II Simpósio Nacional de Gestão e Engenharia Urbana

ABORDAGEM SISTÊMICA, ESCALAS E INTERSETORIALIDADE:
DESAFIOS E POTENCIAIS DO DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL

Política pública de desenvolvimento urbano e o financiamento da infraestrutura urbana e habitacional¹

Urban development public policy and the funding of urban and housing infrastructures in Brazil

Filocomo, Giusepe¹; Royer, Luciana de Oliveira²

¹ Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo (LABHAB-FAU-USP), Rua do Lago, 876 – São Paulo - SP, Brasil, giusepefilocomo@usp.br

² Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo (LABHAB-FAU-USP), luroyer@usp.br

RESUMO

As políticas públicas e o gasto social são relevantes ao acesso a serviços básicos e os recursos fiscais públicos são estratégicos às cidades brasileiras. A partir disso, este trabalho visa a quantificar e caracterizar o financiamento fiscal do desenvolvimento urbano no Brasil. A abordagem exploratória concentra-se sobre execução de Orçamento Geral da União entre 2000 e 2016. O estudo de caso refere-se à receita realizada da prefeitura do município de São Paulo entre 2003 e 2016. Este trabalho é produto parcial de pesquisa em desenvolvimento. Não obstante os desafios orçamentários e em termos de capacidade administrativa e no que pese as diferenças entre governos, a esfera federal contribuiu ativamente ao desenvolvimento urbano nacional. Entre 2004 e 2014, os governos federais ampliaram o espaço fiscal da casa e da cidade no país. A articulação entre esferas nacional e local significou a inclusão social a partir do desenvolvimento urbano e atuação estatal. Em associação à ampliação de financiamento federal e fiscal do desenvolvimento urbano, o estudo de esfera local aponta desafios à normalização de articulação interfederativa em torno de políticas urbanas e habitacionais.

Palavras-chave: Desenvolvimento urbano, Financiamento, Orçamento público, Política pública, Brasil.

ABSTRACT

Public policies and social spending are important to urban services access, and public fiscal resources are strategic to Brazilian cities. This paper aims to quantify and to describe the fiscal funding of urban development in Brazil. The exploratory approach focuses on federal spending, General Budget between 2000 and 2016. The case study focuses on realized revenue of São Paulo municipality between 2003 and 2016. This paper is a partial product of

¹ FILOCOMO, Giusepe; ROYER, Luciana de Oliveira. Política pública de desenvolvimento urbano e o financiamento da infraestrutura urbana e habitacional. In: II SIMPÓSIO NACIONAL DE GESTÃO E ENGENHARIA URBANA: SINGEORB, 2019, São Paulo. **Anais...** Porto Alegre: ANTAC, 2019.

ongoing research. Despite budgetary and administrative capacities challenge, and differences between public administrations, the federal level has actively contributed to the national urban development. Between 2004 and 2014 the federal governments have expanded the funding of urban development in Brazil. The articulation between national and local levels translated into social inclusion from an urban development and public policy point of view. In association to the expansion of federal fiscal funding of urban development, the study of local level points out the challenges related to federative articulation and urban and housing public policies.

Keywords: Urban development, Funding, Public budget, Public policy, Brazil.

1 DESENVOLVIMENTO URBANO, PRECARIIDADES E DESIGUALDADES NO BRASIL

A concentração espacial das atividades econômicas na industrialização brasileira trouxe vantagens em termos de custos de serviços financeiros, comerciais e produtivos. No entanto, a concentração das atividades econômicas, associada à urbanização a baixos salários, gerou desvantagens, acumuladas pelos mais pobres (SINGER, 1980; pp.117-33). A industrialização orientou altas taxas de urbanização, sendo a marginalidade social elemento de compreensão da emigração dos campos (OLIVEIRA, 1982; pp.42-3). Assim, as demandas dos mais pobres pelo acesso ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, e mobilidade urbana foram formuladas, entendendo o poder público enquanto principal responsável por suas resoluções, por meio da riqueza pública (SINGER, 1980; pp.117-33).

A década de 1960 foi marcada pelo acúmulo de precariedades e ausência de estruturas estatais relativas ao problema (MARQUES, 2015; p.225). O não acesso a serviços básicos urbanos (abastecimento de água, esgotamento sanitário, e energia elétrica) era generalizado para todo o território nacional na década de 1970 (ARRETCHE, 2015; p.195). Durante a ditadura militar, foram implementadas massivas políticas nacionais centralizadas relativas à habitação e saneamento. É o caso do Banco Nacional da Habitação (1964), Sistemas Financeiros da Habitação e Saneamento (1967), a formulação do Plano Nacional de Saneamento (1971), e políticas implementadas via Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (MARQUES, 2015; pp.225-7). A partir da crise do petróleo, do segundo choque do petróleo, e o choque dos juros deflagrados na década de 1970, o país se engendra na crise da dívida externa (PAULANI, 2012, p.92), com implicações econômicas e políticas à redistribuição da riqueza pública via gastos sociais. De qualquer modo, o Plano Nacional de Saneamento, a criação da Eletrosul (1968), a Eletronorte (1973), e a Itaipu binacional contribuíram à expansão do acesso aos serviços urbanos básicos durante o regime militar (ARRETCHE, 2015; p.211).

A década de 1970 dá espaço a manifestações urbanas populares, preocupadas em questionar a qualidade dos serviços nas cidades brasileiras. Durante a década de 1980, os movimentos das diferentes regiões do país foram capazes de formalizar uma proposta coletiva, em grande parte estimulados pela possibilidade da submissão de emendas populares à Assembleia Nacional Constituinte (MARICATO, 1988). Com isso, garantiu-se a institucionalização de uma emenda urbana popular na Constituição de 1988, associada ao fortalecimento de municípios e descentralização do poder; à participação popular e democratização de processos decisórios, por exemplo (MARICATO, 1994). Como parte dos desdobramentos da Constituição de 1988, em 2001 é aprovada a Lei Federal Nº 10.257, o Estatuto da Cidade. Em linhas gerais, o Estatuto trata de regulamentar a função social da propriedade, instituindo diretrizes e instrumentos de viés democrático. Também é possível enumerar outros importantes avanços institucionais no que diz respeito à pauta urbana no âmbito federal, cabendo destacar: Emenda Constitucional Nº 29 assegurando o direito à moradia em 2000; criação do Ministério das Cidades em 2003; Conselho Nacional das Cidades em 2004; Lei Federal do Fundo Nacional de Habitação Social Nº 11.124 em 2005; Lei Federal do Saneamento Básico Nº 11.445 em 2007; Lei Federal dos Resíduos Sólidos Nº 12.305 em 2010; Lei Federal da Mobilidade Urbana Nº 12.587 em 2012; e o Estatuto da Metrópole em 2015, além das Conferências Nacional das Cidades, realizadas em 2003, 2004, 2005, 2007, 2010, 2013 e 2016 (MARICATO; ROYER, 2017; p.151).

Estudos sobre a desigualdade brasileira denotam a relevância de fenômenos políticos para o entendimento do problema (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2010; ARRETCHE, 2018). Isso pois, mesmo na ausência de crescimento econômico, e considerando os 99% mais pobres no país, processos redistributivos progressistas foram possíveis a partir da transferência de renda dos mais ricos aos mais pobres, explicados por mecanismos políticos (ARRETCHE, 2018). Mesmo que a redistribuição verificada seja de caráter incremental, e devem ser persistentes se o objetivo final é o real enfrentamento das desigualdades no país, elas existiram (SOARES, 2006; 2010).

Apesar dos ganhos redistributivos ao longo de nossa trajetória, permanecem as precariedades características de nossas cidades, especialmente no que se refere à situação experimentada pelos menos pobres (MARQUES, 2015; pp.233-4), mesmo em jurisdições ricas, como é o caso do município de São Paulo (MARQUES, 2014), ou das grandes metrópoles (PASTERNAK; D'OTTAVIANO, 2016).

Dado que as políticas públicas e o gasto social são relevantes à dissolução de desigualdades no acesso a serviços básicos (ARRETCHE, 2015; p.7; p.427), e o papel estratégico dos fundos públicos para as cidades brasileiras (MARICATO, 2015; p.51; ROYER, 2017; KLINK; SOUZA, 2017), este trabalho visa a quantificar e caracterizar o financiamento fiscal do desenvolvimento urbano no Brasil. A abordagem exploratória concentra-se sobre execução de Orçamento Geral da União entre 2000 e 2016. O estudo de caso refere-se à receita realizada de prefeitura do município de São Paulo entre 2003 e 2016.

2 FINANCIAMENTO FEDERAL E FISCAL DO DESENVOLVIMENTO URBANO

A avaliação de execução de Orçamento Geral da União entre 2000 e 2016 indica: Cerca de R\$345 bilhões de reais empenhados; R\$198 bilhões de reais liquidados foram destinados ao financiamento de políticas urbanas e habitacionais (ver Figura 1). Com isso, o Governo Federal financiou a urbanização de favelas, construção de casas, ampliação e qualificação do acesso aos serviços urbanos de água, esgoto, drenagem urbana, energia elétrica, mobilidade urbana, de gestão dos resíduos sólidos, qualificação da gestão de terras públicas e do patrimônio histórico, e gestão e planejamento estatais, por exemplo. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – Urbanização de Assentamentos Precários² e os subsídios à Faixa 1 de Programa Minha Casa, Minha Vida são exemplos da atuação federal e produtos do financiamento federal e fiscal durante os últimos governos. Com isso, o Governo Federal contribuiu ativamente ao desenvolvimento urbano nacional, em grande parte orientado pelo corpo burocrático do Ministério das Cidades (criado em 2003; extinto em 2019).³

Entre 2004 e 2010, a economia brasileira apresentou importante desempenho econômico.⁴ O produto interno bruto cresceu 7,5% em 2010. O superávit primário federal foi mantido até o exercício de 2013, mesmo após crise global de 2008. Associado a este movimento, de 2004 a 2014 a esfera federal ampliou a destinação de recursos fiscais ao financiamento do desenvolvimento urbano. Os anos de 2015 e 2016 apontam a retração do financiamento federal e fiscal do desenvolvimento urbano.⁵

O estudo detalhado da execução do Orçamento Geral da União também sinaliza que o financiamento federal e fiscal do desenvolvimento urbano transforma-se entre 2000 e 2016, sugerindo diferentes disputas e coalizões em torno dos recursos públicos e da casa e da cidade no país.⁶

² Ver Cardoso; Denaldi, 2018

³ A execução de Orçamento Geral da União indica crescente centralidade de Ministério das Cidades diante de recursos fiscais.

⁴ Serrano e Summa (2018) reforçam avaliação de que a economia brasileira cresceu entre 2004 e 2010. Carneiro (2017) apresenta avaliação convergente, mas para o período de 2003 a 2010.

⁵ Pesquisa em desenvolvimento.

⁶ Pesquisa em desenvolvimento.

Figura 1 – Financiamento fiscal do desenvolvimento urbano: Execução do Orçamento Geral da União (2000-2016). Ano referência: 2016, valores corrigidos com base em índice IPCA-IBGE.

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal. Elaboração nossa.

3 EXECUÇÃO LOCAL DO FINANCIAMENTO FEDERAL E FISCAL DO DESENVOLVIMENTO URBANO

É consenso a relevância de esfera federal em estrutura federativa brasileira, central às políticas de crédito e fiscal, concentração e redistribuição de riqueza pública, indução de capacidades administrativas subnacionais, e regulação de políticas públicas, por exemplo. Por sua vez, vinculada à espacialidade do urbano, verifica-se responsabilização de esfera local frente ao desenvolvimento urbano e execução de políticas públicas pós-1988. O debate público aponta para os descompassos entre competências e capacidades municipais em torno da formulação e implementação de políticas urbanas e habitacionais. Neste sentido, a efetividade de pacto federativo assume relevância à inclusão social via desenvolvimento urbano e atuação estatal no país. O estudo de receita realizada de prefeitura do município de São Paulo entre 2003 e 2016 aponta para movimentos em torno da execução local de recursos fiscais federais.

A avaliação de receita realizada de prefeitura do município de São Paulo indica: Entre 2003 e 2016 o município de São Paulo captou, junto ao Governo Federal, cerca de R\$1,68 bilhão de reais destinados ao financiamento do desenvolvimento urbano. Destacam-se financeiramente os recursos destinados à urbanização da favela de Heliópolis (cerca de R\$716 milhões de reais entre 2008 e 2015), significado local do PAC; e a cooperação firmada entre a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB-PMSP) e o Ministério das Cidades (cerca de R\$549 milhões de reais entre 2013 e 2015). Essas duas iniciativas significam cerca de 75% dos recursos captados pela prefeitura junto à União, e explicam parcela das transferências fiscais federais ao município de São Paulo (ver Figura 2). Os demais R\$418 milhões de reais são também representativos, e se referem a diversas cooperações voluntárias, significando ampliação e qualificação do sistema viário (Avenida Jacu-Pêssego; Radial Leste; dentre outras localidades); limpeza urbana; saneamento básico (abastecimento de água e coleta de esgoto); melhoria das condições de moradia; regularização fundiária; produção de novas moradias; e urbanização das favelas de Paraisópolis e São Francisco (PAC 2), por exemplo. No âmbito local, destacam-se a Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSP); Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU); Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB); Secretaria de Serviços (SES); Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB); Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB, vinculada à SMSP); Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB, vinculada à SEHAB), associadas à efetivação de cooperações interfederativas.

A articulação entre esferas nacional e local significou a inclusão social a partir do desenvolvimento urbano e atuação estatal, organizada principalmente em torno de convênios e contratos por obras. Contudo, o estudo de dados orçamentários sugere dificuldades à continuidade e regularidade de transferências fiscais federais ao município em torno de políticas urbanas e habitacionais.

Destaca-se o caráter voluntário das transferências fiscais em torno do desenvolvimento urbano, fato que remonta à regulação das políticas urbana e habitacional no âmbito federal. Os investimentos em desenvolvimento urbano são gastos discricionários, podendo significar fragilidades à garantia de recursos orçamentários. Ainda, o valor financeiro exigido enquanto contrapartida por esfera federal; a capacidade de endividamento financeiro e fiscal local; licenciamento de obra; titularidade do território; qualidade do projeto; regularidade de concessão de serviços urbanos; realização de repasses financeiros de acordo com etapas de obras, por exemplo, podem significar dificuldades a empréstimos ou repasses federais organizados em torno de contratos por obras (KUHN, 2018).

Figura 2 – Convênios, contratos e repasses efetivados entre Governo Federal e Prefeitura do Município de São Paulo (Receita municipal realizada de 2003 a 2016). Ano referência: 2016, valores corrigidos com base em índice IPCA-IBGE.

Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo. Elaboração nossa.

4 CONSIDERAÇÃO FINAL

Não obstante os desafios orçamentários e em termos de capacidades administrativas, e no que pese as diferenças entre governos, a esfera federal contribuiu ativamente ao desenvolvimento urbano nacional. Entre 2004 e 2014 os governos federais ampliaram o espaço fiscal da casa e da cidade no país. O estudo de execução do Orçamento Geral da União também aponta para a complexidade da atuação federal, sugerindo diferentes disputas e coalizões em torno dos recursos públicos e da casa e da cidade no país.

A articulação entre esferas nacional e local significou a inclusão social a partir do desenvolvimento urbano e atuação estatal. Em associação à ampliação de financiamento federal e fiscal do desenvolvimento urbano, o estudo aponta para a tendência de reprodução de desigualdades no país. E destacam-se desafios à normalização de articulação federativa em torno de políticas urbanas e habitacionais, organizada por contratos por obras. A atuação organizada por contratos tendencialmente contribui à renovação de desigualdades territoriais no país, uma vez que se relaciona às capacidades administrativas e financeiras de municípios.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos aos membros de grupo de pesquisa CNPq "Produção do espaço urbano e finanças contemporâneas: o papel do fundo público", assim como à Universidade de São Paulo (USP) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelas contribuições e apoio ao desenvolvimento de presente pesquisa. Agradecemos a Lucas Piaia Petrocino pelo apoio à sistematização de dados apresentados no tópico 3 deste trabalho.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. **Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos**. 1. ed. São Paulo: UNESP, 2015.

_____. Democracia e Redução da Desigualdade Econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, pp. 1-23, 2018.

BARROS, R. P. de; HENRIQUES, R; MENDONÇA, R. Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 15(42), pp.123-42, 2010.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARNEIRO, R. A economia política do ensaio desenvolvimentista. In: **Estudos Avançados**, 2017, vol.31, n.89, pp.61-66.

KLINK, J. J.; SOUZA, M. B. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. In: **Cadernos Metrópole**, v. 19, pp. 379-406, 2017.

KUHN, F. **A Política de Saneamento Básico na Federação Brasileira e as Desigualdades Regionais: uma análise dos municípios paulistas**. Dissertação de mestrado apresentada à Universidade Federal do ABC, 2018.

MARICATO, E. The urban reform movement in Brazil. In: **International Journal of Urban and Regional Research**, London, 1988.

_____. Reforma Urbana: Limites e Possibilidades. Uma Trajetória Incompleta. Ribeiro, L. C de Q.; Santos Jr., O. A. dos (Orgs.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, pp.309-325.

_____. Cidades e Luta de Classes no Brasil. In: Maricato, E. **Para entender a crise urbana**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

_____. ROYER, L. de O. A política urbana e de habitação. In: Maringoni, G; Medeiros, J. (Org.). **Cinco mil dias**. 1ed. São Paulo: Boitempo, 2017, v. 1, pp. 147-157.

MARQUES, E. C. L. **A metrópole de São Paulo no início do século XXI**. In: Revista USP, 2014.

_____. Condições urbanas. In: **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Unesp/CEM, 2015, v. 1, pp. 223-248.

OLIVEIRA, F de. **O Estado e o urbano no Brasil**. In: Revista Espaço & Debates, n. 6, 1982.

PASTERNAK, S.; D'OTTAVIANO, C. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. In: **Cadernos Metrópole**, 2016, vol.18, n.35, pp.75-100.

PAULANI, L. M. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. In: **Boletim de Economia e Política Internacional**, v. 10, 2012.

ROYER, L. de O. **Governança urbana: é preciso (re)conhecer os limites da gestão da cidade**. Nexo, <<https://www.nexojornal.com.br/>>, 31/01/2017.

SERRANO, F; SUMMA, R. Conflito distributivo e o fim da “breve era de ouro” da economia brasileira. **Novos Estudos**. CEBRAP, v. 37, pp. 175-189, 2018.

SINGER, P. **Economia política da urbanização**. São Paulo. Brasiliense, 1980.

SOARES, S. Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase entre 2001 e 2004. **Texto para Discussão IPEA** no. 1166, 2006.

_____. O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável? In: **Revista de Economia Política**, v. 30, pp. 364-380, 2010.