

# AVANÇOS E LIMITES DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL (2001-2014)<sup>1</sup>

Marcelo Weishaupt Proni<sup>2</sup>

Raphael Brito Faustino<sup>3</sup>

A partir de 2001, houve importantes avanços institucionais na política de desenvolvimento urbano e ampliação expressiva dos recursos aplicados pelo governo federal. Porém, parcela significativa da população continuou privada do direito à cidade. O propósito deste artigo é discutir os méritos e os limites dessa política pública. Inicialmente, apresenta-se a evolução institucional, desde a aprovação do novo marco regulatório até os principais programas para as áreas de habitação, saneamento e mobilidade urbana executados até 2014. Em seguida, faz-se um breve diagnóstico da situação em cada área, usando indicadores selecionados. Fica evidente que foram obtidos resultados positivos, mas não suficientes para modificar de forma substantiva os principais problemas urbanos, que se manifestam com intensidades distintas no território nacional. Portanto, para garantir o direito à cidade para todos os cidadãos é preciso rediscutir o escopo e a estratégia dessas políticas setoriais no Brasil.

**Palavras-chave:** políticas públicas; desenvolvimento urbano; direito à cidade.

## ADVANCES AND LIMITS OF URBAN DEVELOPMENT POLICIES IN BRAZIL (2001-2014)

Since 2001, there were important institutional advances in urban development policies and significant expansion of the funds invested by the federal government. However, a significant portion of the population remains deprived of the right to the city. The purpose of this article is to discuss the merits and limits of that public policy. First, it presents the institutional developments since the adoption of the current regulatory framework and key programs implemented until 2014 in three areas: housing, sanitation and urban mobility. Then, it makes a brief assessment of the situation in each area using selected indicators. It is evident that the programs have produced significant results, but not enough to substantially modify the urban problems that occur with different intensities throughout the country. Therefore, to ensure the right to the city for all citizens it is necessary to redefine the scope and strategy of these sectoral policies in Brazil.

**Keywords:** public policy; urban development; right to the city; Brazil.

---

1. Os autores agradecem as críticas e as sugestões feitas pelos avaliadores anônimos.

2. Professor livre-docente em economia do trabalho da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), professor-associado do Instituto de Economia (IE) da Unicamp e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (Cesit) desta mesma universidade. *E-mail:* <mwproni@unicamp.br>.

3. Mestre em desenvolvimento econômico pela Unicamp e professor da Faculdade Cásper Líbero. *E-mail:* <raphael.britof@gmail.com>.

## AVANCES Y LÍMITES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO EN BRASIL (2001-2014)

Desde 2001, se han producido importantes avances institucionales en la política de desarrollo urbano y la fuerte expansión de los fondos invertidos por el gobierno federal. Sin embargo, una parte significativa de la población se mantiene privado del derecho a la ciudad. El artículo examina los méritos y los límites de esa política pública. Inicialmente, se presentan los desarrollos institucionales desde la aprobación del nuevo marco regulatorio y los principales programas implementados hasta 2014 en tres áreas: la vivienda, el saneamiento y la movilidad urbana. Después hace una breve evaluación de la situación en cada área a través de indicadores seleccionados. Es evidente que hubo resultados positivos, pero no lo suficiente para cambiar sustantivamente los principales problemas urbanos, que ocurren de manera desigual en el territorio. Por lo tanto, para garantizar el derecho a la ciudad para todos los ciudadanos es necesario volver a examinar el alcance y la estrategia de estas políticas sectoriales en Brasil.

**Palabras clave:** política pública; desarrollo urbano; derecho a la ciudad; Brasil.

## AVANCES ET LIMITES DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT URBAIN AU BRÉSIL (2001-2014)

Depuis 2001, il ya eu des avancées institutionnelles dans la politique de développement urbain et de l'expansion significative des fonds investis par le gouvernement fédéral. Cependant, une partie importante de la population reste privée du droit à la ville. Le but de cet article est de discuter les avantages et les limites de cette politique publique. Initialement, il présente les développements institutionnels depuis l'adoption du nouveau cadre réglementaire et les principaux programmes dans trois secteurs: le logement, l'assainissement et la mobilité urbaine. Ensuite, il fait une brève évaluation de la situation dans chaque secteur en utilisant des indicateurs sélectionnés. Les programmes ont produit des résultats positives, mais pas assez pour modifier substantiellement les principaux problèmes urbains, manifestée de manière inégale dans le pays. Par conséquent, pour garantir le droit à la ville pour tous les citoyens, il est nécessaire de revoir la portée et de la stratégie de ces politiques sectorielles au Brésil.

**Mots-clés:** les politiques publiques; développement urbain; droit à la ville; Brésil.

JEL: R20; R38; R40.

### 1 INTRODUÇÃO

Na segunda metade do século XX, ficou evidente o descompasso entre o progresso econômico e o desenvolvimento social no Brasil. Mesmo nas metrópoles mais dinâmicas, predominou o forte contraste nas condições de vida da população, que se manifestou com nitidez na segregação espacial, na qualidade das moradias e no acesso desigual a bens e serviços de uso coletivo. O crescimento desordenado das cidades e a proliferação de favelas ou bairros sem infraestrutura urbana, decorrentes da concentração da renda e da ineficácia da intervenção estatal nesse campo, colocaram em questão a capacidade do Estado de atender demandas sociais nas áreas habitacional e de saneamento básico (Maricato, 2000).

Ainda que a Constituição Federal de 1988 tenha tratado do assunto e vários programas governamentais tenham sido criados na década seguinte, os avanços institucionais mais relevantes no campo das políticas urbanas só vieram a partir do Estatuto das Cidades, aprovado em 2001. Embora diversas políticas públicas possam acarretar impactos sobre as condições de vida nas cidades, as “políticas urbanas” estão circunscritas àquelas que englobam as políticas de habitação, de saneamento e de transporte público (Villaça, 2010).

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) foi formulada em meados dos anos 2000, a partir da constatação de que a crise urbana vinha aprofundando-se em todas as regiões do país, sendo necessário encontrar caminhos para a superação dos principais problemas diagnosticados (Brasil, 2004). Entretanto, a aprovação de um novo marco legal, a discussão ampla das diretrizes prioritárias e a efetivação de programas com maior alcance não foram capazes de solucionar tais problemas. Ou seja, parcelas significativas da população continuaram expostas a precárias condições de moradia, saneamento básico e mobilidade urbana na maioria das cidades brasileiras. Assegurar o direito à cidade permanece como um desafio imenso a ser enfrentado no país, apesar de as políticas adotadas pelo Ministério das Cidades (MCidades) serem consideradas como prioritárias na agenda pública (Maricato, 2010).

Este artigo tem como objetivo discutir os méritos e os limites da PNDU e constitui-se de cinco seções, incluindo esta introdução. A seção 2 apresenta o avanço institucional ocorrido a partir de 2001, destacando o expressivo aumento dos recursos aplicados até 2014 e a estruturação das políticas públicas nesse campo. A seção 3 examina os programas mais relevantes nas três áreas mencionadas: habitação, saneamento e mobilidade urbana. A seção 4 reúne alguns indicadores para diagnosticar a situação e dimensionar as lacunas em cada área, avaliando o alcance daquelas políticas setoriais, sem a pretensão de oferecer um mapeamento detalhado dos temas selecionados. Por fim, a seção 5 ressalta os limites do padrão de intervenção estatal adotado em meados dos anos 2000 para a correção das distorções do desenvolvimento urbano no país.

## 2 INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

A Constituição Federal de 1988 é o marco fundamental para a universalização dos direitos sociais no Brasil. No que diz respeito ao tema aqui tratado, além de ter conferido à moradia o *status* de direito social, a preocupação com o saneamento e o transporte público também está presente em alguns artigos da Carta. Assim, a Constituição Federal de 1988 pode ser entendida como um ponto de

partida para o ordenamento das políticas públicas nesse campo.<sup>4</sup> A partir de então, a política urbana passa a ser um compromisso obrigatório das três esferas de governo, ainda que as estratégias do governo federal estabeleçam as diretrizes para as demais ações.

Apesar de apresentar um capítulo sobre a política urbana e explicitar em diversos artigos referências às áreas de habitação, saneamento e transporte público, a Constituição Federal acabou não deixando clara a participação dos entes federados, nem garantindo as fontes de financiamento necessárias à execução das políticas. Para Fagnani (2005), neste aspecto, a Constituição Federal de 1988 não apresentou progressos na revisão das diretrizes do padrão estatal de intervenção na política urbana. Além disso, foi conferida prioridade à moradia como direito social, em detrimento das áreas de saneamento e transporte público.

Entretanto, a consolidação de uma institucionalidade efetiva para as políticas de desenvolvimento urbano no Brasil não aconteceu de forma imediata. Até o começo dos anos 2000, tal processo foi caracterizado por grande instabilidade institucional na tentativa de oferecer uma intervenção pública nesse terreno. Diversos programas foram criados e, depois de algum tempo, substituídos por outros, denotando alta descontinuidade nas ações e restrição no volume de recursos aplicados, em razão da subordinação de tais políticas à gestão macroeconômica (Fagnani, 2005).

Nos anos 1990, a despeito da reestruturação institucional e das modificações nos programas existentes, bem como da criação de novos programas na área de desenvolvimento urbano, a atuação do governo federal foi fortemente influenciada pela política econômica em voga no país. A política de restrição fiscal, imposta em acordos firmados com o Fundo Monetário Internacional (FMI), impediu a utilização de recursos não onerosos em políticas públicas nas mais variadas áreas. Ao mesmo tempo, estados e municípios viram-se impossibilitados de tomar empréstimos para financiar projetos de desenvolvimento urbano, uma vez que a capacidade de endividamento destes entes estava comprometida – o que se reforçou posteriormente, graças à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada em 2000.

Ainda assim, naquele período, cabe ressaltar a criação dos programas Habitar Brasil; Habitar Brasil/BID e carta de crédito para o setor de habitação; e Pró-Saneamento, na área de saneamento básico. Embora tenham apresentado resultados tímidos, tais programas foram importantes para a formulação de políticas de maior envergadura na década seguinte.

---

4. De acordo com Bassul (2010), a Emenda Popular da Reforma Urbana, encaminhada à Assembleia Constituinte, propunha o acesso a condições de vida digna, gestão democrática das cidades e instrumentos urbanísticos para equacionar a questão urbana. Esta emenda foi responsável pela inclusão dos Artigos 182 e 183, que tratam exclusivamente da política urbana. Anunciava-se o que, mais tarde, se consolidaria como "direito à cidade".

Embora a Constituição Federal tenha assegurado o direito à moradia e a serviços públicos de qualidade, o avanço no processo de institucionalização só ocorreu com a promulgação do Estatuto das Cidades, em 2001, e, desde 2003, com a maior estabilidade institucional e a ampliação da população atendida, graças à criação do MCidades e ao expressivo aumento dos recursos aplicados pelo governo federal (Faustino, 2014).

Em suma, no período 1988-2001 foram desenvolvidas diversas ações setoriais de pouco alcance, sem que houvesse uma visão integrada das políticas urbanas ou garantia de continuidade dos programas. Além disso, a restrição fiscal dificultou ainda mais a implantação de um novo padrão estatal de intervenção, que pudesse redirecionar o desenvolvimento urbano no país.

## 2.1 Estatuto das Cidades

A pressão de diversas organizações da sociedade civil, em conjunto com uma intensa participação popular, garantiram a inclusão de artigos referentes à política urbana na Constituição de 1988. Mas, a regulamentação dos artigos demorou mais de uma década para ser aprovada e foi objeto de inúmeras disputas entre grupos com interesses antagônicos. Segundo Bassul (2010), a ausência de regulamentação ao longo da década de 1990 foi motivo de ampla dificuldade jurídica e política na aplicação dos princípios definidos nos artigos constitucionais, principalmente pela ação dos grupos com interesses econômicos vinculados às cidades (empresas da construção civil, grandes proprietários de imóveis, entre outros).

Após longo tempo de tramitação no Congresso Nacional, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto das Cidades, foi aprovada para regulamentar os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Para tal, define que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (Brasil, 2001, Artigo 2º). A nova lei ampliaria o conceito definido na Constituição de direito à moradia. O termo utilizado passa a ser “direito à cidade”, que inclui o direito à terra urbana, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, à mobilidade, aos serviços públicos e aos espaços de convivência e lazer.

O Estatuto das Cidades constitui um marco para a política urbana no Brasil. Promulgado em um momento em que o receituário neoliberal encontrava amplo domínio nas ações do governo federal, a aprovação do estatuto, reconhecidamente com viés progressista e de proteção social, contrariou a lógica vigente na política e na economia nacionais.

Ainda que tenham sido estabelecidas as obrigações dos entes federados, o conjunto de instrumentos urbanísticos definidos pelo estatuto é, basicamente, de uso do poder local, de acordo com aprovação do plano diretor, conforme preconiza

a Constituição. O estatuto define o plano diretor como principal instrumento de política urbana e foi capaz de promover sua adoção em inúmeros municípios, que incorporaram, de maneira variada, parte dos instrumentos definidos na lei. Porém, na maioria dos casos, não havia uma estratégia consistente de desenvolvimento urbano e planejamento do território. Dessa forma, os planos diretores aprovados “revelaram claramente o descolamento da agenda proposta em relação a realidades sociais, políticas e territoriais muito diversas” (Rolnik *et al.*, 2012, p. 12).

A aprovação do novo marco legal não eliminou as diversas disputas sociopolíticas, jurídicas e ideológicas que marcaram todo o processo de formulação. Como explica Fernandes (2010), a aplicação e a interpretação dos princípios definidos no Estatuto das Cidades continuaram gerando discordâncias entre juristas, urbanistas, agentes imobiliários e movimentos sociais organizados. O autor esclarece que:

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

Passados quatorze anos desde sua aprovação, o Estatuto das Cidades não logrou êxito em promover mudanças estruturais nas cidades brasileiras, contrariando boa parte das expectativas criadas quando de sua formulação. Diversos motivos podem ser apontados para tentar compreender por que a lei não foi capaz de impor uma nova forma de atuação do poder público frente às questões urbanas, em especial àquelas vinculadas ao uso e à ocupação do solo.

Ao contrário do esperado, o extenso detalhamento do Estatuto das Cidades não foi capaz de dirimir todas as controvérsias que surgiram com a Constituição de 1988. Se, por um lado, o estatuto permitiu uma série de questionamentos jurídicos acerca dos processos de ordenamento do solo, principalmente em contraponto ao poder econômico vigente, por outro lado, a nova lei não gerou garantias plenas de execução. Como afirmam Rolnik *et al.* (2012), nos julgamentos de conflitos na esfera judiciária, tradicionalmente conservadora, os pontos mais progressistas da nova lei ainda não foram incorporados por completo pelos magistrados.

Dessa forma, ainda que devam ser reconhecidos os avanços trazidos pelo Estatuto das Cidades, não se pode considerá-lo como instrumento decisivo de reordenamento das questões urbanas, uma vez que sua aplicação permaneceu

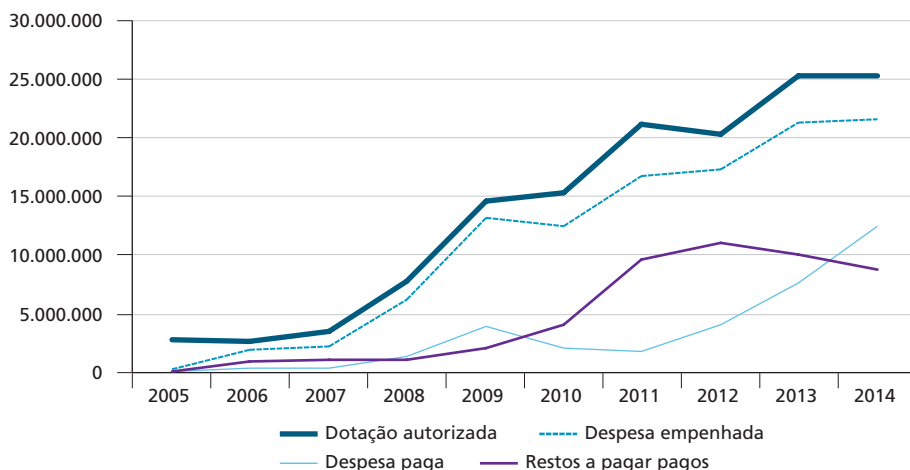
bastante restrita. Apenas a promulgação da lei não seria capaz de superar os problemas no âmbito das políticas urbanas.

## 2.2 Ministério das Cidades

A aprovação do Estatuto das Cidades ofereceu um novo alento às questões urbanas, que se agravavam em um contexto de crise econômica. Em 2003, complementando o novo marco regulatório, foi criado o MCidades, que acabou tornando-se protagonista na política urbana recente. O novo órgão passou a ser responsável pelo conjunto de políticas urbanas – habitação, saneamento, mobilidade urbana e planejamento urbano –, cada qual a cargo de uma secretaria. Outro órgão de destaque, definido no momento da criação do ministério, foi o Conselho das Cidades.

Em razão da crescente importância que assumiram as políticas urbanas, bem como do fato de que o MCidades é o gestor de uma infinidade de emendas parlamentares, seu orçamento ganhou bastante expressão, como mostra o gráfico 1. A despesa empenhada (sempre um pouco inferior à dotação autorizada) passou de R\$ 286 milhões, em 2005, para R\$ 2,2 bilhões, em 2007; R\$ 13,2 bilhões, em 2009, para R\$ 16,7 bilhões, em 2011, e R\$ 21,5 bilhões, em 2014 (valores correntes). Segundo a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2014, 58,9% do orçamento do ministério seriam destinados para “moradia digna”; 11,7% para “mobilidade urbana e trânsito”; 9,4% para “planejamento urbano”; 6,5% para “saneamento básico”; e 7,0% para “gestão de riscos e resposta a desastres”.

GRÁFICO 1  
Orçamento anual do MCidades (2005-2014)  
(Em R\$ mil)



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).  
Elaboração dos autores.

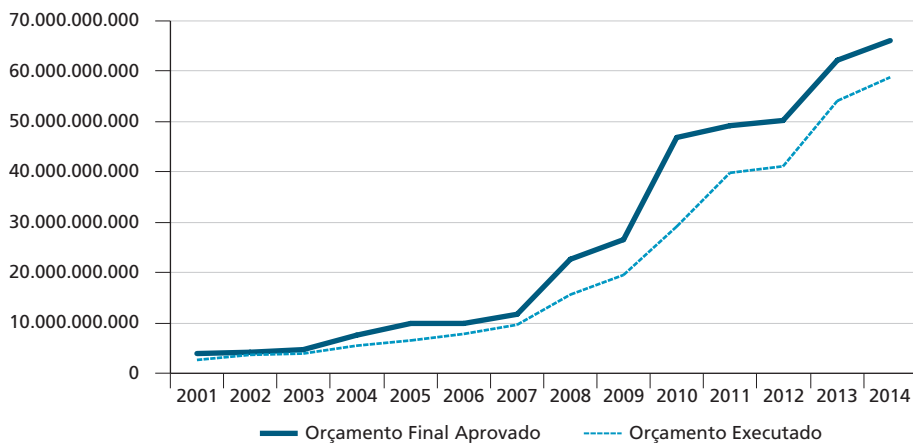
Desde sua criação, o ministério passou a ser responsável pela gestão e aplicação dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que também tiveram crescimento exponencial. O orçamento executado do fundo aumentou de R\$ 2,6 bilhões, em 2001, para R\$ 9,7 bilhões, em 2007; R\$ 20,3 bilhões, em 2009, para R\$ 40,6 bilhões, em 2011, e R\$ 58,6 bilhões, em 2014, em valores correntes (gráfico 2).

O importante avanço orçamentário e a gestão de importantes programas tornaram o MCidades muito atraente para os partidos que compõem a base política do governo federal. Segundo Rolnik e Klink (2011):

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

Tal fato teve uma implicação relevante: as principais políticas urbanas passam a ser concebidas fora do âmbito do MCidades, que deve apenas operacionalizá-las. Por sua vez, alguns programas do ministério são conduzidos de modo a atender às demandas de emendas parlamentares, importantes para a sustentação política de deputados federais em suas regiões de origem. Note-se que, na LOA de 2014, aproximadamente 55% do orçamento do ministério correspondia a “encargos especiais”.

GRÁFICO 2  
Orçamento anual do FGTS (2001-2014)  
(Em R\$)



Fonte: Conselho Curador do FGTS.  
Elaboração dos autores.



### 2.3 Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

O MCidades elaborou a PNDU com o objetivo de retomar a coordenação das políticas urbanas de forma integrada e enfrentar as mazelas que se manifestam, em maior ou menor nível, na maioria dos municípios brasileiros.

Considerando que as cidades com mais de 500 mil habitantes atravessam uma grave crise urbana, a PNDU postula que há a necessidade de uma política nacional orientadora e coordenadora de esforços, e difunde a visão de uma cidade democrática e inclusiva, com maior equidade social, maior eficiência administrativa, ampliação da cidadania, sustentabilidade ambiental e respostas aos direitos das populações vulneráveis (Brasil, 2004).

A PNDU também sugere uma ampla análise das questões urbanas e na forma como estas relacionam-se. Para tal, apresenta uma definição do desenvolvimento urbano que engloba não apenas as políticas setoriais vinculadas às cidades, como é usual, mas também sua relação com as condições de vida e a sociabilidade urbana.

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

As desigualdades urbanas são tratadas na PNDU em seu aspecto setorial. A questão habitacional deve ser encarada sob a ótica de um *deficit* habitacional quantitativo (que requer a construção de unidades habitacionais) e de um *deficit* qualitativo (que se refere à densidade habitacional, ao padrão construtivo das unidades e à sua relação com a infraestrutura urbana). Na área de saneamento houve, nas últimas décadas, expansão dos serviços primordiais, como abastecimento de água e esgotamento sanitários; porém, não se reduziram as desigualdades regionais e de renda, permanecendo a necessidade de universalização dos serviços. Com relação ao transporte e à mobilidade urbana, o diagnóstico aponta uma crise de mobilidade sem precedentes na história brasileira. Segundo a PNDU, trata-se de uma crise visível no descontrole do trânsito de veículos, na clandestinidade crescente, na desvinculação das políticas de uso do solo e transporte e na diminuição de investimentos nos modos coletivos e não motorizados frente ao automóvel particular (Brasil, 2004).

O conteúdo da PNDU aponta com clareza a necessidade do enfrentamento de questões essenciais para diminuir as desigualdades presentes nas cidades brasileiras. Além disso, procura garantir o protagonismo da União nesse campo, sugerindo que

vários problemas decorrem da falta de uma intervenção estatal coordenada. Nesse sentido, a PNDU representou um esforço concreto de regulação pública do processo de desenvolvimento urbano no país. O diagnóstico elaborado e os programas propostos nas diferentes áreas de políticas urbanas indicam uma postura compromissada com uma atuação sistemática e consistente (conforme é mostrado na próxima seção).

Entretanto, nem todas as ações previstas foram executadas com eficácia. Embora resultados positivos tenham sido verificados em alguns programas, outros pontos não foram contemplados ou tiveram ações inexpressivas (como mostrado na seção 3). O enfrentamento dos problemas diagnosticados na PNDU extrapola as políticas setoriais de desenvolvimento urbano e ainda encontra enorme resistência. A atuação do governo federal após a publicação desta política nem sempre caracterizou-se pela tentativa de atendimento destas demandas. Permanece a prática, muitas vezes verificada nas políticas urbanas, de que os planos e os programas são concebidos e, posteriormente, aplicados de forma parcial, conforme disputas na sociedade, geralmente vencidas por grupos com maior poder econômico e político.

### 3 POLÍTICAS SETORIAIS DE DESENVOLVIMENTO URBANO

#### 3.1 Política Nacional de Habitação

A Secretaria Nacional de Habitação (SNH) é o órgão responsável pela elaboração e pela condução da Política Nacional de Habitação (PNH), bem como pela execução do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), com o objetivo de garantir o acesso à moradia digna para toda a população. Conforme as diretrizes definidas, a SNH tem como prioridade o enfrentamento do *deficit* habitacional e a reestruturação institucional e legal do setor (Brasil, 2010). Em 2004, ao publicar a PNH, a SNH considerou a questão do acesso à moradia como uma dívida social, não enfrentada no país ao longo das décadas anteriores, e defendeu um pacto nacional para o atendimento das necessidades habitacionais da população.

O diagnóstico do setor habitacional contido na PNH apontou a necessidade de reduzir o *deficit* habitacional (quantitativo e qualitativo), fortemente concentrado nas parcelas de renda mais baixa. O enfrentamento da questão exigiria um aumento do aporte de recursos onerosos e não onerosos na política habitacional, considerando que as faixas de renda mais baixa seriam atendidas com investimento em infraestrutura e financiamento subsidiado, enquanto as faixas de renda mais alta podiam ser atendidas pelo setor privado.

Como parte do processo de implantação da PNH, o governo federal aprovou a Lei nº 11.124, em junho de 2005, que “dispõe sobre o Sistema Nacional de

Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS” (Brasil, 2005). Segundo esta lei, compete à União a execução do PlanHab, que já era componente previsto na PNH. O PlanHab foi divulgado em 2008, tendo como horizonte temporal o ano de 2023, e, oficialmente, passou a ser o principal instrumento de planejamento de longo prazo da política habitacional no âmbito federal.

O PlanHab define os objetivos e as estratégias da política habitacional, com o intuito de equacionar a carência de moradia digna no país. Para tal, são definidos quatro eixos estratégicos que devem ser enfrentados simultaneamente, a saber: *i)* financiamentos e subsídios; *ii)* arranjos institucionais; *iii)* estratégias urbanas e fundiárias; e *iv)* cadeia produtiva da construção civil. O PlanHab pode ser apontado como o ápice de um grande esforço empreendido pelo MCidades no setor habitacional, que se iniciara com a formulação da PNDU e da PNH.

O momento de elaboração e divulgação do PlanHab coincide com a proposta e a implantação de dois importantes programas vinculados à questão urbana, a saber: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV). Importa aqui ressaltar que isso causou uma inflexão na trajetória de planejamento e regulação das políticas habitacionais por parte do governo federal.

O PAC foi lançado em 2007, já no segundo mandato do governo Lula, com o intuito de retomar o investimento público como indutor do crescimento econômico. Posteriormente, teve uma segunda fase, para o período 2011-2014, no governo Dilma Rousseff. O programa foi dividido em três eixos de investimentos: *i)* infraestrutura logística; *ii)* infraestrutura energética; e *iii)* infraestrutura social e urbana. As intervenções urbanas (nas três áreas aqui consideradas) encontram-se neste último eixo.

O PAC Habitação estava estruturado em diversas linhas de atuação, como expansão do financiamento habitacional, urbanização de favelas e construção de unidades habitacionais. Dois programas apresentaram maior destaque: o Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários e o Carta de Crédito Individual, por meio do MCMV. Ambos os programas guardam importante relação com programas criados ao longo da década de 1990.

O Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários iniciou-se em 2004, em substituição ao Programa Habitar Brasil/BID. Principalmente após sua entrada no PAC, o programa significou importante avanço nas políticas habitacionais e ofereceu resultados expressivos nesse campo. Não somente por destinar um volume expressivo de recursos, mas por manter na agenda das políticas públicas a intervenção em favelas como algo prioritário. Com ampla atuação nos 27 estados da Federação (Brasil, 2010), o programa

pode ser considerado uma experiência exitosa da política habitacional nos anos recentes. Conforme o 11º balanço do PAC (Brasil, 2014), foram investidos mais de R\$ 33 bilhões no programa em suas duas fases.

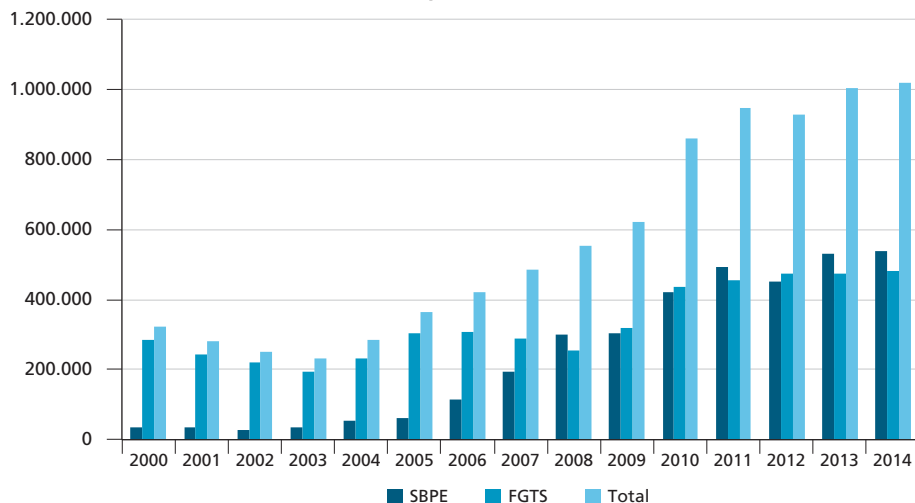
Por sua vez, o MCMV foi criado em 2009, em um contexto de enfrentamento da crise econômica, dada a importância da cadeia da construção civil na geração de empregos. Contudo, o caráter anticíclico do MCMV sobrepos-se à sua face de política habitacional. Como destaca Fix (2011), o programa acabou por colocar-se à frente do PlanHab, que fora objeto de grande debate e propunha uma política habitacional de longo prazo e com menor influência do mercado privado. A autora enfatiza que o MCMV foi elaborado sob coordenação da Casa Civil da Presidência da República (PR), do Ministério da Fazenda (MF) e dos representantes do setor da construção civil, enquanto o MCidades e o Conselho das Cidades não foram consultados durante a formulação do programa.

O MCMV foi dividido conforme a faixa de renda dos beneficiários, com diferentes níveis de subsídio. A segunda versão do programa (MCMV 2, lançado em 2011) define que se enquadram na faixa 1 beneficiários com renda familiar mensal de até R\$ 1.600,00; a faixa 2 contempla famílias com renda entre R\$ 1.601,00 e R\$ 3.275,00; e a faixa 3 destina-se a famílias com rendimentos de R\$ 3.276,00 até R\$ 4.300,00 (ou R\$ 5.400,00, dependendo do município de residência).

O gráfico 3 apresenta a evolução do número de unidades habitacionais financiadas, entre 2000 e 2014, com recursos do FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). A trajetória ascendente da evolução do financiamento imobiliário inicia-se em 2004 e cresce substancialmente a partir de 2009 por causa do MCMV.

Nos últimos anos, o programa apresentou alguns resultados importantes em relação ao número de unidades habitacionais contratadas. A tabela 1 mostra que, em suas duas fases, o MCMV financiou a construção de mais de 3,7 milhões de unidades habitacionais, sendo 1,7 milhão na faixa 1; 1,5 milhão na faixa 2; e mais de 450 mil na faixa 3. Quanto à participação de cada modalidade em relação ao total de unidades habitacionais contratadas, é importante destacar a distribuição por faixa de renda contemplada no MCMV. Na primeira fase do programa, a contratação de unidades habitacionais destinadas à faixa 1, em que se concentra o *deficit* habitacional, atingiu 48,0% das unidades, enquanto na segunda fase diminuiu para 44,6%. Por sua vez, as destinadas à faixa 2 aumentaram de 37,4% para 44,2%, ao passo que a participação relativa da faixa 3 caiu de 14,6% para 11,2%.

**GRÁFICO 3**  
**Unidades habitacionais financiadas por fonte de recursos (2000-2014)**



Fonte: Abecip e Conselho Curador do FGTS.  
Elaboração dos autores.

**TABELA 1**  
**Número de unidades habitacionais contratadas no MCMV**

Renda	Modalidade	Fase 1	Contratadas – fase 1 (%)	Fase 2	Contratadas – fase 2 (%)	Total	Contratadas – total (%)
Faixa 1	Empresas (FAR)	404.128	40,2	869.058	31,6	<b>1.273.186</b>	<b>33,9</b>
	Empresas (FAR-Urbano)	0	0,0	48.757	1,7	<b>48.757</b>	<b>1,1</b>
	Entidades (FDS)	8.024	0,8	45.858	1,7	<b>53.882</b>	<b>1,4</b>
	Municípios < 50 mil habitantes	63.772	6,3	103.093	3,7	<b>166.865</b>	<b>4,5</b>
	Rural	6.817	0,7	159.839	5,8	<b>166.656</b>	<b>4,5</b>
Faixa 2	FGTS	375.764	37,4	1.216.341	44,2	<b>1.592.105</b>	<b>42,4</b>
Faixa 3	FGTS	146.623	14,6	307.054	11,2	<b>453.677</b>	<b>12,1</b>
<b>Total</b>		<b>1.005.128</b>	<b>100,0</b>	<b>2.750.000</b>	<b>100,0</b>	<b>3.755.128</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal (CEF, 2015).  
Elaboração dos autores.  
Obs.: Posição em 28/2/2015.

Como afirmam Arantes e Fix (2009), tal fato atende de maneira direta os interesses das construtoras envolvidas no programa. Para as empresas da construção civil, o segmento mais interessante do programa está na faixa 2, contemplando famílias que não tinham acesso ao mercado de financiamento

imobiliário e, com o incremento da renda da população na última década, formaram uma importante demanda por imóveis, capaz de gerar lucros às empresas de construção civil.

De acordo com balanço divulgado em 2015 pela Caixa Econômica Federal (CEF, 2015), até fevereiro de 2015 foram entregues pouco mais de 2 milhões de unidades habitacionais nas duas fases do programa (tabela 2). A primeira fase do MCMV apresenta 81,7% das unidades entregues, enquanto a segunda fase (lançada em 2011) tem 46,4% das unidades entregues. Um ponto relevante é a elevada execução de empreendimentos referentes à faixa 2, em ambas as fases do programa.

TABELA 2  
Número de unidades habitacionais entregues no MCMV

Renda	Modalidade	Fase 1	Entregues – fase 1 (%)	Fase 2	Entregues – fase 1 (%)	Total	Entregues – total (%)
	Empresas (FAR)	352.973	87,3	189.513	21,8	<b>542.486</b>	<b>42,6</b>
	Empresas (FAR-Urbano)	0	-	7.877	16,2	<b>7.877</b>	<b>16,2</b>
Faixa 1	Entidades (FDS)	2.930	36,5	2.417	5,3	<b>5.347</b>	<b>9,9</b>
	Municípios < 50 mil habitantes	40.714	63,8	19.006	18,4	<b>59.720</b>	<b>35,8</b>
	Rural	6.518	95,6	72.559	45,4	<b>79.077</b>	<b>47,5</b>
Faixa 2	FGTS	339.021	90,2	882.802	72,6	<b>1.221.823</b>	<b>76,7</b>
Faixa 3	FGTS	79.279	54,1	101.838	33,2	<b>181.117</b>	<b>39,9</b>
<b>Total</b>		<b>821.435</b>	<b>81,7</b>	<b>1.276.012</b>	<b>46,4</b>	<b>2.097.447</b>	<b>55,9</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal (CEF, 2015).

Elaboração dos autores.

Obs.: Posição em 28/2/2015.

Com relação aos subsídios adotados para execução do MCMV, destaca-se o volume expressivo de recursos aplicados, superando qualquer outro programa habitacional desenvolvido no país. O montante de recursos envolvidos supera R\$ 113 bilhões, considerando ambas as fontes de recurso utilizadas (tabela 3). Destaca-se, ainda, a concentração de subsídios não onerosos – do Orçamento Geral da União (OGU) – destinados à faixa 1, ainda que parcela expressiva desta fonte de recursos tenha sido também utilizada para as outras duas faixas do programa. Os recursos do OGU destinados aos subsídios para a faixa 1 superam R\$ 81 bilhões.

**TABELA 3**  
**Valores dos subsídios destinados ao MCMV**  
 (Em R\$)

Renda	Modalidade	OGU	Subsídio FGTS	Total
	Empresas (FAR)	69.734.954.480,33	0,00	<b>69.734.954.480,33</b>
	Empresas (FAR-Urbano)	3.045.286.855,02	0,00	<b>3.045.286.855,02</b>
Faixa 1	Entidades (FDS)	1.160.648.271,14	0,00	<b>1.160.648.271,14</b>
	Municípios < 50 mil habitantes	3.373.557.000,00	0,00	<b>3.373.557.000,00</b>
	Rural	3.838.294.162,59	0,00	<b>3.838.294.162,59</b>
Faixa 2	FGTS	6.537.017.935,72	22.944.706.191,99	<b>29.481.724.127,71</b>
Faixa 3	FGTS	642.549.799,32	2.085.193.975,71	<b>2.727.743.775,02</b>
<b>Total</b>		<b>88.332.308.504,12</b>	<b>25.029.900.167,70</b>	<b>113.362.208.671,82</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal (CEF, 2015).

Elaboração dos autores.

Obs.: Posição em 28/2/2015.

Mas, a despeito de ter atingido as metas de contratação propostas, o MCMV tem sido objeto de críticas, principalmente em relação ao planejamento urbano. Arantes e Fix (2009) criticam a forte participação do setor privado, em especial das empresas da construção civil, na elaboração do programa, fato que foi decisivo para o abandono das propostas definidas no PlanHab. Acrescentam, ainda, que esse volume expressivo de recursos – aportados em uma política habitacional que desconsiderou as questões relacionadas ao custo dos terrenos e aos problemas fundiários das cidades – implicou consequente transbordamento dos subsídios para o preço dos imóveis, dos terrenos e dos aluguéis.

### 3.2 Política Nacional de Saneamento Ambiental

A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) é o órgão coordenador da política federal nessa área, que inclui as políticas públicas de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais. A SNSA define dois eixos básicos de atuação: o primeiro diz respeito ao planejamento, à formulação e à execução de uma política setorial de saneamento, respeitando o pacto federativo; e o segundo trata da busca por fontes de financiamento que promovam a elevação dos investimentos no setor.

O saneamento carecia de um marco institucional desde a extinção do Plano Nacional de Saneamento (Planasa). O veto ao marco regulatório do setor, ocorrido em 1995, só seria superado em 2007, com a promulgação da Lei nº 11.445, que estabelece as diretrizes nacionais para o setor de saneamento e a política federal de saneamento básico. A lei consolidou o referencial jurídico e institucional, de forma a garantir a atuação dos diversos agentes envolvidos nas

políticas da área (Brasil, 2013). Entretanto, manteve-se em aberto o questionamento jurídico sobre a titularidade dos serviços oferecidos. Segundo Cunha (2011), a Lei de Saneamento ignora por completo o tema, ainda que trate do “exercício da titularidade” em seu capítulo 2. Para o autor, ao longo dos anos, a titularidade do serviço foi alçada a questão-chave para a regulamentação do setor.

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

Divulgado em dezembro de 2013, o PlanSab apresenta um elaborado diagnóstico do *deficit* de saneamento no país e a definição dos serviços considerados adequados para as quatro áreas que compõem o saneamento ambiental, com uma estimativa dos investimentos necessários (tabela 4). O plano destaca a necessidade de investimentos e projeta uma elevada média de gastos anuais para atingir as metas de universalização dos serviços. O setor de esgotamento sanitário, que apresenta maior população sem atendimento (ver seção 3), necessitaria de investimentos de aproximadamente R\$ 13 bilhões ao ano (a.a.) entre 2014 e 2018, ou R\$ 9,5 bilhões a.a. entre 2014 e 2033. O total de investimentos projetado pelo PlanSab atinge R\$ 396 bilhões ao longo do período 2014-2033, sendo R\$ 122 bilhões para abastecimento de água, R\$ 182 bilhões para esgotamento sanitário, R\$ 23 bilhões para manejo de resíduos sólidos e R\$ 69 bilhões para drenagem urbana.

Ainda que a publicação do plano seja recente, a SNSA não promoveu alterações significativas em seus programas para atender ao disposto na política nacional e no PlanSab. Os programas desenvolvidos permanecem com as mesmas instruções operacionais e não foi criado um novo programa para atendimento de qualquer nova demanda gerada pelo plano.

Com relação às fontes de recursos para saneamento, estas dividem-se entre aqueles não onerosos (do OGU) e os onerosos provenientes do FGTS, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e dos financiamentos dos órgãos internacionais. Além disso, são utilizados recursos de outros agentes envolvidos no setor. Predomina, porém, a utilização de recursos do FGTS, tal qual visto na época do Planasa.

O principal programa do setor é o Saneamento para Todos, que substituiu o Pró-Saneamento (que tinha sido criado na década de 1990). O programa prevê investimentos em todas as modalidades do saneamento ambiental, a saber: abastecimento de água; esgotamento sanitário; saneamento integrado; desenvolvimento institucional; manejo de águas pluviais; manejo de resíduos sólidos; redução e controle de perdas; preservação e recuperação de mananciais; estudos e projetos;



Plano de Saneamento Básico; tratamento industrial de água e efluentes líquidos e reúso de água (Brasil, 2012b).

TABELA 4  
Investimentos necessários em saneamento  
(Em R\$ milhões)

	2014-2018	Média anual (2014-2018)	2014-2023	Média anual (2014-2023)	<b>Total (2014-2033)</b>	Média anual (2014-2033)
Abastecimento de água	34.938	8.735	73.457	8.162	<b>122.149</b>	6.429
Esgotamento sanitário	52.528	13.132	94.736	10.526	<b>181.893</b>	9.573
Resíduos sólidos	16.602	4.151	18.868	2.096	<b>23.361</b>	1.230
Drenagem urbana	21.400	5.350	42.204	4.689	<b>68.706</b>	3.616
<b>Total</b>	<b>125.468</b>	<b>31.367</b>	<b>229.265</b>	<b>25.474</b>	<b>396.109</b>	<b>20.848</b>

Fonte: PlanSab/SNSA.  
Elaboração dos autores.

O setor de saneamento ambiental também passou a receber investimentos do PAC. Nas áreas de atuação do PAC 1, as obras de saneamento encontravam-se no eixo infraestrutura social e urbana. Já no PAC 2, as obras de saneamento estão no grupo Cidade Melhor. O PAC também foi responsável por considerável incremento dos recursos destinados ao saneamento ambiental. Os valores contratados por meio do PAC para o setor somam aproximadamente R\$ 46 bilhões (Brasil, 2014a). Os recursos – provenientes do OGU e do FGTS – concentram-se em cidades com mais de 50 mil habitantes.

A evolução dos gastos com saneamento após a criação do MCidades (tabela 5) mostra que a trajetória ascendente dos recursos orçamentários se intensifica após a criação do PAC, em 2007, chegando a mais de R\$ 18 bilhões em 2013. Já os recursos efetivamente pagos, ainda que tenham aumentado ao longo do período, apresentam valores menores (na média, menos de 70% do empenhado, entre 2009 e 2013).

Na comparação entre os valores estimados e os empenhados, nota-se que os gastos com saneamento ainda estão distantes dos investimentos necessários para o cumprimento das metas definidas pelo PlanSab. Segundo a tabela 4, a média anual de recursos necessários para o período 2014-2018 é de R\$ 31,3 bilhões, enquanto os recursos comprometidos em 2013 ficaram em R\$ 18,4 bilhões e o gasto efetivo foi de apenas R\$ 10,3 bilhões. Desta forma, ainda que o PAC tenha representado uma importante fonte de recursos para o setor de saneamento, os investimentos ficaram distantes do necessário para o cumprimento das metas estabelecidas. Constata-se haver dois aspectos presentes na política nacional

que não foram objeto de destacada intervenção: a busca por fontes alternativas de financiamento do setor e melhorias institucionais dos prestadores de serviços, o que permitiria aumento da capacidade de investimento.

TABELA 5  
Recursos aplicados em saneamento (2003-2013)  
(Em R\$ bilhões)

Ano	Orçamento comprometido (A)	Gasto efetuado (B)	B/A
2003	4,01	1,34	0,334
2004	6,54	1,71	0,261
2005	3,21	2,14	0,667
2006	6,55	4,85	0,740
2007	14,94	5,15	0,345
2008	16,06	7,45	0,464
2009	12,56	8,76	0,697
2010	12,42	7,81	0,629
2011	8,17	7,87	0,963
2012	13,85	9,53	0,688
2013	18,42	10,34	0,561
<b>Total</b>	<b>116,73</b>	<b>66,95</b>	<b>0,574</b>

Fonte: Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão/MCidades (Brasil, 2014a).  
Elaboração dos autores.  
Obs.: Valores correntes.

### 3.3 Política Nacional de Mobilidade Urbana

O setor de mobilidade urbana e transporte público recebeu pouca atenção na agenda pública após a Constituição Federal de 1988. Com a criação do MCidades, o tema retornou à esfera das políticas de desenvolvimento urbano e recebeu novo aparato institucional. A Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana (Semob) tornou-se o órgão federal responsável pelas políticas na área.

As políticas públicas de mobilidade urbana permaneceram sem um marco legal, no âmbito federal, até a aprovação da Lei nº 12.585, de janeiro de 2012, que instituiu as diretrizes gerais da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), a qual:

tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana (Brasil, 2012a).

Como definido pela Constituição Federal de 1988, a prestação de serviços de transporte público coletivo está a cargo dos municípios. Entretanto, a legislação nacional deve orientar as normas municipais. Até então, estas normas eram definidas de acordo com as prerrogativas políticas locais. Com a promulgação da lei, os municípios com mais de 20 mil habitantes estão obrigados a atender aos princípios e às diretrizes definidos em âmbito federal.

Entre seus objetivos principais, a PNMU aponta o transporte urbano como importante política pública para diminuição da desigualdade e promoção da inclusão social. O acesso ao transporte público pode garantir melhores condições de vida à população urbana, especialmente no que diz respeito ao acesso aos serviços básicos e aos equipamentos sociais. Outro aspecto relevante da PNMU trata da regulação dos serviços públicos de transporte coletivo, em particular das tarifas.

A ausência de uma estrutura institucional e de programas voltados para a área de mobilidade ao longo da década de 1990 influenciou diretamente a execução das políticas do setor, mesmo após a criação do MCidades e da Semob. Comparando a evolução institucional e os marcos regulatórios destinados à área de mobilidade com aqueles dos setores de habitação e saneamento, verifica-se que o aprimoramento das políticas de mobilidade foi mais lento.

O PAC foi fundamental para a retomada dos investimentos do governo federal em mobilidade urbana. A primeira fase do programa injetou investimentos de R\$ 5,4 bilhões em sete cidades do país. Claramente, a área de mobilidade recebeu recursos menos expressivos que as outras duas.

Os investimentos do PAC são realizados, prioritariamente, por meio do programa Pró-Transporte, principal programa federal de financiamento de projetos de mobilidade, que tem como objetivo:

propiciar o aumento da mobilidade urbana, da acessibilidade, dos transportes coletivos urbanos e da eficiência dos prestadores de serviços, de maneira a garantir o retorno dos financiamentos concedidos e conferir maior alcance social às aplicações do FGTS (Brasil, 2008).

A realização da Copa do Mundo de Futebol, em 2014, significou importante impulso nas obras de mobilidade urbana nas cidades-sede. Ainda que os investimentos tenham se reduzido ao longo do processo de preparação para o torneio, a Copa foi responsável pela contratação de investimentos na área que totalizam R\$ 6,8 bilhões, mas só foram executadas, até março de 2015, obras no valor de R\$ 3,8 bilhões (tabela 6).

TABELA 6  
Investimentos em mobilidade urbana para a Copa do Mundo 2014  
(Em R\$)

Cidade	Números de ações	Orçamento previsto	Valores contratados	Investimento executado
Belo Horizonte	7	1.413.360.487,82	1.125.734.236,90	698.627.752,55
Brasília	1	54.250.000,00	54.223.390,77	37.055.627,31
Cuiabá	3	1.706.500.000,00	1.592.762.808,30	892.050.607,83
Curitiba	10	526.984.528,82	344.240.028,48	213.569.291,73
Fortaleza	6	651.919.777,86	633.659.028,20	139.888.990,50
Manaus	0	0,00	0,00	0,00
Natal	2	444.047.996,91	324.441.496,02	247.962.492,60
Porto Alegre	2	16.700.000,00	33.308.583,26	13.330.388,76
Recife	7	1.027.136.469,19	1.011.741.352,61	512.777.129,60
Rio de Janeiro	3	2.256.706.211,94	1.702.718.889,16	1.070.264.495,49
Salvador	2	19.600.000,00	0,00	0,00
São Paulo	1	610.507.000,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>44</b>	<b>8.727.712.472,54</b>	<b>6.822.829.813,70</b>	<b>3.825.526.776,37</b>

Fonte: Controladoria-Geral da União (CGU).

Elaboração dos autores.

Obs.: Consulta em 15/7/2015.

A segunda fase do PAC deu maior importância às obras de mobilidade urbana, por meio do PAC Mobilidade Grandes Cidades. O programa tem como fonte de recursos o OGU e o FGTS, com o objetivo de “requalificar e implantar sistemas estruturantes de transporte público coletivo, visando à ampliação da capacidade e promovendo a integração intermodal, física e tarifária do sistema de mobilidade nos grandes centros urbanos” (Brasil, 2011). Em 2012, o programa previa investimentos de R\$ 32 bilhões em 51 municípios com mais de 700 mil habitantes, sendo R\$ 20 bilhões de recursos não onerosos do OGU e R\$ 12 bilhões de recursos onerosos do FGTS. Também foi criada uma linha de financiamento para cidades médias (entre 250 mil e 700 mil habitantes), totalizando R\$ 7 bilhões. Mas, em março de 2015, a maioria dos projetos ainda encontrava-se na fase de elaboração e licitação, sem resultados a serem avaliados. Dada a complexidade das obras que envolvem as intervenções em mobilidade, tais investimentos têm longo prazo de maturação.

Em suma, ações referentes ao setor de mobilidade urbana não se desenvolveram com a mesma agilidade que nos setores de habitação e de saneamento, o que exacerbou as debilidades dos sistemas de transporte público e de mobilidade em diversas cidades do país. Tal fato está diretamente relacionado aos protestos nas maiores metrópoles, que questionaram a tarifa e a qualidade dos serviços de transporte coletivo, principalmente a partir de junho de 2013, e colocaram a questão

da mobilidade urbana em destaque na mídia desde então. Em resposta, o governo federal lançou um programa mais ambicioso, o Pacto da Mobilidade Urbana, orçado inicialmente em R\$ 50 bilhões. Como a carteira do PAC 2 destinava R\$ 93 bilhões à melhoria do transporte público nos grandes centros urbanos, o total dos investimentos na área, durante o primeiro mandato do governo Dilma, deveria alcançar R\$ 143 bilhões. Porém, como precisavam ser realizados em parceria com estados e municípios, que possuem dificuldade para garantir contrapartidas, muitos projetos não saíram do papel ou estavam bastante atrasados.

Por fim, cabe ressaltar que, apesar dos avanços e da retomada dos investimentos nas três áreas da política urbana em análise, aspectos relevantes presentes na PNDU ainda não foram incorporados à agenda governamental. Deve-se mencionar a ausência de uma gestão integrada das três áreas no conjunto dos programas, característica ressaltada na PNDU, que considera a intersetorialidade e a transversalidade como condições fundamentais da política urbana.

Outro ponto relevante diz respeito às ações conjuntas entre os entes da Federação e às iniciativas que requerem a gestão metropolitana das políticas urbanas. Ainda que a execução dos programas do MCidades seja responsabilidade dos estados e municípios, as relações federativas ainda causam constrangimentos ao andamento dos projetos. Além disso, a organização de uma instância metropolitana capaz de articular as políticas urbanas nesses territórios é incipiente, mesmo com a importância definida na PNDU. Assim, pode-se afirmar que ainda não foram contemplados aspectos tidos como prioritários na PNDU, o que acaba restringindo os impactos das políticas setoriais.

#### **4 DIAGNÓSTICO DAS MELHORIAS E LACUNAS EM CADA ÁREA DA PNDU**

Tanto a formulação das políticas de desenvolvimento urbano quanto a avaliação dos avanços obtidos com cada programa devem basear-se em um diagnóstico dos principais problemas existentes e de sua evolução recente. Para tal, há alguns indicadores que fornecem uma visão geral das carências e das lacunas a serem enfrentadas. A exposição a seguir não pretende ser exaustiva, mas contribuir para evidenciar os limites ou as insuficiências das políticas aqui examinadas. Ainda que outros indicadores pudessem enriquecer a análise das três áreas prioritárias, os que foram selecionados permitem ressaltar os aspectos mais relevantes contemplados na PNDU.

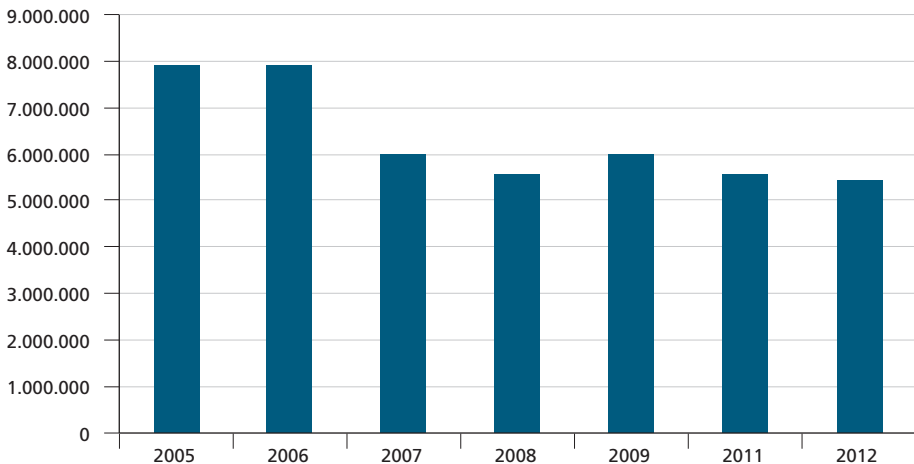
##### **4.1 O *deficit* habitacional**

Desde a publicação da PNH, em 2004, o diagnóstico da questão habitacional centrou-se em estudos realizados pela Fundação João Pinheiro (FJP), órgão vinculado à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) do governo do estado de

Minas Gerais, em parceria com o MCidades. A metodologia adotada aplica dois conceitos para totalizar as necessidades habitacionais, a saber: o *deficit* habitacional e a inadequação de moradias.<sup>5</sup> O primeiro trata da necessidade imediata de novas moradias e pode ser dividido em “*deficit* por reposição de estoque” (mensura os domicílios rústicos, isto é, sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada) e “*deficit* por incremento de estoque”. Este último contempla os domicílios improvisados, a coabitação familiar involuntária, os domicílios alugados muito adensados (mais de três moradores por dormitório) e o ônus excessivo com aluguel – famílias com renda de até 3 salários mínimos (SMs) –, em que este representa 30% ou mais da renda familiar.

A metodologia usada para caracterizar a coabitação familiar modificou-se a partir de 2007 (até então, todas as famílias conviventes eram contadas, sem discriminar aquelas que estão nesta situação por vontade própria), o que acarretou uma quebra da série histórica e grande diminuição do *deficit* habitacional no Brasil. Além disso, o diagnóstico da FJP, ainda que bem fundamentado, apresenta limitações, tais como: *i*) não trata a questão do *deficit* relacionada aos domicílios coletivos; *ii*) não versa sobre os domicílios não ocupados, mesmo aqueles disponíveis para aluguel e venda; e *iii*) considera inadequada toda habitação com mais de cinquenta anos, por conta da depreciação do imóvel, ignorando uma análise qualitativa sobre o estado de conservação (Alves e Cavenaghi, 2005; 2010).

GRÁFICO 4  
**Deficit habitacional no Brasil (2005-2012)**



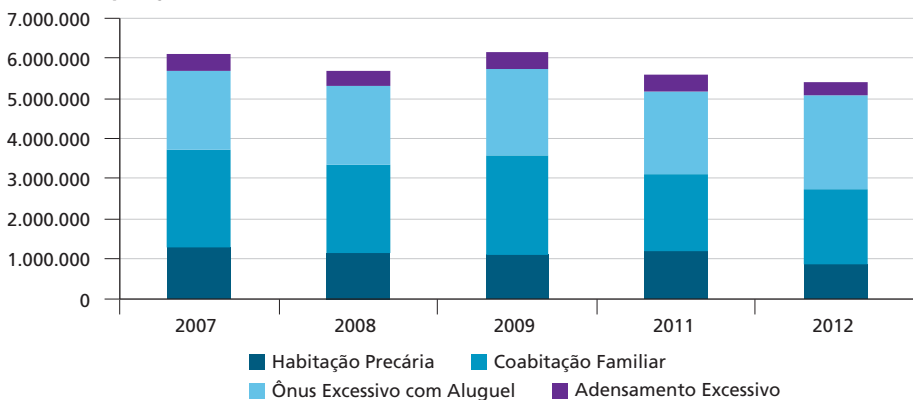
Fonte: FJP (2015).  
Elaboração dos autores.

5. Em 1995, a FJP publicou o estudo *Déficit Habitacional no Brasil*, que retratava a situação segundo o Censo Demográfico de 1991. Em 2001, foi publicada nova pesquisa, com base no Censo de 2000. Desde 2005, o diagnóstico tem sido atualizado anualmente com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE). As estimativas obtidas com dados do Censo não são comparáveis com as da Pnad.

O gráfico 4 mostra a evolução do *deficit* habitacional no Brasil no período 2005-2012. O *deficit* foi estimado em quase 5,4 milhões de domicílios em 2012, o que correspondia a 8,5% do total de domicílios. A maior parte (85%) do *deficit* localizava-se em áreas urbanas; nas regiões metropolitanas (RMs), o *deficit* alcançava quase 1,5 milhão de domicílios. Entre 2007 e 2012 houve uma queda de 10% do *deficit* habitacional, mas a interpretação do indicador deve ser feita com cautela, uma vez que as variações não são explicadas apenas pelos programas habitacionais executados.

Para entender o *deficit* habitacional é preciso analisar seus componentes (gráfico 5). O número de habitações precárias e de domicílios com coabitação familiar reduziu-se entre 2007 e 2012. Contudo, houve expressiva elevação do componente “ônus excessivo com aluguel”. Por um lado, os programas de urbanização de assentamentos precários e a construção de unidades habitacionais por meio do MCMV, em um período de aumento da renda domiciliar *per capita*, contribuíram para diminuir a precariedade habitacional. Por outro, a retomada do financiamento habitacional e os significativos subsídios aplicados no MCMV, sem a devida preocupação com a questão fundiária, contribuíram para aumentar o preço dos terrenos e dos imóveis, o que fez aumentar o preço dos aluguéis. Desta forma, o MCMV ajudou na redução de parcela do *deficit* habitacional, por meio da construção de novas unidades, mas não foram tomadas medidas para evitar que parte maior da população passasse a comprometer parcela significativa da renda com o aluguel.

GRÁFICO 5  
Composição do *deficit* habitacional (2007-2012)



Fonte: FJP (2015).  
Elaboração dos autores.

Por fim, o estudo sobre o *deficit* habitacional no Brasil também analisa sua distribuição de acordo com as faixas de renda da população. Em 2012, 80,5% dos domicílios urbanos que compunham o *deficit* estavam na faixa de renda familiar de até 3 SMs, enquanto apenas 1,8% estavam na faixa superior a 10 SMs. Na região Nordeste, a proporção do *deficit* habitacional referente à faixa de renda até 3 SMs alcançava 88,4% do total, ao passo que no Sul essa proporção era de 76,9%. As porcentagens referentes às faixas de renda entre mais de 3 e 5 SMs e entre mais de 5 e 10 SMs correspondiam a 10,1% e 5,6%, respectivamente, no conjunto do país, variando também entre as regiões (FJP, 2015).

Ao tornarem-se referências para o diagnóstico da questão, os indicadores divulgados pela FJP acabaram cumprindo o papel de nortear a elaboração de políticas focadas nos aspectos quantitativo e não qualitativo. Ao evidenciar a necessidade de construção de novas moradias nas diversas regiões do país, amplamente divulgada na mídia, contribuiu para que a recente política habitacional tenha se fixado em garantir fontes de financiamento e construir um número elevado de moradias, relegando ações alternativas.

#### 4.2 A cobertura do saneamento básico

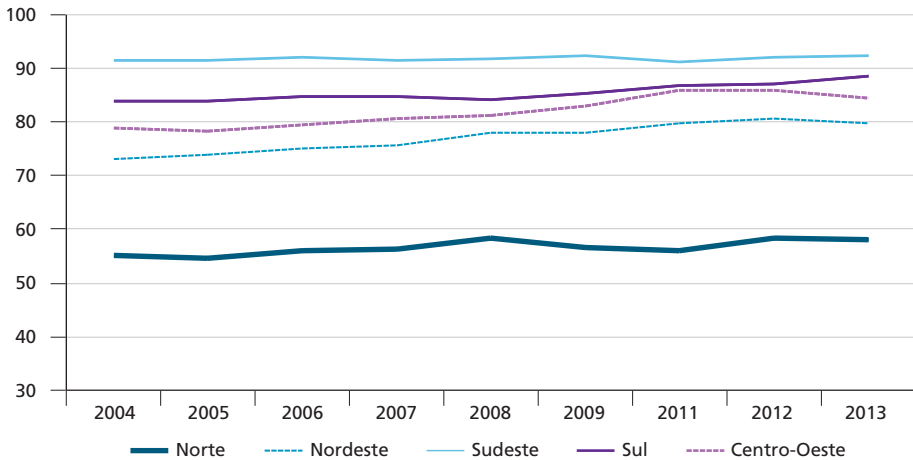
O saneamento ambiental engloba, além das duas vertentes tradicionais (abastecimento de água e esgotamento sanitário), as áreas de manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais. Porém, os indicadores do setor ainda restringem-se ao saneamento básico. Também deve-se ressaltar que as diferenças regionais no setor de saneamento são bastante acentuadas, motivo pelo qual a exposição dos indicadores deve contemplar as regiões geográficas.

Com relação ao abastecimento de água, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE), houve gradual ampliação no atendimento ao longo da década de 2000, passando de 80% dos domicílios urbanos, em 1999, para 85%, em 2009. Mas, nos anos seguintes, não foi registrada expansão na cobertura do abastecimento de água, que se manteve no mesmo patamar até 2013.

A universalização do abastecimento de água demanda investimentos elevados, uma vez que os domicílios não atendidos encontram-se em áreas distantes e com dificuldade de acesso. Há, inclusive, municípios que não possuem rede de abastecimento. Além disso, o serviço de abastecimento de água não está presente uniformemente nas regiões do país: o índice de atendimento supera os 90% de domicílios na região Sudeste, mas fica abaixo de 60% na região Norte (gráfico 6). Nos anos 2000, a expansão mais significativa ocorreu no Nordeste e no Centro-Oeste, mas nas duas regiões houve leve queda na cobertura em 2013.



GRÁFICO 6  
**Domicílios com abastecimento de água por regiões (2004-2013)**  
 (Em %)



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), vários anos/IBGE.  
 Elaboração dos autores.

Com relação ao esgotamento sanitário, o índice de cobertura ainda é bastante reduzido, embora tenha havido evolução positiva desde o início da década de 2000. Segundo a Pnad/IBGE, o acesso dos domicílios brasileiros à rede coletora de esgoto passou de 45%, em 2001, para 59%, em 2013; no mesmo período, a proporção com fossa séptica diminuiu de 21% para 18%, e a porcentagem dos domicílios que usam fossa rudimentar ou não possuem nenhum tipo de coleta caiu de 33% para 23%. Ainda que a participação da rede coletora tenha se expandido, mais de 40% da população permanecia sem acesso ao serviço.

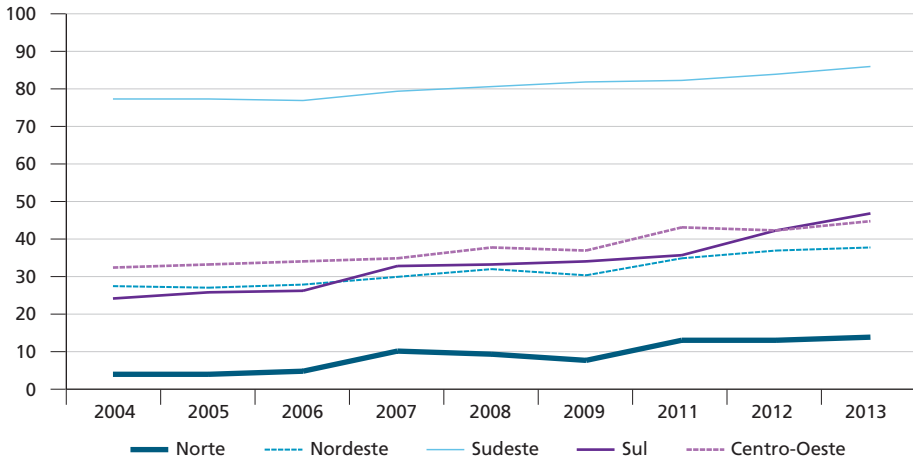
O índice de cobertura do esgotamento sanitário por meio de rede coletora também varia entre regiões. Enquanto a região Sudeste tem mais de 80% dos domicílios conectados à rede, as regiões Sul e Centro-Oeste apresentam índice inferior a 50%, no Nordeste o percentual é inferior a 40% e a região Norte tem apenas 14% dos domicílios conectados (gráfico 7).

Quanto ao tratamento do esgoto coletado, a cobertura é ainda menor. Segundo o IBGE (2010), em 2008 apenas 69% do esgoto coletado no país era tratado. Considerando os baixos indicadores de coleta e de tratamento, pode-se dizer que a evolução na área de esgotamento sanitário encontra-se muito distante dos resultados previstos na PNDU e aquém das necessidades da população.

GRÁFICO 7

**Domicílios com acesso à rede coletora de esgoto, por região (2004-2013)**

(Em %)



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), vários anos/IBGE.  
Elaboração dos autores.

Em complemento, é importante mencionar indicadores financeiros provenientes do Sistema Nacional de Informações de Saneamento (Snis). Os valores de tarifa média para abastecimento de água e coleta de esgoto apresentaram crescimento elevado, acima da inflação acumulada durante o período – o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (INPC) aumentou 70% entre meados de 2003 e 2013.

Para o abastecimento de água, a tarifa média teve variação de 108% no Brasil, entre 2003 e 2013 (tabela 7). Levando-se em conta as diferenças regionais, destaca-se o aumento das tarifas na região Nordeste (146%) e na região Centro-Oeste (131%), ao passo que o maior valor pertence à região Sul (R\$ 4,00/m<sup>3</sup>). Com relação ao esgotamento sanitário, o aumento da tarifa média foi de 93% no conjunto nacional, com elevação acima de 120% nas regiões Centro-Oeste e Nordeste, que são as que apresentam a tarifa média mais alta e a mais baixa, respectivamente (tabela 7).

As tarifas de água e esgoto representam importante indicador, uma vez que preços elevados sobrecarregam a população de baixa renda. Para sustentar a viabilidade econômica das empresas que prestam o serviço, as tarifas aumentaram consideravelmente nos últimos anos, sem contrapartida de investimentos para elevar de forma significativa os índices de cobertura e o atendimento aos segmentos mais carentes.

TABELA 7  
**Tarifas médias de água e de esgoto**  
 (Em R\$/m<sup>3</sup>)

Regiões	Água				Esgoto			
	2003	2008	2013	2013/2003 (%)	2003	2008	2013	2013/2003 (%)
Centro-Oeste	1,51	2,41	3,49	131,1	1,37	2,21	3,05	122,6
Nordeste	1,15	1,87	2,83	146,1	0,99	1,40	2,26	128,3
Norte	1,37	2,11	2,82	105,8	1,27	2,22	2,75	116,5
Sudeste	1,34	2,05	2,59	93,3	1,29	1,88	2,44	89,1
Sul	1,87	2,35	3,98	112,8	1,33	1,69	2,35	76,7
<b>Brasil</b>	<b>1,39</b>	<b>2,09</b>	<b>2,89</b>	<b>107,9</b>	<b>1,27</b>	<b>1,83</b>	<b>2,45</b>	<b>92,9</b>

Fonte: Snis/MCidades.  
 Elaboração dos autores.

### 4.3 A questão da mobilidade urbana

Ao contrário do que ocorre nas demais áreas das políticas públicas de desenvolvimento urbano, o setor de mobilidade não apresenta indicadores consistentes que permitam demonstrar, em sua totalidade, as modificações ocorridas e os impactos na qualidade de vida da população. O foco das análises, em geral, é colocado nas grandes cidades.

Dada a importância para a população de baixa renda, por influenciar diretamente sua capacidade de deslocamento e o acesso ao mercado de trabalho e demais serviços disponíveis, um indicador usual de mobilidade urbana refere-se à questão do custo do transporte público. Carvalho e Pereira (2011) mostraram que as tarifas de ônibus e metrô, em dez RMs, crescem acima do índice de inflação: enquanto o INPC aumentou 2,5 vezes entre setembro de 1995 e setembro de 2008, a tarifa média de ônibus aumentou 3,8 vezes e a de metrô 3,3 vezes. Nos anos seguintes, para manter a rentabilidade financeira do setor de transportes públicos, os reajustes anuais nas tarifas continuaram acima da inflação, provocando maior impacto na população de baixa renda (Faustino, 2014).

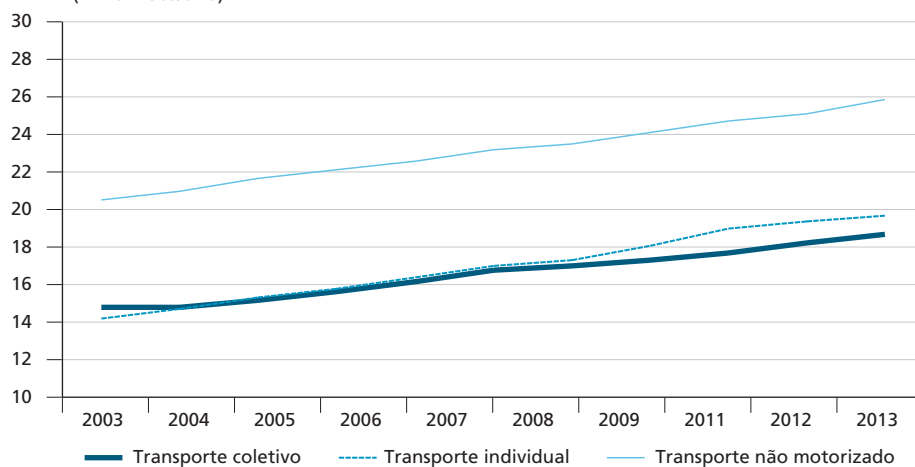
Outro indicador usual é o deslocamento casa-trabalho. Segundo Pereira e Schwanen (2013), a proporção de usuários que gastam mais de uma hora nesse percurso, nas principais RMs brasileiras, aumentou entre o início da década de 1990 e o final dos anos 2000. Assim, em 2008-2009, essa proporção era de 12% para os trabalhadores do último decil de renda, enquanto nos primeiros decis era próxima de 20%. Tanto o tempo gasto no trajeto quanto o tipo de transporte usado estão diretamente associados à renda da população.

Dessa forma, a análise dos indicadores referentes à tarifa e ao tempo de deslocamento nas viagens indica que a população de baixa renda é mais afetada. Com relação à tarifa, tal fato decorre do maior impacto das tarifas de transporte no orçamento familiar, como descrito por Carvalho *et al.* (2013) com base na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE. O maior tempo de deslocamento remete a dois problemas que afetam a população de baixa renda, principalmente nas RMs: residência distante do local de trabalho e precariedade do transporte coletivo. Muitos trabalhadores que residem nas regiões periféricas das cidades, ou que trabalham em cidades vizinhas, precisam percorrer distâncias maiores e gastam mais tempo no deslocamento diário até o local de trabalho.

A partir de 2003, a Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP) começou a montar um banco de dados permanente com indicadores de mobilidade urbana, de modo a oferecer séries históricas. O Sistema de Informações da Mobilidade Urbana compreende, segundo a ANTP, “a coleta e o tratamento de dados de transporte público e tráfego urbano dos municípios brasileiros com população superior a 60 mil habitantes” (ANTP, 2015).

O gráfico 8 mostra a evolução do número de viagens por modalidade no período 2003-2013. As viagens não motorizadas (em especial, deslocamentos a pé ou de bicicleta) são bastante expressivas, mas predomina o transporte motorizado (somando coletivo e individual). Deve-se destacar o aumento mais intenso do transporte individual (automóvel e motocicleta) em relação ao transporte coletivo (ônibus municipal e intermunicipal, trem e metrô) a partir de 2010. Esta tendência de crescimento do transporte motorizado individual acima do coletivo aponta um padrão de intervenção pública na área de mobilidade: baixo investimento em transporte público e incentivo, ainda que indireto, ao transporte individual. Estima-se que o índice de mobilidade (número médio de viagens diárias por habitante) passou de 1,53, em 2003, para 1,63, em 2013 (0,67 transporte não motorizado; 0,51 transporte individual; 0,48 transporte coletivo) (ANTP, 2015). Mas, esse índice varia de acordo com o tamanho do município: 2,48 viagens nas cidades com mais de 1 milhão de habitantes; 1,90 nas cidades com mais de 500 mil até 1 milhão de habitantes; 1,37 entre 250 mil e 500 mil habitantes; 1,21 entre 100 mil e 250 mil habitantes; e 1,06 nas cidades entre 60 mil e 100 mil habitantes em 2012.

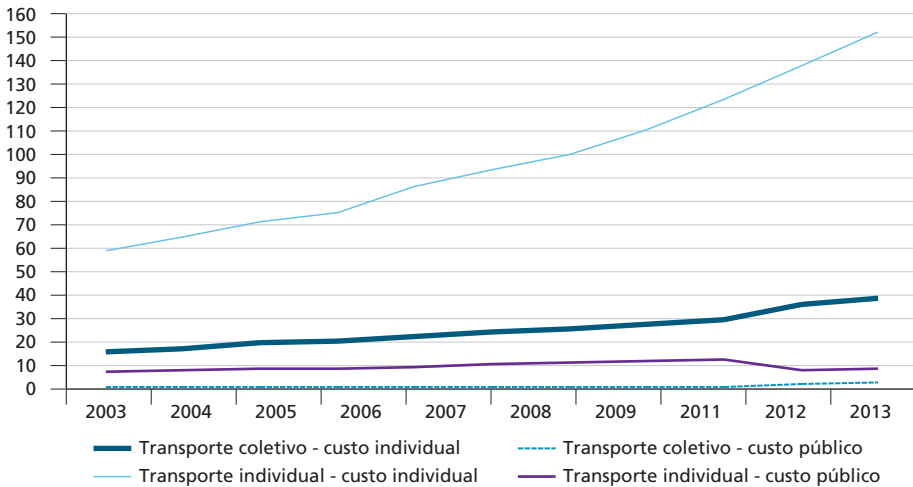
**GRÁFICO 8**  
**Evolução do número de viagens**  
 (Em bilhões/ano)



Fonte: ANTP (2015).  
 Elaboração dos autores.

O Sistema de Informações da Mobilidade Urbana da ANTP também fornece um indicador do custo agregado da mobilidade urbana, diferenciando o transporte coletivo e o individual, e o custo que incide sobre o usuário e o poder público (gráfico 9). A despesa com mobilidade é uma variável importante para análise da política setorial, uma vez que mostra o gasto envolvido e sua distribuição. O custo pessoal (somatória das despesas diretas da população com transporte) é bastante elevado e aumenta ao longo do período analisado, enquanto o gasto público com transporte coletivo é insignificante, ficando as despesas do Poder Executivo (em especial as prefeituras) concentradas na modalidade de transporte individual. Em 2013, o gasto pessoal com transporte individual foi estimado em R\$ 152,1 bilhões e o gasto pessoal com transporte coletivo alcançou R\$ 36 bilhões, enquanto o gasto público para manutenção do sistema viário usado pelo transporte individual foi estimado em R\$ 8,7 bilhões e o gasto público para manutenção da infraestrutura do transporte coletivo ficou em R\$ 2,5 bilhões (ANTP, 2015).

GRÁFICO 9  
**Evolução do custo da mobilidade**  
 (Em R\$ bilhões/ano)



Fonte: ANTP (2015).  
 Elaboração dos autores.

Por fim, cabe mencionar que o uso excessivo de transporte individual eleva os custos relacionados com poluição e acidentes de trânsito. Entre 2003 e 2013, o custo provocado por acidentes na modalidade “transporte individual” aumentou de R\$ 4,2 bilhões para R\$ 14,6 bilhões, enquanto o custo dos impactos da poluição passou de R\$ 3,4 bilhões para R\$ 4,3 bilhões. Por sua vez, os custos relacionados aos impactos do transporte coletivo atingiram valores menores: R\$ 2,2 bilhões com acidentes e R\$ 2,3 bilhões com poluição (ANTP, 2015).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de 2001, com a aprovação do Estatuto das Cidades, formou-se a expectativa de que os graves problemas relacionados às questões urbanas, que afetam parcela da população no Brasil, seriam colocados no centro da agenda governamental. A criação do MCidades, em 2003, parecia indicar um movimento concreto nessa direção. Mas, a nova institucionalidade e a elaboração de planos abrangentes nas três áreas do desenvolvimento urbano não reduziram significativamente as desigualdades no acesso ao “direito à cidade”.

Inicialmente, o foco manteve-se na democratização das cidades, o que implicava discutir o padrão de regulação urbana que seria adotado. Entretanto, desde 2005 a prioridade da política federal nesse campo deslocou-se para a conciliação de interesses econômicos e a obtenção de apoios políticos. Os critérios usados

para financiar obras e repassar recursos tiveram pouca relação com uma estratégia democrática de planejamento urbano.

Pode-se dizer que, na perspectiva das disputas políticas nesse terreno, houve avanços significativos nas estruturas institucional, jurídica, regulatória e orçamentária, no âmbito da PNDU. A organização institucional dos programas federais naquelas três áreas consolidou-se; definiram-se aspectos importantes da regulação do setor; e retomou-se o investimento público em um patamar razoável. Porém, não foram superados os problemas urbanos crônicos, em especial nas grandes cidades brasileiras.

O diagnóstico da situação recente nas três áreas prioritárias, baseado em um conjunto de indicadores selecionados, permite questionar o alcance da PNDU e das políticas setoriais coordenadas pelo MCidades. O enfrentamento do *deficit* habitacional, ponto central da estratégia adotada, apresenta resultados positivos, mas relativamente modestos, a despeito da eficiência dos programas e dos recursos aplicados. A expansão dos serviços de saneamento caminha em ritmo bastante lento e a meta de universalização do atendimento não parece compatível com a exigência de rentabilidade empresarial. Por sua vez, no que se refere à mobilidade, a área com menor volume de recursos aplicados no período analisado, não há evidência de alteração no padrão de deslocamento via transporte individual e persiste a precariedade do transporte coletivo.

O quadro crônico resultante de distorções do desenvolvimento urbano no país pode ser constatado tanto nas regiões economicamente mais dinâmicas quanto nas regiões mais pobres. Embora não tenha sido possível detalhar o diagnóstico, um mapeamento por município deve apontar particularidades conforme o tamanho da população e a renda média, entre outros fatores. O importante aqui é realçar a diferenciação entre segmentos sociais: o *deficit* habitacional atinge acentuadamente as famílias de baixa renda, o mesmo ocorrendo com a inadequação dos serviços de saneamento e com os problemas de mobilidade urbana.

Certamente, os avanços proporcionados pela PNDU constituem apenas um primeiro estágio necessário, mas não suficiente, para a universalização do direito à cidade. Mesmo assim, é preciso questionar o padrão de intervenção expresso nas políticas públicas adotadas para enfrentar os problemas mencionados.

Um traço comum às três áreas do desenvolvimento urbano é a captura do Estado por interesses privados, priorizando a lógica da acumulação de capital. Embora seja legítimo e necessário que as políticas destinadas a atender direitos sociais tenham, secundariamente, o propósito de estimular certos segmentos econômicos e gerar empregos, é essencial evitar uma inversão de prioridades.

A predominância dos interesses particulares entranhados no Estado resulta em perda de eficácia das políticas e estreitamento das opções. Os investimentos públicos nessas áreas não devem ser dirigidos por uma racionalidade puramente econômica.

Uma política de desenvolvimento urbano destinada a universalizar o direito à cidade precisa garantir a devida aplicação das leis que coíbem a especulação imobiliária, em especial o Estatuto das Cidades, além das demais leis municipais de uso e ocupação do solo. Embora no período analisado tenha havido redução da desigualdade de renda no país, as cidades brasileiras continuam marcadas por segregação espacial e concentração dos segmentos mais pobres da população em favelas ou bairros periféricos sem infraestrutura urbana.

Em suma, identificar avanços na política de desenvolvimento urbano não significa supor que a estratégia adotada irá conduzir, no longo prazo, à solução das mazelas urbanas. Apesar da melhoria gradual em alguns indicadores, estão claros os limites no enfrentamento da crise urbana que atinge muitas cidades brasileiras, tendo em vista a expansão das favelas, das ocupações em áreas de risco e dos congestionamentos. O atual modelo de atuação do Estado não tem sido capaz de evitar a proliferação de problemas urbanos em cidades médias e grandes, enquanto pequenos municípios não são contemplados por vários programas. Os resultados insatisfatórios de intervenções específicas sugerem a necessidade de ir além das “políticas urbanas” tradicionais.

## REFERÊNCIAS

ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S. M. Família e domicílio no cálculo do déficit habitacional no Brasil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 11., 2005, Salvador. **Anais...** Salvador: Anpur, 2005.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Indicadores para o cálculo do déficit e da demanda habitacional no Brasil e as mudanças nos questionários do Censo Demográfico 2010 do IBGE**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/g5xS4R>>.

ANTP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. **Sistema de Informação da Mobilidade Urbana**: relatório comparativo 2003-2013. São Paulo: ANTP, 2015.

ARANTES, P. F.; FIX, M. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. **Correio da Cidadania**, São Paulo, 30 jul. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/47lhxj>>.



BASSUL, J. R. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. *In*: CARVALHO, C.; ROSSBACH, A. (Org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: MCidades; Aliança das Cidades, 2010.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Cadernos MCidades**, Brasília, v. 1, nov. 2004.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Curador do FGTS. **Resolução nº 250**, de 10 de dezembro de 1996. Aprova o Programa de Infra-estrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana (Pró-Transporte). Brasília: MTE, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Urbanização de favelas: a experiência do PAC**. Brasília: SNH, 2010.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria MCidades nº 65**, de 21 de fevereiro de 2011. Institui processo de seleção e diretrizes gerais para o PAC Mobilidade Grandes Cidades, da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades. Brasília: MCidades, 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.585, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012a.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Manual de fomento: saneamento para todos**. Brasília: SNSA, 2012b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Saneamento Básico**. Brasília: SNSA, 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Implementação do Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab. *In*: SEMINÁRIO ASSEMAE 30 ANOS, Uberlândia, 2014. **Anais...** Uberlândia: Associação Nacional de Serviços Municipais de Saneamento, 2014a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **11º Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento (2011-2014)**. Brasília: MPOG, 2014b.

CARVALHO, C. H. R. *et al.* **Tarifação e financiamento do transporte público urbano**. Ipea: Brasília, 2013. (Nota Técnica, n. 2).

CARVALHO, C. H. R.; PEREIRA, R. H. M. **Efeitos da variação da tarifa e da renda da população sobre a demanda de transporte público coletivo urbano no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1595).

CEF – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relatório executivo do Programa Minha Casa, Minha Vida**. Brasília: CEF, 2015.

CUNHA, A. S. **Saneamento básico no Brasil: desenho institucional e desafios federativos**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1565).

FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. 2005. Tese (Dourado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

FAUSTINO, R. Brito. **Avanços e limites das políticas de desenvolvimento urbano no Brasil (1988-2013)**. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

FERNANDES, E. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. *In*: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: MCidades; Aliança das Cidades, 2010.

FIX, M. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2011-2012**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. *In*: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. (Org.). **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. O Estatuto da Cidade periférica. *In*: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: MCidades; Aliança das Cidades, 2010.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

PEREIRA, R. H. M.; SCHWANEN, T. **Tempo de deslocamento casa-trabalho no Brasil (1992-2009): diferenças entre regiões metropolitanas, níveis de renda e sexo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, v. 1565).

ROLNIK, R. *et al.* 10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo. *In*: RIBEIRO, A.-C. T.; VAZ, L. F.; SILVA, M. L. P. (Org.). **Quem planeja o território?** Atores, arenas e estratégias. Rio de Janeiro: Letra Capital; Anpur, 2012.

ROLNIK, R. KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos Estudos**, São Paulo, n. 89, p. 89-109, mar. 2011.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DÉAK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Fupam; Edusp, 2010.