008 e Ipea 2008.
Elaboração própria.

Os indicadores sintetizados no quadro 1 confirmam o que está explícito na paisagem urbana nacional: as áreas habitacionais mais pobres, informais e com grande precariedade de infraestrutura estão localizadas, em geral, em sítios com grande sensibilidade ambiental que, degradados por este tipo de ocupação, tornam-se áreas de risco ecológico e social. Como constatam Hogan e Marandola (2004), especialmente nas grandes cidades, as áreas de degradação ambiental coincidem com as áreas de degradação social. Ou seja, pessoas ou grupos sociais expostos a riscos ambientais, na maior parte dos casos, também são vulneráveis do ponto de vista social e vice-versa. A figura 1 mostra a relação entre a degradação social e a degradação ambiental. Informalidade urbana e precariedade de infraestrutura acentuam a degradação ambiental que provocam, por sua vez, marginalização econômica e social, agravando a degradação social. O mercado informal de habitação é um exemplo desta situação.

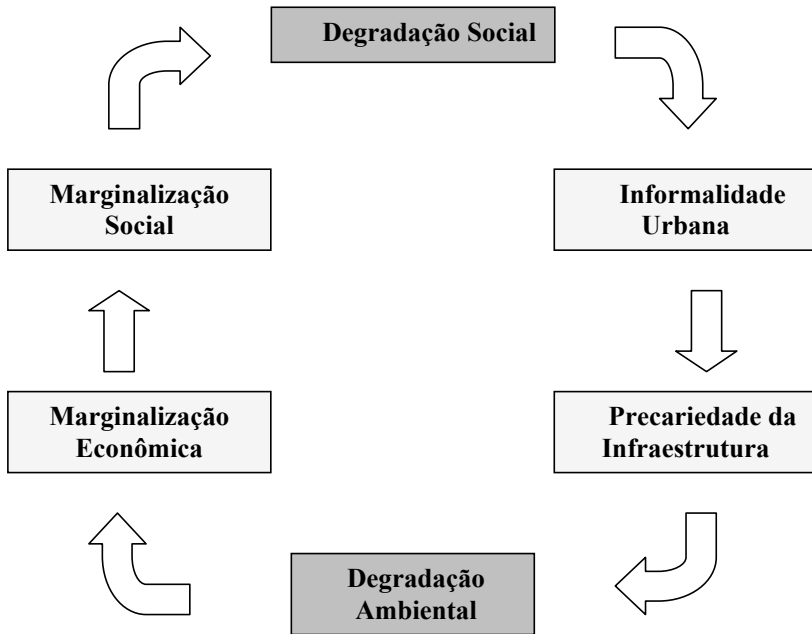
4. A MUNIC considera alteração ambiental “os impactos causados nos recursos ar, água e solo, alteração que tenha prejudicado a paisagem no município, e degradação de áreas legalmente protegidas” (IBGE, 2008, p. 91).

5.. Apenas Cuiabá declarou não possuir favelas. A discrepância em relação às outras aglomerações urbanas com mais de 500 mil habitantes se deve, provavelmente, ao critério utilizado para caracterizar favela. Se for considerado o critério, adotado pelo IBGE, segundo o qual os aglomerados habitacionais são considerados favelas quando não há neles qualquer tipo de estrutura mínima de urbanização, como esgoto, abastecimento de água, energia elétrica, vias públicas e serviço de transporte, a declaração da prefeitura quanto a não existência de favelas no município é possível. No entanto, Cuiabá possui áreas consideradas como *aglomerado subnormal* o que significa que existem áreas precárias na cidade. Outros municípios provavelmente consideraram favela, inclusive, os aglomerados subnormais, como deveria ser de fato.

Sem capacidade econômica de entrar no mercado habitacional formal, a população de menor renda acaba por se instalar e construir suas habitações de maneira informal em áreas marginalizadas economicamente. Em função da condição de irregularidade desse tipo de ocupação, perante a legislação urbanística, essas áreas não podem receber benfeitorias públicas e encontram grandes barreiras jurídicas e burocráticas para serem regularizadas, o que aumenta sua condição de marginalidade econômica. A condição de marginalização econômica das áreas informais as transforma em áreas de risco ambiental, pois estão situadas geralmente em encostas, morros e regiões alagáveis. Isto provoca ou intensifica a degradação ambiental dessas áreas informais, que associada à precariedade construtiva das habitações, potencializa os riscos para os que nelas se instalam, além de gerar conflitos com a legislação ambiental. A precária condição ambiental urbana resultante reflete-se na deterioração econômica da população que ali habita e no aumento da sua vulnerabilidade socioambiental (JATOBÁ, 2006, p. 22).

Exemplos da vulnerabilidade socioambiental de populações que vivem em condições de informalidade habitacional são os recorrentes casos de desmoronamentos e enchentes que todos os anos vitimam fatalmente centenas de pessoas e afetam outras milhares no Brasil. Informações constantes da base de dados sobre desastres internacionais do Centro de Pesquisas em Epidemiologia de Desastres (CRED) da Universidade Católica de Louvain em Bruxelas na Bélgica dão conta de que no período de 2001 a 2009 no Brasil, 605 pessoas morreram e 3.896.465 foram afetadas por enchentes, causando prejuízos estimados em 2 bilhões de dólares.

FIGURA 1
O círculo vicioso da degradação ambiental e social



Elaboração própria.

Para agravar a relação perversa, que une degradação ambiental e vulnerabilidade social nos assentamentos urbanos informais, a capacidade institucional do Estado para enfrentar essa situação é muito precária e pior no nível municipal. A MUNIC de 2008 (IBGE, 2008) reafirma que apenas pouco mais de um terço dos municípios brasileiros dispõe de recursos financeiros com destinação específica para ações ambientais e menos de 20% das prefeituras possui estrutura adequada para realizar a gestão de problemas ambientais. Estes indicadores são desiguais por região e por porte do município. A região Centro-Oeste apresenta a melhor condição quanto aos recursos (57,3% dos municípios) e a região Nordeste a pior condição (20,4% dos municípios). Esta situação também melhora em função do porte do município, abrangendo somente 29,6% dos municípios com até 5 mil habitantes e atingindo 97,3% dos municípios com mais de 500 mil habitantes. Contudo, deve-se ressaltar que quanto mais populoso o município mais complexa, em geral, é a gestão dos seus problemas ambientais.

Outro aspecto que relaciona informalidade urbana, infraestrutura e questão ambiental, é o da oferta habitacional e sua relação com a regulação urbanística e ambiental, que será focado a seguir.

3 OFERTA HABITACIONAL E A REGULAÇÃO URBANÍSTICA E AMBIENTAL

O problema habitacional no Brasil é crônico e possui desafios estruturais que não dependem exclusivamente de vontade política para serem vencidos. A questão básica é combinar a oferta de moradias com a adequação das habitações. Ou seja, habitações acessíveis às classes de menor renda geralmente não possuem infraestrutura adequada e habitações adequadas muitas vezes não são acessíveis para todas as classes de renda, especialmente para a população menos abastada. A origem do problema está na insuficiência de renda da população das cidades brasileiras, mas também nas determinantes econômicas que condicionam a oferta habitacional e o acesso às terras urbanas.

O agente econômico na sua decisão de investimento pondera suas expectativas de retorno em relação ao custo do empreendimento. No mercado habitacional, o retorno do investimento depende basicamente da demanda habitacional e dos fatores que nela influem, como a renda permanente e os fatores demográficos, por exemplo. O custo do empreendimento é função dos tributos, do preço das matérias primas e dos insumos básicos, do custo de oportunidade do capital em relação à taxa de juros e do ambiente regulatório. O empreendimento só será economicamente rentável se as expectativas de retorno do investimento superarem às de custo (ÁVILA; DA MATA, 2007).

Nos últimos anos do governo Lula, alguns fatores foram relevantes para alavancar e suportar a elevação da expectativa de retorno dos investimentos habitacionais, como o aumento do crédito imobiliário, a elevação da taxa média de crescimento econômico e o maior nível de formalização do emprego. Do lado dos custos, outras medidas foram importantes como a desoneração das matérias primas e dos insumos da construção civil e a trajetória declinante dos juros entre 2005 e 2009. Em 2009 foi lançado pelo governo federal, o programa Minha Casa Minha Vida, tratado mais à frente neste texto, com o objetivo de alavancar os investimentos em habitações populares. Essas medidas, contudo, ainda não foram suficientes para inserir plenamente a população de baixa renda no mercado habitacional formal. Evidencia-se a necessidade de ampliar as políticas voltadas à oferta habitacional, incluindo o debate sobre o ambiente regulatório, outro importante fator vinculado à oferta imobiliária.

Legislações restritivas impedem que a formalização do mercado habitacional atinja maior contingente populacional. Morosidade nos processos de licenciamento ambiental, aprovação e registro de novos parcelamentos urbanos

e regularização de parcelamentos existentes impactam negativamente na expectativa de retorno dos agentes e empresas do mercado imobiliário, em função da insegurança jurídica, incerteza e custo do capital imobilizado. Isto é especialmente importante para empreendimentos no segmento da habitação popular, em que as margens de retornos são mais exíguas e a necessidade de economias de escalas são evidentes (ÁVILA; DA MATA, 2007).

Os conflitos e dificuldades para reduzir o déficit habitacional, promover a regularização de assentamentos informais, provendo-os de adequada infraestrutura urbana e ao mesmo tempo melhorar a qualidade ambiental se explicitam nos processos de licenciamento ambiental para fins urbanos. Para melhor entender esse tipo de licenciamento ambiental nos tópicos seguintes se apresenta sua fundamentação legal, o procedimento administrativo e respectivas etapas e ainda as questões legais e institucionais a ele associadas.

4 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA O PARCELAMENTO E A REGULARIZAÇÃO DO SOLO URBANO NO BRASIL

A implantação de parcelamentos do solo para fins urbanos é disciplinada pela Lei nº 6.766, de 10 de dezembro de 1979, alterada pela Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Esta lei uniformizou no nível federal os procedimentos para parcelar o solo urbano e substituiu dois outros legais anteriores, o Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937 e o Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.

A Lei nº 6.766/79 já define minimamente alguns requisitos ambientais para a implantação de parcelamentos urbanos, exigindo uma série de cuidados por parte do empreendedor, que visa garantir adequadas condições de saneamento ambiental, estabilidade geológica e proteção ao meio ambiente nos parcelamentos. Desta forma, proíbe o parcelamento urbano em: *i*) terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; *ii*) terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados; *iii*) terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; *iv*) terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; e *v*) áreas de preservação ecológica ou naquelas em que a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção. Além disso, exige a reserva de faixa *non-aedificandi* com 15 metros de largura de cada lado ao longo de águas correntes e dormentes, salvo maiores exigências da legislação específica, o que na prática amplia esta faixa para 30 metros, no caso de cursos d'água até 10 metros de largura, para atender ao Código Florestal, Lei nº 4.771/65.

Com o advento da Política Nacional de Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos potencialmente poluidores passou a ser obrigatório. Contudo, os parcelamentos de solo urbano, mesmo considerados como atividade potencialmente poluidora e utilizadora de recursos naturais (box 1), só passaram a ser regularmente licenciados ambientalmente após a publicação da Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 1986 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama). Esta resolução estabeleceu que os parcelamentos de solo com dimensões acima de 100 hectares (um milhão de metros quadrados) deveriam apresentar Estudos de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto de Meio Ambiente (EIA/Rima) nos processos de licenciamento ambiental.

Posteriormente, a resolução do Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997, que definiu os procedimentos de licenciamento ambiental no país, em seu anexo I, explicitou a exigência de prévio licenciamento ambiental para parcelamento do solo, sem definir dimensão mínima para tal. Entretanto, por ser o licenciamento ambiental de parcelamentos do solo urbano uma atividade tipicamente dos estados e municípios,⁶ alguns órgãos estaduais e municipais de meio ambiente definiram alguns parâmetros próprios para este tipo de licenciamento. De acordo com as dimensões do parcelamento, combinados ou não com sua densidade populacional, algumas legislações ambientais estaduais estabelecem o tipo de estudo de impacto ambiental a ser elaborado pelo empreendedor, a dispensa do estudo ambiental ou até mesmo a dispensa do licenciamento ambiental nos casos de parcelamentos de pequeno porte.⁷ Exceções a essa regra podem ocorrer, a critério dos órgãos ambientais, quando o parcelamento de solo estiver localizado em área particularmente relevante sob o aspecto ambiental.

6. O princípio da subsidiariedade dos entes federativos em matéria legislativa e administrativa ambiental está estabelecido na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e disciplinado na Resolução Conama nº 237/97. Por ele cabe ao município, em primeiro lugar, licenciar empreendimentos com impacto local. Na ausência de condições do município para tal, o estado licencia de forma supletiva esses empreendimentos.

7. Os parâmetros variam de acordo com a legislação ambiental do estado ou município. O substitutivo ao Projeto de Lei nº 3057/2007 comentado a seguir, propõe como parcelamento de pequeno porte aquele com área inferior a 10 mil metros quadrados, um hectare (ha), ou que o desmembramento resulte em até cinco unidades. Em Minas Gerais, são dispensados de licenciamento ambiental parcelamentos do solo com área inferior a 25 ha (250 mil metros quadrados) e densidade populacional inferior a 70 habitantes/ha (Deliberação Normativa nº 74/2004 do Copam).

BOX 1

Impactos ambientais relacionados aos empreendimentos habitacionais

Os impactos ambientais decorrentes de empreendimentos habitacionais que envolvem a implantação e a regularização de parcelamentos do solo urbano têm amplo espectro que abrange alterações nos meios físico, biótico e antrópico. A seguir se relacionam alguns desses impactos e alterações ambientais, que podem variar conforme as características do empreendimento e sua localização.

Meio físico:

Supressão de vegetação;

Maior impermeabilização do solo com redução da infiltração de água no solo e aumento do escoamento superficial;

Aceleração de processos erosivos;

Aumento de áreas inundáveis e pontos de alagamento;

Contaminação do solo;

Assoreamento de corpos d'água;

Poluição e contaminação das águas superficiais e subterrâneas.

Poluição sonora;

Poluição atmosférica.

Meio biótico:

Degradação de áreas de preservação permanente;

Degradação da vegetação pelo efeito de borda;

Danos e incômodos à fauna.

Meio antrópico e infraestrutura urbana:

Aumento do consumo de água e energia;

Geração de esgotos sanitários;

Geração de resíduos sólidos;

Ampliação das redes de infraestrutura;

Aumento da demanda por serviços públicos;

Aumento da demanda por equipamentos públicos;

Alterações no sistema viário

Aumento do tráfego de veículos;

Aumento da oferta de empregos;

Aumento da arrecadação de impostos;

Regularização fundiária.

A legislação de parcelamento de solo está sendo revisada por projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas e dá outras providências. O substitutivo ao Projeto de Lei (PL) nº 3057/2007, que vem sendo chamado de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, estabelece novos requisitos urbanísticos e ambientais para o parcelamento do solo urbano e revogará a Lei nº 766/79.

Entre as suas proposições, o PL nº 3057/2007 prevê a unificação dos processos de licenciamento urbanístico e ambiental de parcelamentos urbanos por meio de uma única licença integrada. Esta licença urbanística e ambiental integrada seria um “ato administrativo vinculado pelo qual a autoridade licenciadora estabelece as exigências de natureza urbanística e ambiental para o empreendedor implantar, alterar, ampliar ou manter parcelamento do solo para fins urbanos e para proceder à regularização fundiária” (Art. 2, Inciso XXI). A autoridade licenciadora é definida como “o Poder Executivo municipal responsável pela concessão da licença urbanística e ambiental integrada do parcelamento do solo para fins urbanos ou do plano de regularização fundiária, assegurada, nos casos expressos nesta lei, a participação do Estado no licenciamento ambiental” (Art. 2, Inciso XX).

Além da licença urbanística e ambiental integrada, expedida previamente à implantação do parcelamento ou regularização fundiária, ao fim da implantação seria expedida a licença final integrada, “ato administrativo vinculado pelo qual a autoridade licenciadora declara que o empreendimento foi fisicamente implantado e executado de forma regular, com atendimento das exigências urbanísticas e ambientais estabelecidas pela legislação em vigor ou fixadas na licença urbanística e ambiental integrada” (PL 3.057/2007, Art. 2, Inciso XXII).

O PL 3.057/2007 ainda propõe outros dispositivos que afetarão o processo de licenciamento ambiental de parcelamentos para fins urbanos, como: *i*) a exigência de EIA para parcelamentos urbanos com área superior a um milhão de metros quadrados (100 ha) ou com significativo impacto ambiental, reiterando o disposto na Resolução do Conama nº 1/86; *ii*) a permissão para utilização de Áreas de Preservação Permanente (APP) como espaços livres de uso público ou de lazer, desde que seja observado o limite máximo de 10% de impermeabilização do solo e 15% de ajardinamento, a utilização da área não gere degradação ambiental e seja aprovada previamente pela autoridade licenciadora; *iii*) a redução da faixa de preservação permanente para 15 metros em cursos d’água até dois metros de largura e a intervenção ou supressão de vegetação em APP por utilidade pública ou interesse social.

Uma das propostas do PL nº 3057/2007 é que o licenciamento urbanístico e ambiental integrado de parcelamentos urbanos seja feito no município, como regra, à exceção dos municípios sem gestão plena,⁸ nos quais se exigiria, adicionalmente, o licenciamento ambiental do estado. O Estado também faria o licenciamento ambiental de empreendimentos com área superior a 1 milhão de metros quadrados, localizados em dois ou mais municípios, com impactos ambientais supralocais ou supressão de vegetação no bioma Mata Atlântica. Em todos os demais casos, o município seria o responsável pela licença urbanística.

8. Município com gestão plena é o que possui simultaneamente pelo menos três requisitos: plano diretor, conselhos municipais de meio ambiente e urbanismo e secretarias municipais de meio ambiente e urbanismo.

Por pretender abarcar o máximo de aspectos relativos ao licenciamento urbanístico, ao licenciamento ambiental e à regularização fundiária de parcelamentos urbanos, o PL nº 3.057 se tornou uma proposta de lei muito extensa, totalizando 136 artigos. Além disso, suas propostas têm suscitado muita polêmica, o que tem dificultado as negociações para a sua aprovação no Congresso Nacional. Os problemas que envolvem o licenciamento urbanístico e ambiental de parcelamentos urbanos ou sua regularização, contudo, continuam e estão a requerer procedimentos integrados e que proponham soluções conciliatórias entre requisitos ambientais e urbanísticos. Desta forma, se atenderia a necessidade crescente de produção e a regularização de imóveis urbanos, não negligenciando aspectos ambientais que objetivam a melhoria da qualidade ambiental urbana e o bem-estar coletivo.

Cabe comentar o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece as diretrizes gerais da política urbana no país. Embora não estabeleça procedimentos específicos para o licenciamento ambiental de parcelamento urbano, como lei geral o Estatuto da Cidade tem como uma de suas diretrizes a “garantia do direito a cidades sustentáveis.” Este é entendido na lei “como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Lei nº 10257/01, Art. 2, Inciso I). Fica ressaltado nessa diretriz o cumprimento da função social da propriedade, princípio constitucional regulamentado pelo estatuto, e o atendimento simultâneo e concertado dos aspectos sociais, econômicos e ambientais na política urbana.

Os instrumentos propostos pelo Estatuto da Cidade visam ordenar o crescimento urbano das cidades brasileiras e aumentar a oferta habitacional, especialmente para as populações sem acesso à moradia adequada. O parcelamento disciplinado do solo é um desses instrumentos. Prieto (2006) ressalta o papel da aplicação da legislação de parcelamento de solo na solução do problema dos loteamentos irregulares, “às vezes localizados em áreas de proteção ou interesse ambiental”. Por outro lado, o instrumento do parcelamento compulsório de solo, utilizado para coibir a sua subutilização ou não utilização com fins especulativos, também contribui para a melhoria da qualidade ambiental urbana na medida em que otimiza o uso das infraestruturas, racionaliza o transporte e aumenta a oferta de imóveis.

Como se vê, o disciplinamento do parcelamento do solo é um instrumento fundamental no ordenamento urbano e para a ampliação da oferta habitacional. Para que isto ocorra com a garantia de condições adequadas de habitabilidade e segurança para a população, o licenciamento ambiental é elemento essencial. No entanto, o processo de licenciamento ambiental da implantação de

parcelamentos do solo e regularização de parcelamentos implantados de forma irregular tem sido criticado pelo excesso de exigências e morosidade na emissão das licenças. Isto provoca, por um lado, o desincentivo para investimentos em empreendimentos habitacionais, especialmente para a baixa renda, e por outro lado, o agravamento de problemas ambientais pela demora na implantação de soluções mitigadoras de problemas ambientais em parcelamentos irregulares. Além disso, as dificuldades para atender e se adequar às exigências da legislação ambiental incentivam perversamente o crescimento de empreendimentos clandestinos provocando danos ambientais muito maiores dos que, em geral, são encontrados nos empreendimentos que procuram se regularizar.

Esta situação gera conflitos entre dois grupos. De um lado, os que defendem que o direito à moradia não pode ser prejudicado pelos rigores de uma legislação ambiental que não se coaduna com as condições sociais e urbanas do país. Do outro, ambientalistas e defensores da aplicação da legislação ambiental como forma de coibir abusos na implantação de empreendimentos em desrespeito às normas de proteção ambiental. Freitas (2009) cita autores, como Ancona, dos Santos, Compans, Vale e Araújo, que identificam efeitos sociais regressivos nas regulações ambientais. Para estes autores, os avanços da regulação urbanística no sentido de reconhecer direitos sociais como o direito à moradia e terra infraestruturada têm sido dificultados pela legislação ambiental. Entretanto, Freitas (2009, p. 53) ressalta que não se pode afirmar que o ambientalismo seja necessariamente contrário aos projetos de distribuição social e que a regularização fundiária só pode ocorrer se for “acompanhada de políticas de interrupção do círculo vicioso da informalidade urbana”.

Para entender melhor as razões desse conflito, que se manifesta no licenciamento ambiental, explana-se a seguir o procedimento básico para a obtenção de uma licença ambiental para parcelamento ou regularização urbana, comentando-se os seus pontos críticos.

5 PROCEDIMENTO BÁSICO PARA EMISSÃO DAS LICENÇAS AMBIENTAIS E PARCELAMENTOS PARA FINS URBANOS E SEUS PONTOS CRÍTICOS

O procedimento administrativo básico para o licenciamento ambiental possui, de acordo com a Resolução do Conama nº 237 /97, três etapas correspondentes às: *i*) Licença Prévia (LP); *ii*) Licença de Instalação (LI); e *iii*) Licença de Operação (LO).

A LP é solicitada na fase de planejamento do empreendimento. Autoriza a localização, concepção e viabilidade ambiental do parcelamento e as condições a serem observadas na elaboração dos projetos executivos. Seu prazo de validade é estabelecido em função do cronograma apresentado pelo empreendedor para elaboração dos projetos executivos, não podendo ser superior a cinco anos.

A LI autoriza a implantação do empreendimento de acordo com projetos aprovados, incluindo toda a infraestrutura urbana e os dispositivos de controle ambiental especificados. Seu prazo de validade é definido em função do cronograma de implantação do parcelamento e das obras de infraestrutura, não podendo exceder seis anos.

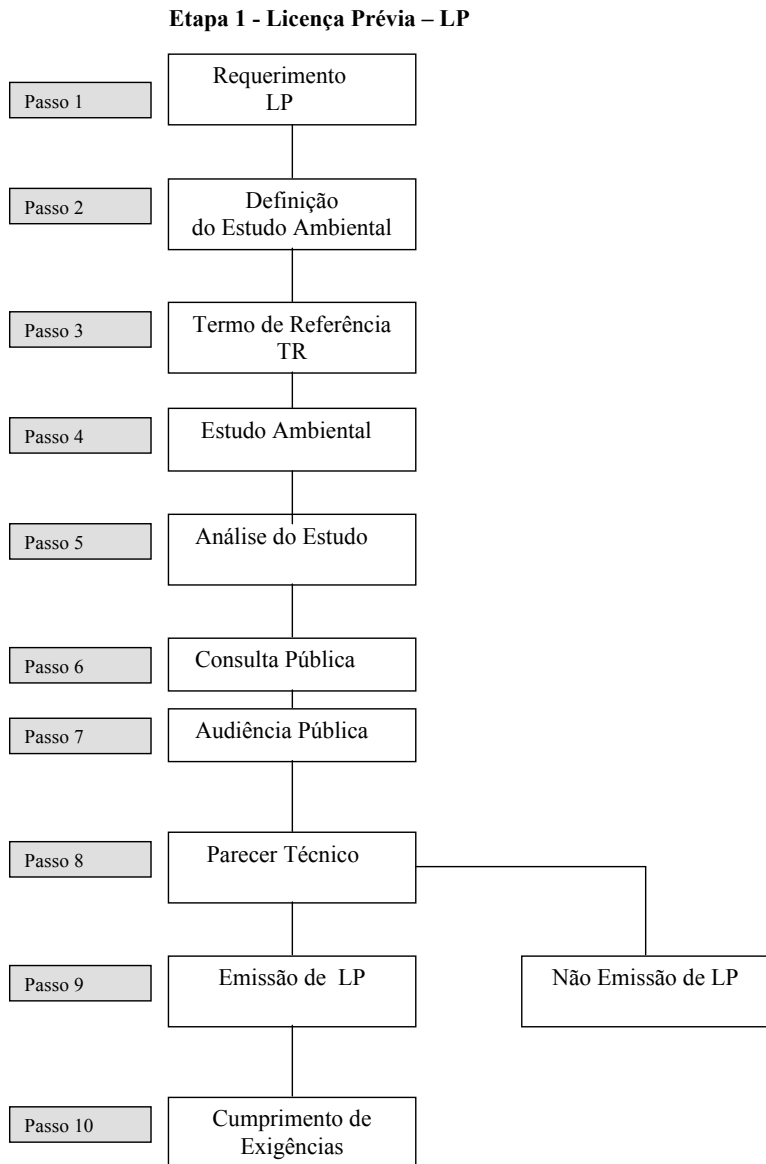
A LO é concedida após a realização de vistoria que confirme a instalação da infraestrutura e o funcionamento dos sistemas de controle ambiental exigidos nas licenças anteriores. Seu prazo de validade pode variar entre quatro e 10 anos.

Nos parcelamentos já implantados e em processo de regularização, Salgado (2006) argumenta que não há sentido em exigir as três licenças (LP, LI e LO) tendo em vista que os empreendimentos já existem, estando, de certa forma, consolidados. Nesses casos, apenas a LO deveria ser emitida. Na prática, porém, as três licenças têm sido exigidas na regularização de parcelamentos já implantados.

Há também um entendimento de que a LO, que se justifica no licenciamento ambiental de uma fábrica, por exemplo, não se aplica a um parcelamento urbano, em função da instalação progressiva da infraestrutura na medida em que o parcelamento é ocupado, ou seja, a instalação completa de toda a infraestrutura em um parcelamento, antes que este seja ocupado, acaba não ocorrendo na prática, o que implica renovações sucessivas da LO.

A LP é a mais importante das licenças, pois é nesta fase que são realizados os estudos ambientais, entre eles o EIA/RIMA, e são definidas as exigências que devem ser cumpridas para a concessão das licenças seguintes. As etapas básicas da LP são apresentadas na figura 2, podendo apresentar variações conforme o órgão ambiental licenciador.

FIGURA 2
Etapas do licenciamento ambiental de parcelamentos do solo para fins urbanos/LP



Elaboração própria.

Os passos para emissão da LP (figura 2) são, de forma resumida e em geral, os seguintes:

1. Requerimento da licença prévia pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, pertinentes, com a sua devida publicidade.
2. Definição pelo órgão ambiental do tipo de estudo ambiental a ser elaborado pelo empreendedor.
3. Entrega ao empreendedor, pelo órgão ambiental, do Termo de Referência (TR) para elaboração do estudo ambiental.
4. Elaboração do estudo ambiental pelo empreendedor.
5. Análise pelo órgão ambiental dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias.
6. Consulta pública aos afetados pelos empreendimentos e demais interessados e realização de audiência pública do estudo ambiental, caso exigida.
7. Solicitação pelo órgão ambiental de esclarecimentos e complementações ao estudo.
8. Emissão de parecer técnico conclusivo.
9. Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.
10. Cumprimento das exigências elaboradas pelo empreendedor para solicitação da LI.

Alguns aspectos do licenciamento ambiental para fins urbano têm sido visto como questões críticas do procedimento administrativo. A seguir apresentam-se alguns deles.

5.1 Estudos ambientais

O estudo ambiental é peça fundamental no licenciamento ambiental. Nele são apresentados o diagnóstico ambiental da área do empreendimento; a identificação, previsão, análise e mensuração dos impactos ambientais; a definição das medidas mitigadoras; os programas de acompanhamento e monitoramento dos impactos, entre outros aspectos. A partir do estudo ambiental o órgão ambiental define as exigências que irão constar nas licenças prévia, de instalação e de operação.

Para parcelamentos de solo urbano com área superior a 100ha (um milhão de metros quadrados) a legislação federal exige obrigatoriamente a elaboração de EIA/Rima. Nas legislações de alguns estados e municípios, esta exigência

pode ocorrer também para parcelamentos urbanos com área inferior a 100ha. Em muitos casos, o EIA/Rima também é exigido no licenciamento ambiental para regularização de parcelamentos implantados à revelia da legislação.

Segundo a avaliação de Salgado (2006), o EIA/Rima, como instrumento de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), tem auxiliado os órgãos de meio ambiente na tomada de decisão quanto à concessão de licenças ambientais e nas negociação entre os agentes envolvidos nos projetos propostos. No entanto, avaliado sob a perspectiva da concepção dos projetos e da gestão ambiental no seu todo, o EIA/Rima contribui pouco e não tem atendido de forma plena aos objetivos para os quais foi criado, especialmente na implantação de projetos urbanos. Instrumento de caráter preventivo e de subsídio à tomada de decisão, o EIA/RIMA, em muitos casos, é basicamente um documento burocrático para constar dos processos de licenciamento ambiental (JATOBÁ, 2000, p. 37).

Conforme Bursztyn (1994), a AIA, para ser bem-sucedida, deve estar integrada ao processo de planejamento e não ser apenas mais uma exigência para obtenção de autorizações do governo. Jatobá (2000, p.37) acrescenta que nos casos em que o EIA/Rima é exigido na regularização de parcelamentos, este não cumpre o preceito constitucional de ser um estudo prévio, como também não é plenamente explorado enquanto instrumento de planejamento urbano. Na verdade é utilizado apenas para cumprir uma exigência da legislação ambiental, limitando-se a justificar o empreendimento tal como já está implantado. Não são discutidos, a fundo, os aspectos locais do projeto e praticamente são nulos os casos em que os estudos concluem pela não viabilidade de execução do empreendimento.

Além de não cumprir efetivamente seu papel na prevenção dos impactos ambientais dos empreendimentos licenciados, o EIA/Rima é um estudo caro e demorado, motivando críticas tanto por parte dos empreendedores quanto dos defensores do licenciamento ambiental como instrumento eficaz de controle ambiental. Sua banalização, por um lado, e as pressões para simplificação do processo de licenciamento, por outro, fizeram surgir estudos ambientais alternativos ao EIA/Rima. Previstos na Resolução Conama nº 237/97 nas hipóteses de dispensa do EIA/Rima, são exemplos de estudos ambientais simplificados, adotados para parcelamentos urbanos, o Relatório Ambiental Simplificado (RAS), o Relatório Ambiental Preliminar (RAP) e o Relatório de Impacto Ambiental Complementar (RIAC). Estes são exigidos pelos órgãos de meio ambiente para empreendimentos de interesse social, de menor porte ou localizados em áreas já submetidas a estudo ambiental anteriormente.

5.2 Termo de referência para elaboração do estudo ambiental

O termo de referência (TR) é o documento, expedido pelo órgão ambiental, que estabelece o conteúdo mínimo a ser observado na elaboração do estudo ambiental definido para o empreendimento. A elaboração do TR é uma das questões críticas do processo de licenciamento ambiental. Nem sempre os órgãos ambientais dispõem de modelos específicos de TR para cada tipo de atividade a ser licenciada. Adota-se um modelo padrão, que segue a regulamentação federal (Resolução Conama nº 1/86), por sua vez genérica, deixando de contemplar as especificidades dos estudos requeridos frente ao tipo do empreendimento e à sua localização.

Nesse caso, um TR para o estudo ambiental de um empreendimento de extração mineral pode ser idêntico a um TR para o estudo ambiental de um parcelamento do solo, por exemplo. De acordo com Salgado (2006, p. 32), nos casos em que o termo é muito genérico e não específico para o empreendimento, o estudo tende a ser desnecessariamente extenso, pouco objetivo e frágil nas suas conclusões e recomendações.

5.3 Análise do estudo ambiental pelo órgão ambiental

Recebido o estudo ambiental, cuja elaboração é contratada pelo empreendedor, o órgão ambiental realiza sua análise e aprovação. Esse processo pode envolver a participação de outros órgãos, no caso do licenciamento de parcelamentos urbanos. Em geral, constitui-se uma comissão com representantes de órgãos públicos que devem se manifestar sobre aspectos do estudo, como a concessionária de água e esgoto, o órgão de desenvolvimento urbano, o órgão responsável pelas obras de drenagem urbana e, quando é o caso, o órgão do patrimônio histórico e o órgão estadual ou federal de meio ambiente, nas situações exigidas por lei.

Por meio da análise, o órgão ambiental pode exigir modificações e adequações no estudo ambiental. Realizados os ajustes, o empreendedor reapresenta o estudo, que aprovado nessa primeira fase deverá ser submetido à audiência pública, se exigida na legislação ambiental estadual ou municipal.

De acordo com a Resolução Conama nº 237/97, o órgão ambiental poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de seis meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 meses.

No entanto, estes prazos são interrompidos se o órgão ambiental solicitar esclarecimentos ou complementações aos estudos até o momento em que estas solicitações são respondidas pelo empreendedor. A solicitação de complementações aos estudos ambientais é uma das principais razões de retardamento na análise de

processos de licenciamento ambiental, já que não há prazo determinado por lei para isto. São motivadas, em muitos casos, pelas deficiências nos estudos apresentados, mas também por critérios diferenciados de análise entre os técnicos. Em outras vezes, é o próprio empreendedor que não responde ou demora a responder às solicitações de informações complementares contribuindo para o atraso nos processos.

5.4 Consulta pública e audiência pública

A legislação estabelece que se deva dar publicidade ao estudo ambiental nos processos de licenciamento ambiental. O Rima, parte integrante do EIA/Rima é o resumo do EIA apresentado em informação clara e objetiva, acessível ao público em geral. Como especifica a Resolução Conama nº 1/86, no Rima “as informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as conseqüências ambientais de sua implementação” (Art. 9, Parágrafo Único).

A publicidade do estudo ambiental permite que os afetados pelo empreendimento e os demais interessados possam consultá-lo e se manifestar sobre as suas conclusões. Outra forma de manifestação é pela audiência pública, que não é obrigatória pela legislação federal, mas pode ser pela legislação estadual ou municipal ou se solicitada formalmente por entidade civil, Ministério Público (MP) ou grupo de 50 ou mais pessoas (Inciso V, Art. 10 da Resolução do Conama nº 237/97).

As manifestações de interessados em audiências públicas implicam que o órgão ambiental solicite ao empreendedor novos esclarecimentos e complementações nos estudos e podem resultar em alterações nos projetos e mudanças na sua localização. Há casos em que as manifestações contrárias ao projeto podem retardar e mesmo paralisar os processos de licenciamento ambiental. Porém, em muitos casos, as audiências públicas são meras formalidades com pouca participação de interessados ou a participação quase exclusiva de grupos com interesse específico nos empreendimentos sem representantes dos interesses difusos da sociedade.

5.5 Emissão das licenças e monitoramento dos empreendimentos licenciados

As obrigações do empreendedor não se encerram na emissão da LP. Na verdade, a partir dela iniciam-se as providências a serem tomadas para que seja expedida a LI. Até então se discutiu a concepção geral do projeto. A partir da LP, o empreendedor começa, de fato, a preparar a instalação do seu empreendimento. As obras só podem iniciar, contudo, após a expedição da LI e não após a LP, como às vezes é entendido.

No caso dos parcelamentos urbanos já existentes, em processo de regularização, a LO deveria ser a única a ser exigida, pois se trata de empreendimentos já instalados. Porém, como esses parcelamentos geralmente são implantados sem autorização do

poder público, estudos ambientais, projetos executivos e planos de controle ambiental são exigidos para se proceder à adequação dos parcelamentos à legislação urbana e ambiental, bem como para recuperar e mitigar os danos já causados ao meio ambiente.

Quanto aos parcelamentos urbanos novos, o ideal seria que eles tivessem toda a infraestrutura urbana implantada antes da ocupação dos lotes e construção de edificações. Na prática isto não ocorre porque os empreendedores geralmente precisam vender os lotes para obter recursos para a instalação da infraestrutura. Esta, por sua vez, é instalada na medida em que os lotes são ocupados e não de uma só vez. Essas distorções fazem que as exigências da LI nunca sejam completamente atendidas, o que implica em renovações constantes da validade da LO.

Ao órgão ambiental cabe fiscalizar o cumprimento das exigências de licença e a implantação dos programas de monitoramento e controle ambiental pelo empreendedor. No caso dos parcelamentos urbanos, deve ser exigida especialmente a instalação das infraestruturas de saneamento ambiental – redes de água, esgoto, drenagem pluvial e coleta de lixo –, dos equipamentos públicos coletivos – escola, unidades de saúde, posto policial, entre outros – e a implantação de praças e áreas verdes antes da ocupação do loteamento. Também deve ser fiscalizada a implantação de programas ambientais previstos, como os de delimitação e conservação de áreas protegidas, de recuperação de áreas degradadas, o plano de coleta e a destinação de resíduos sólidos, o monitoramento da qualidade da água, a recarga de aquíferos, o monitoramento da qualidade do ar, entre outros.

A experiência empírica tem demonstrado, no entanto, que após a expedição das licenças ambientais, os órgãos de meio ambiente não realizam a contento o monitoramento dos empreendimentos licenciados. A principal razão alegada é a falta de pessoal e apoio logístico para as vistorias de fiscalização, além do acúmulo de novos processos que precisam ser analisados. Como consequência, os empreendimentos tendem a não instalarem todos os equipamentos propostos nos projetos aprovados e não implantar os programas ambientais previstos.

6 A POLÍTICA HABITACIONAL E SUA INTERFACE COM O LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA PARCELAMENTOS URBANOS

A política habitacional brasileira passou por vários estágios de maior e menor intensidade da ação do Estado na produção direta de habitações ou no incentivo à produção habitacional por agentes privados. Destacam-se as primeiras ações do governo brasileiro, ainda no Estado Novo, por meio dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), para prover habitação aos trabalhadores de menor renda, a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964.

Atuando de 1964 a 1986, o BNH, com recursos da caderneta de poupança e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS), promoveu não só a construção de habitações prontas, mas também financiou obras de infraestrutura urbana. A produção de conjuntos habitacionais padronizados, geralmente localizados em periferias distantes e o financiamento de um número expressivo de obras, especialmente habitações para a classe média, tiveram papel determinante na estruturação do espaço urbano brasileiro nas décadas de 1960 a 1980. O SFH, por meio de um engenhoso sistema de captação de poupança interna que estimulava e beneficiava simultaneamente a construção civil e o sistema bancário, atuou como eficiente mecanismo de reprodução do capital e ainda rendeu dividendos políticos ao Regime Militar.

Todo esse dinamismo construtivo ocorreu, contudo, em época em que as preocupações ambientais eram inexistentes ou incipientes e não havia exigência de licenciamento ambiental de obras habitacionais e de infraestrutura urbana. Este passou a ser cobrado sistematicamente a partir da década de 1990, coincidindo com período de recessão econômica que reduziu substancialmente a produção habitacional formal no país. A produção informal de habitações cresceu em ritmo acelerado na mesma época, acentuando problemas de degradação urbana e ambiental.

A retomada do crescimento econômico nos primeiros anos do século XXI fez ressurgir o papel dinamizador da construção civil na economia e a oportunidade política de alavancá-lo para estimular a produção de moradias para as classes de menor renda, que sempre ficaram a margem dos programas de financiamento habitacional por sua baixíssima capacidade de pagamento. A melhoria de renda dessa população, favorecida pelo crescimento do nível de emprego e pelas políticas sociais implementadas a partir de 2003, aumentou o seu poder de compra tornando-a interessante para o mercado imobiliário.

A combinação desses fatores fez que o governo federal lançasse em 2009 o programa habitacional Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), objeto da Medida Provisória (MP) nº 459, de 25 de março de 2009, convertida na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. O PMCMV pretende promover a construção de um milhão de moradias para famílias com renda de até 10 salários mínimos, em parceria com estados, municípios e iniciativa privada. A meta é ambiciosa e o transforma em um dos maiores programas habitacionais já gestados no Brasil. O PMCMV tem como objetivo estimular a atividade econômica do país e ao mesmo tempo reduzir o déficit habitacional por meio da construção de novas habitações e da regularização de parcelamentos urbanos, especialmente para a população de menor renda.

A iniciativa recoloca o Estado à frente da promoção habitacional e com claro direcionamento para as populações de menor renda, pouco assistidas pelos programas do BNH no passado. Contudo, um dado novo a ser considerado em

relação aos programas habitacionais do BNH é a necessidade de licenciamento ambiental das obras. Portanto, para que a falta de agilidade nos processos de regularização urbanística e ambiental não comprometesse o cumprimento das metas do PMCMV, alguns procedimentos especiais foram estabelecidos para empreendimentos habitacionais de interesse social.

Um deles é a transferência para os municípios da responsabilidade sobre o procedimento de regularização fundiária no seu território. Desta forma, na regularização fundiária de assentamentos urbanos de interesse social, assim considerados os parcelamentos informais ou irregulares ocupados, predominantemente por população de baixa renda, poderá ser dispensada a expedição das licenças urbanística e ambiental. Outro dispositivo permite que o município proceda à regularização fundiária de interesse social em APPs ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em áreas urbanas consolidadas, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

Sob o aspecto ambiental, esses dispositivos foram regulamentados pela Resolução Conama nº 412, de 13 de maio de 2009, que estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental simplificado de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de interesse social. Embora aplicável somente a empreendimentos habitacionais de interesse social com até 100 ha de área, esta resolução altera substancialmente os procedimentos normais para licenciamento ambiental.

A Resolução Conama nº 412 estabelece uma única licença ambiental, compreendendo localização, instalação e operação e define o prazo máximo de 30 dias para análise conclusiva do órgão ambiental. Também institui o RAS e o Relatório de Detalhamento dos Programas Ambientais como os únicos estudos ambientais exigidos, o que na prática elimina a exigência obrigatória de EIA/RIMA. A resolução impõe, contudo, que para obter a licença ambiental, os empreendimentos tenham implantados sistemas de abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgoto sanitário, bem como coleta e disposição adequada de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais. Prevê também a destinação de áreas para circulação, equipamentos urbanos e comunitários, áreas verdes e espaços livres de uso público em consonância com o plano diretor e lei municipal de uso e ocupação do solo para a zona em que se situar o empreendimento. O licenciamento ambiental simplificado não será aplicado nos casos em que o empreendimento implicar em intervenção em APP, exceto nos casos previstos na Resolução Conama nº 369, de 28 de março de 2006.

Essas medidas têm gerado polêmica e apontam para a contradição, já comentada neste texto, entre a necessidade de ampliar a oferta habitacional, especialmente nas classes de menor renda, sem deixar de atender as condicionantes

ambientais que garantam equilíbrio ecológico, salubridade e redução de riscos para a população. Alguns ambientalistas têm razão em temer que a “flexibilização” do processo de licenciamento ambiental pode ser um pretexto para se aprovar projetos sem atender aos requisitos mínimos de controle ambiental. Outros, no entanto defendem que a redução das exigências e da burocracia no trâmite dos processos de licenciamento se justificaria em projetos de interesse social. Nestes casos, estaria melhorando as condições de precariedade dos assentamentos informais, que a continuar na situação em que se encontram, geram maior prejuízo ambiental e social. O desafio, portanto, é compatibilizar a maior oferta habitacional e a regularização de habitações informais com a melhoria da qualidade ambiental, fazendo que o licenciamento ambiental seja efetivo neste papel.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse texto apresentou alguns aspectos da relação entre habitação e meio ambiente, abordando especificamente o instrumento do licenciamento ambiental para implantação e regularização de parcelamentos urbanos. Considerando que a oferta habitacional, especialmente para as populações de menor renda, ocorre por meio de loteamentos regulares ou não, empreendidos pelo poder público e por agentes privados, o licenciamento ambiental pode ser um instrumento eficaz na redução tanto da informalidade urbana quanto da degradação ambiental.

Utilizado como instrumento de planejamento urbano, o licenciamento ambiental tem o papel de disciplinar as ocupações urbanas quanto ao atendimento de requisitos ambientais. Entre eles, evitar que se ocupem áreas sensíveis ambientalmente, como encostas íngremes, entorno de mananciais, fundos de vales e demais áreas de preservação permanente, prevenindo desmoronamentos, enchentes e poluição hídrica. Além disso, cuida que os empreendedores, privados ou públicos, não ofertem lotes sem que esteja implantada a infraestrutura urbana mínima, especialmente a de saneamento ambiental, que inclui abastecimento de água, coleta de esgotos e de lixo, pelo menos. Também é cobrado no licenciamento ambiental, a destinação de espaço para implantação de equipamentos coletivos, praças, áreas verdes e a delimitação de áreas ambientalmente protegidas.

Combinado com outros instrumentos de planejamento urbano, o licenciamento ambiental pode ter o seu espectro ampliado, exigindo, por exemplo, que a construção nos loteamentos de habitações seja feita com menor nível de consumo energético, reuso de água e emprego de materiais certificados quanto a critérios ambientais. Outros aspectos, mais ligados ao zoneamento urbano, podem ser valorados no licenciamento ambiental, como a localização de loteamentos mais próximos às áreas centrais e de emprego, reduzindo a dispersão urbana e a extensão não otimizada de redes de infraestrutura, bem como os custos com transporte.

Contudo, para que o licenciamento ambiental seja visto como instrumento que gere benefícios sociais é preciso torná-lo mais eficiente e menos burocrático. É necessário agilizar a análise dos processos de licenciamento ambiental e reduzir o tempo para expedição de licenças ambientais. Isto não deve significar, porém, a redução do rigor das análises ou a eliminação de exigências essenciais. Os estudos ambientais devem ser menos redundantes nos seus diagnósticos e mais eficazes na indicação de medidas mitigadoras. As causas de retardamento na emissão de licenças não podem ser imputadas exclusivamente aos órgãos ambientais. Aos empreendedores cabe contratar estudos ambientais consistentes, cumprir as exigências das licenças e implantar as medidas mitigadoras determinadas.

Enfim, quanto mais a sociedade, em geral, se conscientizar de que os investimentos em maior controle ambiental têm retorno muito maior na redução de desastres ambientais e dos custos com saúde pública e mitigação de problemas ambientais, mais o licenciamento ambiental tende a se tornar mais eficiente. Na melhoria da qualidade ambiental urbana ele é um instrumento que ao invés de ser acusado de ser um entrave ao desenvolvimento, deve ser valorizado e aperfeiçoado na busca da almejada conciliação entre desenvolvimento econômico, inclusão social e proteção ambiental no meio urbano.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, P.; DA MATA, D. Oferta habitacional. **Correio Braziliense**, Brasília, 5 mar. 2007. Opinião.

BURSZTYN, M. A. A. **Gestão ambiental**: instrumentos e práticas. Brasília: Ibama, 1994.

BURSZTYN, M. A. A.; BURSZTYN, M. **Gestão ambiental**: no Brasil: arcabouço institucional e instrumentos. *In*: NASCIMENTO, E. P. N.; VIANNA, J. N. S. (Org.). **Economia, meio ambiente e comunicação**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2006.

BRASIL. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)** – Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

_____. **Lei 11.977, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (*CONAMA*). **Resolução do Conama nº 001/86**. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental (Rima).

_____. **Resolução do Conama nº 237/97**. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente.

_____. **Resolução do Conama nº 412/09**. Dispõe sobre critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de Interesse Social.

EM-DAT. **The OFDA/CRED International Disaster Database**. Bruxelas: Université Catholique de Louvain, 2009. Disponível em: <[http://www.emdat.be/result-country-profile?disgroup=natural&country=bra&period=2001\\$2010](http://www.emdat.be/result-country-profile?disgroup=natural&country=bra&period=2001$2010)>. Acesso em: 13 out. 2010.

FREITAS, C. F. S. **Proteção ambiental e direito à cidade no processo de expansão urbana do Distrito Federal**: até que ponto existe um conflito? Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2009.

HOGAN, D. J.; MARANDOLA Jr.; E. Para uma conceituação interdisciplinar da Vulnerabilidade. *In*: CUNHA, J. M. P. (Org.). **Novas metrópoles paulista**. População, vulnerabilidade e segregação. Campinas: Núcleo de estudos de população/Unicamp, 2006.

IBGE. **Pesquisa de Informações Municipais (MUNIC) de 2002**. Meio Ambiente. Rio de Janeiro, 2005

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)**. Perfil dos Municípios Brasileiros 2008. Rio de Janeiro, 2008.

IPEA. **Comunicado da Presidência nº 13 - PNAD 2007**: primeiras análises – saneamento básico e habitação. Brasília, out. 2008.

JATOBÁ, S. U. S. **Gestão Ambiental Urbana** – da reflexão global à ação local. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, 2000.

_____. **Gestão do território e a produção da socionatureza nas ilhas do Lago de Tucuruí na Amazônia brasileira**. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, 2006.

PRIETO, É. C. **O Estatuto da cidade e o meio ambiente**. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO SÃO PAULO, 4., 5 a 9 dezembro de 2006. Disponível em: <www.ibdu.org.br/imagens/OEstatutodaCidadeeoMeioAmbiente.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2010.

SALGADO, G. S. M. **Relatório licenciamento ambiental de parcelamentos do solo no Distrito Federal**. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação, Governo do Distrito Federal, 2006.

AS POLÍTICAS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL

1 INTRODUÇÃO

Mesmo considerando que o rápido processo de urbanização brasileiro foi promovido, basicamente por contingentes populacionais de baixa renda, as políticas públicas de planejamento urbano e habitacional foram incapazes de promover a produção de moradias apropriadas em tipo, quantidade e localização para essa população ou de criar as condições para facilitar o seu acesso ao mercado habitacional formal.

As condições restritas de acesso a esse mercado por parte dos segmentos de menor renda não se deram apenas pela baixa capacidade financeira dessas populações. Essas restrições também foram agravadas pelas disfunções dos mercados de solo urbano das cidades brasileiras que resultaram em preços de moradias elevados até mesmo para as camadas de renda média.

A inexistência de mecanismos adequados de financiamento à produção e à aquisição de moradias de baixa renda, a captura dos recursos para financiamento habitacional pelas camadas de média e alta renda, a hegemonia de um planejamento urbano eivado por tecnicismos e muitas vezes elitista, mais preocupado com aspectos físico-espaciais da cidade que se omitia diante das demandas habitacionais dos segmentos de baixa renda e uma legislação que protegia a propriedade urbana como ativo financeiro especulativo, na ausência de mercados financeiros mais desenvolvidos, são alguns dos elementos que impedem o acesso à moradia legal pela maioria da população.

Para se ter uma ordem de grandeza de quão distorcidos são os preços das moradias no Brasil, Dowall (2006) indica que a relação entre os preços médios das moradias e a renda média domiciliar em 1998 no Brasil foi de 12,5. Essa relação, comparada entre 27 países de renda média em estágio de desenvolvimento, variou entre 1,7 (Polônia) e 20 (Lituânia). A relação apresentada pelo Brasil foi muito maior do que todos os países na América Latina e Central, sendo menor apenas que o Panamá, Sérvia, Montenegro, Letônia, Costa do Marfim e Lituânia. Por outro lado, 11 países dos 27 apresentaram uma relação abaixo de seis, considerada uma boa *performance*.

A impossibilidade de acesso pelas populações de baixa renda ao mercado habitacional formal fez surgir uma cidade que se desenvolveu à margem da legislação urbanística ao longo de todo o século XX. Como traço marcante da paisagem dos principais centros urbanos brasileiros observa-se a ocupação pela população de baixa renda de encostas íngremes, margens de rios, áreas de mangues, áreas insalubres ou poluídas que oferecem inúmeros riscos aos ocupantes que, por sua vez, geram degradação ambiental que ampliam esses riscos.

Outra faceta da cisão sócio-espacial da cidade são as periferias ocupadas por loteamentos desprovidos de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos, cuja áreas sem qualidade espacial são igualmente ocupadas pela população mais pobre. Assim, as ocupações informais urbanas que dão origem às favelas e aos loteamentos irregulares ou clandestinos,¹ em várias cidades brasileiras, têm origem em diversos mecanismos que relacionam a demanda e a oferta de moradias no mercado formal. Em especial, cita-se a não utilização de instrumentos de regulação que reduzam o custo de oportunidade social a partir de incentivos eficientes aos agentes econômicos privados para elevar a oferta habitacional para as camadas de baixa renda.

Um exemplo é a escassez artificial de áreas para oferta de novas moradias provocada, basicamente, pela retenção de terrenos mantidos desocupados ou subutilizados à espera de valorização imobiliária em espaços urbanos consolidados. A escassez de áreas bem localizadas para urbanização, assim gerada, eleva o preço da terra que faz aumentar o preço da habitação impedindo o acesso das camadas de menor renda ao mercado habitacional formal nessas áreas. Tal mecanismo gera um círculo vicioso que empurra as populações de menor renda para as periferias ou estimula a ocupação informal das áreas subutilizadas nas áreas com maior centralidade, marcando no tecido urbano a estratificação da sociedade.

Além da inadequação da legislação para regular os mecanismos econômicos de precificação do solo urbano, os instrumentos normalmente utilizados para o controle do uso e da ocupação do solo urbano terminam por produzir mais distorções. Padrões urbanísticos muito exigentes elevam o preço final dos terrenos ofertados para a demanda de baixa renda, por causa da elevação do consumo de solo por unidade imobiliária para atendimento dos parâmetros de desenho urbano, ou pelos investimentos para provisão de infraestrutura exigidos. O aumento do custo de produção do lote urbanizado desestimula o cumprimento da lei, ao mesmo tempo em que a ação negligente do poder público estimula a continuidade do processo de geração da informalidade.

1. Neste artigo, informalidade se refere indistintamente aos assentamentos urbanos tipificados como favelas ou loteamentos irregulares/clandestinos. Enquanto as favelas são assentamentos que podem surgir espontaneamente ou a partir de movimentos organizados de ocupação, os loteamentos irregulares são, em geral, parcelamentos do solo que não cumprem a legislação urbanística não sendo, por este motivo, aprovados e registrados. Estes estão localizados, em grande parte, nas áreas periféricas das cidades, enquanto os primeiros surgem, principalmente, nas áreas vagas ou subutilizadas em estruturas urbanas consolidadas.

Sobre esse assunto, deve-se mencionar que a gestão pública tem sido arbitrariamente e seletivamente aplicada nas áreas urbanas. Vários autores, como Maricato (1999), Rolnik (1999) e Veríssimo (2005) examinam a informalidade como subproduto da legislação e não como desvio do planejamento, uma vez que é aplicada de acordo com as circunstâncias em uma sociedade marcada por relações de favorecimento e privilégios. A legislação de uso e ocupação do solo estaria atrelada à informalidade pelo fato de que, historicamente, no Brasil ela busca padrões urbanísticos inalcançáveis pela população de menor renda estando, muitas vezes, atrelada ao atendimento de interesses imobiliários (ROLNIK, 1997; MARICATO, 1996). Nela estaria definida a estratificação do espaço urbano na qual os interesses imobiliários estabeleceriam as estratégias de mais-valias da renda do solo urbano e o uso, consentido, da informalidade para maximização destas.

Outros autores demonstram com uso de dados empíricos, que leis de zoneamento com dispositivos de uso e ocupação do solo muito exigente e restritivo aumentam os custos de produção das habitações elevando seus preços no mercado (BERTAUD; MALPEZZI, 2001; GLAESER; GYOURKO, 2002). Por vezes, tais dispositivos são utilizados para filtragem de grupos sociais ou étnicos no acesso a determinadas áreas (PENDALL, 2000), porém em muitos casos as distorções geradas nos mercados de solo estão mais atreladas ao estabelecimento de padrões urbanísticos que buscam formas ideais para os espaços urbanos, cujos planejadores pensam apenas nos benefícios a serem alcançados e menos nos prováveis efeitos negativos deles decorrentes (BERTAUD; MALPEZZI, 2001).

Além da legislação, a atuação do setor público na urbanização brasileira se dá de forma assimétrica. Enquanto investimentos públicos e um rigoroso controle do uso do solo são aplicados às áreas, em que predominam os grupos de maior renda, preservando as características que fazem dessas áreas as melhores das cidades, as áreas periféricas empobrecidas são marcadamente negligenciadas pelos investimentos públicos, em que o descumprimento da legislação urbanística não só é tolerado como também estimulado.

Tanto no caso das favelas quanto dos loteamentos irregulares, a falta de segurança da posse das casas, edifícios e terrenos está ligada a uma larga cadeia de efeitos que reproduzem e agravam as condições de vulnerabilidade e pobreza dessas populações. A falta do registro de uma ocupação decorre do não reconhecimento legal de um assentamento, o que se traduz na falta de um endereço oficial e o não reconhecimento dos seus moradores como cidadãos.

A partir daí, se desencadeia uma corrente de discriminação dos moradores dessas áreas no acesso ao mercado formal de trabalho, a serviços públicos diversos e às oportunidades de desenvolvimento disponíveis nas cidades, sobretudo, devido ao estigma que eles carregam por morarem em áreas plenas de todo tipo de problemas sociais, criminalidade, degradação ambiental e outros.

A falta da segurança da posse que expõe as famílias ao risco de expulsão de suas casas restringe o investimento na melhoria das condições habitacionais e obriga os responsáveis pelos domicílios a permanecerem em suas casas, muitas vezes impedindo que um membro da família se insira no mercado de trabalho.

Também a falta de um endereço oficial e da impossibilidade de se obter alvarás de funcionamento são fatores que podem impedir a formalização de pequenos negócios que geram renda e emprego nas áreas de assentamentos informais. A informalidade econômica bloqueia o acesso a linhas de financiamento para ampliação dos negócios que poderiam gerar mais empregos. Além disso, impedem que os eventuais empregados sejam registrados, estendendo a cadeia de informalidade também às relações trabalhistas nessas áreas.

É importante citar que a questão econômica não é secundária nos assentamentos informais. Na medida em que esses assentamentos se consolidam, sejam favelas ou loteamentos irregulares, cresce os investimentos privados, levando comércio e serviços, o que tem um papel importante na melhoria dos bairros, inclusive na sua segurança e na valorização dos imóveis (GUEDES; OLIVEIRA, 2006). Isso faz que as atividades econômicas nessas áreas, gerem empregos na localidade reduzindo a dependência em relação a outras áreas da cidade para a busca de trabalho, bens de consumo e serviços, e seja fator importante para a sustentabilidade desses assentamentos, sendo necessário que se removam os obstáculos que impedem que tais atividades sejam ampliadas e gerem empregos de qualidade.

Por outro lado, a casa própria é para muitas famílias a principal forma de poupança e mobilidade social (GUEDES; OLIVEIRA, 2006). O padrão de construção nessas áreas é a autoconstrução, no qual a casa é progressivamente melhorada a partir dos pequenos investimentos das famílias ao longo dos anos. Dessa forma, é importante que a moradia seja, efetivamente, convertida em ativo financeiro das famílias, capacitando-as economicamente na busca de fontes de recursos na forma de crédito, seja para a ampliação ou melhoria de suas moradias, seja para a aplicação em outros investimentos.

Como salienta De Soto (2001) uma vez que os direitos de propriedade não são adequadamente registrados, empresas que não possuem constituição legal e famílias que não possuem um endereço verificável não conseguem transformar os seus ativos em capital, não podendo ser trocados fora dos estreitos círculos locais, não servindo também como garantia a empréstimos e participação em investimentos. Como resultado, nos assentamentos informais, empresas e famílias são subcapitalizadas e não conseguem romper o círculo de insegurança que caracteriza as relações locais dominados pela informalidade, baixa capacidade financeira e relações econômicas e de trabalho precárias.

Assim é que, faz-se necessário resgatar o passivo social, urbanístico, ambiental e econômico resultante do crescimento urbano excludente que marcou o desenvolvimento das cidades brasileiras. Nossas cidades apresentam como traço dominante uma dicotomia estrutural que divide a cidade entre uma parte formal e outra informal em que a primeira conta com a presença maciça do Estado, enquanto a segunda, negligenciada de atenção dos governos, apresenta uma série de carências e problemas que, longe de atingir apenas os segmentos populacionais de baixa renda, embora os atinja majoritariamente, limita o desenvolvimento de toda a sociedade.

Dessa forma, a resolução da questão fundiária que caracteriza principalmente grande parte das moradias urbanas da população de baixa renda deve ser encarada como pilares da política habitacional do país sendo condição fundamental para o resgate da cidadania das populações urbanas mais pobres, o combate à pobreza urbana e a plena integração dessas populações à cidade e à sociedade.

Paralelamente às ações de regularização fundiária é indispensável que os mecanismos de produção de moradias adequadas para a população de baixa renda e de acesso dessa população ao mercado habitacional formal sejam ampliados por meio de programas específicos, como forma de quebrar o ciclo de geração da cidade informal.

Muito já se avançou no país na remoção de obstáculos legais que impediam ações de regularização fundiária urbana mais efetiva e também na formulação de políticas federais de apoio às ações de regularização fundiária descentralizadas, em estados, municípios e organizações não governamentais. Tais avanços foram, em grande medida, fruto da mobilização e da pressão de diversos segmentos da sociedade que cobravam ação mais ativa do governo federal para enfrentar o problema da informalidade urbana, papel este que coube ao Ministério das Cidades (MCidades) a partir de sua criação em 2003.

No entanto, em que pese à experiência acumulada ao longo dos últimos anos de forma pioneira pelo MCidades e dos avanços alcançados, muito ainda deve ser feito, dada a magnitude e a diversidade dos problemas relacionados a essa questão. Sendo assim, é importante que as intervenções de regularização fundiária dos assentamentos informais para serem efetivas tenham uma abordagem ampliada que contemple ações na esfera jurídica, urbanística, ambiental, social e econômica.

Esse texto pretende mostrar um panorama da evolução da regularização fundiária no Brasil nos últimos anos e oferecer alguns pontos de reflexão para conduzir o debate sobre o que ainda precisa ser feito.

2 O QUADRO DE IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA NO BRASIL

Uma questão que antecede a “regularização fundiária” é definir o que está sendo abordado, uma vez que tal definição já traz no seu bojo as indicações para as políticas públicas que serão formuladas. A regularização fundiária de uma propriedade está vinculada, a princípio, a como dar garantias sobre o domínio do solo em que já existe uma ocupação a quem de fato o ocupa, evitando-se remoções, despejos forçados e invasões de terceiros.

Trata-se, antes de mais nada, de garantir a segurança da posse como forma de se garantir o direito de moradia de quem, de fato, exerce o domínio de determinado chão. Hoje o país conta com diversos instrumentos para efetivar a proteção da posse de um imóvel, como será visto adiante. No entanto, como visto na seção anterior, os problemas relacionados à questão fundiária não se encerram na resolução da questão patrimonial, mas envolvem também aspectos urbanísticos e ambientais que decorrem do modo como tais assentamentos são produzidos pelos mercados informais de solo.

A regularização fundiária urbana, portanto, deve abordar o problema de forma sistêmica exigindo ações amplas que passam por diversas dimensões, como a jurídica, a administrativa, a urbanística, a ambiental, a social e a econômica.

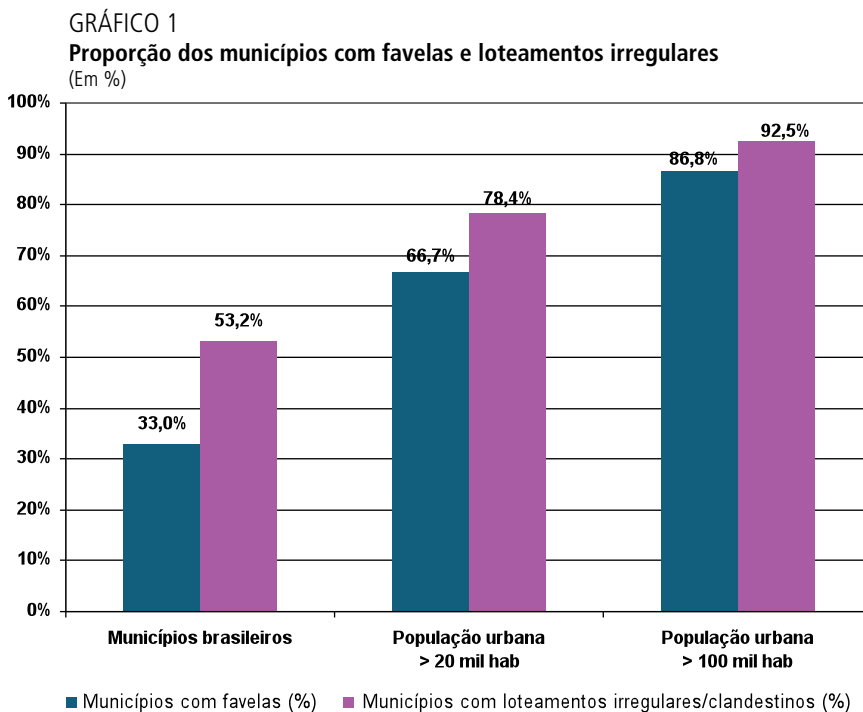
Nesse sentido, a mensuração da magnitude do problema dos assentamentos informais, ou irregulares, não é fácil, dada a lacuna de levantamentos específicos que retratem a situação nacional em todos os possíveis aspectos da irregularidade.

Em um primeiro momento, alguns números da pesquisa do perfil dos municípios do Brasil, realizada em 2008 pelo IBGE, permitem enxergar um pouco o cenário de irregularidade fundiária no país. Dos 5.564 municípios brasileiros em 2008, 33% afirmaram possuir favelas e 53% de ter loteamentos irregulares ou clandestinos. Considerando a totalização dos municípios com assentamentos informais temos que cerca de 59,8% deles revelaram ter alguma ocorrência de favelas ou loteamentos irregulares ou ambos.

A ocorrência de favelas e assentamentos irregulares se torna mais crítica quanto maior a população urbana. Nos 1.014 municípios com população de 20 mil habitantes em áreas urbanas ou mais, aquelas proporções alcançaram, respectivamente, 67% e 78%. Destes municípios, 861 anunciaram possuir favelas ou loteamentos irregulares ou ambos.

Já nos municípios que apresentavam mais de 100 mil habitantes, segundo a contagem da população realizada em 2007 pelo IBGE, 87% deles afirmaram possuir favelas e 92,5% possuíam loteamentos irregulares, conforme mostra o gráfico 1. Esses municípios, que totalizavam 227 em 2007, representavam apenas 4,7% dos municípios brasileiros, mas concentravam cerca de 60,5% da população urbana

do país ou 92,7 milhões de pessoas. Desses municípios, 214 confirmaram a ocorrência de favelas ou loteamentos irregulares ou ambas formas de ocupação informal.



Fonte: Perfil dos Municípios Brasileiros 2008/IBGE.

Por outro lado, o censo demográfico que traça um perfil dos domicílios brasileiros, não apresenta dados precisos do total de domicílios com situação fundiária precária que permita o dimensionamento real do problema. À exceção de cadastros municipais, quando existentes, o levantamento nacional não mede objetivamente se uma moradia está regular quanto ao seu registro imobiliário. O Censo Demográfico 2000, por exemplo, no máximo questiona quanto à condição de ocupação do domicílio, isto é, se a moradia ou o terreno é próprio ou não.

Nesses casos, as respostas podem refletir a percepção que os respondentes dos questionários têm em relação à posse do imóvel ou a quem tem o domínio real do imóvel, não ficando esta questão muito clara. Mesmo não havendo registro, os respondentes podem considerar licitamente que tanto sua casa quanto o respectivo terreno são próprios, uma vez que adquiridos de boa fé por compra ou ocupados pacificamente por décadas. Esses levantamentos também não trazem uma classificação clara da situação ou localização dos domicílios quando situados em favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos.

Assim, os dados censitários do ano 2000 referentes às condições de ocupação do domicílio ou do terreno apontavam cerca de 2,6 milhões de domicílios em áreas urbanas cuja condição de ocupação fosse incerta – moradias próprias em terrenos não próprios, moradias com outra condição de ocupação. Esses dados, muito provavelmente, subestimam o total de moradias irregulares no país.

Um estudo desenvolvido pelo Centro de Estudos da Metrópole em 2007, utilizando dados do Censo Demográfico 2000 agregados em setores censitários especiais em aglomerados subnormais e setores censitários não especiais, cujos domicílios particulares permanentes guardam entre si características físicas e sócio-econômicas semelhantes, totalizou cerca de 3,27 milhões de domicílios ditos precários (IBGE, 2007). Entre as variáveis incluídas no modelo foram considerados os domicílios sem acesso à infraestrutura, renda, escolaridade e cuja posse da moradia ou do terreno não estivesse claramente definida – outras formas de posse da moradia e do terreno.

A Fundação João Pinheiro, com base nos números da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2007, estima que o déficit habitacional no Brasil seja da ordem de 6,27 milhões de moradias, sendo que nas áreas urbanas este número é de cerca de 5,19 milhões (BRASIL, 2009a). Por outro lado, este estudo aponta que em 2007 existiam por volta de 10,5 milhões de domicílios urbanos que não dispunham de um ou mais serviço de infraestrutura (água, esgoto, coleta de lixo ou rede elétrica) e cerca de 1,88 milhão com inadequação fundiária.

No cálculo dos domicílios urbanos inadequados não são incluídos aqueles classificados em situação de déficit habitacional (BRASIL, 2009a). Desse modo, muitos domicílios em situação de déficit também são inadequados em relação ao acesso aos serviços básicos de infraestrutura ou à sua situação fundiária; e ainda, um domicílio pode ser inadequado segundo mais de um critério.

Assim, o fato é que a situação de moradias sem registro no país é, provavelmente, muito superior ao déficit habitacional, se sobrepondo ao mesmo.

Esta constatação tem implicações importantes para a política habitacional. Dadas as características da produção de moradias da população de baixa renda, basicamente efetuada pela melhoria gradativa das construções ao longo do tempo pelos próprios moradores, uma parcela importante do déficit poderia ser enfrentada a partir das ações de regularização fundiária, especialmente àquela parcela referente às moradias precárias ou à reposição do estoque devido à depreciação.

Nesses casos, a segurança da posse e a preservação do direito de moradia seria o elemento a dar a segurança necessária para que os moradores investissem na melhoria de suas residências, com recursos próprios ou a partir da aquisição de materiais de construção subsidiados ou pelos incentivos fiscais que desoneram de impostos os materiais de construção.

3 HISTÓRICO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL E EVOLUÇÃO DO MARCO LEGAL

Faz parte do histórico de intervenções urbanas promovidas no país ao longo do século XX as ações de higienização, corrente predominante no contexto urbanístico do período, que primava pela retirada das populações mais pobres e suas moradias precárias das áreas centrais no âmbito dos projetos de melhoramentos e embelezamento das cidades brasileiras.

Vários são os exemplos dessas ações, sendo emblemáticas as reformas urbanísticas de Pereira Passos, no Rio de Janeiro, no início do século XX e as intervenções derivadas do Plano de Avenidas de Prestes Maia para São Paulo, apresentado na década de 1930. Nesses planos, raramente a população pobre retirada das áreas centrais era contemplada com ações de reassentamento, mesmo havendo aqui ou ali projetos para a criação de parques proletários.

A partir das décadas de 1950 e 1960 do século passado, quando a industrialização e o rápido processo de urbanização tinham mudado radicalmente a paisagem urbana das principais cidades do Brasil dando origem a grandes áreas metropolitanas, o problema dos assentamentos informais e favelas atraíram maior atenção dos governos e pesquisadores. Nesse período, várias propostas foram apresentadas por governos para a solução do problema das favelas e obedeciam, basicamente, a duas linhas de ação: a urbanização das favelas, como meio de melhorar as condições de vida dos moradores da favela, integrando-a gradativamente na cidade; e outra linha, que propunha a remoção dos seus moradores para outro local e a utilização das áreas desocupadas para outros fins. Os defensores dessa linha acreditavam que não seria possível aos moradores das favelas serem integrados na sociedade em um ambiente degradado, e enquanto uma pessoa morasse e vivesse daquele modo sempre seriam vistos como favelados (PEREZ, 2007).

Do primeiro enfoque surgem aqueles que defendem a fixação dos moradores nos locais das favelas, seja por meio da urbanização das favelas, efetuando melhoramentos nas áreas públicas e nas casas, seja por meio da construção de conjuntos habitacionais para a população pobre no próprio local da favela ou em suas imediações. Data da segunda metade da década de 1950 a experiência levada a cabo pela igreja, por Dom Hélder Câmara, na época arcebispo-auxiliar do Rio de Janeiro, que criou a Cruzada São Sebastião no bairro do Leblon, um conjunto de 10 edifícios de apartamentos que abrigou os moradores removidos da favela da praia do Pinto, localizada no mesmo bairro.

Do segundo enfoque, que propõe a limpeza das áreas urbanas mais visadas e valorizadas pelo mercado decorre as ações que foram realizadas no início dos anos 1960 pelo governo de Carlos Lacerda no Rio de Janeiro (Guanabara) removendo diversas favelas da zona sul carioca, criando para os seus moradores assentamentos em áreas periféricas distantes.

Em meio ao processo de redemocratização do país, a partir do fim da década de 1970, ganham força os movimentos de defesa da população das favelas e o enfoque que defendia a consolidação e a urbanização dos assentamentos precários.

3.1 Primeiras experiências efetivas de regularização fundiária

Os movimentos de defesa da população das favelas influenciaram experiências pioneiras de regularização de assentamentos informais e favelas a partir do início da década de 1980, como o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) em Recife (1983), ou o Programa de Regularização de Favelas (Profavela) em Belo Horizonte (1984). Outras cidades também implementaram programas semelhantes, como Diadema e Rio de Janeiro por meio da Procuradoria do Estado. A posse da terra e o direito de permanência nos locais eram os principais pontos defendidos pelos movimentos de defesa das favelas (BRASIL, 2005).

Essas intervenções contemplavam basicamente a incorporação urbanística do assentamento à cidade por meio da sua delimitação em áreas especiais de interesse social (Zeis, Aeis etc.), reconhecendo suas características particulares, o que tornava possível a sua regularização segundo critérios específicos, apesar das restrições e da rigidez dos parâmetros de uso e ocupação do solo definidos para as cidades de modo geral. Tais instrumentos se tornaram viáveis a partir da Lei de Parcelamento do Solo para fins urbanos, de 19 de dezembro de 1979.

A lei de parcelamento do solo não tratava diretamente da regularização fundiária, mas trazia no seu Art. 4º a possibilidade de flexibilizar os parâmetros mínimos de parcelamento estabelecidos pela lei quando o loteamento se destinasse a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social. Também estabelecia em seus Arts. 40 e 41 que o governo local poderia assumir a regularização de loteamentos ou desmembramentos não autorizados ou executados em desconformidade com o projeto aprovado e os lotes registrados em nome dos adquirentes.

A lei de parcelamento do solo de 1979 era parte de uma tentativa de implantação de um marco regulatório para o desenvolvimento urbano do país proposto pelo Executivo, por meio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, com a criação de duas leis nacionais que definiriam o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano: A Lei Nacional de Parcelamento do Solo e a Lei Nacional de Desenvolvimento Urbano. Enquanto a primeira foi aprovada em 1979, dando origem à Lei nº 6.766, a segunda, apresentada pelo Executivo como Projeto de Lei (PL) nº 775 no Congresso em 1983, foi cercada de polêmica e de forte resistência de diversos setores. Conhecida como Lei de Uso do Solo, o PL estabelecia alguns dos instrumentos que viriam a compor o Estatuto da Cidade quase 20 anos depois, porém nunca entrou na pauta de votação do Congresso Nacional.

Posteriormente, a Lei nº 9.785, de 1999, que alterou a lei de parcelamento do solo admitiu a possibilidade de um zoneamento específico – zonas habitacionais de interesse social (ZHIS) – que flexibilizava ainda mais as exigências para parcelamento, especialmente no que tange à provisão da infraestrutura básica para novas habitações de interesse social e regularização de assentamentos precários (Art. 2º, § 6). A nova lei também reconheceu o interesse público das ações de regularização fundiária, promovidas pelos governos locais (Art. 53-A).

A regularização, então, se dava pelo reconhecimento e aprovação do parcelamento do solo de acordo com critérios particulares a cada assentamento, da definição individual de cada lote ou moradia, sendo então garantida a posse das moradias a cada família, na maior parte das vezes, por meio da Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), com base no Decreto-Lei 271, de 1967 (BRASIL, 2005).

A regularização do assentamento, via de regra, também era acompanhada de intervenções do poder público na provisão de infraestrutura e construção de equipamentos públicos – escolas, centro de atividades, assistência social, posto policial, quadras de esportes e outros –, para atendimento das demandas sociais das populações dessas áreas.

3.2 O capítulo da política urbana na Constituição Federal de 1988

Decorrente das experiências exitosas depois da Lei nº 6.766, de 1979, e, especialmente, do esforço dos movimentos de defesa da reforma urbana na Constituinte, foi a inclusão do Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988 (CF/88), Arts. 182 e 183, no título que trata da Ordem Econômica e Financeira. Esses artigos estabelecem em linhas gerais instrumentos para ordenar o desenvolvimento das cidades segundo os princípios da função social da propriedade e da cidade, definindo o Plano Diretor como o instrumento básico do desenvolvimento e da expansão urbana.

Importante na garantia do direito de moradia, o Capítulo 183 estabelece a usucapião especial urbana. A instituição deste dispositivo por via constitucional é fundamental para a efetiva proteção do direito de moradia, uma vez que garante a posse de área urbana de até 250 m² quadrados utilizada para sua moradia ou de sua família, àquele que a ocupa, de forma mansa e pacífica, sem oposição ou interrupção pelo prazo mínimo de cinco anos. Mesmo tratando-se antes de uma possibilidade, uma vez que a aquisição do domínio deverá ser declarada em juízo, ele abre a possibilidade de se adquirir o direito de propriedade pela posse do imóvel, forma original de aquisição desse direito antes da Lei de Terras (1850). Esta lei estabeleceu a compra como forma de aquisição de uma propriedade, surgindo daí a necessidade do registro imobiliário de modo a dar segurança jurídica às transações de terras.

A instituição da usucapião especial urbana vem no bojo da introdução da função social da propriedade, estabelecida no Art. 5º da Constituição. A função social da propriedade supera a visão civilista do direito de propriedade que o considerava como direito absoluto e ilimitado, perpétuo e exclusivo, pelo qual uma coisa fica submetida à vontade de uma pessoa que decide, quando bem lhe aprouver, quando usar, fruir e dispor de um bem. Assim, se o direito de propriedade é exclusivo e ilimitado, o proprietário também teria o direito de não usar, não gozar e não dispor da sua propriedade.

No caso da propriedade fundiária, e mais especificamente do solo urbano, a propriedade concretiza uma centralização individual dos direitos sobre a terra, por oposição a uma grande diversidade ou multiplicidade de relações jurídicas da terra com aspectos sociais e econômicos de uma sociedade. Assim, enquanto a propriedade é, de fato, um direito individualizado garantido pela Constituição em seu Art. 5º, o exercício desse direito depende do contexto histórico e do sistema jurídico e normativo vigente, como bem define as palavras do jurista Celso Bandeira de Mello:

O direito de propriedade é o resultado do regime constitucional e legal da propriedade. Nisto nada há de particular, posto que a noção de 'direito' postula a idéia de limitações, de contenções. O direito de propriedade, então, é a expressão jurídica da propriedade, o que equivale a dizer que é a propriedade tal como configurada em um dado sistema normativo.

Decorrência deste entendimento é a forma de tratamento da propriedade urbana e a separação entre direito de propriedade e o direito de construir. A edificabilidade não é algo "natural" ao terreno, mas uma criação da atividade urbana limitada ou condicionada pelo sistema de normas que regulam o desenvolvimento das cidades, estabelecido em Planos Diretores e outros dispositivos normativos. Isto leva à vinculação do direito de propriedade à função por ele exercido e à sua função social.

A função social da propriedade está vinculada a obrigações positivas do exercício do direito de propriedade diante dos demais, prevalecendo-se o interesse público sobre os interesses individuais e abandonando a ideia de que o direito de construir é decorrência direta do direito de propriedade. Dessa forma, o papel que a propriedade urbana irá cumprir na cidade e, portanto, as limitações e direitos que são impostos ao proprietário, estarão predeterminado nos dispositivos urbanísticos de acordo com o interesse social.

A partir da CF/88 a propriedade passa a ser vista como complexo de normas de direito público e de direito privado, notadamente de direito constitucional, em que o princípio da função social incidirá diferentemente em cada categoria da propriedade pública, privada, agrícola, industrial, rural e urbana.

Em 2000, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 26, o direito de moradia passa a pertencer ao rol dos direitos sociais constitucionais, estabelecidos no Art. 6º. Diferentemente dos direitos individuais, que para sua concretização exige apenas que o Estado se abstenha de algo; os direitos sociais, ao contrário, para se efetivarem exigem intervenção direta do Estado. Assim, a constitucionalização de direitos sociais é um forte elemento de pressão para que governos, por meio de políticas públicas garantam a efetividade desses direitos.

Isso se aplica, por exemplo, na questão da regularização fundiária posto que passa a ser um poder-dever do Estado no âmbito da garantia e efetivação do direito constitucional de moradia aos ocupantes de determinadas áreas. A intervenção na regularização fundiária se coloca também como fundamental no cumprimento da função social da propriedade.

3.3 O estatuto da cidade e o novo código civil

Ao longo dos anos 1990, a questão da regularização fundiária e da urbanização de assentamentos precários ganha corpo e as experiências se tornam mais robustas. Os programas de Recife, Belo Horizonte e Diadema se consolidam, surgem novas experiências em Santos e Natal, o Favela-Bairro, programa de grande abrangência na urbanização das favelas do Rio de Janeiro, além de outras cidades.

Paralelamente, o marco legal que dá sustentação às ações de regularização fundiária é aperfeiçoado com o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 2001, que regulamenta os Arts. 182 e 183 do capítulo referente à política urbana da Constituição Federal, compilando, em nível nacional, diversos instrumentos de planejamento e desenvolvimento urbano, incluindo a regularização fundiária; além de outras leis específicas no nível federal, estadual e municipal.

Assim é que o Estatuto da Cidade estabelece nas diretrizes gerais para o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação. Tal flexibilização é viabilizada por meio da instituição pelo estatuto das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) como instrumento jurídico e político.

Tal intervenção deveria ser precedida da apresentação pelo poder público municipal de plano de regularização fundiária sustentável que apresente, entre outros elementos, a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores, as medidas necessárias para a preservação, a conservação e a recuperação da Área de Preservação Permanente (APP) não passível de regularização e a não ocupação de APP remanescentes.

Em 2001, visando ajustar o texto que originalmente havia sido proposto pelo Estatuto da Cidade, mas que foi vetado por ocasião da sanção presidencial, a Medida Provisória (MP) nº 2.220, de 2001 instituiu a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (Cuem). Diferentemente da Usucapião Especial Urbana individual e coletiva instituídas pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, respectivamente, que se aplicam às áreas privadas, o novo instrumento aplica-se, basicamente com as mesmas regras, às áreas públicas. O título de concessão de uso especial para fins de moradia é obtido por via administrativa perante o órgão competente da administração pública, ou em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial.

Outro avanço importante ocorrido após o Estatuto da Cidade é o novo Código Civil, Lei nº 10.406, de 2002 que coloca o direito de propriedade como exclusivo e pleno (Art. 1.228), mas não mais ilimitado, estando o exercício deste direito em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e também em conformidade com o estabelecido em lei especial no que tange à preservação ambiental e do patrimônio histórico e artístico (Art. 1.231).

O Art. 1.228 também estabelece que o proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente; e também quando um imóvel de extensa área estiver na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas as quais, em conjunto ou separadamente, tiverem realizado nele obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

Tal dispositivo dá respaldo ao instrumento da Usucapião Especial Coletiva, instituído pelo Art. 10 da Lei nº 10.257, de 2001, o Estatuto da Cidade. Este instrumento é importante na regularização de áreas maiores que 250 m² estabelecido pela Constituição e pelo próprio Estatuto da Cidade em seu Art. 9º, como limite para a usucapião especial urbana; nos casos em que não for possível individualizar os terrenos ocupados por cada possuidor.

A instituição de Zeis permitiu também a flexibilização das normas ambientais visando a regularização de assentamentos em APPs, por meio da Resolução Conama nº 369, de 2006. Esta resolução admitiu a intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária de ocupações de baixa renda predominantemente residenciais localizadas em área urbana declarada como Zeis no plano diretor ou outra legislação municipal.

3.4 Avanços recentes

Em 2007, a Lei nº 11.481 introduziu medidas voltadas à regularização fundiária que alteram alguns dispositivos legais que dispõem sobre a regularização, a administração, o aforamento e a alienação de bens imóveis de domínio da União.

Sob diversas formas, como cessão ou autorização de uso, doação, aforamento e outros instrumentos o Serviço de Patrimônio da União (SPU) poderá regularizar ocupações em áreas pertencentes à União.

As regularizações a cargo da União, por intermédio do SPU, podem ser realizadas sob o regime de concessão de direito real de uso resolúvel (CDRU), previsto no Art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. A aplicação deste dispositivo se dá especialmente nas áreas inalienáveis, como os terrenos da marinha, e acrescidos ilhas, margens de rios federais e outras áreas, dispensando-se o procedimento licitatório.

Um importante dispositivo apresentado por essa lei é o auto de demarcação, pelo qual a SPU delimita, nos seus imóveis, as áreas ocupadas com base no levantamento da situação existente nos casos de regularização fundiária de interesse social. A partir deste levantamento, a área a ser regularizada é matriculada em nome da União sendo registrado o auto de demarcação. A partir do registro da área é procedida a regularização das áreas individuais por meio dos dispositivos previstos na legislação específica.

Em 2009 apresentam dois novos marcos legais para a regularização fundiária no país. A Lei nº 11.952 define critérios específicos para a destinação de terras sob a jurisdição do *Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária* (Incra) para a regularização fundiária rural e urbana nos municípios dos estados da Amazônia Legal. No que tange à questão urbana nestes estados, cidades inteiras ou bairros se desenvolveram em terras antes destinadas à implementação de assentamentos rurais da reforma agrária. Ao longo do tempo, alguns núcleos se desenvolveram como áreas urbanas, perdendo a sua vocação rural.

Nessas áreas, que hoje se caracterizam como ocupações urbanas, não só os efetivos ocupantes não possuem título de propriedade de suas moradias, como também os governos locais ficam impossibilitados de executar suas políticas urbanas diante desse quadro. Sem a clareza quanto ao domínio dos imóveis, as prefeituras não podem investir recursos públicos em infraestrutura, equipamentos comunitários e promover suas políticas habitacionais.

A nova lei, portanto, ao permitir e facilitar a transferência dessas áreas para o domínio do município com o compromisso de realizar a regularização fundiária, a favor dos seus efetivos ocupantes, cria um marco para propiciar a segurança da posse – fundamento do direito à moradia – a milhões de moradores em uma região em que a questão da terra é um dos pontos críticos do controle ambiental.

Essa iniciativa se enquadra em uma ampla ação que busca o ordenamento territorial da Região Amazônica, pela ação integrada de vários entes federais, governos estaduais e municípios, visando à redução dos conflitos fundiários, o desmatamento ilegal e a ocupação desordenada desse importante bioma.

Finalmente, em 2009 a lei que institui o programa habitacional do governo federal, Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), traz o primeiro marco legal ao nível federal que estabelece um conjunto de normas compreensivas que trata especificamente da regularização fundiária urbana, definindo conceitos e procedimentos para a regularização fundiária de assentamentos urbanos informais.

A Lei nº 11.977, de 2009, é basicamente composta de três partes. O Capítulo I refere-se diretamente ao PMCMV, cujo objetivo é criar uma série de mecanismos para produção, aquisição e reforma de unidades habitacionais de interesse social. Segundo a lei os recursos e subsídios serão destinados às famílias com renda de até 10 salários mínimos (SMs), com um volume de recursos na ordem de 34 bilhões de reais, distribuídos em várias linhas de subvenção econômica.

O Capítulo II trata do registro eletrônico de imóveis, que possibilitará a formação de um banco de dados nacional com os atos registrares praticados antes e depois da vigência da Lei de Registros Públicos nº 6.015/73. Também institui a gratuidade do registro do primeiro imóvel residencial adquirido no âmbito do PMCMV, para os beneficiários com renda familiar mensal de até três SMs.

O Capítulo III da nova lei define os conceitos, as regras, e as diretrizes para a promoção da regularização fundiária, buscando construir, pela primeira vez, um marco legal adequado para enfrentar o desafio de legalizar as moradias urbanas no país, auxiliando a superar as atuais lacunas da legislação em vigor.

Esse capítulo, em verdade, constituía parte da reformulação da Lei nº 6.766, de 1979, que trata do parcelamento do solo para fins urbanos, em discussão no Congresso Nacional por meio do PL nº 3.057, de 2000. Com a maturação do texto referente à regularização fundiária durante as discussões do PL, o mesmo foi agregado à nova lei por ocasião da edição da MP nº 459 que apresentou originalmente o PMCMV.

Entre os principais pontos da nova lei que se refere à regularização fundiária destacam-se:

- Define a regularização fundiária como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visa à efetiva integração dos assentamentos informais à cidade.
- Reconhece que o município é o responsável pela regularização fundiária em seu território e que ele pode disciplinar, por lei, os procedimentos de regularização.
- Estabelece que o projeto de regularização fundiária contemple no mínimo os aspectos urbanísticos, ambientais, de controle de riscos e dominiais envolvidos na regularização plena.

- Determina que o projeto de regularização seja aprovado diretamente pelo município, evitando complexos e demorados processos de licenciamento urbanístico e ambiental.
- Estabelece que a aprovação do projeto de regularização nos casos de regularização fundiária de interesse social vale como licenciamento urbanístico e ambiental, desde que o município tenha órgãos ambientais estruturados.
- Admite a regularização fundiária das ocupações em APPs inseridas em áreas urbanas consolidadas, desde que estudo técnico comprove as melhorias das condições ambientais e de habitabilidade da população.
- Permite que o poder público realize obras de infraestrutura antes que a situação dominial esteja resolvida.
- Procedimentos simplificados para regularização dominial de parcelamentos implantados anteriormente a 19 de dezembro de 1979.
- Criação dos instrumentos da demarcação urbanística e legitimação da posse, que permitem agilizar processos de usucapião quando o antigo proprietário não mais existe ou não se opõe à regularização.
- Estabelece critérios gerais para o registro da regularização e a gratuidade do primeiro registro da regularização fundiária de interesse social.

A Lei nº 11.977, de 2009, se constitui em importante marco legal sobre a questão da regularização fundiária para todo o país, em conformidade com os princípios do Estatuto da Cidade e em defesa do direito de moradia de milhões de brasileiros.

4 INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E GARANTIA DA POSSE

Os marcos legais relativos à regularização fundiária expostos anteriormente, oferecem um menu extenso de instrumentos para se proceder à garantia da segurança da posse das moradias situadas em assentamentos informais ou irregulares.

As ações implementadas pelas cidades para a regularização fundiária contemplam extenso rol de intervenções que atuam em diversas frentes. É de entendimento geral que não bastam ações que cuidam apenas da questão patrimonial, para garantir a posse segura das moradias, mas também um conjunto de medidas urbanísticas, ambientais e sociais que visam garantir também o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, a integração dos assentamentos à cidade formal, o resgate da cidadania dos moradores dos assentamentos e a sustentabilidade pós-regularização dos assentamentos e de suas populações.

O quadro 1 apresenta um conjunto de medidas necessárias em um cenário ideal para que isso ocorra. As intervenções estão reunidas segundo as diversas dimensões a que pertence cada ação, devendo-se ter em mente que estas possuem várias interfaces entre si, não se esgotando apenas no alcance do seu objetivo.

QUADRO 1

Dimensões e ações de intervenção para regularização fundiária

Dimensão	Objetivos	Ação
Jurídica	Garantir a segurança da posse e o direito de moradia	Utilização de instrumentos que permitem a titulação definitiva ou a concessão de direito real de uso das áreas ocupadas.
Administrativa	Criar condições para reconhecimento oficial dos assentamentos informais irregulares	Reformulação de índices e parâmetros urbanísticos e de procedimentos de aprovação e licenciamento dos projetos de parcelamento.
Urbanística e ambiental	Integrar o assentamento à cidade legal e melhorar as condições de habitabilidade do assentamento	Implantação de redes de infraestrutura; Implantação de equipamentos públicos; Melhoria da acessibilidade e adequação do sistema viário; Qualificação dos espaços públicos; Controle das áreas de risco; Recuperação das áreas ambientais degradadas.
Habitacional	Melhoria das condições de habitabilidade das moradias e regularização das moradias	Construção de novas unidades habitacionais; Requalificação das moradias precárias existentes. Habite-se e averbação das construções no registro do imóvel
Social	Resgate da cidadania e integração das populações marginalizadas à sociedade	Políticas de gênero; Fortalecimento do capital social; Garantia de participação e gestão urbana democrática
Econômica	Permanência das populações nas áreas regularizadas, geração de emprego e renda.	Qualificação profissional; Políticas de geração de renda Regularização dos pequenos negócios e empresas.

A regularização dominial é o componente fundamental da regularização fundiária que garante a segurança da posse protegendo o direito de moradia dos ocupantes e dos assentamentos informais. A seguir são apresentados os principais dispositivos normalmente utilizados para a regularização da propriedade das áreas ocupadas pelos assentamentos e as condições para sua utilização.

4.1 Usucapião especial urbana – individual e coletiva

As ações de usucapião só são utilizadas quando estão configurados direitos reais dos moradores à aquisição dos lotes, sendo que só aplicam às áreas particulares. O seu uso é indicado nos casos de ocupação ou posse de terrenos privados para uso como moradia pelo prazo mínimo de cinco anos, de forma mansa e pacífica e sem oposição do proprietário. No caso de usucapião individual exige-se que o terreno tenha no máximo 250 m² nas áreas urbanas, enquanto na forma coletiva não há esse limite. No entanto, para ambos os casos os beneficiários não podem ser proprietários de outro imóvel, urbano ou rural.

A modalidade de usucapião especial urbana foi criada pelo Art. 183 da Constituição Federal enquanto o Estatuto da Cidade previu que a usucapião especial urbana poderia ser reconhecida tanto da forma individual, quanto na forma coletiva, isto é, quando uma área é ocupada por várias pessoas ou famílias não sendo possível identificar as posses individualmente.

Por meio de sentença judicial, a usucapião passa para quem detém a posse do imóvel, nas condições que a lei estabelece o domínio pleno da propriedade. No caso da usucapião coletiva é instituído um condomínio no qual cada possuidor deterá uma fração ideal da gleba. O condomínio poderá ser extinto posteriormente quando o projeto de regularização definir as unidades individuais, que serão tituladas separadamente.

4.2 Concessão especial de uso para fins de moradia

A CF/88 proibiu que a usucapião, sob qualquer modalidade, pudesse ser aplicada nas ocupações localizadas em áreas públicas. Para esses casos, a Constituição previu a possibilidade de concessão, onde não há a transferência do domínio pleno da área, apenas o direito real de uso da área. A Cuem, disciplinada pela MP nº 2.220, de 2001, se aplica para a regularização fundiária em áreas públicas urbanas, da União, estados, municípios e Distrito Federal.

Para a sua aplicação valem os critérios utilizados para a usucapião, ou seja, a posse de forma mansa e pacífica, ininterrupta, por cinco anos anteriores à data de 30 de junho de 2001 e que o beneficiário da concessão não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural. Também pode ser concedida na forma individual (terrenos de até 250 m²) ou coletiva, desde que cada fração ideal não seja superior a 250 m².

A Cuem é gratuita e deve ser requerida à administração pública por via administrativa, que tem o prazo de até um ano para concedê-la. Em caso de resposta negativa ou de omissão, deve ser requerida em juízo. Como direito real, o título de Cuem pode ser registrado no cartório de registro de imóveis, podendo ser transferida pela cadeia sucessória ou por herança, pode ser vendida ou doada, e pode ser oferecida como garantia para financiamentos habitacionais (Lei Federal nº 11.481, de 2007).

4.3 CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO

A CDRU possibilita que o proprietário de um imóvel (público ou privado) transfira o domínio útil deste a um terceiro interessado. Trata-se de direito real sobre coisa alheia, em que o proprietário outorga por meio de contrato gratuito ou oneroso, o direito para que terceiros usem o seu imóvel por prazo determinado ou indeterminado, da forma estipulada no contrato. O direito assim concedido é resolúvel, tanto pelo descumprimento das condições contratuais quanto pelo decurso do prazo.

Originalmente a concessão de uso de terrenos públicos ou privados foi instituída pelo Decreto-Lei nº 271, de 1967, sendo alterada para fins de regularização fundiária em áreas públicas pela Lei nº 11.481, de 2007. No caso de cessão pelo poder público, a outorga do direito pode ser feita por meio de termo administrativo que deverá ser lavrado nos termos previstos na legislação.

O Estatuto da Cidade também revitalizou este instrumento ao estabelecer, em seu Art. 48, que quando utilizados pelo poder público em programas para fins habitacionais de interesse social, os contratos de CDRU terão caráter de escritura pública e constituirão título de aceitação obrigatória para financiamentos habitacionais, desde que registrados no cartório de registro de imóveis. A Lei nº 11.481, de 2007, consolidou a possibilidade de utilização da CDRU como garantia para financiamentos habitacionais.

4.4 Direito de superfície

O direito de superfície foi incluído no conjunto de instrumentos de regularização fundiária do Estatuto da Cidade (Arts. 21 a 24) e previsto em título específico no Código Civil (Arts. 1.369 a 1.377).

Trata-se de um direito real em que o proprietário do imóvel cede, a título oneroso ou gratuito, por tempo determinado ou indeterminado, o direito de uso do solo, subsolo e espaço aéreo do terreno a um superficiário. Este direito pode ser transferido a terceiros, respeitadas as estipulações contratuais, pela cadeia sucessória ou por herança.

O contrato deve ser feito por escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis. Pode ser dado em garantia, para fins de financiamentos habitacionais, desde que respeitado o seu prazo de vigência. A extinção do contrato deverá ser averbada no registro imobiliário, voltando ao proprietário o domínio pleno sobre o imóvel.

4.5 Alienação e doação

A alienação e a doação dos bens públicos imóveis só são admitidas para os bens que integram a categoria dos bens dominicais. Assim, para fins de regularização fundiária se a área pública ocupada pelo assentamento estiver afetada a um determinado uso, por exemplo, uma área de uso comum do povo (como são as praças e ruas), é necessária a aprovação de lei de desafetação da área.

Além disso, a Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666, de 1.993, Art. 17) exige autorização legislativa para a doação ou alienação de imóveis públicos, além de avaliação prévia. Em 2007, a alteração implementada pela Lei nº 11.481 dispensou a exigência de licitação para alienação, doação, concessão de direito real de uso, aforamento, locação ou permissão de uso para imóveis utilizados

no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos pela administração pública.

4.5 Adjudicação compulsória

Aplica-se quando o morador possui documento que comprova que adquiriu e pagou pelo imóvel, mas não possui a sua escritura. A partir desta comprovação é proposta ação judicial e o juiz decide pela adjudicação compulsória e o registro do imóvel em nome do comprador. A adjudicação só pode ser registrada se o imóvel adquirido for regular, isto é, se previamente existir matrícula ou transcrição em nome do vendedor.

4.6 Aforamento – enfiteuse

A enfiteuse é um instituto jurídico de origem portuguesa, que possibilita que se estabeleça uma separação, no direito de propriedade, entre o “domínio” ou a propriedade indireta, e o “uso, gozo e fruição” ou a propriedade direta. Aquele que usa o imóvel (quem detém a propriedade direta) paga uma taxa – o foro – ao senhorio (quem detém o domínio), de onde vem o termo aforamento.

O novo Código Civil retirou esta figura do direito civil, mas a manteve na esfera do direito público. Na regularização fundiária em terrenos de marinha, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão responsável pela gestão do patrimônio da União, utiliza o aforamento visando manter o domínio sobre as áreas, consideradas de segurança nacional ou de interesse estratégico.

Pode ser rescindido, no caso de interesse público, desde que indenize as benfeitorias, ao fim do prazo contratual, ou quando não forem cumpridas as cláusulas do contrato. O aforamento é passível de alienação e transmissão, inclusive por morte (herança) e penhor das benfeitorias edificadas.

4.7 Inscrição de ocupação

Aplicável especificamente a imóveis da União, a figura da “ocupação” foi criada pela Lei nº 9.636, de 1998 visando regularização dos imóveis e o cadastramento das ocupações em áreas da União. A “ocupação” é uma situação temporária, até que a SPU regularize a área através de algum dos instrumentos disponíveis.

A inscrição de ocupação é ato administrativo precário outorgado pela administração, podendo ser revogado a qualquer tempo, que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante, nos termos do regulamento.

A União cobra uma taxa de ocupação que é calculada sobre o valor do imóvel. Os ocupantes até junho de 1997 podem exercer o direito de preferência na compra do imóvel, caso a União venha a oferecer esta possibilidade. As pessoas carentes são dispensadas das taxas de ocupação.

4.8 Auto de demarcação

Criada pela Lei nº 11.841, de 2007, nos Arts. 18-A a 18-F a demarcação de terrenos para regularização fundiária de interesse social se aplica à regularização de ocupações em parte de imóveis da União. Por este instrumento a União poderá lavrar auto de demarcação nos seus imóveis, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada.

O auto de demarcação é instruído com uma série de documentos que delimitam e descrevem a área a ser regularizada e comprova que a área pertence ao patrimônio da União, indicando o Registro Imobiliário Patrimonial (RIP) e o responsável pelo imóvel.

Inexistindo matrícula ou transcrição anterior na área a ser regularizada e estando a documentação em ordem, o oficial do registro de imóveis abre matrícula do imóvel em nome da União e registra o auto de demarcação. Após o registro do auto de demarcação, a administração procederá à emissão dos títulos de concessão ou doação aos ocupantes em conformidade com os casos previstos em lei.

4.9 Zonas especiais de interesse social

As Zeis são incluídas pelo Estatuto da Cidade como instrumentos de implementação da política urbana no Art. 4º, Inciso V, alínea f, mas, no entanto, não foram detalhadas no corpo da lei. Talvez esse detalhamento não tenha sido incluído devido as diferentes formas de uso permitidas pelo uso de Zeis para a regularização fundiária de assentamentos informais e para a implementação de políticas habitacionais de interesse social podendo, cada município, formatar o instrumento conforme suas necessidades.

O instrumento se utiliza, como qualquer outra forma de zoneamento utilizado no planejamento urbano, da definição de padrões de uso e ocupação do solo. No entanto, a sua especificidade está no fato de que no âmbito da regularização fundiária o zoneamento especial se destina para garantir o direito de moradia das populações que ocupam de forma irregular áreas que, pelo zoneamento original, estavam destinadas para outros fins ou utilizavam outros parâmetros de ocupação.

Diferentemente dos instrumentos vistos anteriormente, que atuam na esfera jurídica na legalização da posse, este instrumento atua na esfera urbanística e se destina a reconhecer um parcelamento do solo existente, assumindo as suas peculiaridades. Dessa forma, a instituição de um zoneamento especial, admite a flexibilização das diversas normas que disciplina o uso e a ocupação do solo para a cidade em geral adotando parâmetros urbanísticos diferenciados, de acordo com o contexto da ocupação real.

A partir do reconhecimento da ocupação de assentamentos produzidos por força da necessidade das populações de baixa renda excluídas dos mercados habitacionais formais, na maioria das vezes em desconformidade com as normas vigentes, estas áreas podem ser reintegradas à cidade e a partir do seu registro os ocupantes podem ter os seus direitos de moradia também reconhecidos.

4.10 Demarcação urbanística e legitimação de posse

A Lei nº 11.977, de 2009, que no seu Capítulo III, Arts. 46 a 68, traz conceitos, regras e diretrizes para a promoção da regularização fundiária a nível nacional, buscando construir o primeiro marco legal para enfrentar o desafio de legalizar as moradias urbanas no país. A referida lei apresenta, então, dois novos instrumentos destinados a agilizar a regularização fundiária de interesse social instituindo a demarcação urbanística e a legitimação de posse.

A demarcação urbanística é definida como um procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, a área, a localização e as confrontantes com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses.

A legitimação de posse é o ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse.

A aplicação desses instrumentos se dá quando o poder público responsável pela regularização fundiária de interesse social lavra auto de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização da ocupação. As peças que compõem o auto de demarcação urbanística são encaminhadas ao registro de imóveis, devendo o oficial do registro proceder às buscas para identificação do proprietário da área a ser regularizada e de matrículas ou transcrições que a tenham por objeto.

A partir da notificação do proprietário e da sua não manifestação, e da não impugnação da demarcação pelos confrontantes, o oficial procederá à averbação do auto de demarcação na matrícula do imóvel. Após a averbação, o poder público deverá elaborar o projeto de regularização fundiária, submetendo o parcelamento dele decorrente a registro.

Uma vez registrado o parcelamento o poder público concederá título de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados. Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após cinco anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do Art. 183 da Constituição Federal.

A demarcação urbanística e a legitimação de posse são instrumentos inovadores na regularização fundiária, pois criam um rito sumário administrativo para a consolidação do direito de moradia de ocupações informais de baixa renda nas áreas em que não existem óbices para a regularização. A não judicialização do reconhecimento desse direito, como na usucapião especial urbana, permite maior agilidade na condução da regularização evitando conflitos e problemas decorrentes da demora da expedição das sentenças de usucapião.

Finalmente, cabe afirmar que a missão não se encerra ao fim da regularização fundiária na concessão dos títulos de propriedade aos moradores. Para que as ações sejam efetivas no tempo e para que se garanta a sustentabilidade dos assentamentos regularizados, estratégias de ação pós-regularização e de monitoramento são fundamentais. Nesse sentido, o estado deve se manter presente nessas áreas, dando continuidade às ações e políticas implementadas, especialmente as de cunho social, deve garantir a continuidade e a qualidade dos serviços urbanos oferecidos, uma vez que, devido às próprias condições do assentamento isso exige formas especiais de fornecimento e manutenção destes, monitoramento das áreas que oferecem risco à população e das áreas de preservação permanente, coibindo novas ocupações destas.

5 AS POLÍTICAS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL

O enfrentamento da questão da regularização fundiária no Brasil tem sido conduzido com muitas dificuldades por prefeituras, governos estaduais e representantes de diversas entidades públicas. Essas dificuldades decorrem desde da falta de recursos materiais e técnicos por parte das prefeituras para conduzir as ações de regularização fundiária, até dificuldades impostas pela própria legislação que, mesmo oferecendo diversos instrumentos que garantem o direito de moradia e permitem a regularização dos assentamentos informais, ainda é omissa em vários aspectos e cria entraves em outros.

Decorrente da reivindicação dos movimentos que discutem a reforma urbana e a ampliação do acesso a terra urbanizada para a população de baixa renda foi criado em 2003 o MCidades que, entre outras ações, está encarregado de apoiar ações de regularização fundiária em áreas urbanas no país. A atuação do MCidades se dá por meio do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (UAP), centralizado na Secretaria Nacional de Habitação (SNH).

Esse programa destina-se a apoiar estados, Distrito Federal e municípios nas intervenções em áreas de assentamentos precários visando promoção da regularização fundiária e da melhoria das condições de segurança, salubridade e habitabilidade da população neles localizada. Promove por meio da execução de ações integradas

de habitação, saneamento ambiental e inclusão social a permanência da população no local dos assentamentos ou a relocação das populações em áreas em situações de risco, utilizando recursos do Orçamento Geral da União (OGU), da unidade orçamentária do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), acrescidos das contrapartidas obrigatórias de estados, municípios e Distrito Federal.

Deve-se mencionar que anteriormente ao UAP-FNHIS, ações de regularização fundiária foram implementadas pelo Programa Habitar-Brasil (HBB)/Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), criado em 1999. O HBB aplicou recursos da União, financiados pelo BID em ações contratadas em dois subprogramas: Desenvolvimento Institucional dos Municípios (DI); e Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS). Neste último, que tratava da implantação e execução de projetos integrados para a urbanização de assentamentos subnormais, a regularização fundiária foi um item obrigatório.

Os resultados alcançados pelo HBB ainda estão em avaliação, mas se sabe que muitas das obras previstas pelo programa para a urbanização dos assentamentos precários enfrentaram problemas devido à questão fundiária. Além disso, poucos contratos conseguiram completar a regularização fundiária das moradias por meio do registro definitivo dos títulos.

Outras ações de regularização fundiária também são implementadas pela Secretaria do Patrimônio da União sobre as ocupações incidentes em áreas públicas de domínio da União. Em muitas dessas áreas não é possível conceder títulos de propriedade, mas apenas a CDRU, uma vez que muitas delas são áreas inalienáveis.²

A SPU possui legislação própria, a Lei nº 11.481, de 2007, que define diversos instrumentos além da CDRU para viabilizar a regularização fundiária nessas áreas. A SPU tem atuado principalmente na regularização fundiária de áreas ocupadas por população quilombola, ribeirinha e tradicional, mas também atua na regularização de áreas da União ocupadas por outras populações.

5.1 O Programa Papel Passado

Embora centralizado na SNH do MCidades, o UAP-FNHIS possui duas ações coordenadas pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU): apoio à prevenção de riscos em assentamentos precários e apoio à regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas.

2. São áreas da União aquelas previstas no Art. 20 da Constituição Federal, entre as quais os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, os terrenos de marinha e seus acrescidos. Muitas dessas áreas não são passíveis de alienação, sendo utilizados outros instrumentos para a regularização fundiária das ocupações.

A ação de apoio à regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas, também chamado de Programa Papel Passado, tem como objetivo geral apoiar estados, municípios, o Distrito Federal, entidades civis sem fins lucrativos e defensorias públicas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Territórios a implementar atividades de regularização fundiária de assentamentos urbanos informais. Tem como objetivo específico prover apoio técnico, capacitar agentes públicos e dar apoio financeiro por meio da transferência de recursos OGU para elaboração de planos municipais de regularização fundiária e implementação de programas e ações específicas de regularização fundiária sustentável, visando ampliar o acesso da população de baixa renda à terra regularizada e urbanizada.

Diferentemente de ações de regularização fundiária implementadas em outros países da América Latina como o México, a Colômbia ou o Peru, por exemplo, em que o governo central atua diretamente na regularização fundiária, no Brasil a atuação do MCidades é descentralizada. No âmbito do pacto federativo brasileiro o município é o ente que possui a atribuição de executar as políticas de alcance local, em que a política urbana está inserida. Sendo assim, a esfera federal atua apenas no apoio e na complementação da ação municipal, atrelada a ideia da cooperação entre os entes federados.

Tal fato é um fator de dificuldade na implementação das ações de regularização uma vez que esbarra na falta de capacidade técnica e financeira dos municípios. Na maior parte das vezes, a ação do governo federal não pode se estender por sobre a autoridade municipal, substituindo o poder local na implementação das políticas de gestão do seu território, sem um embasamento legal que legitime tal ação. Mesmo assim, o MCidades é constantemente cobrado no sentido de assumir mais diretamente algumas atribuições de competência das municipalidades. No entanto, mesmo que desejasse ter uma ação mais direta, o Ministério esbarra na sua falta de estrutura. Diferentemente de outros órgãos da administração pública direta, ele não conta com unidades descentralizadas no que tange à regularização fundiária, o que dificulta um apoio mais direto na ponta, especialmente aos municípios mais carentes.

Por tal motivo, os contratos de repasse do Programa Papel Passado, são operados pela Caixa Econômica Federal (CEF), que é contratada não só para liberar os recursos destinados aos municípios, mas também para avaliar tecnicamente os produtos encaminhados pelos municípios. Outra forma que o Ministério encontrou para contornar essas dificuldades foi a celebração de convênios com os estados, uma vez que estes estão mais capacitados para prestar o apoio direto aos municípios.

Em que pese à grande carência técnica e de recursos dos municípios, e na ausência de uma política nacional de regularização fundiária unificada, em que a regularização fundiária se encontra dividida e sobreposta entre diferentes órgãos do governo federal e entre secretarias do próprio MCidades, o papel deste se define apenas na prestação de apoio aos municípios. Tal não poderia deixar de ser, considerando que um dos objetivos das políticas implementadas pelo Ministério recai sobre a capacitação dos poderes locais, por meio de ações de apoio técnico e de capacitação direta das equipes locais, para a implementação de suas próprias políticas de desenvolvimento urbano e gestão do território.

Desde a sua criação até 2009, o MCidades destinou pouco mais de 50 milhões de reais do OGU para municípios, Estados, defensorias públicas e entidades da sociedade civil para o desenvolvimento de ações de regularização fundiária por meio de contratos de repasse do Programa Papel Passado, operado pela CEF. Este montante de recursos representou apenas 0,6% da dotação orçamentária empenhada no mesmo período ao Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários ao qual está vinculado.

A maior parte das ações apoiadas pelo programa, ou quase 60% delas se destinaram à implementação de medidas técnicas, administrativas e/ou jurídicas necessárias à efetivação da regularização patrimonial das moradias. Outras atividades também apoiadas com o repasse direto de recursos foram: elaboração de projetos de regularização fundiária, formulação ou implementação de programas e planos de regularização fundiária, identificação de áreas, mapeamento, levantamento e cadastramento de moradores.

O monitoramento do Programa Papel Passado indica, ainda, que foram beneficiados diretamente com recursos 143 municípios em 25 estados da Federação, para atuação em 624 assentamentos. Nesses assentamentos, foram atendidas cerca de 277 mil famílias que tiveram o processo de regularização de suas moradias iniciado, tendo sido concedidos 49,5 mil títulos. Destes, foram registrados apenas 25,4 mil títulos, ou seja, cerca de 51% dos títulos emitidos.

Esses números dizem respeito aos contratos ativos ou concluídos. É importante destacar que o número de municípios apoiados é maior do que o informado, mas, mesmo contando com recursos do programa, muitos não conseguiram executar as ações de regularização até o fim, tendo os seus contratos cancelados.

Os motivos da não execução dos contratos podem ser atribuídos aos fatores já relacionados anteriormente como a deficiência da capacidade técnica das equipes locais, e também as dificuldades operacionais, desinteresse da continuidade das ações quando da mudança de governos, problemas jurídicos que paralisaram as ações, entraves nos cartórios de imóveis para o registro dos títulos e outros problemas. Outro aspecto que tem dificultado o registro dos títulos é o seu alto custo para famílias de baixa renda ou para municípios pequenos, que não conseguem arcar com os mesmos.

O MCidades também monitora, as ações de regularização fundiária urbana desenvolvidas no país pelos estados e municípios, mas não apoiadas diretamente pelo Programa Papel Passado. Uma dificuldade que se coloca nesse monitoramento é o acesso às informações dos estados e municípios, nas ações não apoiadas diretamente pelo Ministério. Dessa forma, a implementação de um monitoramento das ações de regularização fundiária no país que seja confiável é fundamental para avaliar a efetividade das políticas implementadas pelo governo federal e demais entes da Federação, associações e organizações não governamentais.

Assim, considerando os números reunidos pelo MCidades que totalizam as informações disponíveis para as ações diretas e indiretas de regularização fundiária no Brasil, temos que até 2009 cerca de 472 municípios no país desenvolveram ações de regularização fundiária em áreas urbanas, atendendo cerca de 1,7 milhão de famílias em 2,6 mil assentamentos informais. Como resultado, cerca de 370 mil títulos foram concedidos, sendo que 137 mil foram registrados nos cartórios de registro de imóveis, ou apenas 37% dos títulos emitidos.

Se tomarmos por base os dados da Pesquisa do Perfil dos Municípios Brasileiros de 2008, realizada pelo IBGE, os números apresentados pelo programa ainda estão aquém da real necessidade de regularização fundiária no país.

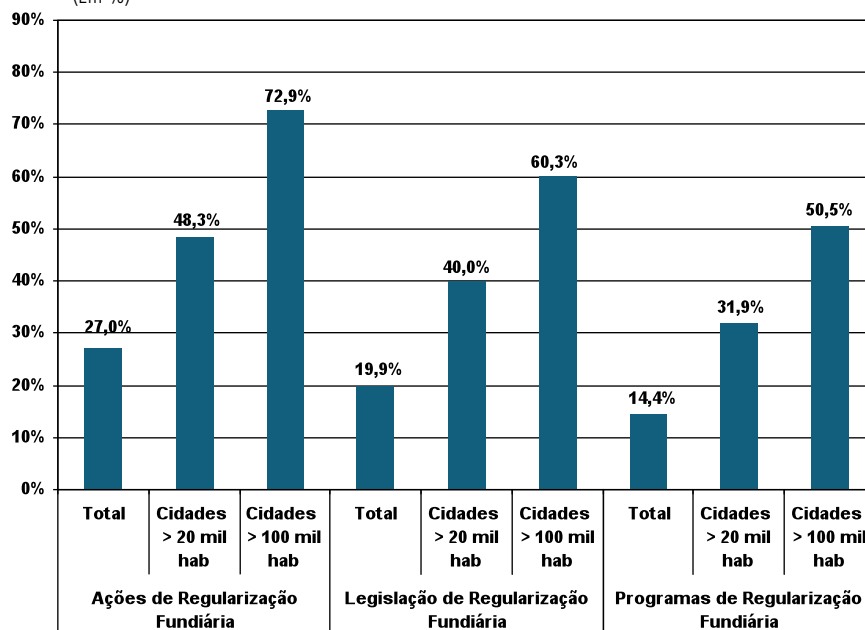
Segundo a pesquisa do IBGE, cerca de 3.329 municípios informaram possuir favelas ou loteamentos irregulares. Desses, cerca de 861 são de municípios que possuem mais de 20 mil habitantes em áreas urbanas e 214 com cidades com mais de 100 mil moradores. A grande maioria de municípios com problemas fundiários são de municípios pequenos, que não possuem muitas vezes recursos para desenvolver ações de regularização.

Apesar da questão da regularização fundiária estar cada vez mais presente nas agendas municipais, ainda são poucos os municípios que promovem ações continuadas nessa área. A gráfico 2 mostra que apenas 27% dos municípios com favelas ou loteamentos irregulares, ou ambos, desenvolvem ações de regularização fundiária.

Essa proporção é reduzida quando avaliado se estas ações têm suporte em legislações municipais de regularização fundiária ou de programas destinados a atacar essa questão de forma continuada. A proporção da existência de leis específicas ou programas de regularização cai, respectivamente para 20% e 14,4% na totalidade dos municípios com problemas fundiários.

Embora as ações de regularização fundiária aumente nos centros urbanos mais desenvolvidos do país, em que a informalidade da ocupação do território é mais crítica, o mesmo padrão se repete, ou seja, falta legislação específica que dê suporte às ações de regularização e de programas estruturados de regularização fundiária, como é mostrado no gráfico 2.

GRÁFICO 2
Proporção dos municípios com ações de regularização fundiária
 (Em %)



Fonte: Perfil dos Municípios Brasileiros 2008/IBGE.

Esta constatação talvez explique um pouco a reduzida quantidade de títulos efetivamente registrados em cartório, uma vez que esse registro depende de um conjunto de normas de âmbito nacional e local que regulem desde o processo de regularização fundiária, a aprovação dos parcelamentos oriundos da regularização e o seu licenciamento ambiental e, finalmente, a resolução de questões registrárias vinculadas à regularização. A falta de leis que regulamentem o processo de regularização fundiária localmente também deixa espaço para que especificidades locais possam servir de pretexto para se levantar dúvidas sobre a legitimidade das ações de regularização, travando todo o processo conforme os interesses locais em jogo.

Dá a importância da Lei nº 11.977, aprovada em 2009, que definiu o primeiro marco legal nacional para a regularização fundiária urbana, estabelecendo, mesmo que de maneira geral, os papéis dos agentes participantes, os princípios, as regras e os procedimentos que orientam e dão suporte às ações de regularização fundiária nas cidades.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

6.1 Perspectivas de evolução e desafios

É fato que muito já se avançou na construção de mecanismos para viabilizar a regularização fundiária e garantir o direito constitucional de moradia a milhões de brasileiros. No entanto, dada a complexidade do processo de regularização que envolve diversos procedimentos em diversas áreas e da própria diversidade do fenômeno da informalidade, muito ainda tem que ser feito para alterar o atual cenário de informalidade.

No que tange à legislação federal duas questões se colocam como de necessária alteração. Em primeiro lugar há que se definir um conjunto de normas ambientais que se apliquem especificamente à questão ambiental urbana, resolvendo omissões e sobreposições de leis que, não tendo sido pensadas para as áreas urbanas, são nelas aplicadas desconsiderando as particularidades e as funções ambientais desempenhadas pelos espaços naturais nas cidades.

Nesse sentido, um dos itens que merece destaque da pauta de revisão da legislação federal é a consideração da questão ambiental urbana em suas especificidades e o papel das APPs nas áreas urbanas consolidadas na revisão do Código Florestal, Lei nº 4.771, de 1965.³ Deve-se considerar que o papel das APPs nas áreas urbanas é diferente daquele desempenhado nas áreas rurais, sendo importante compatibilizar, nos processos de regularização fundiária, a garantia do direito de moradia com o direito a um meio ambiente sustentável.

Um segundo ponto que merece atenção é a revisão da lei de registros públicos, a Lei nº 6.015, de 1973, no que tange ao registro imobiliário. Embora vários dispositivos tenham garantido gratuidades e descontos no registro de imóveis decorrentes de programas habitacionais e da regularização fundiária de interesse social, e simplificado alguns procedimentos para o registro de imóveis, algumas lacunas e conflitos ainda persistem.

A exigência de peças técnicas complexas para o registro da regularização fundiária por parte do Poder Judiciário Estadual, que é quem define os procedimentos a serem seguidos pelos cartórios, tem gerado entraves intransponíveis para o registro. É importante que se considere o interesse social da regularização fundiária e se elimine dispositivos e exigências que são inúteis para garantir maior segurança nas transações imobiliárias que muitas vezes, de fato, impedem registro.

3. Atualmente, o Código Florestal Brasileiro encontra-se em revisão no Congresso Nacional por meio do PL nº 1.876, de 1999. A este projeto foram apensados diversos outros que tratam da questão das APPs, reserva legal, do licenciamento e da gestão ambiental urbana.

Os altos preços muitas vezes cobrados de custas e emolumentos no registro da regularização fundiária têm impedido o registro dos títulos concedidos a famílias de baixa renda. Em muitos casos também prefeituras de cidades pequenas não têm como arcar com esses custos. Há de se compatibilizar a necessidade de se conceder descontos ou mesmo a gratuidade dos registros considerando a urgência de garantir o direito de moradia nos assentamentos informais, com a necessidade de manter o equilíbrio financeiro da prestação dos serviços notariais em cartórios.

Muitos dos avanços alcançados na regularização fundiária no país decorrem da criação do MCidades e da sua atuação na remoção de obstáculos jurídicos e da formulação de ações direcionadas para a resolução desse passivo nas cidades brasileiras. No entanto, uma questão que se coloca é a necessidade de se definir claramente os papéis dos vários órgãos envolvidos na regularização fundiária, sem sobreposições ou atuações concorrentes. A criação de unidades descentralizadas do MCidades, ou mesmo uma estrutura autárquica com autonomia de recursos e com unidades descentralizadas deve ser considerada para melhorar o apoio aos municípios nas diversas áreas de atuação do ministério.

Nesse sentido, na própria estruturação das ações do MCidades deve ser avaliada, sendo importante considerar que, não só a regularização fundiária, mas também a questão do planejamento e gestão das cidades devem ter um tratamento estratégico, uma vez que as ações vinculadas a estas questões afetam as demais áreas de atuação do Ministério, isto é, a mobilidade urbana, o saneamento e a habitação. É importante que as políticas dessas áreas se articulem com a agenda do Ministério na construção de cidades sustentáveis e socialmente inclusivas, inclusive para não esbarrem, na sua execução, em entraves gerados pela irregularidade fundiária.

Na esfera municipal é desejável a construção de leis específicas de regularização fundiária, que incorpore os avanços alcançados pela legislação federal adequando-os às especificidades locais e às determinações do plano diretor local. No entanto, é importante que não ocorra o mesmo que aconteceu por ocasião da edição da Lei de Parcelamento do Solo em 1979, quando muitos municípios criaram leis de parcelamento por vezes mais restritivas e exigentes que a própria lei federal, um dos fatores que pode ter contribuído para o aumento da irregularidade fundiária.

Finalmente, vale ressaltar que além de se criar um marco legal adequado para a regularização fundiária nas esferas federal e municipal, a necessidade de se ampliar o acesso à terra urbanizada e ao mercado habitacional formal pelas famílias de baixa renda é condição fundamental para que as cidades brasileiras reduzam o seu grau de informalidade. Incentivos ao aumento da oferta de moradia para os segmentos de baixa renda, melhoria da renda e das condições de

financiamento para as famílias de baixa renda, implementação de instrumentos de recuperação das mais-valias de modo a regular o preço do solo nas áreas urbanas, por exemplo, são os grandes desafios da agenda de desenvolvimento urbano do país que os governos não podem se furtar de enfrentar.

Além disso, a efetividade das ações de regularização fundiária passa também pela continuidade das políticas formuladas em nível federal e local, que devem ser ampliadas e melhoradas constantemente. Nesse sentido, a formulação dessas políticas e a sua implementação dependem não só da disponibilidade de recursos materiais, equipes técnicas capacitadas, mas também de um arcabouço jurídico adequado, sistemas de informação estruturados que permitam a constante avaliação das ações são partes fundamentais da capacidade de gestão dos governos.

REFERÊNCIAS

BERTAUD, A.; MALPEZZI, S. Measuring the costs and benefits of urban land use regulation: a simple model with an application to Malaysia. **Journal of Housing Economics** n. 10, p. 393-418, 2001.

BRASIL. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

_____. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2009a. Elaboração da Fundação João Pinheiro e Centro de Estatística e Informação.

_____. **Ações integradas de Urbanização de Assentamentos Precários**. Curso à Distância. Brasília: Ministério das Cidades; São Paulo: Aliança de Cidades, 2009b.

DOWALL, D. **Brazil's urban land and housing markets**: How well are they doing? Background paper prepared for the Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2006.

GLAESER, E.; GYOURKO, J. **The impact of zoning on housing affordability**. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, NBER, 2002 (Working Paper, n. 8835).

GUEDES, P. M.; OLIVEIRA, N. V. A democratização do consumo. **Braudel Papers**, Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, n. 39, 2006.

IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: nov. 2009.

_____. **Perfil dos municípios Brasileiros – 2008**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2008/default.shtm>>. Acesso em: nov. 2009.

_____. **Assentamentos precários no Brasil urbano**. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 2007. Elaboração do Centro de Estudos da Metrópole (CEBRAP).

MANCUSO, R. C. **Interesses difusos**: conceito e legitimação para agir. 6. ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2004.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996. 141 p.

_____. A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. **Cultura Vozes**, v. 93, ano 93, n. 6, p. 7-22, 1999.

PENDALL, R. Local land use regulation and the chain of exclusion. **Journal of the American Planning Association**, v. 66, n. 2, p. 125-142, 2000.

PEREZ, M. D. **Lacerda na Guanabara**: a reconstrução do Rio de Janeiro nos anos 1960. Rio de Janeiro: Odisséia Editorial, 2007.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo, FAPESP: Livros Studio Nobel, 1997.

_____. Regulação urbanística e exclusão social no Estado de São Paulo: mitos e verdades. **Revista de Direito Imobiliário**, n. 46, p. 126-133, 1999.

SOTO, H. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VERÍSSIMO, A. A. Parcelamento do solo na cidade do Rio de Janeiro: um estudo da produção informal da década de 40 aos anos 90. 2005. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, IPPUR, UFRJ. 2005.

USO DOS INSTRUMENTOS TRIBUTÁRIOS E DOS INSTITUÍDOS PELO ESTATUTO DA CIDADE PARA FINANCIAMENTO DA POLÍTICA URBANA

1 INTRODUÇÃO

O processo de urbanização e crescimento demográfico brasileiro tem ocasionado um inchaço das metrópoles brasileiras e uma segregação espacial visível, onde coexistem núcleos de imóveis legais, que obedecem ao plano diretor e as demais leis de ordenamento urbano e a cidade informal e invisível a administração local. Logo há uma dualidade no espaço urbano, o qual se pode chamar aqui de cidade legal e cidade ilegal. Na cidade legal, as propriedades contam com uma proteção ao direito de propriedade, aproveitando-se do processo de valorização imobiliária, já que é nessa parte da cidade em que se concentra o investimento público, gerando “mais valias fundiárias”¹ com baixa ou nula tributação. Nesse contexto, a cidade ilegal cresce mais rapidamente e se distancia cada vez mais da cidade legal. A cidade ilegal é formada por um conjunto de habitações adensadas, sem nenhuma referência legal aos aspectos construtivos e sem a preocupação com a densidade, luminosidade, acesso aos serviços públicos, à mobilidade e ao impacto na vizinhança. Geralmente ocorrem em áreas não interessantes do ponto de vista imobiliário ou em zonas não permitidas para a construção pela legislação municipal. Predomina o ponto de vista individual nas construções e loteamentos, que costuma ser realizado pelo próprio morador – autoconstrução, como também por loteadores ilegais, que também costumam monopolizar determinados serviços oferecidos nessas localidades, as vezes de maneira compulsória.

Em muitas cidades, o que tem ocorrido é uma menor oferta de imóveis legalizados aliados ao pouco crédito para as classes mais pobres, gerando o crescimento dos imóveis ilegais que deterioram, em muito, o ambiente coletivo das cidades, já que não obedecem a nenhum tipo de regra urbana, sendo predominante apenas o bem-estar privado. A questão da mobilidade urbana também é um aspecto crucial no processo de construção da urbe, pois a falta de uma política pública eficiente e abrangente implica um transporte sem eficiência e de sobremaneira oneroso para

1. Segundo Furtado e Smolka (2001), “mais valias fundiárias” é a apropriação individual da valorização imobiliária gerada por ato público, seja realização de obras públicas, seja alteração na legislação urbanística.

a população, o que resulta em um aumento da densidade habitacional em bolsões de pobreza próximos aos setores de serviços, empregos e diversões que o município oferece e concentra, e que estão localizados em sua zona legal. A divisão entre cidade legal e cidade ilegal também ocorre entre municípios, onde o município metrópole concentra toda a rede de serviços e empregos e os municípios periféricos ao redor muitas vezes se constituem em verdadeiras cidades dormitórios, possuindo população com baixa renda e com alta demanda por serviços públicos.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) derogou ao ente municipal o papel de regular a política urbana das cidades. Apesar da grande responsabilidade dos municípios, a CF/88 procurou premiá-los com uma ampla fonte de receitas, em que se destacam o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), imposto direto inserido sobre imóveis localizado na zona urbana, o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS-QN), imposto indireto que incide sobre a prestação de serviços. Além deles, existe o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), as taxas urbanas, as contribuições econômicas e a contribuição de melhoria. A CF/88 não apenas incentivou arrecadação própria municipal, mas também ampliou o sistema de transferências intergovernamentais da Constituição Federal de 1967. Com perfil redistributivo e para reduzir as disparidades entre os municípios, reforçou o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), composto por impostos federais, que tem critérios que beneficiam, sobretudo, os municípios com maior população e menor renda *per capita*. Por outro lado, desvinculando o sistema de transferências intergovernamentais de um papel completamente distributivo, aumentou a quota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que passou a transferir 25% da arrecadação do imposto estadual ao município onde houve o fato gerador do imposto. Além disso, há as transferências intergovernamentais vinculadas à saúde e à educação e às diversas formas de convênios celebrados entre União, estados e municípios.

Perante todos os problemas urbanos elucidados e todos os mecanismos regulatórios, tributários e de transferências intergovernamentais permitidos pela CF/88, esses instrumentos deveriam estar sendo utilizados ao seu máximo pelos municípios, mas tal fato não corresponde à realidade. A própria opinião pública, em sua maioria, não enxerga como positiva o maior papel do município na política urbana e na tributação, pois o direito ilimitado a propriedade privada é algo enraizado na sociedade brasileira há muitas gerações. Além disso, a parte da “cidade legal”, onde habita a população de maior poder de pressão política e contestação já tem contado com uma rede de serviços e investimentos que tanto valorizam as suas propriedades. Um maior pagamento de impostos imobiliários por parte desta classe para financiar a cidade ilegal obviamente leva a atritos políticos e judiciais. A falácia “economicista” também é muito relevante, pois os impostos urbanos podem ser vistos falsamente com o poder de inflacionar o preço

dos imóveis, diminuam os investimentos das empresas e onerar o orçamento das famílias pobres. Sobretudo os amplos incentivos fiscais concedidos pelas prefeituras às empresas, visando atrair investimentos e empregos, acabam atraindo também sérios problemas, como poluição, migração descontrolada, favelização, criminalidade e demanda por serviços de infraestrutura sem contrapartida aos cofres municipais.

Não obstante os instrumentos clássicos tributários já presentes no Código Tributário Nacional desde a década de 1970 e expandidos na Constituição de 1988, a aprovação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade, ampliou a gama de instrumentos urbanísticos que também possuem caráter financeiro, com o qual a municipalidade pode dispor para executar sua política urbana, principalmente no financiamento dessa política.

A ideia do texto teve como base duas obras clássicas do economista Fernando Rezende, publicadas, em 1973 e 1994, intituladas, ambas, *Financiamento do Desenvolvimento Urbano*. Propõe-se discutir, portanto, a participação dos instrumentos “clássicos” de arrecadação municipal para o desenvolvimento das cidades em contraponto com os recursos diretos do governo federal, pontuando as diferenças regionais decorrentes da capacidade de gestão e porte dos municípios, além da participação da propriedade privada nesse papel. Um aspecto que merece destaque é a distinção entre esses instrumentos e aqueles previstos pelo estatuto, destinados exclusivamente ao financiamento da Política Urbana, cujos recursos estão vinculados às diretrizes do planejamento urbano municipal.

O presente texto se divide em três seções, além da introdução. A seção 2 trata da arrecadação própria municipal, e as posteriores tratam do IPTU, do ISS, do ITBI, das Taxas Municipais, Contribuições Econômicas e de Melhoria e por último dos instrumentos recentes contidos no Estatuto da Cidade. O objetivo na elucidação desses tributos municipais é estimular o debate e mostrar o quão rica é a fonte de recursos para financiamento do desenvolvimento urbano, ainda pouco exploradas e que podem ser usados no aumento da qualidade de vida das cidades.

2 A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA PRÓPRIA MUNICIPAL

A arrecadação tributária própria dos municípios compreende basicamente a arrecadação do IPTU, do ISS-QN, do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e das Taxas e Contribuições Econômicas e de Melhoria que financiam atividades estatais específicas.

O IPTU é o imposto incidente sobre a propriedade imobiliária, edificada ou não, localizada na zona urbana municipal. Para fins tributários, o Código Tributário Nacional (CTN) (Lei nº 5.172/1966) estabelece em seu Art. 32, que imóvel em zona urbana é aquele que dispõe de pelo menos dois dos cinco serviços

a seguir: calçamento com canalização de águas pluviais, abastecimento de água, esgotamento sanitário, iluminação pública e escola primária ou posto de saúde a pelo menos três quilômetros do imóvel considerado. A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, valor que deve ser estabelecido por critérios técnicos pela administração municipal e que em tese deveria estar próximo ao valor de mercado do imóvel. Evidentemente cidades pequenas e pobres, mesmo possuindo lei de perímetro urbano e imóveis potencialmente tributáveis pelo IPTU, podem não ter oferta de serviços públicos suficiente para enquadrar boa parte dos imóveis urbanos aos critérios do CTN.

O ISS-QN é um imposto de caráter cumulativo incidente sobre a atividade de prestação dos serviços contidos na Lista de Serviços anexa da Lei Complementar Federal nº 116/2003. Devido à crescente participação do setor de serviços na economia, sua base tributária e consequentemente arrecadação, encontra-se em grande expansão nos principais centros urbanos do país a partir de 2004 – devido à ampliação dos serviços tributáveis pelo imposto com a Lei nº 116/2003. Por outro lado, a guerra fiscal entre municípios de uma mesma região tem se mostrado bastante forte e sem perspectivas atuais de solução o que pode atenuar o grande potencial arrecadatório do imposto.

O ITBI incide sobre o valor da propriedade imobiliária transmitida e é altamente dependente da dinâmica do mercado imobiliário local formalizado. Além disso, em momentos de expansão econômica, com o crescimento dos empreendimentos e do crédito imobiliário, aumentam-se as quantidades de transmissões de propriedade, bem como o valor de mercado das mesmas e com isso o município tende a ter uma arrecadação maior do tributo. É importante enfatizar que o imposto também incide sobre a transmissão da propriedade imobiliária rural, sendo muitas vezes em municípios predominantemente rurais uma fonte de recursos maior que a do IPTU. Em oposição ao IPTU que tributa o estoque de imóveis urbanos do município ao valor avaliado pela administração municipal, o ITBI tributa o fluxo de transações imobiliárias, urbanas e rurais, ao valor declarado da transação imobiliária ao cartório local.

Os municípios também podem introduzir Taxas de Prestação de Serviços, Taxas de Poder de Polícia e Contribuições Econômicas, além da Contribuição de Melhoria. Em tese, as taxas e as contribuições econômicas são uma contrapartida à atividade estatal plenamente vinculada àquela atividade, e a Contribuição de Melhoria seria a compensação financeira à sociedade da valorização imobiliária particular decorrente de obras públicas. Como exemplos das taxas de prestação de serviços, têm-se a Taxa de Coleta de Lixo e a Taxa de Limpeza Pública. Já as taxas de poder de polícia englobam a Taxa de Fiscalização e Funcionamento de Atividade Comercial (Alvará), a Taxa de Fiscalização de Obras e a Taxa de Vigilância Sanitária,

entre outras taxas de fiscalização da ordem econômica. Entre as Contribuições Econômicas destaca-se a Contribuição para Custeio da Iluminação Pública, que remunera o município com o gasto da conta de iluminação pública da cidade e que pode ser cobrado diretamente na fatura de energia elétrica.

Somando-se o IPTU, o ISS, o ITBI, as Taxas e as Contribuições Econômicas, chega-se à Arrecadação Tributária Própria Municipal. Já a receita líquida compõe-se basicamente da soma das receitas tributárias, das receitas com transferências e das receitas patrimoniais entre outras. Comparando-se com indicadores internacionais, a participação da receita líquida dos municípios brasileiros no PIB está em níveis similares se comparados a outros países, conforme mostra a tabela 1, porém isso ocorre devido ao alto volume de transferências governamentais e não à arrecadação tributária própria. No Brasil, a arrecadação tributária própria representou em média a apenas 20,3%² das receitas correntes dos municípios entre 2002 e 2007.

TABELA 1
Participação no gasto público consolidado no PIB por ente subnacional – países, média 2002-2007
 (Em %)

País	Local	Estadual	País	Local	Estadual
Argentina ¹	2,37	5,35	Bélgica	5,58	11,74
Brasil	7,02	12,89	Alemanha	7,19	12,04
Colômbia	6,17	4,19	Itália	14,55	nd
Chile	2,89	nd	Polônia	12,95	nd
África do Sul	6,68	12,45	Reino Unido	12,50	nd
Espanha	6,00	13,91	Canadá	7,34	21,46
França	10,57	nd	Austrália	2,32	14,09

Fonte: FMI (2009) e Finbra (2002-2007).

Nota: ¹Média de 2002 a 2004.

Como o Brasil apresenta 5.564 municípios heterogêneos, há elevadas diferenças (desvio-padrão) nas arrecadações entre eles, mesmo em níveis regionais. A tabela 2 mostra a evolução da arrecadação tributária e das transferências em termos *per capita* (valores reais de dezembro de 2008, indexados ao IPCA) por *ranking* de arrecadação,³ faixa populacional e grupo de grande região.

2. Esse indicador representa a média entre 2002 e 2007 da razão entre o somatório das receitas tributárias e o somatório das receitas correntes.

3. O *ranking* do indicador de arrecadação *per capita* foi utilizado para se enfatizar a heterogeneidade das arrecadações, que em termos médios podem gerar falsas conclusões. De fato, quando se analisam as frequências de arrecadação própria ou de tributos específicos, a partir do percentil 70 começa haver um aumento exponencial dos indicadores.

TABELA 2

Arrecadação tributária própria (ATP) *per capita* e receitas não tributárias (RNT) *per capita* por ranking de arrecadação *per capita*, faixa populacional e grupo de grande região – Brasil, 1999-2008

(Em R\$ de dez./2008, IPCA)

Classe	Indicador		1999-2001	2002-2004	2005-2007	2008
Ranking	80% piores em arrecadação	ATP	19,35	33,26	45,73	57,39
		RNT	533,54	668,80	849,24	1.066,44
	5% melhores em arrecadação	ATP	324,92	355,32	436,90	544,71
		RNT	810,18	930,14	1.126,15	1.373,88
População (hab.)	Até 50 mil	ATP	44,98	54,67	76,85	96,37
		RNT	635,82	829,40	1.067,73	1.335,16
	50-200 mil	ATP	100,61	119,62	156,98	191,74
		RNT	609,23	746,74	957,36	1.196,49
	Acima 200 mil	ATP	266,63	303,37	369,53	439,84
		RNT	645,97	750,10	898,31	1.072,94
Região	N/NE	ATP	55,53	65,18	90,57	113,22
		RNT	474,10	612,23	799,13	993,76
	S/SE/CO	ATP	201,05	235,21	296,53	355,83
		RNT	729,23	868,74	1.061,62	1.287,33
Brasil	ATP	151,49	174,58	218,90	272,31	
	RNT	655,29	777,31	968,71	1.186,27	

Fonte: Finbra (STN).

Como se observa na tabela 2, os municípios pertencentes à classe dos 80% com piores indicadores de arrecadação própria cresceram de uma média real de R\$ 19,35 *per capita* no triênio 1999-2001 para acima de R\$ 50 a partir de 2008. Já na classe dos 5% municípios com melhores indicadores, ele cresceu de uma média real de R\$ 325 *per capita* no triênio 1999-2001 para pouco mais de R\$ 544 a partir de 2008. Observa-se uma elevada diferença entre as duas classes citadas, onde a classe dos 5% melhores municípios obtiveram uma média de 10 vezes superior à classe dos 80% piores no período. Esse fato é preocupante e mostra que há espaço para o incremento da arrecadação própria em boa parte dos municípios brasileiros, se seguirem o exemplo dos 5% melhores. O argumento de que os municípios brasileiros não incrementam sua

arrecadação própria devido à “preguiça fiscal”⁴ não é válido analisando esses dados, pois foram os municípios mais eficientes em arrecadação própria que recebem um maior volume de transferências – incluindo as transferências federais, estaduais e as voluntárias. Obviamente montar uma estrutura fazendária e jurídica para a cobrança efetiva dos impostos municipais exige economias de escala, alto investimento e capital humano. Logo cidades pequenas e com poucos recursos têm elevada dificuldade em implantar essas medidas. Além disso, uma boa parte das transferências constitui-se de quotas partes de ICMS e IPVA, significando que essas cidades têm uma base tributária mais ampla na cobrança do ISS, do IPTU e das taxas urbanas.

Já por faixa populacional, a tabela 2 mostra que as cidades com mais de 200 mil habitantes obtiveram uma arrecadação própria *per capita* cerca de cinco vezes superior às cidades com até 50 mil habitantes, não obstante o recebimento de transferências *per capita* das cidades menos populosas terem sido um pouco superior ao das cidades mais populosas. Em termos regionais, a disparidade é alta, com o Centro – Sul arrecadando quase três vezes mais que o Norte – Nordeste no período analisado. O indicador de recebimento de transferências também foi maior no Centro Sul – devido à quota parte do ICMS, já que o FPM tende a ser bem mais isonômico no seu critério de rateio –, embora no Norte – Nordeste tenha havido um maior crescimento no fluxo de transferências, devido ao aumento da arrecadação federal. No triênio 1999-2001, o Centro – Sul tinha em média 155% das transferências *per capita* do Norte – Nordeste, mas em 2008 foi de 130%.

Comumente na análise de finanças municipais, ao invés de se utilizar os dados de arrecadação própria deflacionados, utiliza-se a participação da arrecadação própria nas receitas correntes. Esse indicador, porém, pode gerar uma falsa conclusão em relação ao dinamismo das arrecadações municipais, visto que houve um elevado aumento após o Plano Real da arrecadação dos impostos federais e do ICMS, aumentando em sobremaneira o nível das transferências. Logo, a participação da arrecadação própria nas receitas municipais tem se mantido constante e até caiu levemente a partir de 1999, mas isso não quer dizer que não houve um grande incremento nos tributos municipais. A tabela 3 mostra melhor esses dados. Até mesmo os 5% melhores municípios em arrecadação própria, a participação dos tributos próprios nas receitas manteve-se constante, ao redor de 30% das receitas. Nas cidades acima de 200 mil habitantes, também houve uma maior participação dos tributos próprios nas receitas.

4. “Preguiça Fiscal” é o termo segundo a qual a descentralização apoiada fortemente em transferências implicaria desestímulo à exploração de bases próprias de arrecadação, uma vez que estas possuem um elevado custo político perante o eleitorado local, conforme Rui Affonso (1996) e Mendes (2006).

TABELA 3
Participação da arrecadação municipal própria na receita líquida municipal por ranking de arrecadação própria, faixa populacional e grupo de grande região – Brasil, 1999-2008
 (Em%)

Classe	Indicador	1999-2001	2002-2004	2005-2007	2008
Ranking Arrecadação	80% piores	4,0	5,2	5,6	5,6
	5% melhores	30,2	31,2	31,5	31,8
População (hab.)	Até 50 mil	6,3	6,5	6,7	6,7
	50-200 mil	14,9	14,5	14,1	13,8
	Acima 200 mil	29,5	29,6	29,1	29,1
Região	N/NE	10,6	10,0	10,2	10,2
	S/SE/CO	21,9	22,0	21,8	21,7
Total	–	19,3	19,0	18,9	18,7

Fonte: Finbra (STN).

É interessante analisar alguns casos isolados para se ver a grande heterogeneidade da base tributária, pois municípios, como Santos, Paulínia, Macaé e São Caetano do Sul apresentaram indicador de arrecadação acima de R\$ 900 *per capita*, porém são cidades com alta atividade industrial ou portuária, possuindo grande base tributária em ISS e do IPTU – que também incide sobre a propriedade imobiliária não residencial. Além disso, há casos como Bertioga, Xangri-lá e Rio Quente que são cidades com alto nível de hotéis e imóveis de veraneio, possuindo no caso alta tributação pelo IPTU e ISS, *vis-à-vis* a pequena população residente – o que torna o indicador *per capita* mais alto. Deixando-se esses casos de lado, São Paulo e Vitória são capitais estaduais bastante heterogêneas, mas com alto indicador de tributação própria. Por outro lado, tem-se Fortaleza, Belém e Teresina – capitais estaduais com indicador *per capita* abaixo de R\$ 200. Destoam ainda os municípios das regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e do Nordeste, que apresentam alta população e baixa arrecadação própria, devido à característica de cidades dormitórios que apresentam e que será abordado adiante.

Na região Norte, houve um grande aumento das receitas próprias municipais, em que os 80% municípios com piores indicadores aumentaram sua arrecadação tributária *per capita* (em termos reais) de cerca de R\$ 4,5 entre 1999 e 2001 para R\$ 43 em 2008. Entre os 5% com maiores indicadores, passou-se de R\$ 92 *per capita* para R\$ 660. Destacam-se Parauapebas, Coari e Barcarena, cidades médias, mas com arrecadação *per capita* superior a R\$ 400. Por outro lado,

idades importantes, como Rio Branco, Belém e Porto Velho obtiveram arrecadação *per capita* inferior a R\$ 180. Na região Sul, houve uma maior homogeneidade entre os municípios, onde os 80% com piores arrecadações aumentaram sua arrecadação real *per capita* de cerca de R\$ 18 entre 1999 e 2000, para mais de R\$ 80 em 2008. Nos 5% melhores, esse indicador passou R\$ 200 para mais de R\$ 450. Entre as grandes cidades sulistas, destacam-se os municípios de Porto Alegre, Florianópolis, Balneário Camboriú, Curitiba, Caxias do Sul e Itajaí com arrecadações próprias *per capita* acima de R\$ 400 em 2008. Por outro lado, municípios importantes, como Pelotas, Foz do Iguaçu, Viamão e Alvorada obtiveram arrecadações próprias *per capita* menor que R\$ 170. O Centro-Oeste apresentou elevado dinamismo no crescimento de suas receitas próprias, chegando ao mesmo nível da região Sudeste. Entre 1999 e 2000, os 80% com piores arrecadações próprias *per capita* se situavam em cerca de R\$ 14, indicador que subiu para R\$ 86 em 2008. Entre os 5% melhores, houve um incremento de R\$ 160 para mais de R\$ 600 no período analisado. Entre as maiores cidades do Centro-Oeste, os municípios do entorno do Distrito Federal destacam-se por apresentar uma arrecadação *per capita* abaixo de R\$ 100 em 2008, mostrando-se o perfil de cidades dormitórios, com elevada população e baixa base tributária. Entre os melhores, destacam-se alguns pequenos municípios abaixo de 10 mil habitantes do Goiás e Mato Grosso do Sul,⁵ com arrecadação *per capita* superior a R\$ 400. Isso se deve ao ITBI, referente à transação de terras rurais e ao ISS, possivelmente referente a serviços do setor de agronegócios.

Os dados de arrecadação apresentados nos permitem várias afirmações. Verifica-se que há uma grande concentração geográfica espacial dos indicadores de arrecadação, mostrando o forte impacto regional. Os municípios da região Nordeste apresentam desempenho fraquíssimo do ponto de vista arrecadatório, mesmo se comparados com outros municípios de mesma população, renda e PIB, mas em regiões diferentes. Provavelmente a guerra fiscal e o custo político de uma política tributária ativa dentro de um município rodeado por outros que de fato não cobram seus impostos eficientemente é um fator muito significativo que explica a baixa arrecadação do Nordeste.

2.1 Os tributos municipais

2.1.1 Imposto Predial e Territorial Urbano

O IPTU é o imposto que possui uma ampla base tributária, apesar da sua baixa arrecadação no Brasil. Ele é incidente sobre o valor da propriedade imobiliária situada em zona urbana, englobando residências, estabelecimentos comerciais,

5. Rio Quente, Campinorte, Barro Alto, Aporé, Alto Horizonte, Chapadão do Sul, entre outros.

indústrias e terrenos não edificados. Para seu lançamento e cobrança, é necessária a aprovação de uma Lei Municipal, denominada “Planta Genérica de Valores” que estabelece o valor venal (avaliado) do metro quadrado do solo urbano de cada divisão urbana adotada pelo município – geralmente por logradouro ou quadra de logradouro nas cidades maiores. Por meio dos dados do valor do metro quadrado do solo urbano contidos na lei, chega-se ao valor do terreno urbano multiplicando-se pelo seu respectivo tamanho, o qual pode ser inserido eventuais fatores de correção que podem aumentar ou diminuir este valor.⁶ Pelos critérios avaliatórios da maior parte dos municípios brasileiros, que utilizam o sistema de avaliação baseado no custo de reprodução,⁷ após o cálculo do valor do terreno livre de edificação, calcula-se o valor da parte edificada do imóvel, o qual a lei municipal também estabelece critérios de valorização, desvalorização e depreciação da edificação.⁸ Ao final, soma-se o valor do terreno com o valor da edificação e chega-se ao valor venal do imóvel que será a base de cálculo do imposto. Eventuais descontos na base de cálculo também costumam ser aplicados e após o complexo processo de cálculo de valor venal do imóvel, é aplicada a alíquota do IPTU, que pode ser progressiva ou seletiva conforme localização e uso do imóvel, de acordo com o Art. 156 da CF/88. Devido à complexidade do processo de cálculo do valor venal, na maioria das vezes, este se torna bastante destoante do valor de mercado e quanto maior o valor do imóvel a ser tributado maiores são os erros e maior costuma ser a defasagem em relação ao mercado.⁹

Um fato que influencia muito o valor venal do imóvel são os critérios de depreciação adotados. Por exemplo, no Rio de Janeiro, imóveis residenciais com mais de 50 anos sofrem uma depreciação de 50% do seu valor integral¹⁰ e em São Paulo os imóveis com mais de 60 anos sofrem uma depreciação de 80% na sua parte edificada. Por isso, pode-se dizer que em São Paulo os proprietários de imóveis antigos, mesmo que reformados, com alto padrão e localizados em áreas nobres da cidade, o IPTU incide basicamente sobre o valor do terreno. Por outro lado, imóveis mais novos, localizados em zonas de expansão e periferia urbana, não são beneficiados por tal incentivo. No Rio de Janeiro, se vê um fato bastante

6. Tais como: proximidade do litoral, a inclinação, a situação em encosta ou fundos, entre outros fatores.

7. O sistema de avaliação imobiliária baseado no Custo de Reprodução ou Método Evolutivo segundo a Norma ABNT NBR 14653-2 é aquele onde o valor do terreno e o valor da edificação é calculado separadamente. O custo da edificação é calculado com base no custo de reprodução de uma unidade idêntica nova com sua respectiva depreciação.

8. Esses fatores de correção são baseados em planilhas de custos de reprodução de imóveis. Os critérios adotados costumam ser os mesmos presentes em manuais de engenharia civil e as leis municipais em que constam esses critérios costumam ser bem antigas. Como exemplo de aumento do valor da edificação, tem-se a presença de varadas, condomínios, uso comercial entre outros. Como exemplo de diminuição do custo da edificação, tem-se o acabamento mais precário, o tamanho, entre outros. Uma exceção seria o Distrito Federal, cuja planta de valores avalia cada lote de maneira singular atribuindo separadamente o valor do terreno e da edificação existente no mesmo.

9. Ibam (2008).

10. O município do Rio de Janeiro calcula a parte edificada e não edificada do imóvel conjuntamente.

regressivo: imóveis antigos na Zona Sul carioca, região com um dos solos urbanos de preço mais alto no país pagam menos IPTU que imóveis novos na Zona Oeste da cidade, devido ao critério de depreciação aplicado.

Como dito, o valor venal do imóvel é o resultado da soma do valor da edificação com o valor do terreno urbano. Os valores venais dos terrenos costumam estar muito abaixo dos valores de mercado dos imóveis avaliados, defasagem esta que tende a ser maior quanto mais valorado for o imóvel e quanto maior for o lapso temporal da promulgação da última PGV. No tocante a PGV, outro problema em questão é o custo político e a baixa iniciativa do poder municipal em atualizá-las, que comumente passam muitos anos sem serem reavaliadas – apenas reajustadas por índice de preços qualquer, como o IPCA ou o IGP-M. Tem-se o caso de municípios, como Salvador, Rio de Janeiro e Porto Alegre, onde, tendo como base o ano de 2009, as PGVs dessas cidades tiveram sua última atualização em 1998, 1997 e 1991, respectivamente, mesmo com o dinamismo do mercado imobiliário dessas grandes cidades. O custo político do reajuste dos valores venais em um processo de crescente valorização imobiliária tem ocorrido não só no Brasil, mas na Califórnia, nos Estados Unidos. O processo de valorização imobiliária a partir da década de 1990 da Califórnia foi tão intenso, que o governo estadual fixou a alíquota do imposto imobiliário dos condados locais em 1% e determinou certo congelamento dos valores avaliados dos imóveis para fins tributários.¹¹ Por fatores políticos é comum que as Câmaras de Vereadores, como condição para aprovar uma nova PGV, fixem valores percentuais máximos de aumento de valor venal, sob o pretexto de não elevar abruptamente a carga tributária, tanto geral, como individual. Na realidade, tecnicamente o valor venal deveria ser sempre próximo ao de mercado devido a diversas sinergias com outros impostos e demais políticas públicas, conferindo à estrutura de alíquotas a responsabilidade de calibrar e distribuir melhor a carga tributária.

Em muitas cidades brasileiras, base de cálculo do IPTU pode não ser o valor venal do imóvel avaliado em si. É muito comum o município conceder reduções ou descontos no valor venal como incentivo fiscal. Como exemplo, tem-se o Rio de Janeiro que concede desconto de 40% na base de cálculo para imóveis de valor venal até R\$ 40 mil e tamanho até 100 metros quadrados – esse valor venal na realidade abrange imóveis de valores de mercado superiores, devido à alta defasagem da PGV carioca. Além disso, o município aplica um desconto a pagar no imposto de R\$ 260, R\$ 1.030 e R\$ 3.636 para imóveis residenciais, não residenciais e terrenos, respectivamente, o que acaba isentando cerca de 70% das unidades cadastradas no município. Além das reduções “por dentro” na base de cálculo, quase todos os municípios concedem isenção de IPTU por mais diferentes aspectos ou combinação deles, tais como: baixa renda do proprietário,

11. Haveman e Sexto (2008).

condição de aposentado ou pensionista do proprietário, valor venal do imóvel, tamanho do imóvel, localização do imóvel, patrimônio histórico, entre outros. Esses fatos todos corroboram o baixo dinamismo da arrecadação do IPTU no Brasil, mesmo em grandes cidades.

Há de se relatar também que as características dos imóveis – fundamentais para ser realizado o cálculo do seu valor venal – devem ser inseridas e atualizadas no Cadastro Imobiliário Municipal. Ocorre que por falta tecnologia, de atualização cadastral ou de recadastramento, muitas mudanças importantes podem ocorrer como o surgimento de loteamentos ilegais, aumento da área edificada – os chamados “puxadinhos” –, nova oferta de serviços públicos, entre outros fatores. O cadastro não tem a função somente de fornecer elementos para o cálculo do valor venal, mas também para servir de base informacional para implantação e fiscalização da política urbana do município.

As alíquotas do IPTU

Carvalho Jr. (2008) analisou a estrutura de alíquotas de 365 municípios – todos acima de 50 mil habitantes – no ano de 2007 e encontrou que apenas 14% desses municípios tinham alíquotas progressivas de IPTU – isto é, aumentavam conforme o valor venal do imóvel. Já em 6,8% deles, as alíquotas variavam conforme localização do imóvel e em 5,5% conforme tamanho do imóvel. Além disso, 26,9% desses municípios previam a possibilidade do “IPTU Progressivo no Tempo” para terrenos vagos. Com isso, pode-se dizer que cerca de um quarto das cidades brasileiras acima de 50 mil habitantes possuem alíquotas progressivas ou seletivas, de acordo com o Art. 156 da CF/88 e tinham a previsão em sua legislação municipal do IPTU Progressivo no Tempo. O estudo encontrou também alíquotas medianas e modais nesses municípios – alíquotas mais comumente aplicadas –, embora tenha havido grande variabilidade entre elas. Naqueles municípios com alíquotas únicas de IPTU (sem progressividade ou seletividade), a modal foi 0,8% para imóveis edificados e 2% para terrenos vagos, já nos municípios que adotavam alíquotas variadas, elas comumente se situavam em um intervalo de 0,5% a 1% no caso de imóveis edificados e de 1% a 3% no caso de terrenos vagos. É importante enfatizar que a previsão na legislação municipal do IPTU Progressivo no Tempo não significa a aplicação de fato da lei, com uma tributação elevada da propriedade ociosa e posterior desapropriação para cumprir a função social da propriedade. A previsão na legislação municipal do instrumento é apenas um dos requisitos indispensáveis à aplicação dos termos do Estatuto da Cidade.

Estoque de capital residencial no Brasil e a tributação do IPTU

O potencial do IPTU é imenso, visto que o valor de mercado de todo o patrimônio imobiliário urbano do país é altíssimo. Pesquisas de Eustáquio *et al.* (2001)

e Carvalho Jr. (2009) estimaram o valor do estoque imobiliário residencial brasileiro em aproximadamente um produto interno bruto brasileiro.¹² Caso se computasse o valor dos terrenos urbanos, imóveis vagos ou de uso ocasional e os imóveis comerciais e industriais a base tributária do IPTU seria muito maior que este valor.

Obviamente a medida do valor do parque imobiliário residencial no Brasil sofreria uma redução se o IPTU fosse aumentado drasticamente, porque o IPTU tem a capacidade de reduzir o valor de mercado dos imóveis, no valor presente ao fluxo de pagamentos anuais perpétuos do tributo.¹³ Porém, atualmente o imposto não afeta significativamente o preço dos imóveis, devido à baixa tributação imobiliária no país. Somente em casos de uma alta tributação imobiliária, como no Reino Unido e em algumas cidades norte-americanas, tal fato pode realmente abalar a estrutura de preços dos imóveis.

A tabela 4, a seguir, mostra a distribuição regional do parque residencial urbano, a arrecadação do IPTU, o PIB e a população urbana no Brasil.

TABELA 4
Distribuição do patrimônio residencial imobiliário urbano e da arrecadação do IPTU, do PIB e da população – Brasil, regiões, 2003
 (Em %)

Região	Patrimônio Residencial Urbano	Arrecadação IPTU	PIB	População Urbana
Norte	2,8	0,9	4,8	6,5
Nordeste	10,0	6,1	12,8	23,9
Sudeste	63,5	74,3	55,8	47,5
Sul	17,3	13,2	17,7	14,7
Centro-Oeste	6,4	5,4	9,0	7,3
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: PNAD 2003 e POF 2002-2003.

Elaboração própria.

De acordo com a tabela 4, tem-se que quase dois terços do estoque de patrimônio imobiliário de uso residencial estão na região Sudeste, concentração inclusive maior que a do PIB. Obviamente, caso considerássemos toda base tributária do IPTU, incluindo os imóveis de uso comercial e industrial, além dos terrenos urbanos, a concentração no Sudeste seria muito maior. Com relação à arrecadação do IPTU, a tabela 4 mostra que é na região Sudeste que estão concentrados quase três quartos de toda a arrecadação nacional, em virtude da maior concentração de

12. Deve-se salientar que o PIB é basicamente o fluxo de bens e serviços produzidos no país e o Patrimônio Residencial Urbano é estoque de capital, que é maior que o PIB.

13. Furtado e Smolka (2001).

imóveis residenciais, comerciais e industriais. Como os dados de patrimônio são de imóveis apenas residenciais e a arrecadação do IPTU está muito concentrada no Sul e no Sudeste, também se pode indagar que talvez a arrecadação do IPTU esteja concentrada no Brasil em imóveis não residenciais. Sabe-se que o IPTU tem caráter direto quando recai sobre contribuintes de imóveis residenciais, mas podem ser repassados ao consumidor pelo setor produtivo, como um item de custo fixo, no caso da tributação de imóveis comerciais ou industriais. Logo, politicamente, é muito mais favorável que o município concentre a arrecadação do IPTU em imóveis não residenciais. Além disso, como abordado anteriormente, o IPTU é um imposto que exige elevado investimento inicial – tecnológico e de capital humano – e talvez os municípios menores tenham dificuldades em montar uma estrutura arrecadatória efetiva.

Com relação aos aspectos distributivos do IPTU, devido aos critérios utilizados pelos municípios para cálculo do valor venal dos imóveis e as políticas de isenções e descontos, verifica-se alta regressividade da carga tributária quando se analisa *somente os contribuintes que realmente pagam o imposto*. Porém, existe um fato que ocorre frequentemente na distribuição da carga tributária dos impostos diretos em geral, que é a baixa proporção de pagantes nos extratos mais pobres e com isso a carga tributária global costuma ser progressiva. Tal fato ocorre mesmo com uma estrutura de alíquotas e uma avaliação imobiliária regressiva, ou seja, quando o próprio sistema tributário tem perfil regressivo. Como no Brasil apenas 32,6% de domicílios declararam pagar IPTU no ano de 2003,¹⁴ tal fato tornou a carga tributária IPTU progressiva no geral, pois os pagantes estão concentrados nos imóveis de mais alto valor. As tabelas 5 e 6 ajudarão a entender melhor a distribuição da carga tributária e a proporção de pagantes.

TABELA 5

Proporção de pagantes e carga tributária do IPTU (global e por pagantes) – Brasil e grandes regiões, 2003

(Em %)

Região	Proporção de pagantes	Tributação média do IPTU entre a população em geral (% do valor imóvel)	Tributação média do IPTU entre os pagantes do imposto (% do valor do imóvel)
Norte	10,0	0,43	2,33
Nordeste	12,4	0,40	1,29
Sudeste	42,9	0,58	0,95
Sul	39,6	0,58	1,05
Centro-Oeste	26,8	0,49	1,19
Brasil	32,6	0,55	1,01

Fonte: Carvalho (2009) e POF 2002-2003.

14. Carvalho Jr. (2009).

TABELA 6
Proporção de pagantes e carga tributária do IPTU entre os pagantes – Brasil e grandes regiões por classe de percentil de valor de imóvel, 2003
 (Em %)

Região	Indicador	Percentil de valor de imóvel		
		0-50	50-90	90-100
Norte/Nordeste	Proporção de pagantes	4,9	13,2	42,2
	tributação IPTU	2,67	1,18	0,69
Sudeste	Proporção de pagantes	27,6	54,2	74,7
	tributação IPTU	2,66	1,28	0,59
Sul	Proporção de pagantes	25,9	49,6	68,1
	tributação IPTU	2,16	1,50	0,61
Centro-Oeste	Proporção de pagantes	15,6	34,1	53,7
	tributação IPTU	2,41	1,09	0,61
Brasil	Proporção de pagantes	16,0	44,2	68,7
	tributação IPTU	3,27	1,47	0,66

Fonte: Carvalho (2009) e POF 2002-2003.

A tabela 5 mostra que, para o ano de 2003, apenas um terço dos domicílios no Brasil foram contribuintes do IPTU. Há elevada variância regional, onde o Norte e Nordeste têm ao redor de 11% de domicílios contribuintes do IPTU, em oposição ao Sudeste que possui 43%. A tributação efetiva sobre a propriedade imobiliária no Brasil se situa em 0,55%, mas no Nordeste esse indicador é de apenas 0,40%, devido ao baixo número de pagantes da região. Caso se considere apenas o universo de contribuintes do IPTU, a tributação efetiva média se situa em 1% do valor da propriedade.¹⁵

Já a tabela 6 mostra o perfil distributivo no IPTU, por percentil de valor de imóvel e grande região. Observa-se que entre os 50% dos imóveis residenciais de menor valor no Brasil, apenas 16% deles pagam IPTU. Já nos 10% mais valorados a proporção de contribuintes chega a 68,7% e nos demais extratos intermediários 44,2%. Isso demonstra que o próprio fato do imóvel ser contribuinte do IPTU, ou seja, legalizado e devidamente cadastrado pela administração municipal, é um elemento importante no seu valor. Isso porque dados apresentados foram retirados da POF 2002-2003, que apresentam uma amostra representativa de todos os domicílios do país, legalizados ou não.

Com relação à distribuição da carga tributária *somente entre os contribuintes*, a regressividade foi elevadíssima. Sem diferenças regionais significativas, os

15. Observa-se que muitas vezes o IPTU vem cobrado juntamente com outras taxas urbanas e provavelmente muitos entrevistados da POF 2002-2003 não desmembraram os tributos nas suas declarações, tornando a carga tributária maior.

50% dos imóveis menos valorados que eram contribuintes do IPTU sofriam uma tributação efetiva de 2,5% a 3% do seu valor e os 10% mais valorados uma tributação de apenas 0,6% do seu valor. Ou seja, entre os 50% dos imóveis menos valorados do país, aqueles 16% que pagavam o IPTU eram tributados a um nível de quatro a cinco vezes maior que os contribuintes dos 10% mais valorados imóveis! Tal fato grave revela que a sistemática de avaliação de imóveis municipais costuma apresentar um piso e um teto, ou seja, valores nem muito baixos nem muito altos tendem a não ser lançados por motivos mais políticos que técnicos como demonstrado em Ibam (2008). Além disso, é comum que os sistemas de avaliação municipais deem mais peso ao valor da edificação do imóvel, do que a sua localização na cidade. Tal fato é demonstrado em trabalho de De Cesare (2004), onde a autora cita o caso de Buenos Aires, em que o valor avaliado do solo representava apenas 2,4% do valor avaliado total do imóvel.

A arrecadação do IPTU no Brasil

Com relação à arrecadação *per capita* do IPTU, tem-se que ela aumentou bem menos que os demais tributos, apenas 28% em termos reais, entre 1999 e 2008, tanto em nível nacional quanto conforme as três classes populacionais a que foram divididas: até 50 mil habitantes, entre 50 e 200 mil habitantes e acima de 200 mil habitantes. O indicador passou em termos reais médios *per capita* de R\$ 54 no período 1999-2000 para R\$ 69 em 2007-2008, mesmo com todos os incentivos financeiros e legais contemplados a partir de 2000. Entre os incentivos, destacam-se a permissão constitucional para a progressividade e a seletividade das alíquotas do IPTU (EC nº 29/2000), a regulamentação da progressividade no tempo (Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) e o financiamento da melhoria da estrutura tributária local por meio do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFm). Além disso, mais recentemente houve a regulamentação dos consórcios públicos por meio da Lei nº 11.107/2005. Os consórcios públicos são instrumentos importantes no ganho de economias de escala na administração tributária de pequenas cidades. É necessário haver certa economia de escala para que a administração municipal possa contar com capital físico e humano, além de uma estrutura jurídica fortalecida na cobrança de seus impostos, o que às vezes é algo impossível em cidades menores. Além disso, é grande a complexidade da tributação do IPTU, que engloba o cadastramento detalhado de várias características dos imóveis, avaliação imobiliária por meio de técnicas estatísticas e constante atualização desses procedimentos. A tabela 7 mostra que a arrecadação do IPTU beneficia apenas um grupo seletivo de municípios.

TABELA 7
Arrecadação de IPTU per capita por ranking, população e região – Brasil, 1999-2008
 (Em R\$ de dez./2008, IPCA)

Classe	Indicador	1999-2001	2002-2004	2005-2007	2008
Ranking	80% piores	3,79	4,39	5,25	5,74
	5% melhores	147,56	157,94	167,92	162,45
População (hab.)	Até 50 mil	15,24	15,42	17,71	19,17
	50-200 mil	36,97	40,19	44,12	47,64
	Acima 200 mil	94,93	106,93	110,02	121,12
Região	N/NE	12,11	12,21	14,24	16,25
	S/SE/CO	75,48	86,80	92,09	100,40
Total	–	53,92	60,20	65,05	71,43

Fonte: Finbra (STN).

A tabela 7 mostra que a arrecadação *per capita* de IPTU é muito baixa na maioria dos municípios brasileiros. Nos 80% com piores indicadores (4.552 municípios), a arrecadação real *per capita* se situou entre R\$ 3,79 e R\$ 5,74. Já nos 5% com os melhores indicadores (279 municípios), a arrecadação *per capita* foi em média 30 vezes superior. Por meio dos microdados, verifica-se que apenas 10% dos municípios do Norte e do Nordeste tiveram arrecadação de IPTU *per capita* maior que R\$ 5,00, sendo que no Sudeste e Sul esse indicador foi de 77%. Isso demonstra a alta disparidade regional na arrecadação do IPTU e provavelmente fatores como cultura fiscal e guerra fiscal são significativos para este problema. A menor renda e dinamismo econômico do Norte e do Nordeste não justificam uma disparidade tão elevada. Já a participação do IPTU nas receitas municipais também pouco evoluiu. Para corroborar essa hipótese de que os municípios do Norte e do Nordeste usam pouca a tributação do IPTU *vis-à-vis* o seu porte de renda, a tabela 8 mostra a arrecadação do IPTU *per capita* conforme classe de renda *per capita* municipal (Censo 2000).

TABELA 8
Arrecadação de IPTU per capita por classe de renda per capita – Brasil, 2007
 (Em R\$ nominal)

Região	Faixa de renda per capita municipal (em R\$ de 2000)	Número de Municípios	Arrecadação média per capita do IPTU em 2007
Norte e Nordeste	Até 150	1.887	1,71
	150 – 300	149	8,43
	Acima de 300	12	40,05

(Continua)

(Continuação)

Região	Faixa de renda <i>per capita</i> municipal (em R\$ de 2000)	Número de Municípios	Arrecadação média <i>per capita</i> do IPTU em 2007
	Até 150	513	3,90
Sul, Sudeste e Centro-Oeste	150 – 300	2.170	18,68
	Acima de 300	508	82,29

Fonte: Finbra (STN) e Censo Demográfico 2000 (IBGE).

Apesar das regiões Norte e Nordeste terem um número elevado de municípios com baixa renda *per capita*, se comparados com os do mesmo extrato de renda nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, verifica-se mesmo assim a arrecadação do IPTU *per capita* dessas regiões ainda é pelo menos duas vezes superior a do Norte e Nordeste. Isso nos faz confirmar ainda mais a hipótese de que a cultura fiscal e os fatores políticos são fortes indícios de mau desempenho.

2.1.2 O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

O ISS é um imposto municipal, inserido no Art. 155, II da CF/88, que incide sobre uma lista dos principais contidos em lei, excetuando os serviços telefônicos e de fornecimento de energia elétrica, que são tributados pelo ICMS. Portanto, os municípios só podem tributar aqueles serviços contidos na lista de serviços anexa a Lei Complementar Federal nº 116/2003. Para se beneficiarem dos novos serviços introduzidos pela Lei Complementar Federal, os municípios, a partir de 2003, viram-se obrigados a alterar suas legislações tributárias municipais. Já que antes de 2003, o ISS era regulamentado pelo Decreto-Lei nº 406/1968, que devido a sua antiguidade não continha uma série de serviços difundidos em uma economia contemporânea, como serviços de informática e alguns serviços financeiros, por exemplo. A LC nº 116/2003 também delimitou a alíquota mínima e máxima em 2% e 5%, mostrando a intenção do legislador de se evitar a guerra fiscal e a disparidade muito alta das alíquotas. Na prática, a delimitação de uma alíquota mínima pouco inibiu a guerra fiscal, pois os municípios que queriam conceder incentivos fiscais passaram a usar o artifício de conceder isenção completa do ISS ou redução da base de cálculo. Já a alíquota máxima beneficiou principalmente o setor financeiro e de diversões públicas, que costumava ser tributado antes da LC nº 116/2003 a uma alíquota superior a 5% em muitas cidades.

Dependendo do tipo de serviço prestado, a alíquota efetiva do ISS pode ser maior, devido ao fato dele ser um imposto cumulativo, diferentemente do ICMS. Logo, setores com alta participação de serviços em sua cadeia produtiva acabam sendo penalizados com uma alíquota efetiva maior que os serviços destinados ao consumidor final, além das perdas econômicas ocasionadas pela cumulatividade. Do ponto de vista distributivo, aqueles consumidores que possuem alta

participação nas suas despesas pessoais com serviços – serviços educacionais, médicos, beleza, diversões, entre outros – são beneficiados com uma tributação mais baixa pelo ISS do que os consumidores que gastam mais o seu orçamento com produtos sujeitos ao ICMS – imposto que possui em média alíquota bem mais alta. Esse fato é bastante regressivo, pois alimentos e medicamentos são produtos significativos da cesta de consumo das famílias mais pobres e estão sujeitos a uma maior tributação que os serviços. Já os serviços têm maior impacto na cesta do consumo da população mais rica.

A tabela 9, com dados extraídos da POF 2002-2003, mostra a importância de alguns itens de serviços tributáveis pelo ISS¹⁶ na cesta de consumo por extrato de renda da população.

TABELA 9
Participação de alguns serviços (tributáveis pelo ISS) na renda domiciliar – Brasil, 2003, por percentil de renda domiciliar
 (Em %)

Tipo de serviços	Participação na renda domiciliar por percentil (média %)			
	0-50	50-90	90-100	Total (média)
Médicos	0,58	1,18	1,90	0,96
Educacionais	0,16	1,23	4,43	1,01
Estética e beleza	0,68	0,82	1,02	0,77
Diversão e lazer	0,17	0,30	0,39	0,24
Reparos de bens duráveis	0,43	0,53	0,61	0,49
Transporte urbano	2,76	1,84	0,59	2,17
Outros	0,48	1,25	2,26	0,97
Total	5,26	7,15	11,20	6,61

Fonte: POF 2002-2003 (IBGE).

Observa-se que o consumo de serviços tributáveis pelo ISS apresenta padrão progressivo de acordo com a renda em quatro dos seis tipos de serviços listados. Isto é, conforme se aumenta a renda, a participação do consumo de serviços aumenta mais que proporcionalmente. Serviços educacionais, aí incluídos não apenas educação fundamental e superior, mas cursos de idiomas, autoescola, profissionalizantes, entre outros, corresponderam em média a 4,43% das despesas dos 10% mais ricos e apenas 0,16% dos 50% mais pobres. Obviamente, apesar de a legislação federal permitir a cobrança de ISS sobre serviços educacionais de ensino fundamental, médio e superior, a maioria

16. Cesta de serviços tributáveis pelo ISS não quer dizer tributação efetiva do imposto, pois muitos municípios concedem isenção tributária a determinados tipos de serviços permitidos pela Lei Complementar nº 116/2003, sobretudo serviços médicos e educacionais.

dos municípios provavelmente isentam tais prestadores, restando apenas os demais cursos de ensino. O mesmo ocorre com serviços médicos, em que os 10% mais ricos dedicam em média 1,90% de sua renda no consumo de tais serviços¹⁷ e os 50% mais pobres, apenas 0,59%. Nesse caso, provavelmente há isenções bem abrangentes de ISS em determinados serviços médicos na maior parte dos municípios brasileiros. Em diversões e lazer, também houve um perfil progressivo do consumo, mas, a progressividade no consumo de serviços de estética e beleza não foi tão elevada. Isso mostra que a classe mais baixa de renda também consome significativamente esse tipo serviço, geralmente prestados no mercado informal da economia, como salões de beleza caseiros etc. No caso os 50% mais pobres dedicavam 0,68% de sua renda com serviços de estética e beleza e os 10% mais ricos cerca de 1%. O único caso em que houve progressividade no consumo de um serviço tributável pelo ISS foi o de transporte urbano – que também costuma se valer de isenção de ISS na maioria dos municípios. Os 50% mais pobres gastavam em média 2,76%¹⁸ do seu orçamento com transporte urbano e os 10% mais ricos apenas 0,59% (cinco vezes menos). Isso se justifica, porque se verificou que 49,6% das famílias do décimo mais rico possuíam automóvel em 2003.

A própria base tributária do ISS é altamente concentrada regionalmente, pois serviços é uma atividade consumida, sobretudo por empresas e consumidores de renda mais alta. Além disso, local de prestação dos serviços mais caros e complexos costumam se localizar nos principais centros urbanos, que pelo modelo de federalismo existente, não transfere os recursos arrecadados aos municípios vizinhos. Por exemplo, o município do Rio de Janeiro concentra grande parte do mercado de prestação de serviços na região metropolitana do Rio de Janeiro, apropriando-se de toda a arrecadação do ISS dos serviços prestados em seu território, mesmo que uma boa parte desses contribuintes (indiretos) resida em outros municípios da região metropolitana. Logo, os demais municípios metropolitanos não são beneficiados pela arrecadação do ISS carioca, mas seus moradores costumam demandar serviços públicos naquela cidade. O que ocorre é que municípios do entorno metropolitano se transformaram em cidades dormitórios, em que seus moradores se deslocam para a capital no consumo de serviços mais complexos, tais como serviços médicos, educacionais, lazer etc. A falácia de que não seria justo moradores de outros municípios usufruírem de escolas e postos de saúde do município central por não serem contribuintes e eleitores municipais, não é válida, porque

17. Não está computado no caso o gasto dessas famílias com seguro de saúde.

18. O indicador de gasto com transporte público representa uma média nacional, englobando tanto os domicílios que utilizam transporte público para locomoção diária como aqueles que não utilizam. No caso, se considerássemos somente os usuários diários de transporte público, a participação desse item na despesa domiciliar seria muito maior.

há uma tendência de concentração da oferta de serviços tributados pelo ISS nesses municípios centrais, bem como da quota parte recebida de ICMS. Com isso, há consumo desses serviços por moradores das cidades dormitórias, que pagam indiretamente o tributo e que também fazem parte do setor produtivo tributado.

Com relação à arrecadação do ISS, a tabela 10 resume a evolução da arrecadação *per capita* do ISS por período, *ranking* do indicador, população e grande região.

TABELA 10
Arrecadação *per capita* do ISS por percentil, faixa populacional e grande região – Brasil, 1999-2008, média triênio
 (Em R\$ de dez./2008 reajustados pelo IPCA)

Classe	Indicador	1999-2001	2002-2004	2005-2007	2008
Ranking	80% piores	4,19	7,22	13,32	18,78
	5% melhores	144,76	174,97	251,12	337,82
População (hab.)	Até 50 mil	13,81	17,85	29,16	40,82
	50-200 mil	32,04	46,19	67,32	87,65
	Acima 200 mil	121,04	132,10	165,81	217,29
Região	N/NE	29,00	34,96	50,27	63,49
	S/SE/CO	81,24	93,47	125,08	166,04
Total	–	61,13	72,61	101,29	130,73

Fonte: Finbra (STN).

Analisando a tabela 9 verifica-se que persiste a elevada heterogeneidade na arrecadação do ISS, igualmente a dos outros impostos municipais. Até 2004, os indicadores de arrecadação *per capita* do ISS eram similares aos do IPTU, porém com os efeitos da Lei Complementar nº 116/2003 a arrecadação do ISS aumentou enormemente e em 2008 já era quase duas vezes superior ao IPTU. Já em 2008, no Norte e Nordeste a diferença entre IPTU e ISS já é quatro vezes superior, o que reforça o baixíssimo dinamismo do IPTU nessas regiões. As diferenças regionais de arrecadação do ISS também foram significativas, embora a população do município seja um fator muito importante na arrecadação do tributo. Isso se justifica obviamente, pelas grandes cidades concentrarem a maior parte da rede de serviços sujeitos a tributação do ISS.

2.1.3 O Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis

O Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) é um imposto de competência municipal, conforme o Art.156, II, da CF/1988. O ITBI tem como fato gerador a transmissão de propriedade de bens imóveis, tanto urbanos quanto rurais, exceto quando a transmissão decorrer de herança ou doação, nesse caso sujeitando-se ao Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doações (imposto estadual). Apesar de o ITBI ser um tributo com finalidade apenas fiscal e a CF/88 estabelecer autonomia para os municípios definirem as suas alíquotas, em geral, é estabelecido a alíquota de 2% – em poucos municípios há casos de alíquotas ligeiramente inferiores ou superiores. Isso porque no ordenamento constitucional anterior,¹⁹ havia uma delimitação das alíquotas para se situar entre 2% e 6%, reduzindo para 0,5% na parte financiada no imóvel decorrente do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) – Caixa Econômica Federal. Na realidade, os municípios mantiveram o mesmo padrão da legislação anterior, mesmo a CF/88 autorizando a aplicação de alíquotas maiores.²⁰ O município também é livre para estabelecer se a base de cálculo do ITBI é o valor venal para fins do IPTU ou o valor declarado da transação – geralmente é delimitado o maior deles. Apesar do valor da transação imobiliária revelar a capacidade contributiva, o Supremo Tribunal Federal entende que o ITBI não pode ser progressivo.²¹ A possibilidade de tributação da transação de propriedade rurais é um fator muito importante, que poderia ser melhor explorado e que pode beneficiar os municípios pequenos e rurais. Isso porque, para o imóvel ser considerado urbano é necessário inseri-lo no perímetro urbano, além da oferta de serviços públicos perto do imóvel, como determina o Código Tributário Nacional. O ITBI possui uma sinergia muito forte com o IPTU, pois os valores das transações imobiliárias declaradas nas guias de pagamento do imposto podem servir de base para atualização da PGV afim de uma melhor adequação dos valores venais aos de mercado. Por outro lado, uma PGV atualizada impede subdeclarações de transações imobiliárias para evitar menor pagamento de ITBI e Imposto de Renda, além de práticas de lavagem de dinheiro, entre outras fraudes. A tabela 11 mostra um panorama da arrecadação do ITBI no Brasil de 1999 a 2008.

19. Regulamentado pelo Art. 8º do Ato Complementar nº 27/1966.

20. Observa-se que os impostos incidentes sobre a propriedade imobiliária não são inflacionários, logo um incremento do ITBI apenas reduziria o valor de mercado da propriedade tributada, transferindo o excedente do vendedor para a coletividade.

21. No caso do IPTU, foi necessária uma emenda a constituição (EC nº 29/2000), para permitir que os municípios pudessem adotar alíquotas progressivas ou seletivas somente neste imposto.

TABELA 11

Arrecadação *per capita* do ITBI por *ranking*, faixa populacional e grande região – Brasil, 1999-2008, média triênio

(Em R\$ de dez./2008 reajustados pelo IPCA)

Classe	Indicador	1999-2001	2002-2004	2005-2007	2008
<i>Ranking</i>	80% piores	2,67	3,20	3,84	5,21
	5% melhores	34,14	38,21	45,80	63,20
População (hab.)	Até 50 mil	5,23	6,48	7,57	10,34
	50-200 mil	7,12	7,81	9,86	14,28
	Acima 200 mil	18,34	18,86	22,88	33,25
Região	N/NE	3,37	3,42	5,01	6,25
	S/SE/CO	15,29	16,79	21,02	29,50
Total	–	11,23	12,02	14,99	22,01

Fonte: Finbra (STN).

De acordo com a tabela 10, a arrecadação do ITBI entre os 80% dos municípios com menores arrecadações *per capita* estão um pouco abaixo ao do IPTU – mesmo o IPTU tendo uma base tributária infinitamente maior. Entre os melhores municípios com arrecadação de ITBI *per capita*, destacam-se os municípios turísticos e de veraneio, já que possuem pequena população residente, mas um mercado imobiliário aquecido. Porém há casos exitosos de municípios maiores, como Porto Alegre e Niterói, com arrecadação *per capita* superior a R\$ 50, indicando maior eficiência na arrecadação do imposto. Por outro lado, municípios, como Belém, São Luiz e os localizados na Baixada Fluminense, arrecadam menos que R\$ 5 *per capita* do tributo, indicando ineficiência e grande informalidade no mercado imobiliário dessas cidades.

Interessante notar que pequenos municípios com grandes extensões territoriais do Centro-Oeste e do Norte do Paraná – regiões de fronteiras agrícolas – tem um indicador significativo de ITBI *per capita*. É o caso de Caiapônia e Serranópolis em Goiás. O primeiro possui 16 mil habitantes e 602 mil hectares de estabelecimentos agropecuários e o segundo possui 7,3 mil habitantes e 431 mil hectares de estabelecimentos agropecuários. Já Cocalinho no Mato Grosso possui 16 mil habitantes e 1,2 milhão de hectares em estabelecimentos agropecuários. Essas três cidades se situam entre os 1% melhores municípios com indicadores de arrecadação de ITBI *per capita*. Esse fato poderia ser usado como política pública para incrementar a arrecadação própria de pequenos municípios rurais. Em média, nesses pequenos municípios rurais, a arrecadação

anual do ITBI é mais que o dobro do que a União arrecada anualmente naquele mesmo município com o Imposto Territorial Rural (ITR). Tal fato se opõe fortemente ao princípio de que a centralização da arrecadação tributária é mais eficiente. Vejamos, o ITBI tributa em 2% as transações imobiliárias realizadas no município ao valor declarado da transação ao cartório, e o ITR tributa o estoque do patrimônio imobiliário rural a valores declarados pelos contribuintes, sujeito a uma alíquota progressiva, de acordo com o uso da propriedade e tendo finalidade extrafiscal. Uma sugestão de reforma tributária para incrementar a arrecadação própria de pequenas cidades seria dar competência do ITR aos municípios ou ampliar a base tributária do IPTU para passar a abranger também a propriedade rural. Com isso passaria a existir apenas um imposto de competência municipal sobre propriedade imobiliária. Na maior parte dos países do mundo não há separação em dois impostos sobre a tributação da propriedade urbana e rural, como acontece aqui. Este imposto imobiliário sugerido poderia ter finalidade apenas “fiscal” e a União permaneceria ainda com a competência de tributação do ITR com finalidade “extrafiscal” e de política fundiária. Uma das principais justificativas para a constituinte derrogar à União o ITR é o temor que o imposto nas mãos municipais sofresse influência dos grupos dos proprietários rurais locais. O que na realidade houve, é que a União está muito distante da política fundiária a nível local e tem dificuldades em fiscalizar as informações declaradas pelos contribuintes, o que ocasiona um baixo indicador de arrecadação. Além disso, há baixo interesse federal em um imposto com pouco potencial arrecadatório. Se cabe aos municípios a implantação da política urbana e a aplicação do IPTU com finalidade extrafiscal, sujeitando-se à pressão política dos grupos de proprietários de imóveis urbanos locais, seria justa a transferência de parte da política rural e da tributação da propriedade rural aos municípios.

2.1.4 As taxas municipais de prestação de serviços e de poder de polícia e as contribuições para custeio da iluminação pública e de melhoria

Taxas de prestação de serviços

Segundo a CF/88, as taxas municipais são instituídas para utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição. Por exemplo, o Estado pode cobrar taxa como contrapartida à coleta de lixo de cada residência, à fiscalização de estabelecimentos comerciais, entre outros serviços. Essas taxas são divididas em taxas de prestação de serviços e taxas de poder de polícia. A primeira financia um serviço ofertado diretamente para o contribuinte e a segunda financia a atividade regulatória e fiscalizatória da atividade econômica. As três principais taxas de prestação de serviços municipais são a Taxa de Limpeza Pública, a Taxa de Coleta de Lixo e

Taxa de Iluminação Pública. Esta última vinha sendo declarada inconstitucional pelo judiciário desde a década de 1990 e foi necessária a promulgação da EC nº 39/2002, para permitir expressamente no texto constitucional o tributo, agora sob a forma de contribuição econômica, denominada Contribuição para Custeio da Iluminação Pública (COSIP).²² Ainda é baixa, mas está ocorrendo um crescimento na arrecadação das taxas municipais, em virtude da base tributária da COSIP e na facilidade de sua cobrança. Nas regiões Norte e Nordeste, a arrecadação média *per capita* entre 2005 e 2007 foi cerca de R\$ 15 e para as regiões Sudeste e Sul foi de R\$ 31, níveis semelhantes ao do ITBI.

As Taxas de Limpeza Pública e de Coleta de Lixo remuneram, respectivamente, a atividade estatal de limpeza pública – incluindo a coleta domiciliar de lixo – ou somente a atividade de coleta de lixo propriamente dita. Legalmente, as receitas devem ser totalmente vinculadas ao exercício dessas atividades, não sendo objeto de vinculações constitucionais para saúde e educação como no caso dos impostos. As atividades resultantes dessas duas taxas têm profundo impacto na qualidade de vida das famílias mais pobres. Além disso, não seria injusto o município arrecadar parte da receita em áreas da cidade já dotadas desses serviços e investir esses recursos nas mais carentes, sob o argumento que as zonas mais valorizadas das cidades já tiveram suas demandas atendidas pelo poder público no passado.²³ A Taxa de Limpeza Pública é mais abrangente que a Taxa de Coleta de Lixo por englobar outros serviços além da coleta e destinação final do lixo domiciliar, comercial, industrial e hospitalar. Esses serviços incluem a varrição, lavagem e capinação de passeios e o desentupimento de bueiros, entre outros serviços.²⁴ O contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel beneficiado pelo serviço. Como se observa a referida taxa está diretamente ligada à prestação de um serviço essencial, de contrapartida direta e altamente visível, que afeta a qualidade de vida da população local.

Observam-se diferentes valores para as Taxas de Limpeza e/ou Coleta de Lixo de algumas grandes cidades brasileiras. Os critérios para definição dos valores dessas taxas costumam ser complexos e geralmente levam em consideração a localização, tamanho e uso do imóvel, além da frequência mensal ou semanal de

22. Por meio dos dados da base do Finbra da Secretaria de Tesouro Nacional, selecionaram-se as receitas referentes tanto as taxas de prestação de serviços como as contribuições econômicas, pois a partir de 2003 houve um grande decréscimo das receitas de taxas em virtude da transferência da antiga Taxa de Iluminação Pública para a COSIP.

23. Na verdade, seria socialmente mais benéfico que o legislador ao emendar a Constituição para permitir a COSIP, mudasse o seu nome para Contribuição para Custeio e Investimento da Iluminação Pública. Desse modo, o município poderia realmente investir na ampliação da iluminação pública, não apenas no seu custeio.

24. Esses últimos serviços são considerados juridicamente poucos "divisíveis", isto é, sua utilidade não é apropriada exclusivamente pelo proprietário do imóvel em que se localiza a rua e a calçada beneficiada, mas também pelos pedestres e motoristas passantes em geral. Por isso, o judiciário brasileiro tem considerado que tais serviços não podem ser financiados por taxa específica, mas por impostos gerais e muitos municípios tem instituído apenas a Taxa de Coleta de Lixo.

coleta de lixo realizada. Em geral nas grandes cidades brasileiras, a Taxa de Coleta de Lixo ou Limpeza Pública – conforme o caso – variaram entre R\$ 1 a R\$ 2 por metro quadrado no imóvel residencial – estabelecimentos comerciais e hospitais os valores são bem mais altos. Exceção é Campinas, que chega a cobrar entre R\$ 7 e R\$ 9 por metro quadrado residencial, mas Curitiba e Belo Horizonte, por outro lado, cobram taxas únicas entre R\$ 140 e R\$ 240 para as residências. São Paulo aboliu a taxa em 2006, mas chegou a cobrar no curto período de existência da mesma, até R\$ 432 para as residências de mais alto padrão. Já em Brasília e Rio de Janeiro o valor máximo da taxa para imóveis residenciais foi de R\$ 230 e R\$ 560, respectivamente.

Com relação à abrangência da Taxa de Lixo ou de Limpeza Pública nos municípios brasileiros, de acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE de 2005, elas existiam em 52% dos municípios brasileiros. A presença de umas dessas taxas foi bastante escassa nas regiões Norte e Nordeste – somente 25% dos municípios –, mas ela está bastante presente nos municípios do Sul e Sudeste, em que 76% dos municípios declararam ter instituído pelo menos uma das duas taxas.

Taxas de poder de polícia

Segundo o Art. 145 da CF/88, a União, os estados e os municípios podem cobrar taxas, em razão do exercício do poder de polícia. Já o CTN em seu Art. 78 considera poder de polícia a atividade da administração pública que regula e fiscaliza alguma prática e que verifica o cumprimento das exigências legais. Como exemplo, tem-se a construção de um prédio ou a instalação de uma empresa que devem obedecer às leis de zoneamento e de segurança, cabendo à administração pública verificar o cumprimento das normas e conceder a autorização, licença ou alvará. Como exemplo de taxas municipais cobradas pelo exercício do poder de polícia, têm-se as taxas de inspeção sanitária, de obras em locais públicos, de alvará – cobrada em função da autorização para a instalação de um estabelecimento comercial –, de fiscalização de funcionamento comercial e de licença para anúncios de publicidade, entre outras. Podem-se citar também as taxas ambientais diversas – inclusive licenciamento ambiental –, de parcelamento do solo e de ocupação de vias e logradouros públicos, entre outras.

As principais taxas de poder de polícia em termos de importância e arrecadação seria a taxa de vigilância sanitária e a fiscalização de funcionamento. O valor dessas taxas podem variar com relação a tamanho, localização, número de empregados e principalmente setor de atuação do estabelecimento. A título de ilustração, a taxa anual de fiscalização de funcionamento se situou entre R\$ 70 e R\$ 1.500 por ano em Belo Horizonte, São Paulo e Salvador, salvo em alguns setores específicos e de acordo com o ramo de atividade e o tamanho do imóvel

do estabelecimento. No Recife e no Rio de Janeiro, há uma taxa anual única de R\$ 217 e R\$ 500, respectivamente, e em Natal e Brasília, há taxas máximas simbólicas de apenas R\$ 36 e R\$ 68, respectivamente.

A Contribuição para Custeio da Iluminação Pública

A Contribuição para Custeio da Iluminação Pública está prevista no Art. 149-A da Constituição Federal de 1988 e foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 39/2002. A principal justificativa para sua inserção constitucional era a dificuldade financeira dos muitos municípios com a despesa de iluminação pública, prejudicando o próprio processo de privatização das distribuidoras de energia elétrica. Anteriormente à emenda, a instituição pelos municípios da denominada Taxa de Iluminação Pública fora considerada ilegal pelo STF. Assim como a permissão do IPTU com alíquotas progressivas, foi necessário o esforço político de uma Emenda Constitucional para legalizar esse instrumento tributário urbano. Mesmo assim, aproveitando da fragilidade de muitos municípios, entidades de classe e até os próprios ministérios públicos estaduais tem tentado derrubar judicialmente as leis municipais que instituíram a COSIP, utilizando argumentos sobre sua injustiça, falta de divisibilidade,²⁵ aumento da carga tributária entre outros motivos. Felizmente, após a EC nº 39/2002 o STF tem confirmado a constitucionalidade da COSIP bem como os critérios de tributação adotados em que presume capacidade contributiva, como o nível de consumo e o tipo de usuário do serviço de energia elétrica.²⁶

O investimento em iluminação pública em áreas carentes de tais serviços tende a elevar o valor da propriedade imobiliária e a qualidade de vida das famílias, e por outro lado, gerar uma fonte de receita fácil de arrecadar e vinculada a esse gasto. Em 2005, 68% dos municípios brasileiros já tinham instituído a COSIP, pois como a taxa é cobrada diretamente na conta de energia elétrica dos consumidores, há grande facilidade e baixo custo financeiro na sua arrecadação, além do baixo custo político devido ao seu perfil indireto.²⁷ Também existe grande heterogeneidade dos valores da COSIP entre os municípios. São Paulo, Curitiba e Porto Alegre cobram valores simbólicos para as residências, entre R\$ 3 e R\$ 5 por mês e o Rio de Janeiro até fins de 2009 ainda não tinha

25. Argumentam que a COSIP tem natureza de taxa, que só pode ser usada como contrapartida de recebimento de um serviço divisível individualmente e não como para um bem público. Além disso, reclamam que o consumo de energia elétrica já é tributado pelo ICMS.

26. RE 573675, julgado em 25 de março de 2009.

27. Curiosamente o estado de São Paulo aparece com um nível menor de presença da contribuição – apenas 42% dos municípios paulistas –, juntamente com Bahia e Amazonas. Uma das hipóteses para esse fato pode ser que quando um município grande adota um determinado tipo de política os municípios menores e vizinhos passam a adotar posteriormente. No caso de São Paulo, a sua capital até 2003 não aplicava a referida contribuição, de forma que o custo político dos vizinhos seria alto.

instituído²⁸ a contribuição. Salvador e Natal já cobram valores bem mais altos, R\$ 18 e R\$ 56 respectivamente, porém limitam o imposto a 10% e 15% do valor da fatura. Interessante notar que no Nordeste a arrecadação tributária com Contribuições Econômicas – que é basicamente composta pela COSIP, segundo dados do Finbra – superaram a de IPTU em grande parte das cidades. Isso se deve ao baixo custo de sua cobrança se comparado ao IPTU, além do baixo índice de inadimplência, por já estar inserida na fatura de energia elétrica. O IPTU necessita de grande investimento para cadastramento das propriedades e avaliação imobiliária, além dos custos de cobrança. Além disso, em muitos municípios do Norte e do Nordeste há poucos recursos para dotar as escassas zonas urbanas de serviços públicos necessários, de acordo com o CTN, para tornar uma propriedade tributável pelo IPTU. Além disso, a COSIP também incide sobre imóveis rurais.

A Contribuição de Melhoria

A CM é um tributo que incide sobre a valorização imobiliária resultante de obras públicas e é muito importante em termos de equidade, pois um investimento público pode valorizar extraordinariamente um imóvel e conseqüentemente enriquecer o proprietário, sem que ele tenha feito esforço individual para isso. Nesse caso, a cobrança da CM geraria socialização dos custos dos investimentos urbanos que é financiado pelos tributos pagos por toda a sociedade e impedindo a privatização dos benefícios, quando tal investimento valoriza individualmente uma propriedade. A iniciativa de sua cobrança após um investimento público é bastante desafiante devido aos critérios legais existentes e ainda ao significativo conflito político e distributivo.

No tocante aos aspectos legais, em primeiro lugar, segundo o Decreto nº 195/1967 que regulamenta a Contribuição de Melhoria, o município deve publicar, antes de ser realizado o investimento público, um edital descritivo do projeto, com seu custo e a estimativa de valorização imobiliária gerada futuramente, após a conclusão da obra. Essa regra é um grande problema, pois a previsão *a priori* do impacto exclusivo do investimento no valor de mercado futuro dos imóveis é algo muito difícil de prever, gerando ampla possibilidade de contestação judicial.²⁹ O decreto também estipula que o tributo deve ser cobrado em parcelas anuais máximas de 3% do valor venal do imóvel, o que torna menos onerosa sua cobrança, mas pode em alguns casos impedir a repo-

28. Até o final da elaboração deste texto em 2009, o município do Rio de Janeiro aprovou a COSIP, porém uma liminar judicial suspendeu o tributo.

29. Nesse caso é muito importante a participação local no processo de tomada de decisão dos investimentos que gerem valorização imobiliária. O compromisso de pagamento da Contribuição de Melhoria por parte dos proprietários beneficiados poderia ser um critério na tomada de decisão de escolha e de redução de custo de vários projetos urbanos.

sição completa dos custos do investimento³⁰. Como investimentos urbanos podem valorizar exponencialmente uma propriedade, a atual regra de limitação da Contribuição de Melhoria de apenas 3% do antigo valor venal torna quase impossível a recuperação dessas “mais valias” fundiárias. Além disso, a atual legislação permite apenas a cobrança da Contribuição de Melhoria mediante investimentos públicos. Evidentemente mudanças na legislação urbana, que não envolvem gasto público diretamente, mas que podem valorizar de sobremaneira a propriedade, nos quais pode-se citar: alterações no perímetro urbano, na fração ideal, na densidade, no tipo de uso, entre outros fatores, não podem ser socializadas por meio da Contribuição de Melhoria. Nesse caso, de maneira menos eficiente, o IPTU poderia socializar esses ganhos com o aumento da sua base de cálculo, caso o município faça o seu dever de atualizar a sua Planta Genérica de Valores. Considera-se ainda que o Estatuto da Cidade trouxe novos instrumentos que também poderiam recuperar parte das “mais valias” fundiárias e que serão abordados na seção 3.

A arrecadação do tributo tem sido irrisória para a quase totalidade dos municípios brasileiros entre 2005 e 2007, mas há resultados um pouco melhores no Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Santa Catarina e um estudo de casos das cidades exitosas na arrecadação do tributo seria bastante interessante.

A Arrecadação das taxas e contribuições econômicas municipais

A tabela 12 abaixo mostra a arrecadação *per capita* das taxas e contribuições econômicas municipais por percentil do indicador, faixa populacional e grupo de grande região. Observa-se que a arrecadação das taxas foi similar à arrecadação do IPTU no Norte e Nordeste e em cidades de até 50 mil habitantes. Isso se justifica devido à facilidade na cobrança da COSIP como abordado anteriormente e em oposição a grande dificuldade dos municípios menores em cobrar IPTU. No ano de 2008, verificou-se que a arrecadação das taxas e contribuições econômicas municipais, o qual inclui a COSIP era maior que a do IPTU em 61% dos municípios do Brasil.

30. Por outro lado, a legislação não prevê se os 3% recaem sobre o novo valor venal valorizado ou o valor venal antigo, sendo necessária uma pesquisa sobre jurisprudências no tema. Evidentemente, com essa regra, municípios com valores venais muito defasados em relação ao mercado pouco recuperariam do investimento realizado.

TABELA 12

Arrecadação *per capita* das taxas e contribuições econômicas municipais (incluída a COSIP) por percentil, faixa populacional e grupo de grande região – Brasil, 1999-2008, média triênio

(Em R\$ de dez./ 2008 reajustados pelo IPCA)

Classe	Indicador	1999-2001	2002-2004	2005-2007	2008
Percentil	80% piores	5,29	5,91	10,34	12,03
	5% melhores	56,51	67,29	78,06	80,29
População (hab.)	Até 50 mil	9,99	11,19	16,84	18,15
	50-200 mil	23,02	26,17	31,70	33,66
	Acima 200 mil	31,83	38,44	44,38	45,47
Região	N/NE	11,02	11,90	18,04	21,05
	S/SE/CO	27,88	33,99	40,04	40,64
Total	–	22,16	26,13	32,25	33,90

Fonte: Finbra (STN).

3 OS INSTRUMENTOS URBANOS NÃO TRIBUTÁRIOS INSTITUÍDOS PELO ESTATUTO DA CIDADE

O desenvolvimento no âmbito brasileiro de instrumentos alternativos para financiamento do desenvolvimento urbano está calçado no processo histórico de construção de uma política urbana federal. A evolução desse tema teve como principal elemento indutor o processo de planejamento exclusivo corrente na década de 1970, onde a gestão do uso do solo discriminatório corrente levou ao desenvolvimento de uma cidade ilegal – aquela as margens do planejamento institucional, do provimento de serviços e do mercado legal de terras.

Essa dicotomia decorrente do processo tecnocrático de planejamento à época, que muitas vezes levou à aplicação de modelos urbanos e de planejamento extraídos de casos estrangeiros à realidade brasileira (MARICATO; FERREIRA, 2002), culminou no Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Esse movimento buscava promover um planejamento mais participativo e socialmente justo com a participação da sociedade na gestão municipal, com a recuperação da valorização imobiliária pelo poder público, com o plano diretor constituindo-se como principal instrumento do planejamento urbano municipal e do necessário reconhecimento das questões ambientais (MOTTA, *et al.*, 2009).

Esse movimento resultou na proposta de emenda à Constituição Federal de 1988, tendo como princípios a função social da propriedade e da cidade, o direito

à cidadania e à gestão democrática. Pela primeira vez, a questão urbana foi tratada na Constituição, sendo um marco no que tange à política urbana federal. Os Arts. 182 e 183 da CF/88 definiram, entre outros elementos, a responsabilidade do poder público municipal de desenvolver a política urbana por meio do seu principal instrumento – o Plano Diretor, além de consagrar no seu texto a função social da propriedade urbana.

A função social da propriedade constitui-se como uma mudança de paradigma na temática urbana, apesar da sua menção na Constituição de 1967 (SILVA, 2006). Em suma, o princípio da função social modifica a natureza da propriedade privada, garantindo que os direitos individuais devam servir de instrumento para a construção do interesse coletivo (SILVA, 2006; MOTTA *et al.*, 2009). O imóvel urbano, independente da questão de titularidade, deve cumprir sua função social para a cidade, de forma que a coletividade seja a principal beneficiária das ações decorrentes do planejamento urbano.

Um importante aspecto previsto na CF é a definição do Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, criando a obrigatoriedade para municípios acima de 20.000 habitantes desenvolvê-lo. A CF ainda introduziu a aplicação de alguns instrumentos urbanísticos de planejamento com a finalidade de garantir a função social da propriedade urbana, tais como o parcelamento ou edificação compulsório, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Apesar de prevista na Constituição, a aplicação dos instrumentos urbanísticos foi morosa por razões diversas, ora pela falta de coesão entre os atores atuantes no território, ora pela dificuldade de regulamentação e capacidade técnica no âmbito municipal. Dados da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros: Gestão Pública 2001 (IBGE, 2003) demonstra que até 2001 apenas 17,63% dos municípios brasileiros apresentavam o Plano Diretor como instrumento básico da política urbana municipal, 18,8% aplicavam o IPTU Progressivo no Tempo e 6,65% o instituto do Solo Criado – outorga onerosa do direito de construir. Ressalta-se que Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2003) é realizada a partir da aplicação de um questionário aos gestores municipais, sendo passível a existência de falhas de preenchimento ou de má compreensão dos temas.

Após 2001, foi aprovada a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamentou o Capítulo da Política Urbana na CF, e estabeleceu as diretrizes gerais dessa política. O estatuto, no seu Art. 4º define uma série de instrumentos de política urbana com objetivos distintos, abrangendo desde aqueles que tratam do planejamento em escala nacional, regional e metropolitana como também aqueles que focam a escala territorial municipal.

A aprovação dessa lei ampliou os instrumentos urbanísticos previstos desde a Constituição Federal, podendo classificá-los em três grupos (BRASIL, 2001): *i)* aqueles destinados a induzir o uso e ocupação do solo; *ii)* aqueles destinados à regularização de áreas urbanas; e *iii)* aqueles destinados a institucionalizar o processo de gestão. De certo, a relação entre o financiamento da política urbana e os instrumentos é mais clara para o primeiro conjunto, em que é explícita a relação e interação entre a regulação urbanística com a lógica de formação de preços no mercado imobiliário e o caráter de recuperação da mais-valia imobiliária deflagrada pelo processo de planejamento.

Com os instrumentos do primeiro grupo se busca não somente conter o processo especulativo, caracterizado sob a forma de retenção de imóveis urbanos, como também induzir o uso do solo urbano a partir da separação entre o direito de propriedade com o de construir, seguindo o conceito do Solo Criado.³¹ Os instrumentos que se enquadram nesse conjunto são o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos, o direito de superfície, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, a operação urbana consorciada e a transferência do direito de construir. Nesse grupo de instrumentos, discriminados no quadro 1.

QUADRO 1

Instrumentos legais destinados à indução do uso e à ocupação do solo no Brasil

Instrumento	Descrição
Parcelamento, edificação e utilização compulsórios	Este instrumento visa induzir a ocupação de áreas urbanas com reconhecida infraestrutura instalada e que se encontra subutilizada. Para sua aplicação é necessário identificar na cidade quais zonas incidirá o instrumento, além de definir o critério de subutilização no Plano Diretor ou em lei dele decorrente. Sua aplicação não deve estar desarticulada com outros instrumentos previstos no estatuto, na medida em que esse instrumento é o primeiro ato para a utilização de instrumentos como o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.
IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública ¹	O IPTU progressivo no tempo é aplicado quando o prazo estipulado pela aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios não é observado. O princípio é a majoração das alíquotas do IPTU no prazo de cinco anos consecutivos, observado o limite máximo legal de 15%. Caso o proprietário do imóvel não dê a utilização prevista no Plano Diretor no prazo, o município poderá manter a cobrança até que seja dada utilização ao imóvel ou até a sua desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública. A aplicação do conjunto dos instrumentos – parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública não tem finalidade arrecadatória.
Direito de preempção	O Direito de preempção consiste no direito de preferência do município para aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação entre particulares, em áreas indicadas em lei baseada no Plano Diretor, cuja finalidade seja para regularização fundiária, execução de programas habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento da expansão urbana, implantação de equipamentos públicos comunitários, de espaços públicos de lazer, de unidades de conservação ou para proteção de outras áreas de interesse ambiental, histórico, cultural ou paisagístico.

31. A Carta de Embu (1976) define como solo criado toda edificação construída acima do coeficiente de aproveitamento único, seja pela utilização do espaço aéreo como de subsolo. Essa separação, já amplamente utilizada em outros países, distingue o direito de propriedade do direito de construir, sendo esse último dependente de regulação municipal.

Direito de superfície	Consiste no direito de utilizar o solo, subsolo e o espaço aéreo de um dado terreno que pode ser outorgado pelo seu proprietário a terceiro, na forma de um contrato específico. O princípio de sua compreensão é a distinção entre a propriedade do solo e o seu uso, não havendo correspondência entre a figura do superficiário com a do proprietário. Após o término do contrato o proprietário retoma a propriedade plena do seu bem.
Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso	A outorga onerosa do direito de construir parte do princípio do solo criado consiste na possibilidade de construção acima do coeficiente de aproveitamento básico estabelecido. Nesse sentido, o Plano Diretor deve definir as áreas de incidência, além dos limiares de coeficientes pelo qual os proprietários podem construir mediante contrapartida financeira. Analogamente, é possível a aplicação da lógica deste instrumento à alteração de uso do solo, em que a variação do valor do solo do uso correspondente consiste em sua base de cálculo.
Transferência do direito de construir	A relação entre o direito de propriedade e o direito de construir é base de aplicação desse instrumento. O potencial de construção do lote é transferível e alienável a outro localizado em determinada zona passível de recebimento de potencial construtivo. Sua aplicação restringe-se aos imóveis considerados necessários para fins de implantação de equipamentos urbanos comunitários, de preservação e destinados a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. O estatuto ainda prevê o benefício da transferência aos proprietários que doem o seu imóvel, ou parte dele, ao poder público, como forma de incentivo ao ato.
Operação urbana consorciada	O estatuto define a OUC como sendo um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo município, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. Para viabilizar os investimentos públicos, é permitida a modificação de índices urbanísticos e das normas edilícias, alterando o previsto anteriormente em função da infraestrutura instalada e prevista pelo seu plano de operação, aprovado por lei específica. O arranjo legal e financeiro está correlacionado com o adiantamento de receita a partir da emissão de títulos e pela captura da mais valia imobiliária por parte do estado. Nesse sentido, a emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), alienáveis em leilão pelo município e controlado pela Câmara de Valores Mobiliários, são responsáveis pela geração de receita a partir de um estoque construtivo definido na operação.

Nota: ¹ O controle de vacâncias especulativas é o grande objetivo deste instrumento pois induz os proprietários a empreenderem nos seus imóveis, aumentando a oferta e consequentemente na redução dos valores no mercado imobiliário. Um ponto de destaque é o prazo de implantação, o que justifica, em parte, sua baixa aplicação; da notificação à majoração da alíquota do IPTU são três anos, segundo o estatuto, além de cinco anos para desapropriação, o que dificulta seu uso no âmbito do município.

Um ponto importante, no que tange ao financiamento da Política Urbana refere-se à obrigatoriedade dada pelo estatuto à destinação dos recursos municipais advindos da aplicação dos instrumentos urbanísticos citados no quadro 1, que devem ser aplicados exclusivamente em ações decorrentes dessa política, sendo a diferença básica para outros instrumentos clássicos de arrecadação citados nesse artigo. Um dilema, no entanto, apresenta-se na natureza da aplicação dos instrumentos dependente dos interesses administrativos municipais: o seu uso pode ter tanto caráter de regulação do ordenamento territorial, na medida em que permite o controle do uso e ocupação do solo, como financeiro, caracterizando mais uma forma de arrecadação para o município (SILVA, 2006). Compreende-se que esses dois princípios não são excludentes entre si, mas devem ser equalizados para maximizar o seu efetivo uso.

A análise não tem finalidade de ser extensiva a todos os instrumentos previstos no estatuto, tratando-se nesse caso exclusivamente da Outorga Onerosa do Direito de Construir no contexto urbano brasileiro, sendo realizada uma

descrição dos objetivos e teorias inerentes ao instrumento em tela, além de uma breve comparação com o IPTU, instrumento tributário vinculado à propriedade responsável por parte da receita municipal nos grandes municípios brasileiros.

3.1 A outorga onerosa do direito de construir

A outorga onerosa do direito de construir é correlacionada com o princípio do Solo Criado citado anteriormente, que determina a possibilidade do proprietário de construir acima do coeficiente básico do seu terreno. Para uma melhor compreensão do instrumento, faz-se necessário analisar a lógica deste princípio a partir dos casos estrangeiros de aplicação.

Na França (SILVA, 2006), o poder público estabeleceu um “teto legal de densidade”, que consiste no limite máximo de construção para o terreno. Acima deste limite, o proprietário deve adquirir esse direito da municipalidade, pagando por esse o valor de solo natural. Um aspecto interessante é que a Lei Francesa nº 72-1.328, de 31 de dezembro de 1975, determinou um coeficiente unitário para todo o país, excetuando-se Paris, onde o coeficiente é igual a 1,5 – é possível construir uma vez e meia a área do terreno sem o pagamento da contrapartida ao estado. A natureza da aplicação do instrumento perdeu-se no tempo a partir da delegação, a cada localidade, do estabelecimento do limite de densidade e da prerrogativa de sua aplicação ou não. Já nos Estados Unidos a experiência teve origem do Plano de Chicago (SILVA, 2006) com a finalidade de preservação do patrimônio histórico. Nesse, o proprietário aliena o potencial construtivo de seu imóvel, que pode ser utilizado em outro local na cidade, o que consiste na Transferência do Direito de Construir.

No Brasil, o instrumento vem sendo aplicado de forma dispersa, com dois períodos distintos: um anterior à década de 1990 e outro posterior a essa data (BRASIL, 2001). Na primeira fase, a aplicação ocorreu para fins de preservação do patrimônio histórico em São Paulo e Curitiba, com a transferência do Potencial Construtivo dos imóveis assim classificados para imóveis situados em outras regiões na cidade.

O município de São Paulo ampliou a aplicação desse conceito para remoção de favelas e criação de unidades habitacionais de interesse social, a partir da parceria com os proprietários dos terrenos onde as favelas estavam anteriormente inseridas – sendo denominadas Operações Interligadas. Por esse instrumento, os proprietários teriam os índices urbanísticos modificados/flexibilizados em troca de construções de unidades imobiliárias de habitação de interesse social. Já para a segunda fase, observa-se a implementação no âmbito municipal do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir, com experiências em Porto Alegre, Curitiba, Brasília e Natal (BRASIL, 2001).

O instrumento, por sua vez, passa a incorporar as características intrínsecas à sua aplicação – ora com objetivo de gerar receita ao município, ora com a finalidade de ordenar o uso e ocupação do espaço urbano. Um exemplo claro onde houve o desvirtuamento de aplicação ocorreu em parte das Operações Interligadas em São Paulo citadas anteriormente. No período de 1988 a 1998, foram promovidas 328 operações, rendendo US\$ 122,5 milhões (CYMBALISTA; SANTORO, 2006); desse total apenas US\$ 22 milhões foram utilizados para habitação de interesse social. A vinculação ao segundo objetivo, que é o de ordenamento territorial e redução das desigualdades socioespaciais, acabou não ocorrendo, sendo o instrumento utilizado para obtenção de recursos para um estado carente de receita.

Ainda, Cymbalista e Santoro (2006) explicitam que a aplicação da Outorga ou Solo Criado apenas tem efetividade nas cidades com mercado imobiliário dinâmico, onde a venda do potencial construtivo adicional ou a flexibilização de usos maximiza os ganhos do mercado imobiliário. Ainda, há uma necessidade conjunta da aplicação desse instrumento com a criação de fundos destinados ao desenvolvimento urbano, de forma que o recurso captado não seja utilizado para outros fins, estando vinculado às diretrizes da política urbana municipal.

Outorga onerosa do direito de construir no estatuto da cidade

O Estatuto da Cidade incorpora os instrumentos urbanísticos presentes há tempo nas questões urbanas federais e municipais. A previsão legal da Outorga Onerosa do Direito de Construir nessa lei ampliou a possibilidade de sua aplicação para aqueles municípios que tem obrigatoriedade de desenvolvimento do Plano Diretor. O Art. 28 do estatuto estabelece que o Plano Diretor, instrumento básico da política urbana, defina as áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico, mediante contrapartida prestada pelo beneficiário. Esse coeficiente poderá ser único ou diferenciado para todo o território. Outro aspecto que merece atenção refere-se à possibilidade de alteração de uso via pagamento de contrapartida financeira. Ressalta-se que essa alternativa é tão importante quanto a própria alteração do potencial construtivo, já que a mudança de uso do solo implica valorização do solo em razão dos distintos usos previstos em uma dada área urbana.

O estatuto estabelece ainda as condições e limitações para a aplicação dos recursos advindos das contrapartidas financeiras obtidas pelo instrumento. O caráter de geração de receita para o município fica restrito, já que a aplicação dos mesmos vincula-se legalmente ao fomento da política urbana municipal, conforme explicita os incisos I ao VIII, transcritos abaixo:

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais;
- III – constituição de reserva fundiária,
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; e
- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

A dicotomia entre a finalidade de arrecadação e a de ordenamento do uso do solo deve ser equalizada no âmbito municipal, principalmente avaliando as condições das contas públicas. Dessa forma, conforme balanceamento dos objetivos políticos, das diretrizes de planejamento urbano e da participação comunitária – de acordo com princípio do estatuto – pode-se determinar uma melhor aplicação do instrumento.

Um aspecto importante relativo ao mesmo refere-se à responsabilidade municipal de estabelecer a metodologia de cálculo das contrapartidas financeiras. Observa-se uma diversidade de metodologias e valores para cálculo das contrapartidas, que podem identificar não somente o nível de investimento público em infraestrutura ou a indicação de áreas onde se deseja intensificar a ocupação. É importante ressaltar que a aplicação pura e simples deste instrumento desarticulada dos objetivos da política urbana ou do planejamento estratégico municipal está fadada ao fracasso, pois dificilmente atenderá aos objetivos e aos princípios de sua aplicação.

A outorga onerosa do direito de construir e sua aplicação municipal

A efetividade do instrumento não está atrelada exclusivamente à uma política urbana federal, mas à capacidade técnica e ao interesse político municipal para tal. Destarte, observa-se a aplicação do instrumento em alguns municípios brasileiros. Ressalta-se que para o mesmo ser aplicado deve haver respaldo legal municipal, ou seja, o Plano Diretor do município deve prevê-lo nas suas normativas além da regulamentação por lei específica conforme estabelece o estatuto.

Segundo o IBGE (MUNIC, 2008), 1.144 municípios possuem legislação referente ao instrumento, no entanto, sabe-se que a previsão legal dos mesmos não implica sua aplicação municipal. Comparando com a pesquisa realizada em 2001 (IBGE, 2003), observa-se uma evolução de aproximadamente 310%, já que naquele período apenas 370 municípios declaram que possuíam o instrumento.

Como não existe uma base de dados consolidada relativa à aplicação desse instrumento, para efeito dessa análise, será realizado um exercício comparativo, porém não extensivo, da experiência de alguns municípios que possuem o instrumento Outorga Onerosa no seu conjunto normativo urbano como, por exemplo, São Paulo, Natal e Brasília. Vale citar que a análise não tem como finalidade avaliar a metodologia utilizada para determinar os valores devidos, apenas definir, em um primeiro momento, um panorama geral da aplicação municipal desse instrumento.

3.1.1 O caso de São Paulo

No município de São Paulo, a Outorga Onerosa foi criada com a finalidade de ser aplicada para toda a região urbana, excetuando-se as áreas definidas como Operações Urbanas Consorciadas – que possuem regulamentação própria, conforme legislação federal e municipal. Nesse sentido, a Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2001, regulamentado pelo Decreto Municipal de nº 43.232, de 22 de maio de 2003, estabelece as regras para aplicação deste instrumento (GAIARSA; MONETTI, 2007), que comumente corresponde a um percentual do valor venal do imóvel, necessário para obtenção da licença de construir.

Segundo dados da Prefeitura Municipal de São Paulo, entre os anos de 2005 e 2009 houve um captura de valor pela cobrança de outorga onerosa, conforme previsto no Plano Diretor, no valor de R\$ 420,4 milhões; enquanto R\$ 25,1 milhões foi decorrência da aplicação da Lei de Anistia, que está vinculada a regularização de imóveis em desconformidade com a legislação edilícia no município – a compra de potencial construtivo para fins de ajustar as construções desconformes (tabela 13).

TABELA 13
Recursos arrecadados outorga onerosa e IPTU – São Paulo
 (Em R\$ milhões nominais)

Ano	Outorga onerosa Plano Diretor	Outorga onerosa Anistia	Total (A)	IPTU – Receita Orçada (B)	Relação A/B (%)
2005	41,07	2,43	43,50	2.332,86	1,86
2006	64,73	4,25	68,98	2.826,92	2,44
2007	99,94	4,49	104,42	2.925,15	3,57
2008	118,13	6,98	125,11	2.964,56	4,22
2009	96,58	6,97	103,55	3.161,40	3,28
Total	420,44	25,13	445,57	14.210,89	3,14

Fonte: Secretaria Municipal de Fazenda São Paulo (2010).

Comparativamente à arrecadação do Imposto de Propriedade Territorial Urbano para o mesmo período, observa-se que a receita proveniente da aplicação do instrumento Outorga Onerosa equivale a 3,14% do total arrecadado, o que representa um montante considerável tendo em vista a vinculação da aplicação do recurso com as diretrizes de política urbana municipal.

No município de São Paulo, no ano de 2008, por exemplo, as despesas com a Rubrica 15 (Urbanismo), totalizaram R\$ 3,11 bilhões, sendo desse total R\$ 413 milhões para Investimento Habitacional. Nessa situação, aproximadamente 30% do montante necessário para habitação é passível de ser financiado com recursos da outorga onerosa. Logicamente, a situação de São Paulo, em decorrência do porte do município é dispare em comparação com grande parte da realidade brasileira, não somente em termos de volume arrecadado como da organização dos dados e do histórico de arrecadação pelo município.

3.1.2 O caso do Distrito Federal

O caso do Distrito Federal é peculiar, pois a aplicação do instituto do solo criado está vinculada a dois instrumentos específicos: ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), aprovado pela Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, e ao Plano Diretor Local (PDL), vigente para cada região administrativa – divisão de planejamento interna ao Distrito Federal –; ressalta-se que os atuais PDLs vigentes são os válidos até a regulamentação do instrumento conforme previsão do atual Plano Diretor do Distrito Federal. O PDL determina, entre outros elementos a aplicação da outorga, suas áreas de incidência e método de cálculo. Assim, do universo de 29 regiões administrativas atualmente existentes no DF, apenas cinco a aplicam, situadas nas áreas em que existem PDL.

Há no DF um histórico de aplicação do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso. A diferença básica entre os dois instrumentos refere-se ao objeto da negociação – a primeira faz referência ao valor equivalente ao potencial construtivo adicional autorizado pela administração pública, enquanto o segundo refere-se à diferença de valor dos terrenos segundo sua classe de uso – residencial, comercial, uso misto ou institucional, por exemplo.

Segundo dados fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, observam-se dois períodos distintos de arrecadação, um período inicial até 2007 e o segundo posterior à data. O montante arrecadado no primeiro período no que tange a outorga de alteração de uso é de R\$ 1,01 milhão, que comparando com o IPTU do mesmo período, corresponde a apenas 0,20% do valor total arrecadado. No segundo período, há uma elevação do valor arrecadado, resultando em R\$ 36,73 milhões, valor equivalente a 5,21% do IPTU para o mesmo período (tabela 14). Não se obteve dados para o ano de 2007, sendo essa a justificativa para o não tratamento dos mesmos.

TABELA 14

Recursos arrecadados, outorga onerosa e IPTU – Distrito Federal

(Em R\$ milhões nominais)

Ano	Outorga onerosa de alteração de uso (A)	Outorga onerosa do direito de construir (B)	IPTU – Receita Orçada (C)	Relação (A+B)/C (%)
2005	0,28	–	235,88	0,12
2006	0,72	–	257,60	0,28
2007	nd	nd	276,63	–
2008	9,80	7,06	340,22	4,96
2009	12,77	7,10	364,85	5,45
Total			1.475,18	3,14

Fonte: Secretaria de Fazenda do DF e Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (2010).

A justificativa para disparidade entre os dois períodos refere-se à centralização pós-2007 da cobrança da Outorga Onerosa do Direito de Construir em um único órgão do governo, pois anteriormente era realizado por cada entidade administrativa responsável pela gestão da região administrativa. Os recursos decorrentes da ONALT e Odir são depositados no Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal (FUNDURB), conforme Lei Complementar nº 800, de 27 de janeiro de 2009, cujo recurso é destinado exclusivamente às ações decorrentes da Política Urbana.

3.1.3 O caso de Natal

No município de Natal, a Outorga Onerosa é prevista desde o Plano Diretor de 1994 (Lei Complementar nº 7/1994), aplicável em toda a Zona Adensável do município. Com isso, previa-se o adensamento mediante cobrança além do limite legal estabelecido à época, de 180 hab./ha ou coeficiente de aproveitamento básico de 1,8, no limite do estoque do potencial construtivo de cada bairro (BENTES; GÓIS, 2004). O Plano Diretor foi revisado, consubstanciado na Lei Complementar nº 82/2007, e neste a outorga é válido apenas para a zona adensável, sendo o valor da contrapartida correspondente à monetarização da diferença entre o coeficiente de aproveitamento básico válido para toda a zona urbana e os coeficientes definidos pontualmente para essa zona.

Em termos de arrecadação, observam-se dois períodos distintos na aplicação da outorga onerosa em Natal: o primeiro até o ano de 2004 e o segundo período posterior a esse ano. No primeiro, foram arrecadados R\$ 1,84 milhão (BENTES; GÓIS, 2004), aproximadamente R\$ 184 mil ao ano (tabela 15). Após esse período, observa-se um aumento de volume financeiro arrecadado, com valor anual médio de R\$ 2,3 milhões de reais, e um aumento da quantidade de empreendimentos licenciados que demandam o uso da outorga onerosa.

TABELA 15
Recursos arrecadados outorga onerosa e IPTU – Natal
 (Em R\$ milhões nominais)

Ano	Outorga Onerosa – Plano Diretor ¹ (R\$) (A)	Número de empreendimentos	IPTU Receita Orçada ² (B)	Relação A/B (%)
Até 2004	1,84	63	–	
2005	1,20	24	–	–
2006	1,26	34	26,04	4,85
2007	2,38	36	28,91	8,22
2008	3,18	69	32,63	9,76
2009	3,85	66	39,29	9,80
Total	13,72			–

Fonte: Bentes e Góis (2004) e SEMURB (2010).

Nota:¹ Os dados provenientes da Outorga Onerosa foram fornecidos pela Secretaria de Urbanismo do Município de Natal em fevereiro de 2010.

² Os dados provenientes da aplicação do Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbano têm como fonte de referência a Lei Orçamentária Anual dos anos de 2006, 2007, 2008 e 2009, Lei no 5.897, de 26 de dezembro de 2008, respectivamente.

O IPTU representa o equivalente a 3,7% da receita total do município em 2009 (NATAL, 2008), enquanto o valor arrecadado da outorga representa aproximadamente 10% do total do IPTU para o período. Isso demonstra a importância dos recursos provenientes dos instrumentos urbanísticos, tendo em vista a vinculação à política urbana conforme estatuto.

Tome-se como exemplo o valor previsto para o programa Desenho da Cidade, que tem como objetivo estabelecer mecanismos e instrumentos necessários à regulação urbanística e fundiária, como forma de garantir um adequado uso e ocupação do solo urbano (Lei nº 5.897, de 26 de dezembro de 2008). Esse programa prevê um gasto de 7,9 milhões de reais para 2009, distribuídos em ações desde a “adequação e divulgação da legislação urbanística e ambiental”, previsto por R\$ 17 mil, à “construção de unidades habitacionais” com previsão de R\$ 4,23 milhões. Nesse conjunto, o valor da receita decorrente da outorga financia quase metade do orçamento previsto para o programa – atendendo a finalidade para qual foi criado.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto mostrou que há um grande potencial de incremento da arrecadação própria dos municípios, pois em 5% dos municípios brasileiros a arrecadação tributária *per capita* é dez vezes superior aos 80% dos municípios brasileiros com piores indicadores. Por outro lado, a situação já foi bem pior, considerando que houve um crescimento real médio de 100% na arrecadação própria dos municípios brasileiros no triênio 1999-2001 para o triênio 2006-2008. Os municípios

do Norte e Nordeste tiveram um crescimento real superior a 300% entre 1999 e 2008, mas devido aos seus baixíssimos indicadores, os municípios do Sudeste ainda tinham uma arrecadação própria *per capita* três vezes superior em 2008. Essas diferenças regionais foram ainda mais marcantes com relação ao IPTU. Isso denota que não é apenas a baixa base tributária e uma elevada dependência das transferências nas receitas que explica a baixa arrecadação própria. Provavelmente fatores como cultura fiscal e a necessidade de capital humano e investimentos para incrementar a arrecadação própria são fatores muito relevantes. De fato, os municípios com melhores indicadores de arrecadação própria são aqueles que mais recebiam transferências governamentais.

O IPTU apresentou uma série de problemas, não obstante o seu grande potencial arrecadatório e de uso em política urbana. Cada municipalidade tem autonomia para determinar o valor e a estrutura de alíquotas, mas o excesso de isenções e descontos, a inadimplência, aliada a Plantas Genéricas de Valores defasadas tornaram a arrecadação do IPTU muito baixa na maior parte dos municípios brasileiros. De fato, a POF 2002-2003 constatou que apenas 32% dos domicílios brasileiros pagavam IPTU, estes concentrados nos imóveis de maior valor. A carga tributária do IPTU foi globalmente progressiva, porque os contribuintes de fato do imposto eram os que possuíam os imóveis mais valorados. Porém, quando se analisa somente o universo dos contribuintes, verificou-se que os contribuintes de imóveis de valores mais baixos – até o percentil 50 – sofriam uma tributação cinco vezes superior aos que estavam na classe dos 10% mais valorados imóveis do Brasil. A arrecadação do IPTU também foi muito concentrada no Centro Sul, concentração bem maior que os indicadores de PIB, renda *per capita* e do próprio patrimônio imobiliário urbano residencial – que é base de cálculo do imposto, juntamente com as propriedades imobiliárias não residenciais –, o que mostra que os municípios do Norte e do Nordeste poderiam aumentar em muito a arrecadação do IPTU e que o fator regional é extremamente impactante na arrecadação do imposto. Como regra geral, todos os municípios brasileiros deveriam aumentar a base tributária do IPTU, inserindo mais imóveis, antes isentos ou inadimplentes, ao universo de contribuintes. A baixa proporção de contribuintes do IPTU é o principal responsável pelo seu baixo dinamismo. Tentativas de aumento do IPTU, incluindo a alteração das alíquotas e as discussões nas câmaras de vereadores locais de alteração nas Plantas Genéricas de Valores é um processo político muito custoso ao Executivo municipal. Sobre tudo se as PGVs não são alteradas há muito tempo – algumas capitais estaduais não atualizam a PGV há mais de uma década –, o que no caso de uma readequação dos valores venais aos de mercado, ocasionaria elevações abruptas no imposto lançado nas zonas da cidade que sofreram valorização.

O ISS tem se apresentado como uma grande fonte de receita das grandes cidades brasileiras. De fato, o imposto em 2008 representou cerca de 20% das receitas das cidades com população acima de 1 milhão de habitantes e a regulamentação do imposto pela Lei Complementar nº 116/2003 ampliou em muito a lista de serviços tributáveis pelo ISS, que antes estava inserida no ultrapassado Decreto-Lei nº 406/1968. Infelizmente no Brasil, o ISS é um imposto de caráter cumulativo e assim o será, pois é quase impossível regular uma sistemática de débitos e créditos tributários para corrigir a cumulatividade em um imposto municipal. Apesar de afetar a cadeia produtiva, a legislação federal, para atenuar essas distorções e reduzir a guerra fiscal, estabeleceu um intervalo mínimo e máximo de alíquotas entre 2% e 5%, valores bem mais baixos que o ICMS estadual. Na realidade, a alíquota mínima de 2% pouco afetou a guerra fiscal, pois os municípios podem conceder reduções e isenções tributárias que torna a alíquota efetiva do imposto nula ou quase nula. As alíquotas dos bens e serviços tributáveis pelo ICMS é bem superior aos serviços tributáveis pelo ISS o que gera iniquidade, pois serviços são um item importante da cesta do consumo da população mais rica. De fato, o trabalho mostrou que entre os 50% mais pobres os serviços representaram 5,3% do orçamento e entre os 10% essa participação foi o dobro. Nas discussões sobre reforma tributária, esses fatores deveriam ser levados em consideração, e uma fusão do ISS com o ICMS traria bastantes benefícios do ponto de vista distributivo e de eficiência. No caso, há elevados custos políticos, pois ocasionaria uma perda da autonomia municipal, com a necessidade de implementação de medidas compensatórias.

As taxas urbanas, que compreendem principalmente as Taxas de Coleta de Lixo e limpeza pública, a Contribuição para Custeio da Iluminação Pública e as taxas de fiscalização da atividade econômica (poder de polícia), podem muitas vezes incrementar o investimento de atividades municipais específicas, sem as vinculações obrigatórias para a saúde, educação ou pagamento da dívida pública. No caso da COSIP, sua arrecadação é bastante alta em muitas cidades pequenas, que não conseguem arrecadar IPTU eficientemente, pois é um tributo cobrado na conta de energia elétrica. Esse fato é realidade até no município de Natal, onde a arrecadação de IPTU foi apenas 15% maior que a da COSIP em 2008.

Com relação aos instrumentos não tributários para financiamento da política urbana, existe um potencial latente de aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, mais especificamente da Outorga Onerosa, para fins de controle do uso e ocupação do solo e para financiamento da política urbana municipal, já que apenas 20% dos municípios brasileiros preveem no seu arcabouço legal esse instrumento, mas o que não implica sua efetiva aplicação. A efetividade de aplicação, e o retorno financeiro desse instrumento estão vinculados ao porte da cidade, do seu mercado imobiliário além do histórico de

planejamento urbano, como são, por exemplo, os casos de São Paulo e Brasília. A relação entre o potencial construtivo adicional e o retorno financeiro decorrente é um cálculo realizado pelos empreendedores urbanos no momento da tomada de decisão sobre a localização dos investimentos no território, estando vinculado, portanto, com a dinâmica econômica da cidade.

Depreende-se do texto que as experiências de aplicação desses instrumentos ainda são incipientes nacionalmente. Quando os mesmos são aplicados não se constituem como uma fonte financeira relevante para prefeitura, tanto em razão do montante auferido – nos casos de São Paulo e Distrito Federal o valor corresponde a aproximadamente 5% do total do IPTU arrecadado, e no caso do município de Natal equivale a aproximadamente 10% do IPTU – ou da sua previsibilidade, pois o recurso não pode ser contabilizado, a priori, no início do ano fiscal. De certo, a principal natureza desses instrumentos não é “financeira”, como outros destacados no texto, a exemplo do ISS ou do próprio IPTU, mas é uma ferramenta política atrelada aos princípios definidos nos planos diretores urbanos municipais, na qual é passível de recuperar parte das mais-valias imobiliárias decorrentes dos investimentos públicos ou orientar o processo de ocupação do território.

Um aspecto importante é a inexistência de um banco de dados federal das experiências relativas ao uso dos instrumentos urbanísticos, o que dificulta o controle e a avaliação da aplicação dos mesmos. Esse fato torna proibitivo o acompanhamento, principalmente referente à vinculação das receitas com as despesas previstas para as ações da política urbana, que devem ser aplicados para fins específicos conforme estabelece o Estatuto da Cidade, ratificados pelos Planos Diretores de cada cidade.

Para formatação desse banco, deve-se buscar uma padronização da forma de inserir as receitas decorrentes dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade na contabilidade pública. Cada município trata essa receita de um modo: em São Paulo a receita decorrente da Outorga Onerosa do Plano Diretor e da Lei de Anistia é contabilizada na rubrica 2590.01.13 e 2590.0114, sendo classificada como Outras Receitas (BRASIL, 2007), enquanto no Distrito Federal, utiliza-se a rubrica 1990.12.00 e 1990.11.00 para contabilizar as receitas da Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Alteração de Uso, classificadas como Receitas Diversas.

Enfim, esse grande conjunto de instrumentos, tanto os aqui denominados clássicos quanto aqueles previstos pelo Estatuto da Cidade, permite definir um panorama, sem ser extensivo, das alternativas municipais para auferir recursos para seu financiamento. Cabe destacar, nesse sentido, que a principal distinção entre os dois conjuntos é a destinação dos recursos – enquanto no primeiro o município tem liberdade de uso, o segundo é exclusivo para o financiamento da política urbana sendo, portanto, mais restritivo, porém mais equitativo.

REFERÊNCIAS

ABNT. **NBR 14653-2**: Avaliação de Bens. Parte 2: Imóveis Urbanos. Rio de Janeiro, Maio 2004.

AFFONSO, R. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. **Em Perspectiva**, São Paulo, 10(3), 1996.

BENTES, D.; GÓIS, F. Outorga onerosa: análise a partir do Plano Diretor de Natal – Lei Complementar 007/94. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 3. Recife: IBDU, 2004. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/imagens/outorgaOnerosa.pdf>>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior; Sedu(PR); CEF; Instituto Polis, 2001.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Receitas públicas**: manual de procedimentos aplicado a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. 3. ed. Brasília: Coordenação-Geral de Contabilidade, 2006.

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Finanças do Brasil (Finbra)**. Brasília, 2008. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios>.

CARVALHO JR. **Aspectos distributivos do IPTU e do patrimônio imobiliário das famílias brasileiras**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1417).

CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. Outorga Onerosa do Direito de Construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação. *In*: SEMINÁRIO PROJETOS URBANOS CONTEMPORÂNEOS NO BRASIL. São Paulo: Universidade São Judas, 2006. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/download/246.pdf>>.

EUSTÁQUIO, J.; REIS, P. T.; REIFF, L. O. **Distribuição de riqueza imobiliária e de renda no Brasil**: 1992-1999. Rio de Janeiro: Ipea/Dimac, 2001 (Seminários Dimac/ Ipea, n. 75).

FURTADO, F.; SMOLKA, M. (Ed.). **Recuperación de Plusvalías en América Latina**: alternativas para el desarrollo urbano. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Lincoln Institute of Land Policy, 2001 (Colección Eurelibros).

GAIARSA, C. M.; MONETTI, E. CEPACS e Outorga Onerosa: uma análise comparativa. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA LATIN AMERICAN REAL ESTATE SOCIETY – LARES, 7., São Paulo, 2007.

HAVEMAN, M.; SEXTO, T. **Property Tax Assessment Limits**: Lessons from Thirty Years of Experience. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2008.

IBAM. LAM. **Tributos imobiliários**: carga tributária. Rio de Janeiro, abr. 2008.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**: gestão pública 2001. Rio de Janeiro, 2003.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros**: gestão pública 2008. Rio de Janeiro, 2009.

MARICATO, E.; FERREIRA, J. S. W. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? *In*: OSÓRIO, L. M. (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 215-250.

MENDES, E. L. Descentralização, finanças públicas e desenvolvimento local: a experiência de 10 municípios do nordeste brasileiro. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES EM GLOBALIZACION Y TERRITÓRIO, 9. *Anais*. Argentina, 2006.

MOTTA, D. M.; JATOBÁ, S. U. S.; RIBEIRO, R. A CF 88 e o Desenvolvimento Urbano. *In*: CARDOSO JR., J. C.; CASTRO, P. R. F.; MOTTA, D. M. (Org.). **A Constituição Brasileira de 1988 revisitada**: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental. Brasília: Ipea, 2009, p. 91-116.

SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SILVA, F. A. R. Financiamento do desenvolvimento urbano. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 543-584, out. 1973.

_____. Financiamento do desenvolvimento urbano. *In*: **Brasil**: Desafios para o desenvolvimento urbano na próxima década. Rio de Janeiro: Ipea, 1994. 96 f.

NOTAS BIOGRÁFICAS

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Mestre e doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

E-mail: alexandre.cunha@ipea.gov.br

ALEXANDRE LALAU GUERRA

Graduado em Economia na Universidade Paulista. Especialista em Economia do Trabalho e Sindicalismo pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (PNPD/Ipea).

E-mail: alexandrelguerra@ig.com.br

ALEXANDRO RODRIGUES PINTO

Graduado em Odontologia e mestre em Farmacologia pela Universidade Federal do Ceará (UFCE). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Coordenador-Geral de Avaliação de Demanda (CGAD/DA/Sagi/MDS).

E-mail: alexandro.pinto@mds.gov.br

ANA AMÉLIA CAMARANO

Graduada em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Demografia pelo Cedeplar/UFMG. Doutora em Demografia pela London School of Economics. Pós-Doutora pela Nihon University. Técnica de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Atualmente, é coordenadora de População e Cidadania junto à Diretoria de Estudos Sociais (Disoc/Ipea).

E-mail: ana.camarano@ipea.gov.br

ANA LUIZA MACHADO DE CODES

Graduada em Engenharia Civil, mestre em Administração e doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Políticas

Públicas e Gestão Governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea).

E-mail: ana.codes@ipea.gov.br

ANDREA DE CÁSSIA LOPES PINHEIRO

Graduada em Arquitetura e Urbanismo e especialista em Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Coordenadora do Núcleo de Estudos Urbanos do Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP).

E-mail: andrea.pinheiro@idesp.pa.gov.br

ANTÔNIO LEOPOLDO NOGUEIRA NETO

Bacharel em Nutrição pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Gestão de Políticas Públicas de Alimentação e Nutrição pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Especialista em Gastronomia e Segurança Alimentar pelo Centro de Excelência em Turismo da UnB. Coordenador-Geral de Equipamentos Públicos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (CGEP/Desan/Sesan/MDS).

E-mail: antonio.leopoldo@mds.gov.br

ARON DA COSTA FALEK

Graduado em Contabilidade pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC RS). Pós-Graduado em Ciências Contábeis pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Técnico engenheiro do Ministério de Minas e Energia (MME).

E-mail: aron.falek@mme.gov.br

BRUNO JANSEN MEDEIROS

Bacharel em Nutrição pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Nutrição para o *Fitness* e o Alto Rendimento pelo Centro Universitário de Volta Redonda. Especialista em Fisiologia do Exercício pela Universidade Veiga de Almeida. Coordenador do Programa Restaurantes Populares do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (CGEP/Desan/Sesan/MDS).

E-mail: bruno.medeiros@mds.gov.br

BRUNO MILANEZ

Graduado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Engenharia Urbana pela Universidade Federal de

São Carlos (UFSCAR). Doutor em Política Ambiental pela Lincoln University. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) entre junho/2009 e julho/2010. Professor do Departamento de Engenharia de Produção e Mecânica da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

E-mail: milanez.bruno@gmail.com

CARLOS EDUARDO MORELLI TUCCI

Graduado em Engenharia Civil e mestre em Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutor em Recursos Hídricos pela Colorado State University (CSU). Atualmente é professor colaborador da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e professor titular da Feevale.

E-mail: tucci@rhama.net

CARLOS HENRIQUE RIBEIRO DE CARVALHO

Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Engenharia de Transportes pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (Coope/UFRJ). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

E-mail: carlos.carvalho@ipea.gov.br

CLÁUDIO ANTÔNIO GONÇALVES EGLER

Graduado em Geografia e mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRJ.

E-mail: cegler@terra.com.br

CLEANDRO KRAUSE

Graduado em Arquitetura e Urbanismo e mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Especialista em Planejamento Urbano Integrado à Conservação Urbana pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

E-mail: cleandro.krause@ipea.gov.br

DANIELE FERNANDES CARVALHO

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (PNPD/Ipea).

E-mail: daniele.fernandes@ipea.gov.br

DENISE HELENA FRANÇA MARQUES

Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Demografia pelo Cedeplar/UFMG. Pós-Doutoranda no Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental (Desa/UFMG).

E-mail: denise@desa.ufmg.br

EDUARDO ALCÂNTARA VASCONCELLOS

Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Mackenzie e em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre e doutor em Ciência Política pela USP e pós-doutor em Planejamento de Transportes pela Universidade de Cornell, Estados Unidos. Atualmente, é consultor em Transportes e diretor do Instituto Movimento de São Paulo.

E-mail: eduardo@antp.org.br

EMMANUEL CAVALCANTE PORTO

Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Ceará. Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela University of Southern California, Estados Unidos. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

E-mail: emmanuel.porto@ipea.gov.br

ENID ROCHA ANDRADE DA SILVA

Graduada em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Mestre em Economia pelo Cedeplar da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutoranda em Ciências Sociais pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP. Técnica de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

E-mail: enid.rocha@ipea.gov.br

ERNESTO PEREIRA GALINDO

Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestre em Transportes pela Universidade de Brasília (PPGT/UnB). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

E-mail: enesto.galindo@ipea.gov.br

FERNANDO LUIZ ARAÚJO SOBRINHO

Graduado em Geografia – bacharelado e licenciatura – pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Foi bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (PNPD/Ipea). Professor adjunto I do Departamento de Geografia da UnB.

E-mail: flasobrinho@unb.br

FREDERICO AUGUSTO BARBOSA DA SILVA

Graduado em Ciências Sociais, mestre e doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Atualmente é coordenador da Coordenação de Cultura da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc/Ipea).

E-mail: frederico.barbosa@ipea.gov.br

GEORGE ALEX DA GUIA

Graduado e mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente, coordena a área de inventários e conhecimento e o Programa Nacional de Mobilidade e Acessibilidade Urbana em Áreas Urbanas Tombadas, do Departamento de Patrimônio Material (Depam) do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

E-mail: george.dagua@iphan.gov.br

HERIBERTO WAGNER AMANAJÁS PENA

Graduado e mestre em Economia pela Universidade da Amazônia (Unama). Doutorando em Ciências Agrárias pela Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA). Professor assistente 1 da Universidade do Estado do Pará (Uepa). Professor adjunto da Faculdade Ipiranga. Técnico em Gestão Pública da Secretária de Estado de Meio Ambiente do Pará.

E-mail: heripena@yahoo.com.br

HERTON ELLERY ARAÚJO

Graduado em Economia e especialista em Economia pela Universidade de Brasília (UnB). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Atualmente é coordenador do Núcleo de Indicadores Sociais (NINSOC) da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc/Ipea).

E-mail: herton.araujo@ipea.gov.br

JOSÉ AROUDO MOTA

Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Mestre em Administração Financeira pela Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Desenvolvimento Sustentável pela UnB. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Atualmente, é coordenador de Meio Ambiente da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur/Ipea) e do Fórum Ipea de Mudanças Climáticas.

E-mail: jamota@ipea.gov.br

JULIANA LEITÃO E MELLO

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence). Doutoranda em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Estado do Rio de Janeiro.

E-mail: juliana.leitao@gmail.com

JULIANE HELRIGUEL DE MELO PERINI

Graduada em Odontologia pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Saúde Coletiva pela Associação Brasileira de Odontologia (ABO/DF). Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e pela Fundação Oswaldo Cruz (Ipea/Fiocruz). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (CGEP/Desan/Sesan/MDS).

E-mail: juliane.perini@mds.gov.br

JÚNIA QUIROGA

Graduada – bacharelado e licenciatura – em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Demografia pelo Centro de Desenvolvi-

mento e Planejamento Regional da UFMG. Diretora do Departamento de Avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (DA/Sagi/MDS).

E-mail: junia.quiroga@mds.gov.br

KATIA FRANCISCO DE LIMA

Bacharel em Nutrição pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Graduada em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Gestão de Negócios e Qualidade em Alimentos pelo Instituto Ponto Crítico de Ensino. Coordenadora do Programa Cozinhas Comunitárias do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (CGEP/Desan/Sesan/MDS).

E-mail: katia.lima@mds.gov.br

LORREINE SANTOS VACCARI

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Gestão Técnica do Meio Urbano – GTU Internacional pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC PR) e em Gerenciamento Municipal de Recursos Hídricos pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

E-mail: lorreine2011@yahoo.com.br

LUANA SIMÕES PINHEIRO

Graduada em Economia pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Sociologia pela UnB. Técnica de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Atualmente é coordenadora-geral de Planejamento e Gestão da Informação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) da Presidência da República.

E-mail: luana.pinheiro@spmulheres.gov.br

LUZIELE MARIA DE SOUZA TAPAJÓS

Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Amazonas (Ufam). Mestre e doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC SP). Professora adjunta III do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Atualmente é secretária de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

E-mail: luziele.tapajos@mds.gov.br

MARCELO TEIXEIRA DA SILVEIRA

Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Mestre em Gestão Econômica do Meio Ambiente pela Universidade de Brasília (UnB). Assessor técnico da Coordenação de Energia do Ministério do Meio Ambiente (Cema/MMA).

E-mail: marcelo.silveira@mma.gov.br

MÁRCIO DOUGLAS BRITO AMARAL

Graduado em Geografia pela Universidade Federal do Pará (UFPA) e em Pedagogia pela Universidade do Estado do Pará (Uepa). Especialista em Desenvolvimento de Áreas Amazônicas (Fipam) pela UFPA. Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pela UFPA. Doutorando em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP). Professor assistente da UFPA.

E-mail: marcioamaral@ufpa.br

MARCO AURÉLIO COSTA

Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre e doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

E-mail: marco.costa@ipea.gov.br

MARIA DA PIEDADE MORAIS

Graduada em Ciências Econômicas e mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Técnica de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Atualmente é coordenadora de Estudos Setoriais Urbanos da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur/Ipea).

E-mail: piedade@ipea.gov.br

MARILIAN MEDEIROS DE ARAÚJO SILVA

Bacharel em Nutrição pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Coordenadora do Programa Banco de Alimentos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (CGEP/Desan/Sesan/MDS).

E-mail: marilian.silva@mds.gov.br

MÁRIO MIGUEL AMIN GARCIA HERREROS

Graduado em International Agriculture pela California State Polytechnic University, Estados Unidos. Especialista em Política Ambiental Internacional, Economia Política e Ecológica de Recursos Naturais e em Fundamentos de Geoprocessamento. Mestre e doutor em Agricultural Economics pela University of Florida, Estados Unidos. Professor titular da Universidade da Amazônia (Unama).

E-mail: marioamin@gmail.com

MIGUEL MATTEO

Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Mackenzie. Mestre em Administração Pública e Planejamento Urbano pela EAESP/Fundação Getúlio Vargas (FGV). Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

E-mail: miguel.matteo@ipea.gov.br

MILKO MATIJASIC

Graduado em Economia pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre e doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Atualmente é chefe da Assessoria Técnica da Presidência do Ipea.

E-mail: milko@ipea.gov.br

NATÁLIA GUIMARÃES DUARTE SÁTYRO

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre e doutora em Ciência Política pelo Instituto de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ/Ucam). Professora adjunta do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (DCP/FAFICH) da UFMG.

E-mail: nataliasatyro@fafich.ufmg.br

NELSON ARI CARDOSO

Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Coleta e Tratamento Científico de Dados e Informações pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Iparades/UFPR). Pesquisador do Iparades.

E-mail: nelsoncardoso@ipardes.pr.gov.br

PAULO AUGUSTO REGO

Bacharel em Ciências Econômicas e mestre em Economia pela Universidade de Brasília (UnB). Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (PNPD/Ipea).

E-mail: paulo.rego@ipea.gov.br

PAULO COELHO ÁVILA

Graduado em Arquitetura e Urbanismo e mestre em Planejamento Urbano pela Universidade de Brasília (UnB). Analista em Infraestrutura da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) do Ministério das Cidades.

E-mail: paulo.avila@idades.gov.br

PEDRO HUMBERTO BRUNO DE CARVALHO JÚNIOR

Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestrando em Economia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

E-mail: pedro.carvalho@ipea.gov.br

RAFAEL HENRIQUE MORAES PEREIRA

Graduado em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

E-mail: rafael.pereira@ipea.gov.br

RAONY SILVA NOGUEIRA

Graduando em Geografia pela Universidade de Brasília (UnB). Estagiário do Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea).

E-mail: raony.nogueira@ipea.gov.br

RAQUEL ROLNIK

Graduada em Arquitetura e Urbanismo e mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP). Doutora pela Graduate School of Arts and Science History Department da New York University (NYU), Estados Unidos. Professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP e relatora

especial para o Direito à Moradia Adequada do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU).

E-mail: raquelrolnik@usp.br

RENATO NUNES BALBIM

Graduado em Geografia e doutor em Ciências Humanas pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Reestruturação Urbana pela Université de Paris I – Panthéon-Sorbonne. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

E-mail: renato.balbim@ipea.gov.br

RONNIE ALDRIN SILVA

Graduado em Geografia pela Universidade de São Paulo (USP). Bolsista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

E-mail: ronniealdrin@yahoo.com

ROSA MOURA

Graduada em Geografia pela Universidade de São Paulo (USP). Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pesquisadora do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) e do Observatório das Metrôpoles, e integrante da equipe técnica da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano do Paraná.

E-mail: rosamoura@ipardes.pr.gov.br

SERGEI SUAREZ DILLON SOARES

Graduado em Física pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC Rio). Mestre e doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB). Técnico em Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

E-mail: sergei.soares@ipea.gov.br

SÉRGIO ULISSES SILVA JATOBA

Graduado em Arquitetura e Urbanismo e mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Desenvolvimento Sustentável pela UnB. Foi pesquisador visitante do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). É colaborador do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais (Neur) da UnB e servidor do Governo do Distrito Federal (GDF).

E-mail: sj.jatoba@uol.com.br

SIMONE GUERESI

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Planejamento Urbano pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e trabalha, atualmente, no Programa de Regularização Fundiária da Amazônia Legal, do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

E-mail: simone.gueresi@gmail.com

SOLANGE KANSO

Graduada em Estatística pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence). Doutoranda em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/Fiocruz). Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (PNPD/Ipea).

E-mail: solange.kanso@ipea.gov.br

SONALY REZENDE

Graduada em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da UFMG. Doutora em Demografia pelo Cedeplar/UFMG. Professora do Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental (Desa/UFMG).

E-mail: srezende@desa.ufmg.br

TAÍS CERQUEIRA SILVA

Graduada em Psicologia pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Saúde Mental pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Mestre em Estudos sobre a Mulher pela Universidade de Lancaster, Inglaterra. Doutora em Políticas Sociais pela Universidade de Bristol, Inglaterra. Psicóloga da Secretaria de Saúde do Distrito Federal. Atualmente é coordenadora-geral da Rede de Atendimento da Subsecretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) da Presidência da República.

E-mail: tais.silva@spmulheres.gov.br

VICENTE CORREIA DE LIMA NETO

Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestre em Transportes pela Universidade de Brasília (UnB). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

E-mail: vicente.neto@ipea.gov.br

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Editorial

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Njobs Comunicação

Supervisão

Cida Taboza

Fábio Oki

Jane Fagundes

Revisão

Ângela de Oliveira

Cindy Nagel Moura de Souza

Clícia Silveira Rodrigues

Cristiana de Sousa da Silva

Lizandra Deusdará Felipe

Luanna Ferreira da Silva

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Editoração

Anderson Reis

Daniela Rodrigues

Danilo Tavares

Marília Assis

Patrícia Dantas

Rafael Keoui

Capa

Jeovah Herculano Szervinsk Júnior

Renato Rodrigues Bueno

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Maria da Piedade Morais
Marco Aurélio Costa

Alexandre dos Santos Cunha
Alexandre Lalau Guerra
Alexandro Rodrigues Pinto
Ana Amélia Camarano
Ana Luiza Machado de Codes
Andrea de Cássia Lopes Pinheiro
Antônio Leopoldo Nogueira Neto
Aron da Costa Falek
Bruno Jansen Medeiros
Bruno Milanez
Carlos Eduardo Morelli Tucci
Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho
Cláudio Antônio Gonçalves Egler
Cleandro Krause
Daniele Fernandes Carvalho
Denise Helena França Marques
Eduardo Alcântara Vasconcellos
Emmanuel Cavalcante Porto
Enid Rocha Andrade da Silva
Ernesto Pereira Galindo
Fernando Luiz Araújo Sobrinho
Frederico Augusto Barbosa da Silva
George Alex da Guia
Heriberto Wagner Amanajás Pena
Herton Ellery Araújo
José Aroudo Mota
Juliano Leitão e Mello
Juliane Helriguel de Melo Perini
Júnia Quiroga
Hatia Francisco de Lima

Lorraine Santos Vaccari
Luana Simões Pinheiro
Luziele Maria de Souza Tapajós
Marcelo Teixeira da Silveira
Márcio Douglas Brito Amaral
Marco Aurélio Costa
Maria da Piedade Morais
Marilian Medeiros de Araújo Silva
Mário Miguel Amin Garcia Herreros
Miguel Matteo
Milko Matijascic
Natália Guimarães Duarte Sáturo
Nelson Ari Cardoso
Paulo Augusto Rego
Paulo Coelho Ávila
Pedro Humberto Bruno de Carvalho Júnior
Rafael Henrique Moraes Pereira
Raquel Rolnik
Raony Silva Nogueira
Renato Nunes Balbim
Ronnie Aldrin Silva
Rosa Moura
Sergei Suarez Dillon Soares
Sérgio Ulisses Silva Jatobá
Simone Guerresi
Solange Kanso
Sonaly Rezende
Taís Cerqueira Silva
Vicente Correia de Lima Neto

ipea 46
anos



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos
da Presidência da República

