

A CF/88 E AS POLÍTICAS SETORIAIS URBANAS

Maria da Piedade Morais*

Pedro Humberto de Carvalho Jr.*

Paulo Augusto Rego**

Rafael Pereira**

Valdemar Araujo**

1 INTRODUÇÃO

Frente ao perfil político das Constituições Federais (CF) anteriores, orientadas preponderantemente por valores liberais (CF de 1891), corporativistas (CF de 1934), desenvolvimentistas (CF de 1946) ou autoritários (CF de 1937 e de 1967) acerca das funções do Estado nacional, a Constituição de 1988 (CF/88) é considerada por muitos como a “Constituição Cidadã”, devido aos avanços significativos no que se refere aos direitos sociais. No Art. 6º do Capítulo III, dedicado aos direitos sociais, está explicitado que “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Trata-se de uma ampla gama de direitos que envolvem não apenas as políticas sociais, em seu sentido mais restrito, mas também grande parte das denominadas políticas urbanas, como habitação, saneamento e transporte urbano, incluídas no conceito de direito à moradia em sentido amplo e/ou tidos pela Constituição de 1988 como serviços públicos de caráter essencial.

A garantia dessa ampla gama de direitos em um contexto de descentralização, associada ao cumprimento da função social das cidades e da garantia do bem-estar de seus habitantes (Art. 182), incluindo o acesso aos equipamentos urbanos fundamentais, à moradia, ao saneamento, à mobilidade urbana e à limpeza pública, enfatiza a necessidade de uma política de tributação própria por parte do ente municipal, efetiva, não apenas para arrecadar recursos, mas também como instrumento de política urbana.

* Técnicos da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) do Ipea. *E-mails*: mariadapiedade.morais@ipea.gov.br e pedro.carvalho@ipea.gov.br.

** Bolsistas do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD/Dirur) do Ipea. *E-mails*: paulo.rego@ipea.gov.br, rafael.pereira@ipea.gov.br e valdemar.araujo@ipea.gov.br.

O presente capítulo aborda as políticas setoriais urbanas à luz da Constituição de 1988, e de outros instrumentos legais de âmbito nacional, sob uma perspectiva histórica, destacando os principais avanços e limites no alcance do direito à moradia e no acesso aos serviços públicos de saneamento básico e transporte urbano adequados. Apresenta, ainda, a evolução da legislação sobre tributos urbanos no Brasil desde a Constituição de 1891 até o período recente.

2 MORADIA

O direito à moradia foi citado inicialmente na Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 1948, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, tendo o Brasil como um dos seus signatários, a qual afirmava que “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, moradia, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis” (Art. 25, § 1º).

O principal instrumento legal internacional que trata do direito à moradia, ratificado pelo Brasil e por mais 138 países, é o Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1966. Pelo Artigo 11, § 1º, os Estados-Parte deste pacto reconhecem o direito de toda pessoa à moradia adequada e comprometem-se a tomar medidas apropriadas para assegurar a consecução deste direito.

Além do PIDESC, o Brasil também ratificou a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), a Convenção sobre os Direitos das Crianças (1989) e a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (1951), todas reafirmando a condenação de qualquer tipo de discriminação de gênero, raça, idade e nível socioeconômico relativos ao direito à moradia adequada. Os pactos e as convenções internacionais ratificadas pelo Brasil têm força de lei e, deste modo, criam uma obrigação por parte do Estado brasileiro de fazer cumprir este direito para todos os cidadãos do país.

Ainda no cenário internacional, a Declaração de Vancouver, adotada na Primeira Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos, realizada no Canadá, em 1976, reafirmou, em seu § 8º, o direito universal à moradia adequada, destacando a importância da eliminação da segregação social e racial, mediante a criação de comunidades mais bem equilibradas, em que se combinem diferentes grupos sociais. A Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul, na Turquia, em 1996, aprovou a Agenda Habitat, também adotada pelo Brasil, que tem

como principais objetivos a moradia adequada para todos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos em um mundo em urbanização. A Declaração de Istambul reafirmou o direito à moradia na Seção III, item 8, que reitera o comprometimento da comunidade internacional com a realização completa e progressiva do direito à moradia adequada. Para este fim, os Estados-Parte deveriam tomar providências para garantir a segurança legal da posse, a proteção contra a discriminação e a igualdade de acesso à moradia adequada e financeiramente viável para todos.

2.1 O direito à moradia na Constituição de 1988 e legislações posteriores

No Brasil, o texto constitucional de 1988 determina a prerrogativa para a incorporação de novos direitos que, até então, não figuravam na Constituição Federal brasileira, pelo § 2º do Art. 5º, ao estabelecer que os direitos expressos na Constituição não excluem outros decorrentes dos princípios por eles adotados, ou dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte. Ainda neste artigo, a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, estabelece, no § 3º, que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados na Câmara e no Senado, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, são equivalentes às emendas constitucionais. Portanto, pode-se afirmar que a Constituição brasileira consubstancia no rol dos direitos sociais básicos aqueles enunciados nos tratados internacionais, incluindo os relativos aos direitos humanos. O PIDESC foi aprovado pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo nº 226, de 1991) e pela Presidência da República (Decreto nº 591, de 1992), reforçando o compromisso brasileiro com o cumprimento do conteúdo proposto pelo pacto, o que qualifica a proteção conferida a estes direitos pela Constituição Federal de 1988, além de estabelecer a obrigatoriedade do monitoramento de sua implementação por meio de relatórios periódicos a serem enviados ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas.

Influenciado pelos resultados das conferências do Habitat e pelo movimento nacional pela reforma urbana, o direito à moradia foi explicitamente incorporado à Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 10 de fevereiro de 2000, que alterou a redação do Artigo 6º do Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, para incluir o direito à moradia entre os direitos sociais da população brasileira.

Os direitos fundamentais são os direitos humanos positivados na Constituição vigente e acarretam deveres por parte do Estado no sentido de *respeitar, proteger e garantir* estes direitos. O direito à moradia é elemento importante para o alcance da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, e enquadra-se na categoria dos direitos econômicos, sociais e culturais, direitos

de segunda geração que impõem ao Estado uma prestação positiva ao indivíduo.¹ A inclusão do direito à moradia entre os direitos sociais previstos na Constituição de 1988 obriga o Estado brasileiro a um papel socialmente ativo, implementando políticas públicas para conferir efetividade a este direito. Sendo assim, o texto constitucional reconhece explicitamente o dever do Estado, ao estabelecer na Constituição de 1988 que “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (Art. 23, § 9º). O direito à moradia também faz parte das necessidades básicas dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, que devem ser atendidas pelo salário mínimo (Artigo 7º, seção IV).

Os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que tratam da política urbana, declaram que a política de desenvolvimento urbano visa ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos cidadãos, e condicionam a garantia dos direitos de propriedade ao cumprimento de sua função social. O princípio da função social da propriedade já vem sendo tratado desde a Constituição de 1934, quando se inseriu na esfera constitucional a restrição do direito de propriedade pelo interesse social da coletividade. As constituições que se seguiram consolidaram a função social como princípio básico da propriedade urbana e rural, dando-lhe um atributo coletivo, e não apenas individual (MASCARENHAS, 2005). Contudo, diferentemente das Constituições anteriores, a Constituição de 1988 estabelece explicitamente no Artigo 182, § 2º, as condições para o exercício da função social da propriedade nas cidades, ao afirmar que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.²

A regulamentação dos capítulos de política urbana pela Lei nº 10.257, de 2001, intitulada Estatuto da Cidade, estabeleceu os princípios e diretrizes para o ordenamento territorial e urbanístico, calcado no princípio da função social e ambiental da propriedade e na garantia do direito a cidades sustentáveis, “entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer,

1. Alguns doutrinadores reconhecem a existência de gerações sucessivas de direitos humanos, ligadas à proteção de diferentes interesses e necessidades da humanidade. A classificação mais comumente utilizada é a noção de três gerações de direitos humanos, elaborada pelo jurista francês Karel Vasak, inspirada nos três temas da Revolução Francesa: liberdade, igualdade e fraternidade. A primeira geração de direitos humanos (liberdade) refere-se aos direitos civis e políticos e relaciona-se com a proteção à vida e à liberdade, que surgiram principalmente com a Revolução Francesa. A segunda geração de direitos humanos são os chamados direitos a prestações sociais (igualdade), que englobam os direitos econômicos, sociais e culturais, como os direitos à moradia, à educação, ao trabalho, à previdência social etc., derivados das lutas das classes trabalhadoras a partir da Revolução Industrial. Já a terceira geração de direitos humanos diz respeito à proteção de direitos de grupos e direitos difusos (fraternidade), como o direito das crianças, indígenas, meio ambiente etc. Alguns autores já discutem a existência de uma quarta geração de direitos humanos, relacionada com o direito à informação, por exemplo.

2. O plano diretor é uma lei ordinária municipal que fixa a política de desenvolvimento e expansão urbanos, obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e de especial interesse turístico (Art. 182, § 1º).

para as presentes e futuras gerações” (Artigo 2º). Neste sentido, o Estatuto da Cidade amplia o conceito de direito à moradia expresso na Constituição de 1988 para direito à cidade, tratando também como direitos as demais políticas setoriais urbanas, como saneamento e transporte urbano.

O Estatuto da Cidade define os instrumentos que o poder público pode utilizar para garantir o cumprimento da função social da propriedade³ e a gestão democrática e participativa da cidade.⁴ No amplo leque de instrumentos para garantir o direito à moradia, presentes no Estatuto da Cidade, destacam-se aqueles que tratam da segurança da posse (usucapião urbano, concessão do direito real de uso e Zonas Especiais de Interesse Social – Zeis⁵), considerada pelo UN-Habitat como prerrogativa básica contra despejos forçados.⁶

Em 2005, o Conselho das Cidades aprovou a Resolução nº 31, que propõe o estabelecimento de um processo de discussão entre os órgãos do Poder Judiciário, instituições como o Ministério Público e o Conselho das Cidades para tratar da atuação do Judiciário em conflitos relativos aos deslocamentos e despejos forçados de grande impacto social. Outro instrumento para garantir a segurança da posse e a qualidade dos assentamentos informais está presente na Lei nº 9.785, de 1999, que prevê a possibilidade de o poder público assumir a regularização fundiária de loteamentos irregulares e clandestinos sem a observância dos procedimentos urbanísticos e administrativos previstos na Lei nº 6.766, de 1979, conhecida como Lei de Parcelamento de Solo Urbano. Com isso, é garantida, além da segurança da posse por meio da regularização fundiária, a ação do poder público na oferta de serviços urbanos e equipamentos comunitários.

O princípio da não discriminação entre os gêneros, no que se refere à segurança da posse, está contemplado no Artigo 183, § 1º, da Constituição e no Artigo 1º, parágrafo único, da Medida Provisória nº 2.220, de 2001, que estabelecem que o título de domínio, a concessão de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida, de forma gratuita, ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. Neste quesito, destaca-se também a Portaria nº 11/1998, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que estabelece, entre suas prioridades, a mulher chefe de família como público-alvo dos programas habitacionais com recursos da União.

3. Plano diretor participativo, parcelamento e edificação compulsórios, imposto territorial progressivo no tempo, desapropriação com títulos da dívida pública, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir (solo criado).

4. Conselhos de política urbana, audiências e conferências públicas, orçamento participativo, iniciativa popular de projetos de lei e estudos de impacto de vizinhança.

5. As Zeis permitiram a flexibilização dos parâmetros urbanísticos e das normas técnicas de prestadores de serviços públicos de infraestrutura em assentamentos populares, amparando legalmente as iniciativas locais de urbanização e regularização fundiária, facultando a melhoria das condições de moradia e minimizando as realocações das unidades habitacionais existentes.

6. A Campanha do UN-Habitat pela segurança da posse tem como objetivo principal garantir o direito à moradia, particularmente para os pobres e os sem-teto.

No que diz respeito à questão indígena, o Artigo 231 da Constituição Federal de 1988 criou uma situação especial para os territórios ocupados por povos indígenas, garantindo-lhes o direito à terra, ao transformar as terras indígenas em propriedade pública estatal do governo federal, mas de posse privada e coletiva, não identificável individualmente. Quanto ao grau de alcance do direito à moradia adequada da população quilombola, a Constituição Federal de 1988 reconhece o direito das comunidades remanescentes de quilombos à propriedade definitiva das terras por elas ocupadas (Art. 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT) e impõe ao Estado brasileiro o dever de proteger as manifestações das culturas afro-brasileiras, definindo o modo de vida dos quilombos como patrimônio cultural brasileiro (Art. 215).

Em 2002, o novo Código Civil brasileiro, aprovado pela Lei nº 10.406/2006, no Artigo 1.288, §§ 3º e 4º, entende textualmente que a propriedade urbana é um direito amplo, mas não absoluto, que deve ser exercido em consonância com as finalidades econômicas, sociais e ambientais, possibilitando, desta forma, a regularização dominial em áreas de interesse social. Outros esforços do governo federal com vistas a garantir o direito à moradia adequada, principalmente no que se refere à segurança de posse, concentram-se no novo modelo de regulação urbana desenhado pelo Projeto de Lei nº 3.057/2000, que dispõe sobre o parcelamento do solo e a regularização fundiária em áreas urbanas, denominada Lei de Responsabilidade Territorial. Ainda no tema da segurança da posse, a Lei nº 10.741, de 2003, conhecida como Estatuto do Idoso, estabelece em seu Capítulo IX, Arts. 37 e 38, o direito à moradia e a prioridade da titularidade da moradia aos idosos nos programas habitacionais.

A Lei nº 11.124, de 16 de julho de 2005, primeiro projeto de lei de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional, em 19 de novembro de 1991, também foi um passo determinante para garantir o direito à moradia e reduzir as desigualdades socioeconômicas. Esta lei cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) com o objetivo explícito de implementar políticas e programas de investimentos que promovam o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável para a população de menor renda (Art. 2º, I e II), acolhendo o princípio da moradia digna como um direito e um vetor de inclusão social (Art. 4º, I, “b”).

Com relação ao mercado rentista, o direito à moradia adequada é assegurado pela Lei nº 8.245, de 1993, que garante em seu Artigo 2º, parágrafo único, a titularidade de direitos como locatários de imóveis urbanos, o que, por sua vez, obriga o locador a respeitar a exigência legal dos moradores, de melhorias das condições habitacionais do imóvel alugado.

Outra medida importante para assegurar o direito à moradia para a população de baixa renda foi a promulgação da Lei nº 11.888/2008, que assegura o direito das famílias com renda até três salários mínimos mensais à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. De acordo com esta lei, os serviços de assistência técnica devem priorizar as iniciativas implantadas na forma de mutirão e em Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis).

A seguir, são avaliados em que medida os avanços na legislação de direito à moradia no país, ocorridos a partir da Constituição de 1988, traduziram-se em avanços concretos nas condições de habitação e acesso a serviços urbanos da população brasileira, com base na evolução de um conjunto selecionado de indicadores urbanos e habitacionais.

2.2 Monitorando o direito à moradia nas cidades brasileiras

A noção do que vem a constituir uma moradia adequada é o ponto de partida para a construção de indicadores que permitam o monitoramento do direito à moradia no país. O Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no *General Comment n. 4 on the Right to Adequate Housing*, adotado em 1991, identificou sete componentes básicos para que uma moradia possa ser considerada minimamente adequada:

- 1) Segurança nos direitos de propriedade, que garanta a proteção contra os despejos forçados.
- 2) Disponibilidade de serviços, equipamentos e infraestrutura, tais como água, esgoto, coleta de resíduos sólidos, energia para cocção, iluminação, entre outros.
- 3) Disponibilidade a preços acessíveis, para que o preço da moradia seja compatível com o nível de renda da população e não comprometa a satisfação de outras necessidades básicas das famílias.
- 4) Habitabilidade, no sentido de fornecer aos seus moradores espaço adequado, protegendo-os de fatores climáticos e garantindo sua segurança física.
- 5) Acessibilidade a todos os grupos sociais, levando em conta as necessidades habitacionais específicas de idosos, crianças, deficientes físicos, moradores de rua, população de baixa renda etc.
- 6) Localização que possibilite o acesso a emprego, serviços de saúde e outros equipamentos sociais.
- 7) Adequação cultural, de modo a permitir a expressão das identidades culturais.

Essa definição de moradia adequada é semelhante à adotada pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, no parágrafo 60 da Agenda Habitat, adotada em Istambul:

Moradia adequada significa mais do que ter um teto sobre a cabeça. Significa também privacidade adequada; espaço adequado; acessibilidade física; segurança adequada; segurança da posse; estabilidade e durabilidade estrutural; iluminação, calefação e ventilação adequadas; infraestrutura básica adequada, tal como serviços de abastecimento de água, esgoto e coleta de lixo, qualidade ambiental e fatores relacionadas à saúde apropriados; e localização adequada no que diz respeito ao local de trabalho e aos equipamentos urbanos: os quais devem estar disponíveis a um custo razoável [...] Fatores relacionados ao gênero e à idade [...] devem ser considerados.

Mais recentemente, o Programa das Nações Unidas para o Direito à Moradia também estabeleceu um conjunto de quinze indicadores para monitorar o direito à moradia, divididos em nove elementos básicos: habitabilidade, acessibilidade a serviços, capacidade de pagamento, segurança da posse, população sem-teto, população em favelas, despejos forçados, marco legal e marco da política institucional (UN-HABITAT; OHCHR, 2003).

Para o monitoramento do alcance do direito à moradia nas cidades brasileiras, além da revisão da legislação aqui apresentada, utilizou-se uma série de quinze indicadores quantitativos calculados para a população residente em áreas urbanas. Procurou-se compatibilizar as recomendações metodológicas contidas nas diretrizes das Nações Unidas com a disponibilidade de informações sobre moradia existentes na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e outras bases de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), adaptando os indicadores recomendados à realidade socioeconômica do Brasil. Para verificar a conformidade com os princípios de igualdade de oportunidades e de não discriminação no acesso à moradia adequada para todos, apresentam-se os indicadores com os recortes de gênero, raça, faixa etária e nível de renda. O horizonte temporal analisado engloba o período 1992-2007.

Como *proxy* para a população sem-teto, utilizaram-se as pessoas residentes em domicílios urbanos improvisados.⁷ As pessoas residentes em setores especiais de aglomerados subnormais⁸ foram usadas como *proxy* para favelas, e os residentes em domicílios urbanos do tipo cômodo⁹ como *proxy* para cortiços. A população com insegurança da posse foi estimada com base no número de moradores urbanos com irregularidade fundiária.¹⁰

A acessibilidade econômica da moradia foi medida pela proporção de pessoas residentes em domicílios urbanos com ônus excessivo com aluguel, isto é, aquelas pessoas que comprometem mais de 30% da renda domiciliar com o pagamento do aluguel. Para a análise da dimensão de habitabilidade, utilizou-se a proporção de pessoas residentes em domicílios urbanos com: *i*) adensamento excessivo (mais de três pessoas por dormitório); *ii*) paredes e tetos feitos de materiais duráveis;¹¹

7. Domicílios improvisados são domicílios localizados em unidades sem dependência, destinada exclusivamente à moradia, tais como: loja, sala comercial, prédio em construção, embarcação, carroça, vagão, tenda, barraca, gruta etc., que estivessem servindo de moradia.

8. O IBGE define aglomerado subnormal como um conjunto – favelas e assemelhados – constituído por unidades habitacionais – barracos, casas etc. –, ocupando, ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia – pública ou particular –, dispostas, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais; também designado como assentamento informal “favelas”, “mocambos”, “alagados” etc.

9. Os domicílios particulares permanentes do tipo cômodo são domicílios que ocupam um ou mais cômodos de uma casa de cômodos, cortiço, cabeça-de-porco etc.

10. Possuem irregularidade fundiária os moradores de domicílios próprios em terreno de terceiros ou pessoas com “outra condição de moradia”.

11. Para as paredes, são considerados materiais duráveis a alvenaria e a madeira aparelhada. Para o teto, os materiais considerados com durabilidade adequada são: laje de concreto, telha e madeira aparelhada.

e *iii*) banheiro de uso exclusivo do domicílio. Para medir o acesso aos serviços, equipamentos e infraestrutura urbana, foram considerados indicadores relativos à proporção de pessoas residentes em domicílios urbanos que: *i*) usam predominantemente gás ou luz elétrica no fogão; *ii*) possuem iluminação elétrica etc.; e *iii*) têm acesso a cada um dos serviços de saneamento básico isoladamente, bem como acesso simultâneo a água canalizada de rede geral, esgoto de rede geral ou fossa séptica e coleta direta ou indireta de lixo, que é considerado o padrão de saneamento básico adequado para as áreas urbanas. Por último, construiu-se um indicador para medir a proporção de pessoas residentes em domicílios urbanos com condições de moradia adequadas, retirando-se da população total os residentes em domicílios classificados como precários pelos critérios do UN-Habitat (2003).¹²

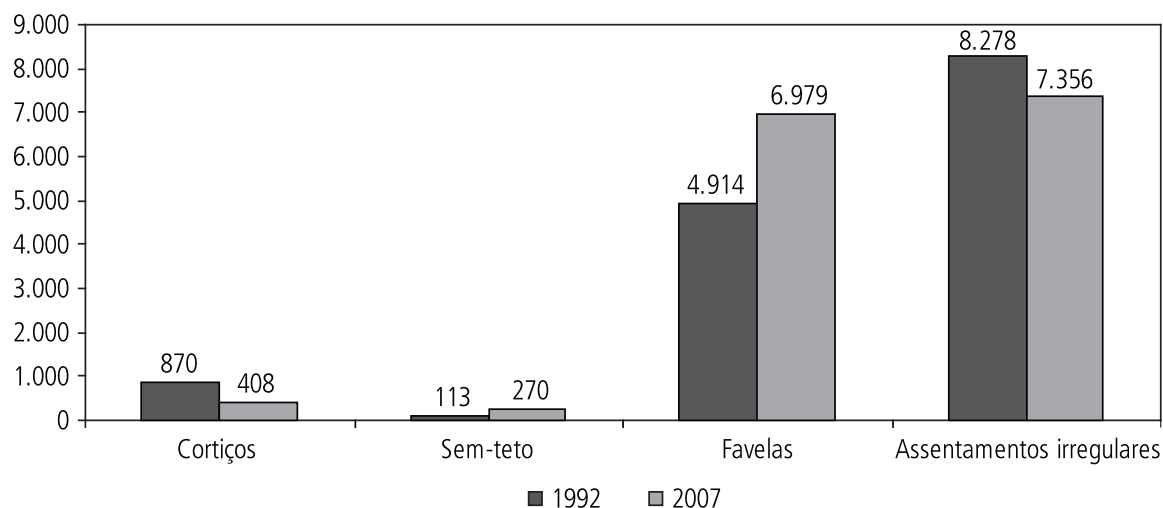
A análise dos indicadores mostra que houve uma sensível melhoria nas condições de moradia da população brasileira residente em áreas urbanas entre 1992 e 2007, pois treze dos quinze indicadores utilizados apresentaram *performance* positiva. Os indicadores de saneamento básico apresentaram os melhores desempenhos, seja quando se analisam os serviços de água, esgoto e lixo separadamente, seja quando se referem ao acesso simultâneo aos três tipos de serviços de saneamento, passando de 58,6%, em 1992, para 75,8% da população em 2007. O percentual de pessoas residentes em domicílios urbanos adensados também sofreu uma redução de 11,1%, em 1992, para 7,8%, em 2007. Alguns indicadores apresentam percentuais de cobertura bastante elevados, como é o caso da proporção da população com acesso a banheiro de uso exclusivo, paredes e tetos duráveis, coleta de lixo, energia elétrica e gás ou eletricidade para cocção, com níveis de adequação superiores a 97%. Um ponto negativo a observar é que a moradia ficou menos acessível em relação à renda da população, causando um aumento na proporção da população urbana que sofre de ônus excessivo com aluguel, de 1,7%, em 1992, para 3,4 %, em 2007, onerando, sobretudo, a população de baixa renda residente nas principais regiões metropolitanas.

No que diz respeito aos indicadores de informalidade habitacional, verificou-se que, no período analisado, ocorreu uma queda de 462 mil no número de pessoas residentes em cortiços, e de quase um milhão no número de pessoas com irregularidade fundiária. Contudo, não foi possível deter o crescimento do número de moradores de rua e da população favelada, que apresentou um aumento de 157 mil e de mais de 2 milhões de pessoas em termos absolutos, respectivamente. A proliferação de favelas e outros assentamentos informais, que correspondem a cerca de 4,4% da população urbana e estão concentrados principalmente nas metrópoles e nos municípios de grande porte, acarreta graves consequências econômicas, sociais e ambientais para as cidades brasileiras.

12. Domicílios urbanos particulares permanentes que apresentam pelo menos uma das seguintes inadequações: ausência de água por rede geral canalizada para o domicílio; ausência de esgoto por rede geral ou fossa séptica; ausência de banheiro de uso exclusivo do domicílio; teto e paredes não duráveis; adensamento excessivo; não conformidade com os padrões construtivos (aglomerado subnormal); e irregularidade fundiária.

GRÁFICO 1

Moradores em assentamentos informais urbanos, por tipo de informalidade (1992-2007) – Brasil
(Em mil)



Fonte: Ipea/Dirur a partir de microdados da PNAD/IBGE, 1992 e 2007.

No geral, verificamos que ocorreram avanços significativos no alcance do direito à moradia para o conjunto da população brasileira no período posterior à Constituição de 1988, pois a proporção da população residente em domicílios urbanos com condições de moradia adequadas aumentou quase quinze pontos percentuais: de 50,7%, em 1992, para 65,5%, em 2007. Outro ponto positivo a enfatizar diz respeito à diminuição das desigualdades entre brancos e negros no acesso à moradia adequada. O hiato entre brancos e negros caiu mais de nove pontos percentuais no período em análise, embora as desigualdades entre estes dois grupos ainda permaneça bastante elevada. Esta melhoria nas condições de moradia no país reflete os esforços empreendidos pelos três níveis de governo, por meio de programas habitacionais e legislações específicas. De acordo com dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do IBGE, em 2002, mais de 81,3% dos municípios possuíam programas ou ações habitacionais: 34,3% oferta de lotes, 19,8% urbanização de assentamentos, 16,2% regularização fundiária, 43,5% oferta de materiais de construção e 66,5% construção de unidades habitacionais. São especialmente importantes para a consecução do direito à moradia adequada para todos as ações de habitação, saneamento, urbanização e regularização fundiária em quilombos, áreas indígenas, reservas extrativistas, assentamentos da reforma agrária e assentamentos urbanos informais.¹³ Somam-se a estas ações a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo (PDP),¹⁴ o Ciclo de Conferências das

13. Para mais detalhes sobre o Programa de Regularização Fundiária brasileiro, ver Brasil (2005b).

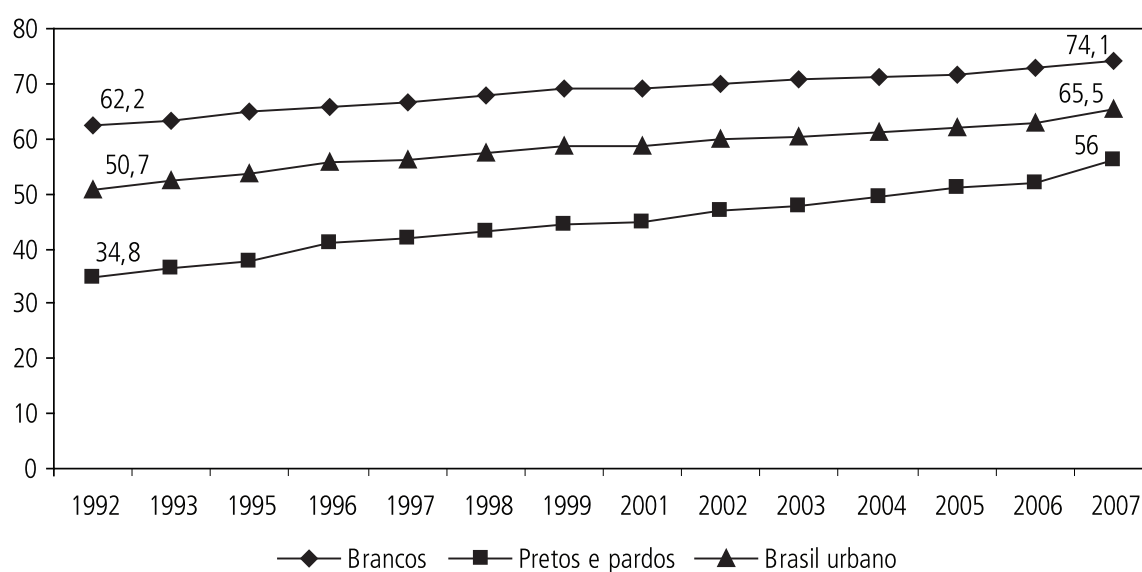
14. Segundo dados da Secretaria de Programas Urbanos, aproximadamente 88% dos municípios obrigados a elaborar o Plano Diretor Participativo estavam em processo de conclusão ou em andamento ao fim de 2006.

Cidades¹⁵ e a criação do Conselho das Cidades,¹⁶ entre outras iniciativas importantes capitaneadas pelo Ministério das Cidades, criado em janeiro de 2003.

Entretanto, apesar dos avanços obtidos, o grau de alcance do direito à moradia no Brasil ainda é bastante desigual entre os diferentes grupos socioeconômicos. A população negra (pretos e pardos), os pobres (renda domiciliar *per capita* até meio salário mínimo), as crianças (população até 12 anos de idade) e os moradores de assentamentos informais apresentam piores condições de moradia do que a média da população brasileira. Mesmo com a queda verificada na desigualdade entre brancos e negros entre 1992 e 2007, no que diz respeito ao acesso à moradia adequada, conforme se pode verificar no gráfico 2, as desigualdades raciais ainda superam os 18 pontos percentuais, pois, enquanto o grau de adequação das condições de moradia entre a população branca é de 74,1%, entre os pretos e pardos é somente 56%.

GRÁFICO 2

Proporção de moradores em domicílios urbanos com condições de moradia adequadas, segundo cor ou raça (1992-2007)



Fonte: Ipea/Dirur a partir de microdados da PNAD, 1992 e 2007.

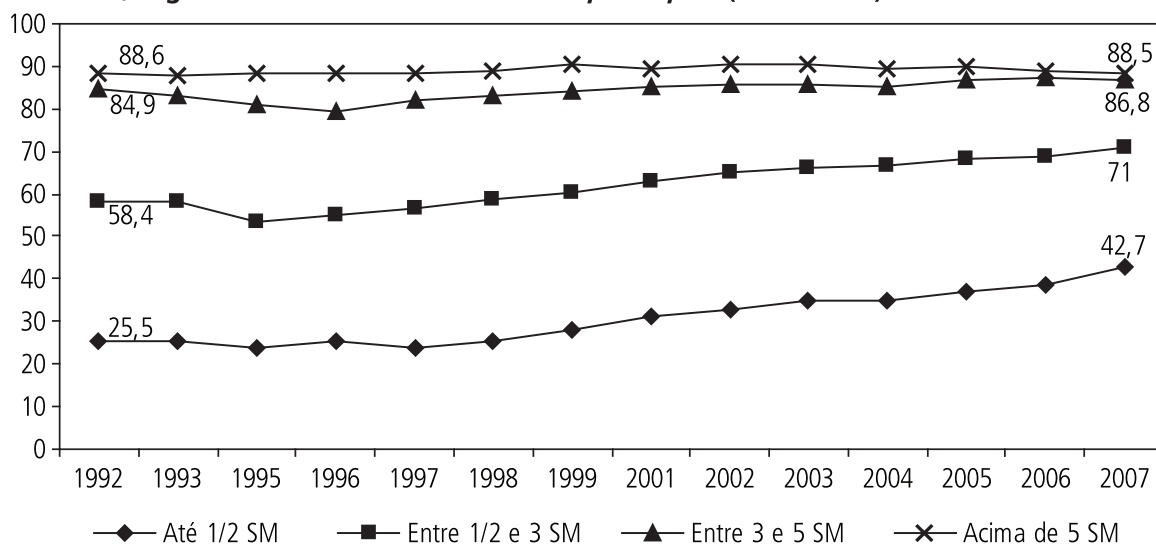
Entre a população pobre, que ganha até meio salário mínimo *per capita*, o grau de adequação habitacional é de apenas 25,5%, ao passo que 88,5% da população que ganha mais de cinco salários mínimos *per capita* vivem em domicílios com condições de moradia adequadas (ver gráfico 3).

15. As Conferências Nacionais das Cidades, realizadas em 2003, 2005 e 2007, para definir diretrizes e objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e das políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte urbano foram precedidas por Conferências Estaduais realizadas em todas as unidades da Federação brasileira.

16. O UN-Habitat elegeu a Conferência Nacional das Cidades e o Conselho das Cidades como vencedoras do prêmio "UN-Habitat Scroll of Honour Award 2006". Este prêmio, criado em 1989, reconhece contribuições notáveis para assegurar o direito à moradia adequada e melhorar a qualidade de vida nos assentamentos humanos em todo o mundo.

GRÁFICO 3

Proporção de moradores em domicílios urbanos com condições de moradia adequadas, segundo faixa de renda domiciliar *per capita* (1992-2007)

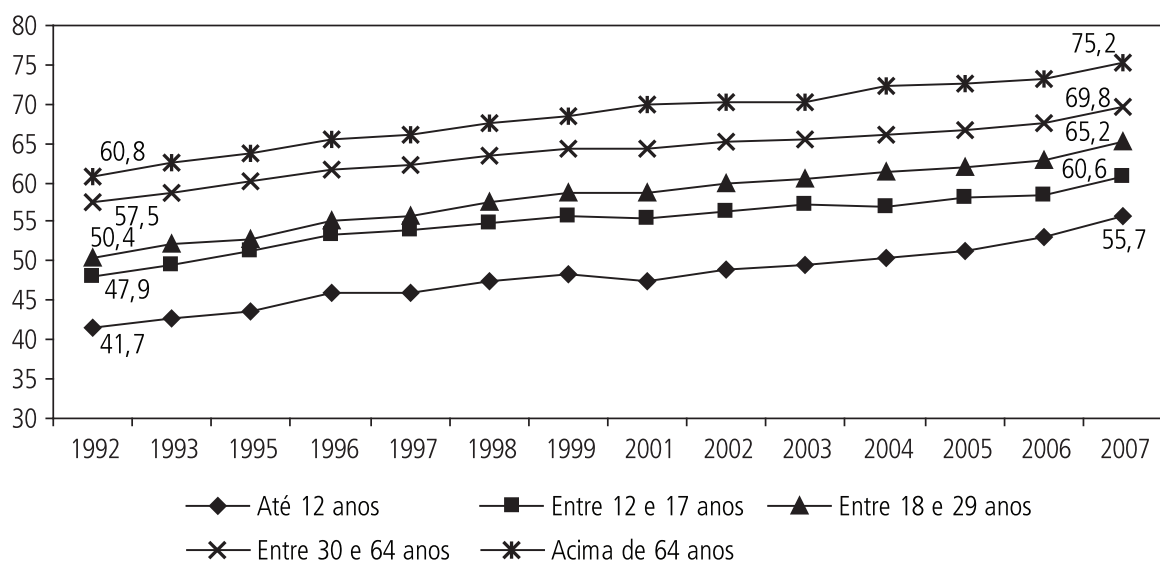


Fonte: Ipea/Dirur a partir de microdados da PNAD/IBGE, 1992 e 2007.

As crianças de até 12 anos também apresentam níveis de adequação das condições de moradia inferiores aos das demais faixas etárias (41,7%), como demonstra claramente o gráfico 4. Por sua vez, não foram observadas diferenças significativas entre as condições de moradia de homens e mulheres, o que mereceria uma análise mais aprofundada para tentar detectar a existência de desigualdades de gênero no acesso à moradia adequada. A maior vulnerabilidade no acesso à moradia adequada ocorre não entre as mulheres genericamente, mas entre as mulheres negras.

GRÁFICO 4

Proporção de moradores em domicílios urbanos com condições de moradia adequadas, segundo faixa etária (1992-2007)



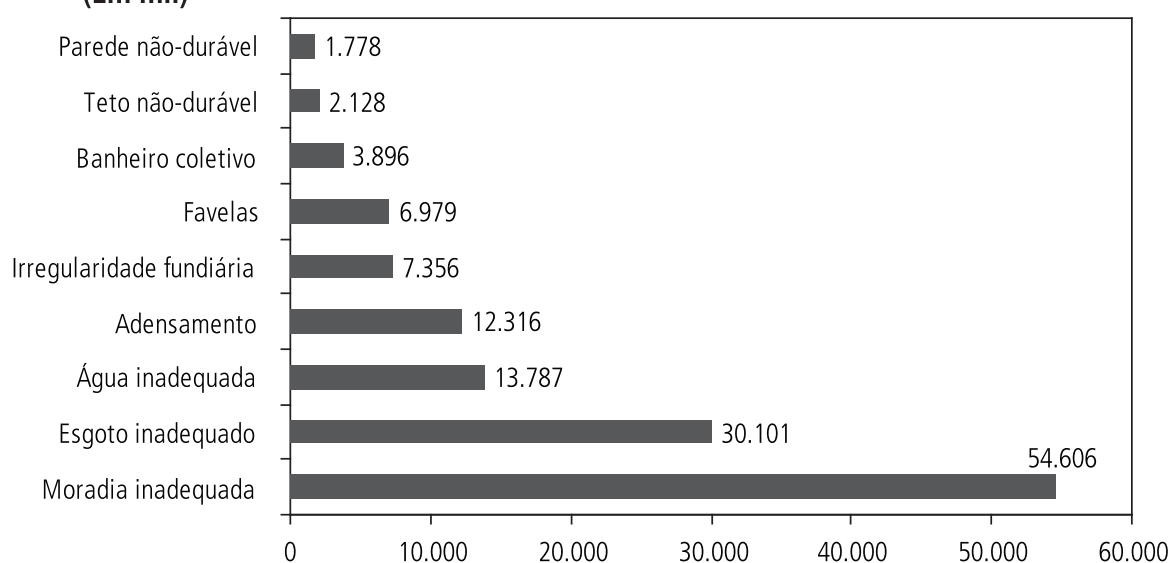
Fonte: Ipea/Dirur a partir de microdados da PNAD/IBGE, 1992 e 2007.

Mesmo com o direito à moradia presente entre os deveres do Estado constantes da Constituição Federal de 1988 e de outros normativos legais brasileiros, ainda existe no país uma vasta gama de necessidades habitacionais não satisfeitas, que configuram violações do direito à moradia, afetando, sobretudo, as camadas mais pobres da população e os residentes em assentamentos humanos precários. Nas áreas urbanas, ainda há 54,6 milhões de brasileiros que convivem com pelo menos um tipo de inadequação habitacional, como se pode ver no gráfico 5.

GRÁFICO 5

População em domicílios particulares permanentes urbanos com condições de moradia inadequadas, por tipo de inadequação (2007)

(Em mil)



Fonte: Ipea/Dirur a partir de microdados da PNAD/IBGE 1992 e 2007.

Não obstante, o governo brasileiro tem dado importantes passos para o alcance do direito à moradia no Brasil. Na esfera internacional, o Brasil ratificou os principais pactos, convenções e declarações da ONU que incluem o direito à moradia como uma parte indissociável para o alcance dos direitos humanos. No âmbito legislativo nacional, destaca-se a inclusão do direito à moradia entre os direitos sociais mínimos da população pela Emenda Constitucional nº 26, de 10 de fevereiro de 2000, e a homologação do Estatuto da Cidade, que introduziu diversos instrumentos para garantir o cumprimento da função social da propriedade e para a regularização fundiária de assentamentos informais e a gestão democrática e participativa da cidade.

Os avanços na legislação e os esforços de investimento realizados pelos três níveis de governo nas áreas de habitação e saneamento ocasionaram a implementação gradual e progressiva do direito à moradia no Brasil, com a proporção de pessoas residindo em domicílios urbanos com condições de moradia adequadas aumentando de 50,7%, em 1992, para 65,5%, em 2007. Contudo, apesar dos resultados positivos alcançados, o direito à moradia ainda não está assegurado a todos os

cidadãos brasileiros, pois mais de um terço da população do país apresenta condições de moradia precárias. Os princípios da igualdade e da não discriminação no direito à moradia também ainda não foram alcançados, pois as desigualdades no acesso à moradia adequada entre os grupos raciais e os estratos socioeconômicos ainda são bastante elevadas, com os problemas habitacionais recaindo, sobretudo, sobre a população negra e pobre, residente em assentamentos informais, que apresenta baixa capacidade de pagamento pela moradia e possui menor acesso a serviços urbanos.

A persistência de um número elevado de necessidades habitacionais insatisfeitas nos grupos de renda mais baixos exigirá um aumento substancial dos investimentos por parte dos três níveis de governo, notadamente nos setores de habitação de interesse social, urbanização de assentamentos precários, regularização fundiária e melhoria dos serviços de saneamento básico, sobretudo coleta e tratamento de esgotamento sanitário, se quisermos universalizar o direito à moradia adequada para todos os cidadãos brasileiros.

3 SANEAMENTO BÁSICO

A Constituição de 1988 foi a primeira a contemplar explicitamente o termo saneamento em seu texto, visto que nas constituições anteriores as referências eram indiretas, vinculadas aos princípios do higienismo social, em seu sentido ideológico mais amplo, ou por meio de referências às ações estritamente orientadas para o combate às epidemias. Na Constituição de 1934, já em um contexto político de construção de um Estado nacional centralizado e interventor, era de responsabilidade comum da União, dos estados e dos municípios adotarem medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a morbidade infantil e a cuidar da higiene social, de forma a impedir a propagação das doenças transmissíveis (Art. 138), embora coubesse privativamente à União legislar sobre águas. Esta competência recebeu um tratamento jurídico setorial próprio com o Decreto nº 24.643/1934, o Código de Águas, que, embora formulado em um contexto político orientado para a gestão estratégica dos bens naturais do país, não deixou de contemplar os conteúdos operacionais referentes ao princípio de “serviços adequados”, como qualidade, quantidade, extensão e economia nas operações. Esta foi a grande herança deixada pelo código para os serviços públicos de saneamento básico no país.

Esse preceito foi mantido na Constituição autoritária de 1937, em que também foi definido que caberia privativamente à União legislar sobre as políticas de saúde e utilização das águas. Pelo Artigo 18, foi reservado um papel complementar para que os estados pudessem legislar sobre a “higiene popular”, de forma a suprir as lacunas da legislação federal. Ressalte-se que a ideia de higiene popular era uma herança do higienismo social como um conjunto de pressupostos ideológicos vinculados ao biologismo social e que envolvia padrões de intervenção no espaço urbano orientados para ações de remoção e desmonte de áreas insalubres nas cidades.

De forma surpreendente, a Constituição democrática de 1946 também não faz qualquer referência ao saneamento básico, mantendo o princípio da Constituição de 1934 de que caberia à União legislar sobre as políticas de saúde e de águas (Art. 5º), embora aos municípios tenha sido reservada competência para “organizar os serviços públicos locais” (Art. 28), circunscrição onde, de uma forma geral, passou-se a inserir os serviços de saneamento básico. Esta tradição interpretativa praticamente nasce e se consolida juridicamente durante a República de 1946, quando os serviços de água e esgotos eram operados pelos municípios com o apoio e a supervisão do Ministério da Saúde.

Esse também foi o tratamento contemplado na Constituição de 1967, em que se definiu que caberia aos municípios organizar os serviços públicos locais (Art. 16), mas sem qualquer referência explícita aos serviços de saneamento básico.

Essa ausência explícita do saneamento básico nas Constituições brasileiras revela a peculiaridade político-institucional da construção do setor de saneamento no Brasil. Apesar dos vínculos entre a qualidade das águas no meio urbano e as epidemias terem adquirido força com o higienismo social, na segunda metade do século XIX, o saneamento esteve ausente como política pública específica dotada de estrutura e princípios próprios, posto que era tratado como um subproduto setorial de políticas mais amplas, em geral como componente das políticas de saúde pública orientadas para o combate às epidemias e à salubridade ambiental.

Por outro lado, o fato de o insumo básico do saneamento ter sido incorporado pela legislação por meio do Código de Águas, de 1934, revela uma das características jurídico-administrativas de sua trajetória como política pública: o fato de o setor ter sido historicamente regulamentado e estruturado por regulamentações setoriais específicas. Primeiro, por um código orientado para o tratamento da água como bem estratégico e insumo econômico. Em uma segunda etapa, por estruturas e normas integrantes da política de saúde. E, durante o regime militar, por um conjunto de estruturas e regulamentações criadas para servir de suporte à política de desenvolvimento urbano, coordenada pelo sistema Banco Nacional da Habitação (BNH) Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhou)/Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Vejamos a seguir como a Constituição trata particularmente o setor de saneamento.

3.1 O saneamento na Constituição de 1988 e seus desdobramentos normativos

Seguindo a tradição constitucional, a forma de delimitar os direitos sociais na Constituição de 1988 deixou de lado os serviços de saneamento básico, revelando uma percepção restrita dos constituintes acerca dos conteúdos sociais dos serviços de saneamento, inserido genericamente no tema da habitação e, com isso, negando o caráter específico da política de saneamento como um setor institucionalmente já constituído e fundamental para a ampliação do próprio conceito de cidadania predominante na Constituição, posto como direitos que também necessitam ser corporificados pelo acesso aos serviços públicos.

Excluído do rol de direitos sociais, o saneamento básico foi incorporado pela CF pelo inciso XX do Art. 21 como um dos elementos da infraestrutura urbana. Neste, explicita-se que compete à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. Desta forma, os serviços de saneamento são concebidos como um elemento integrante da qualidade de vida urbana e, em decorrência disso, um requisito importante para o bem-estar dos cidadãos e a garantia da dignidade da pessoa humana. Também no inciso IV do Art. 200 há uma incipiente convergência – mas de caráter administrativo – entre saneamento e direitos sociais. Nele se define que ao Sistema Único de Saúde (SUS) compete, além de outras atribuições, “participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico”. Além de representar uma herança histórica, a associação entre saúde e saneamento fundamenta-se na percepção já disseminada entre os agentes destes setores de que as ações de saneamento são capazes de gerar externalidades positivas para a saúde pública.¹⁷ Contudo, essa forma de inserir o saneamento na CF de 1988 não o incorpora como componente direto da cidadania, esta entendida como agregado de direitos universais que não comportam mediações da estratificação social ou fatores relativos à qualidade de vida das cidades. Neste sentido, a particular importância que a qualidade de vida urbana assume na Constituição de 1988 também expressa uma concepção condicional da cidadania como conjunto de direitos que se cristaliza em serviços concretos. Acesso a serviços de um lado e Estado prestacional do outro são os dois polos deste campo conceitual em que o saneamento foi localizado.

A importância de um espaço urbano de qualidade como base de organização da vida coletiva se expressa também no inciso IX do Art. 23, em que está definido que é competência comum das três esferas do governo a promoção de programas habitacionais e de saneamento básico. Em certa medida, ocorre uma tênue convergência conceitual entre direitos sociais e qualidade de vida urbana por meio do Art. 182, em que se explicita que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.” Para a consecução destes objetivos, definiu-se que o plano diretor (§ 1º) é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano.

Torna-se evidente que a opção dos constituintes foi confiar a um instrumento urbanístico de âmbito local a função de regular as relações das comunidades com seu espaço. Desta forma, na matriz constitucional, o saneamento básico ficou vinculado ao ordenamento da cidade e aos modelos de serviços públicos, e não aos

17. De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), a ausência de água potável e de tratamento de esgotos é responsável direta e indiretamente por cerca de 80% das doenças e 65% das internações hospitalares do país.

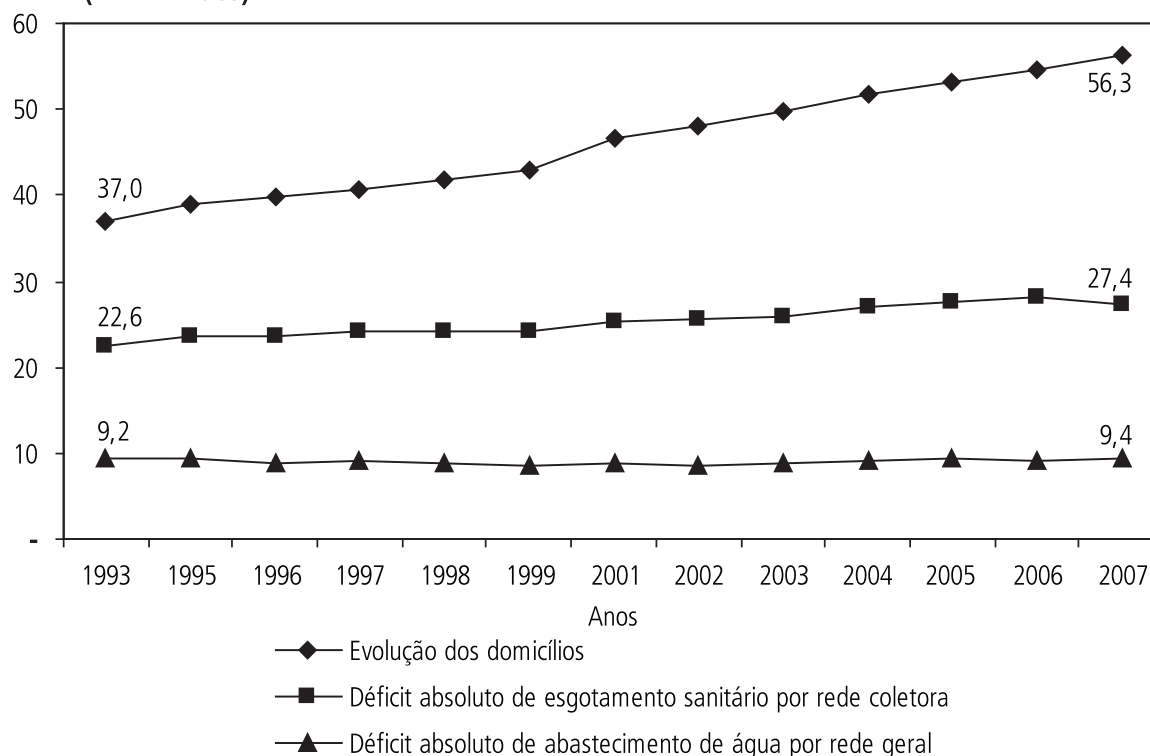
conteúdos diretos da cidadania; fato que apenas seria parcialmente revertido com a aprovação do atual marco legal do saneamento básico, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Como serviço público, a titularidade é sempre do poder público, que assume a responsabilidade de prestar os serviços a todos de forma indistinta, independentemente da capacidade de os cidadãos assumirem o ônus dos serviços.

Mas esse requisito político, inserido em uma definição jurídico-administrativa de serviços público, é frágil, pois não imprime aos operadores de saneamento a obrigatoriedade de prestarem os serviços sob quaisquer condições. Na prática, os serviços domiciliares de abastecimento de água são passíveis de corte na ausência de pagamento pelo usuário. Reside na manutenção do saneamento como um serviço público de caráter econômico e remunerado, e na excessiva autonomia conferida às concessionárias dos serviços – orientadas principalmente por razões de rentabilidade –, um dos principais motivos da política de saneamento apresentar um perfil socialmente regressivo. A autonomia das empresas concessionárias impõe custos de transação ao processo decisório da política, retarda definições alocativas no processo de contratação dos recursos e distorce o perfil socioespacial dos investimentos, que tendem a ser direcionados para localidades e faixas de renda mais rentáveis. E, ao fim e ao cabo, tanto a forma de estruturação institucional do setor quanto a legislação setorial que orienta as ações dos agentes da política apresentam os limites à consecução das diretrizes ético-políticas contidas na matriz constitucional referentes à qualidade e ao grau de cobertura dos serviços públicos.

Dados da PNAD referentes aos domicílios rurais e urbanos que tinham acesso aos serviços de abastecimento de água por rede geral demonstram que, de 1993 a 2007, o percentual de domicílios que tinham acesso a este serviço passa de 75% para 83,3%. Neste mesmo período, os serviços domiciliares de esgotamento sanitário por rede coletora passaram de 38,9% para 51,3% dos domicílios, mas, destes, menos de 30% são tratados. Como se pode perceber, apesar do marco jurídico-político instituído em 1988, os serviços públicos de saneamento básico apresentaram uma lenta evolução ao longo de doze anos e, quase vinte anos após a Constituição de 1988, eles continuam precários, principalmente a coleta e o tratamento de esgotos, mesmo para os padrões da América Latina. Além disso, a ampliação da cobertura relativa ainda esconde o aspecto mais grave do setor: a persistência do déficit absoluto dos serviços. Ainda de acordo com a PNAD, em 1995, o déficit absoluto domiciliar em abastecimento de água por rede geral no país era de 9,2 milhões de domicílios, crescendo para 9,4 milhões em 2007. Neste mesmo período, o déficit dos serviços domiciliares de esgotamento sanitário por rede geral teve um acréscimo de aproximadamente 4,8 milhões de domicílios, atingindo 27,4 milhões de unidades. Isto indica que o crescimento do déficit absoluto do esgotamento sanitário continua sendo o grande problema do saneamento (PNADs de 1993 a 2007).

GRÁFICO 6

Evolução do número de domicílios e do déficit absoluto de água e esgoto, por rede geral (1993-2007) – Brasil
(Em milhões)



Fonte: Microdados da PNAD/IBGE, 1993-2007.

Além dos fatores relacionados à autonomia dos operadores e ao caráter mercantil dos serviços sob condições sociais profundamente assimétricas, o setor de saneamento, como outras políticas setoriais, na prática, é regulamentado por um cipoal jurídico normativo – leis que orientam as intervenções ambientais e a prestação dos serviços, regras de licitação, portarias ministeriais sobre a qualidade dos serviços, normas internas das companhias, critérios que orientam as aplicações dos fundos e programas – que se sobrepõe às diretrizes da Constituição na definição dos padrões sociais de atendimento.

Ressalte-se, porém, que muitas dessas regulamentações agregaram conteúdos positivos às diretrizes constitucionais. A Emenda Constitucional nº 19/1998 consolidou o princípio da eficiência administrativa como princípio nuclear geral incluído no *caput* do Art. 37 da Constituição. Por outro lado, o *caput* do Art. 175 da Constituição, que trata dos serviços públicos, explicita textualmente que “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão [...], a prestação de serviços públicos”. Com isso, a Constituição atribui ao Estado a titularidade dos serviços públicos, e, da perspectiva constitucional, não existem serviços públicos quando a Constituição “não titulariza uma dada atividade *in concreto* no Estado” (RODRIGUES, 2007, p. 2.184). Note-se que o Art. 175 faz uma clara distinção entre a titularidade dos serviços e o modo de operação destes, que podem ser delegados sob regime de concessão ou permissão.

Foi justamente para regulamentar o Art. 175 da Constituição e detalhar as relações entre os entes estatais como titulares dos serviços públicos e os concessionários – públicos ou privados – que foi formalizada a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro 1995, a Lei Geral dos Serviços Públicos. Em seu Art. 6º, § 1º, esta lei resgatou e consolidou como princípio nuclear dos serviços públicos a ideia de “serviço adequado”, conceito que envolve uma série de conteúdos normativos que têm o objetivo de padronizar a prestação dos serviços e orientam as regras e princípios vigentes nos contratos de concessão: “Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade [...] e modicidade nas tarifas”. Por estes termos, há de fato uma referência jurídico-normativa clara que deve orientar os padrões de prestação dos serviços e os contratos estabelecidos entre concessionários e titulares.

Um dos subprodutos indiretos do rigor conceitual da nova lei foi reduzir o ímpeto das propostas de privatizações que emergiam durante os anos 1990, visto que à parte concedente cabe a definição das regras para a política tarifária e os padrões dos serviços. No exemplo do saneamento, a tradição atribui aos municípios a titularidade dos serviços, embora existam controvérsias. Esta incerteza acerca da titularidade e suas implicações para a política tarifária foi um dos fatores que inibiram os investimentos privados interessados no setor.

Acerca desse tema, Rodrigues (2007) considera que a crença predominante de que os serviços de saneamento são de titularidade municipal deriva de uma interpretação histórica da Constituição, que reconhece como serviços públicos de *interesse local* uma série de atividades municipais concretas, tais como os serviços de água e esgoto. Como argumento contra essa forma de se interpretar o Art. 30, inciso V, da CF, o autor observa que não se pode definir de forma apriorística a inserção político-administrativa de um serviço público fora do tempo e do espaço. Contudo, há de se observar que, no exemplo da Constituição brasileira, existem várias referências a serviços concretos que explicitamente são atribuídos a um ou mais entes da Federação. Estes são os exemplos do Art. 21, incisos X, XI, XII, XV e XXIII, referentes aos serviços prestados pela União, e do Art. 25, § 2º, referente aos serviços de gás canalizado como típicos dos estados-membros. Neste sentido, como a CF relaciona os serviços e o seu local político-administrativo, esta se torna a forma objetiva de se definir serviço público e qual o ente federado que detém a titularidade. Com isso, uma das consequências mais significativas é que, ao ente federativo detentor da titularidade de um serviço, é atribuída uma série de competências legislativas e administrativas, criando um quadro bastante diferenciado sobre o perfil dos serviços públicos brasileiros.

Saliente-se que os conflitos em torno da titularidade dos serviços de saneamento já vêm de longa data. A Constituição, em seu Art. 30, define que os serviços de interesse local são de competência municipal. Mas deriva principalmente de uma tradição anterior à consolidação do fenômeno metropolitano e dos aglomerados urbanos atribuir ao saneamento o caráter de serviço de interesse local. Nestas áreas, regra geral, os sistemas de saneamento são integrados, não circunscritos à fronteira de apenas um município. A questão metropolitana inclusive foi uma das motivações dos debates acerca da titularidade dos serviços de saneamento que ocorreram durante a década de 1990. Em 1993, foi apresentado, por estímulo dos movimentos vinculados à reforma urbana, o Projeto de Lei Complementar 199/1993. Este instituía o Sistema Nacional de Saneamento contemplando o Plano Nacional de Saneamento, um Conselho Nacional com funções deliberativas e consultivas, uma Secretaria Executiva e um Fundo Nacional de Saneamento. O governo federal vetou o projeto integralmente em janeiro de 1995, sob o argumento de que o saneamento era uma atribuição local, cabendo à União apenas estabelecer diretrizes gerais.

Essa incerteza constitucional acerca da titularidade dos serviços veio agravar o quadro de asfixia financeira do setor, que se instaurou a partir de meados dos anos 1990, quando a Lei de Responsabilidade Fiscal e os acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), após 1999, impuseram sérios limites ao processo de endividamento de estados e municípios. A indefinição quanto à titularidade dos serviços gerou um quadro de incerteza jurídica que inibiu investimentos em um momento em que maioria dos contratos do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) já estava se esgotando e as concessionárias não tinham certeza sobre as possibilidades de renovação das concessões. Este quadro de incerteza encontra respaldo nas possibilidades abertas pela interpretação do inciso XI do Art. 23 da Constituição, em que está definido que são “comuns as competências da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para promover programas de construção de moradias e melhoria das condições de saneamento básico”, embora a “organização e a prestação dos serviços públicos de interesse local” caibam aos municípios (Art. 30, inciso V). Por outro lado, o § 3º do Art. 25 da CF faculta aos estados instituírem, por meio de lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por “agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Com isso, ampliam-se as divergências acerca da titularidade dos sistemas integrados de saneamento básico nestas áreas.¹⁸

18. Existem algumas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adins) aguardando julgamento contra a iniciativa de alguns estados – Bahia e Rio de Janeiro – de instituírem regiões metropolitanas e aglomerações urbanas com o objetivo de incorporar a organização dos serviços públicos sob a titularidade dos municípios.

3.2 A Lei do Saneamento Básico – Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007

A indefinição acerca da titularidade também não se resolveu com a Lei do Saneamento (Lei nº 11.445/2007), visto que seus formuladores preferiram contornar o problema da titularidade e remeter a solução para o STF, sob o argumento de que uma lei ordinária não poderia interpretar a Constituição. Apesar desta lacuna, o novo código incorporou uma série de princípios inovadores na política nacional de saneamento básico e criou parâmetros para que futuras agências possam exercer a regulação do setor. Originalmente, o Projeto de Lei (PL) nº 5.296/2005 contemplava princípios e diretrizes mais amplos para o setor, entre os quais a definição de serviços de interesse local, parâmetros para os procedimentos de concessão, a ampliação do conceito de saneamento básico para o de saneamento ambiental, a criação do Sistema Nacional de Saneamento com um Conselho Nacional, as regras para fornecer transparência aos mecanismos de subsídio cruzado e a criação dos conselhos municipais de saneamento como mecanismo deliberativo de controle social. No caso da titularidade, o PL definiu que nos casos dos serviços de interesse exclusivamente local, como a distribuição de água e a coleta e tratamento de esgotos, a titularidade seria do município, mas, quando se tratasse de captação, adução e tratamento de água, esgotos e resíduos sólidos, que beneficiassem mais de um município, incluindo macrodrenagem, a titularidade seria do conjunto de municípios beneficiário destes serviços. A proposta do PL para os municípios que não operassem seus sistemas era a de que as concessões teriam que ser licitadas, e nos contratos de concessão deveriam ser contemplados os critérios para a montagem da estrutura tarifária, a revisão e/ou formulação dos planos de investimentos, a explicitação das metas de universalização e das regras que orientam os subsídios cruzados. Neste sentido, o instrumento do contrato, ampliado em seus conteúdos normativos, tornou-se o instrumento básico que deverá nortear as relações entre o poder concedente e os concessionário, uma mudança substantiva em relação aos contratos vigentes durante o Planasa, em que quase nada era especificado na delegação e o concessionário era praticamente desobrigado de prestar contas ao poder concedente. O PL previa ainda a existência de agências reguladoras autônomas para regular as concessões, e atualmente as primeiras agências já se encontram em fase de estruturação.

Por ocasião da aprovação final do PL como a Lei nº 11.445/2007, uma primeira mudança ocorreu em relação à sua abrangência setorial, que teve seu escopo de saneamento ambiental reduzido para saneamento básico, já que ela não incorpora os recursos hídricos em seu sentido mais amplo, mas apenas como insumos utilizados pelos serviços de saneamento. Também os conselhos municipais foram retirados como instância de controle social que

deveriam ser instituídos pelos municípios, deixando esta iniciativa como uma livre opção das municipalidades. É o que se pode deduzir do inciso IV do Art. 3º, em que se define que o controle social é o “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico”. Também no Art. 9º e no seu inciso V explicita-se que o titular dos serviços formulará a sua respectiva política pública de saneamento básico, *devendo* estabelecer mecanismos de controle social, mas sem especificar se esse seria um conselho municipal. O controle social volta a aparecer no inciso V do Art. 11, em que se explicita que uma das condições da validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico são os mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços.

Ressalte-se que a questão do controle social por órgãos colegiados estaduais ou municipais foi um dos principais motivos dos conflitos existentes entre os movimentos sociais e as companhias estaduais de saneamento básico, gerando as modificações incorporadas na lei. No *caput* do Art. 47, referente ao papel dos colegiados, explicita-se que o controle social dos serviços públicos de saneamento básico “*poderá* incluir a participação de órgãos colegiados de caráter *consultivo*, estaduais, do Distrito Federal e municipais”, assegurada a representação dos titulares, dos órgãos governamentais relacionados ao saneamento básico, dos prestadores de serviços, dos usuários e das entidades técnicas e organizações da sociedade civil relacionadas ao setor. No § 1º deste mesmo artigo, a solução conciliatória torna-se mais explícita, ao se definir que as funções e competências dos órgãos colegiados *poderão ser exercidas por órgãos colegiados já existentes*.

Apesar desse recuo, o conjunto de princípios que regem a prestação dos serviços de saneamento revela que a Lei nº 11.445/2007 contemplou conteúdos operacionais e políticos bastante amplos, tais como: a universalização do acesso; a integralidade dos serviços; adequação dos serviços à saúde pública e à proteção do meio ambiente; a adoção de métodos e técnicas que considerem as peculiaridades locais e regionais; a necessidade de articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional de habitação, de combate à pobreza, de proteção ambiental e de saúde; a garantia da eficiência e da sustentabilidade econômica; a utilização de tecnologias apropriadas e adaptadas à capacidade de pagamento dos usuários; a transparência das ações; o controle social; a segurança, qualidade e regularidade dos serviços; e a integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

Além desses princípios, o planejamento em todas as etapas dos serviços foi elevado à categoria de princípio fundamental da política nacional de saneamento básico e uma das condições de validade dos contratos, incluindo a formulação dos planos de saneamento básico pelos respectivos titulares.¹⁹

Junto com o planejamento, as regras vigentes em relação aos mecanismos de regulação econômica dos serviços propiciaram à política de saneamento as condições formais para que esta possa operar referenciada em padrões de maior eficiência e transparência social, em que pese o problema dos subsídios cruzados ter ficado diluído nas normas gerais da regulação, quando mereceria um capítulo à parte, tendo em vista que esta é a base sobre a qual tradicionalmente têm operado as companhias estaduais de saneamento.

Sobre esse aspecto, foi prevista a criação de entidades reguladoras no âmbito dos estados, podendo os titulares delegarem a uma agência estadual ou regional as funções de regulação dos serviços. Os requisitos definidos para o processo de regulação são amplos, com a agência obrigando-se a editar normas relativas às “dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços” (Art. 23), abrangendo: os padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços; os requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas; as metas progressivas de expansão e da qualidade dos serviços; o regime e a estrutura dos níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão; o monitoramento dos custos; a avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados; os mecanismos dos subsídios tarifários e não tarifários; os padrões de atendimento ao público e os mecanismos de participação e informação; as medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento; e a obrigação dos operadores de comunicarem aos usuários as providências adotadas em virtude de queixas ou de reclamações relativas aos serviços. Por estes critérios percebe-se que o conceito de regulação presente na Lei nº 11.445/2007 envolve uma ampla gama de questões que afetam a vida dos usuários e as condições operacionais dos concessionários, contemplando regras para a interpretação e a fixação de critérios para a execução dos contratos e serviços e para a administração de *subsídios*.

19. Entre os requisitos de validação dos contratos (Art. 11) estão: a existência de plano de saneamento básico e de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, de acordo com o respectivo plano de saneamento básico; a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes da lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização; a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão; a adequação dos planos de investimentos e dos projetos ao respectivo plano de saneamento básico; nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, a autorização para a contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida e a inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais; a definição das condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços em regime de eficiência, incluindo o sistema de cobrança, a composição de taxas e tarifas, a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas, e a política de subsídios; os mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços; a explicitação das hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços; e a proibição de cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e de fiscalização ou o acesso às informações sobre os serviços contratados.

A trajetória histórica da política de saneamento deixa claro que o alcance político-normativo de uma Constituição em relação às formas de estruturação organizacional e dos modelos operacionais das políticas setoriais apresenta limites claros. Estes limites derivam tanto da capacidade dos grandes programas e das políticas governamentais de reorientarem os padrões de atuação e os princípios efetivos que norteiam uma política específica quanto da existência de uma miríade de códigos, leis e regulamentações intraconstitucionais que delimitam a atuação do setor público em suas diversas áreas de intervenção.

Por outro lado, as próprias leis que regulamentam as políticas setoriais nem sempre traduzem com fidelidade os princípios políticos contidos na Constituição de 1988. Além da escala tratada por estas leis, que envolve um grau de detalhamento que torna difícil a expressão direta dos princípios constitucionais, isso ocorre também em função do processo político que delimita a formulação de um marco jurídico setorial, processo em que agem atores com interesses conflitantes. Este foi o exemplo dos princípios constitucionais relativos ao controle e à participação social, uma das características basilares da Constituição, mas parcialmente contornados pela Lei nº 11.445, de 2007.

Quanto à universalização dos serviços, há de se observar que o saneamento foi inserido mais como um requisito para a melhoria da qualidade de vida urbana que como um direito individual. Isso dificulta a reivindicação individual de direitos sociais e inclusive tem inibido um potencial processo de judicialização do saneamento, como vem ocorrendo com a política de saúde.

Por tudo isso, deve-se considerar a possibilidade de que, se a Constituição de 1988 forneceu os pilares políticos e éticos para que as políticas públicas possam ser orientadas por critérios socialmente menos regressivos, a dinâmica efetiva das políticas públicas e suas alternativas sociais devem ser entendidas a partir do processo político geral que incide sobre elas e das formas de estruturação dos sistemas setoriais integrantes do Estado.

4 TRANSPORTE URBANO

A Constituição Federal de 1988 consolidou um conjunto de alterações na política de transportes urbanos que já vinha se configurando historicamente nas políticas públicas nacionais de forma geral e, em particular, no campo dos transportes urbanos. Somado a isso, a nova Constituição ainda abriu espaço para uma série de modificações no setor que vêm se consolidando tanto pela institucionalização de um amplo corpo normativo sobre o tema quanto por uma mudança de mentalidade acerca do papel da mobilidade urbana no desenvolvimento das cidades.

No que diz respeito àquelas tendências que historicamente já vinham se configurando, por exemplo, nota-se que a cada nova constituição federal se

conquistou um avanço em especificar de forma cada vez mais clara quais papéis cabiam aos diferentes entes da Federação, no que tange à competência sobre a legislação de trânsito e transporte urbano. Até a Constituição de 1967, por exemplo, as constituições nacionais não indicavam de forma explícita de quem era a competência para legislar sobre trânsito e transporte no âmbito municipal. Em geral, as quatro constituições republicanas anteriores (de 1891, 1934, 1937 e 1946) atribuíam como competência privativa da União legislar sobre tráfego interestadual ou internacional – envolvendo transportes por via férrea, via d'água, via aérea ou estradas de rodagem.

A Lei nº 3.651/1941, que revogou o primeiro Código Nacional de Trânsito, também de 1941, observava expressamente que cabia aos estados a atribuição de regulamentar o trânsito de veículos automotores de forma complementar às leis nacionais. O trânsito e o transporte municipal, contudo, não eram apontados explicitamente como objeto de normatização de nenhum ente federativo.²⁰

A promulgação do Código Nacional de Trânsito de 1966 (Lei nº 5.108) abre então espaço para que a Constituição de 1967 eleve ao nível constitucional a atribuição da competência legislativa sobre trânsito e transporte municipal. Ao atribuir à União a competência privativa de legislar sobre tráfego e trânsito nas vias terrestres, sem especificar sua dimensão político-territorial, o Art. 8º (XVII) desta Constituição inclui de maneira implícita todo trânsito sob o campo de normatização da União, incluindo aí tanto aquele de âmbito internacional e interestadual quanto municipal. A Constituição de 1988 reproduz este dispositivo em seu Art. 22 (XI), mantendo ainda a possibilidade de que os demais entes da Federação venham a criar leis ou normas complementares àquela norma federal.

Sob o escopo dessas competências normativas, contudo, não estava incluído de forma explícita o papel do planejamento dos sistemas de transporte, que só iria tomar corpo legal a partir de 1973, com o Plano Nacional de Viação (Lei nº 5.917/1973), e receberia mais atenção a partir da Constituição Federal de 1988.

4.1 Transporte urbano e mobilidade urbana na Constituição e em outras legislações

Ao reconhecer a importância de uma política urbana articulada, a CF/88 prevê a criação de diretrizes para o desenvolvimento urbano que incluam a questão dos transportes urbanos, além da habitação e do saneamento (Art. 21, XX), e a criação de diretrizes próprias para uma política nacional de transporte, atribuindo competência exclusiva à União sobre a criação destas diretrizes (Art. 22, IX). Sob coordenação do Ministério

20. Cabe lembrar que foi apenas na Constituição Federal de 1988 que o município passou a ser considerado ente da Federação.

das Cidades, desde 2003, tais diretrizes são traçadas pela Conferência Nacional das Cidades, pelo Conselho Nacional de Trânsito e pelo Conselho das Cidades.²¹

Além dessas diretrizes para o desenvolvimento urbano e de seus sistemas de transportes, a Constituição de 1988 trouxe importante inovação, ao reconhecer o planejamento urbano como elemento fundamental para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Neste sentido, a Constituição instituiu como instrumento por excelência do planejamento urbano o plano diretor (Art. 182, § 1º), cujo conteúdo deve abordar minimamente o planejamento do transporte municipal.²² Neste mesmo sentido, a Lei nº 10.257, de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, avançou ao instituir como obrigatória, para os municípios com mais de 500 mil habitantes, a elaboração de um plano de transporte urbano integrado, compatível com seu respectivo plano diretor.

Aqui caberia destacar ainda a importância do Estatuto da Cidade, que regulamenta as diretrizes e os instrumentos da política urbana, tema ao qual, pela primeira vez, uma Constituição Federal destina um capítulo. Particularmente, cabe ressaltar que a Lei nº 10.257/2001 apresenta importante mudança de mentalidade acerca do transporte e da mobilidade urbana, ao reconhecer como diretriz geral da política urbana, por exemplo, que o direito ao transporte se constitui como componente do direito a cidades sustentáveis (Art. 2º, I). Entre outras diretrizes para a política urbana, a lei aponta a adequação da oferta de transporte aos interesses e necessidades da população e às características locais (Art. 2º, V) e, ainda, uma ordenação e controle do uso do solo que evite um desequilíbrio no sistema urbano de circulação causado pela instalação de empreendimentos ou “que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente” (Art. 2º, VI, “d”).

No que se refere à competência sobre a prestação dos serviços de transporte urbano, por sua vez, ocorreram importantes alterações nas constituições republicanas. Ao longo das constituições federais, fica nítido o avanço gradual na atribuição da titularidade sobre os serviços de transporte municipal.

Desde a primeira constituição republicana em 1891, todas as constituições brasileiras já garantiam o reconhecimento da autonomia dos municípios

21. Em setembro de 2004, a reunião do Conselho das Cidades aprovou trinta diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, entre as quais se podem destacar: a priorização de modos de transporte coletivo e não poluentes; promoção e incentivo à mobilidade e acessibilidade de pedestres, ciclistas, pessoas portadoras de necessidades especiais e idosos; promoção e incentivo à utilização de combustíveis alternativos e menos poluentes, barateamento das tarifas, controle social, combate a segregação e integração da política nacional de mobilidade sustentável às demais políticas setoriais urbanas bem como elaboração de planos de transporte urbano integrado, entre outras.

22. Estabelecido pela Resolução nº 34/2005 do Ministério das Cidades (Art. 1º e Art. 2º, II), o conteúdo mínimo do plano diretor deve assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, de forma a garantir “a acessibilidade e a mobilidade sustentável de todos os cidadãos por meio do desenho dos espaços públicos e do sistema viário básico”.

em tudo quanto respeitasse ao seu interesse local, envolvendo aí seja a organização dos serviços de sua competência (CF/1934, Art. 13, II), seja a organização dos serviços públicos de caráter local.²³ Contudo, somente a partir do Código Nacional de Trânsito (CNT) de 1966 (Art. 44, c) o município passa a ser a entidade legítima para autorizar, permitir ou conceder linhas locais para o serviço de transporte coletivo.²⁴

Essa clareza acerca da responsabilidade pela prestação do serviço de transporte municipal foi elevada ao nível constitucional com a Constituição de 1988, quando se explicita na letra do seu Art. 30, V, que os municípios possuem a competência de “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

Ainda no que diz respeito à prestação do serviço de transporte urbano, a Constituição de 1988 apresenta outras duas importantes alterações. A primeira delas possui como pano de fundo uma importante mudança, que se observa ao longo do século XX, em que o Estado passou de uma atuação preponderante indutora do desenvolvimento – como prestador de serviços e com ativa participação na economia – para assumir um papel mais focado na promoção do desenvolvimento – assumindo funções de articulador e regulador dos agentes econômicos.

Entre tantas implicações econômicas e jurídicas decorrentes dessa transformação na perspectiva de atuação estatal, destaca-se aqui a mudança do papel do Estado na prestação dos serviços públicos de uma forma geral. No que tange ao transporte urbano, mais especificamente, a Constituição de 1988 prevê explicitamente que este serviço, além ser prestado por via direta (em que o próprio município é o prestador do serviço), também poderá ser prestado por via indireta, em que o município outorga a responsabilidade do serviço a um ente privado sob o regime de concessão ou permissão, mas sempre mediante realização de licitação.

No que se refere às normas de prestação dos serviços públicos, de forma geral, e dos serviços de transporte urbano, em particular, soma-se a essa mudança a promulgação da Lei nº 8.987, de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, regulando o Artigo 175 da Constituição Federal. Além de normatizar questões básicas para os contratos das concessões – como o prazo de validade dos contratos, a estipulação de critérios econômicos para se identificar o vencedor da licitação, a política tarifária etc. –, esta lei tende:

23. Segundo a letra da Constituição de 1937 (Art. 26, c), da Constituição de 1946 (Art. 28, II, b) e da Constituição de 1967 (Art. 16, II, b).

24. Até então, o Código Nacional de Trânsito de 1941 afirmava em seu Art. 65, parágrafo único, que cabia aos estados regular a competência para a outorga de concessão da licença dos transportes coletivos em todas as estradas que não de jurisdição federal.

i) a estimular o aumento da qualidade do serviço, ao estabelecer em lei as condições de adequação ao pleno atendimento dos usuários;²⁵ e ii) a incentivar a competitividade, ao eliminar os direitos de exclusividade na exploração dos serviços.

Uma segunda importante alteração que a Constituição Cidadã trouxe para a questão da titularidade dos serviços de transporte urbano diz respeito a um amadurecimento jurídico acerca da figura dos *consórcios públicos*, que caminha no sentido de mitigar os conflitos administrativos e até mesmo aumentar a eficiência daqueles serviços que possuem bases territoriais interdependentes e de interesse comum. No esforço de equacionar este impasse, as Constituições Federais de 1937 (Art. 29) e de 1967 (Art. 16, § 4º) já previam a possibilidade de que a exploração de serviços públicos de interesse comum poderia se realizar conjuntamente pelos municípios envolvidos. A própria criação das regiões metropolitanas, na década de 1970, prevista pelo Art. 157 (§ 10) da CF de 1967, visava originalmente à realização conjunta daqueles serviços de interesse comum.

O fato de as regiões metropolitanas não constituírem uma personalidade jurídica capaz de articular e intermediar os serviços públicos e os interesses comuns dos municípios associados, contudo, sempre se colocou como empecilho à concretização deste nível de cooperação. Somente a partir da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, a Constituição Federal vigente avança, em seu Art. 241, ao apontar a figura do consórcio público como o instrumento adequado para este fim, que viria a ser regulamentado pela Lei Complementar nº 11.107, de 2005.

Uma experiência nacional desse tipo de arranjo institucional no setor de transporte de passageiros acaba de se iniciar em setembro de 2008, em Pernambuco, onde a gestão do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana de Recife (RMR) foi transferida de uma empresa estadual²⁶ para um consórcio²⁷ público composto pelo Estado de Pernambuco e pelos quatorze municípios da RMR.

Outra importante mudança, essa inquestionavelmente favorável ao desenvolvimento do setor de transportes, deu-se pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001, que criou na Constituição Federal de 1988 uma fonte vinculada para seu financiamento – incluindo tanto o transporte urbano quanto interestadual. A partir de então, os recursos arrecadados pela cobrança da Cide²⁸ ficam vinculados a três possibilidades de gasto, entre elas: o pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; e o financiamento de programas de infraestrutura de transportes (Art. 177, § 4º, II).

25. Por meio da satisfação das condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas (Lei nº 8.987/1995).

26. Empresa Metropolitana de Transporte Urbano de Recife (Emtu), que gerenciava o serviço desde 1979.

27. Consórcio de Transporte da Região Metropolitana do Recife (CTM), também denominado Grande Recife.

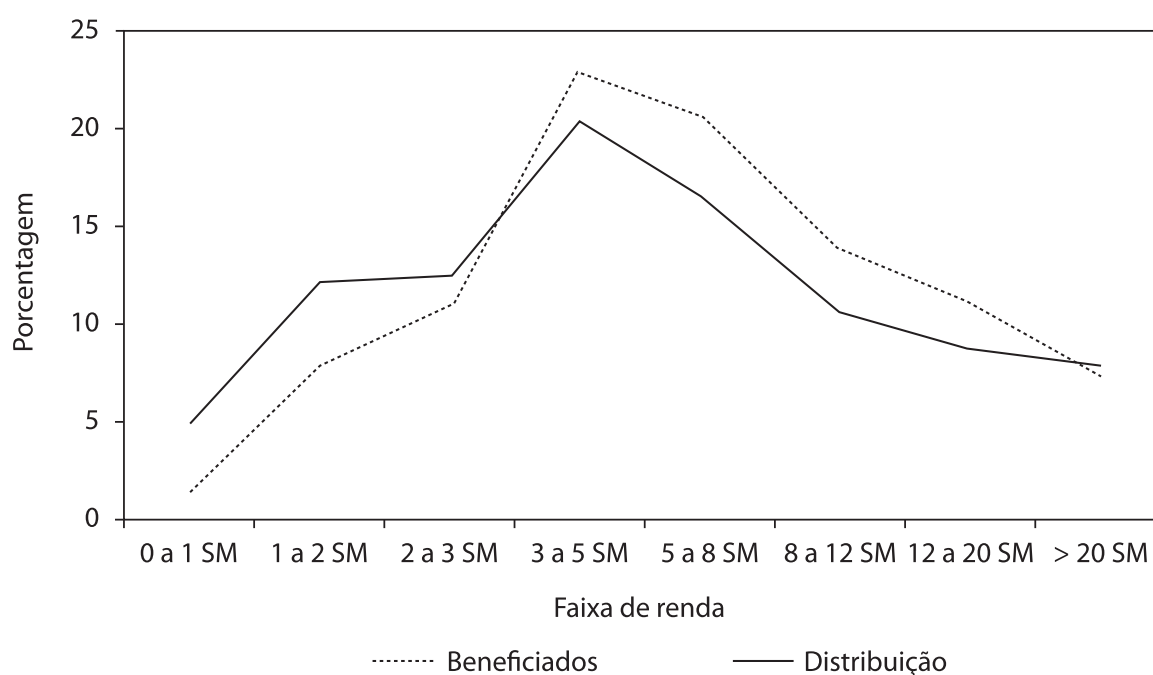
28. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível.

Apesar da vitória de se criar constitucionalmente um fundo com fins de financiamento do setor, a questão da escassez de recursos para políticas de transporte urbano e, em especial, para financiamento da política municipal de transportes, está longe de ser equacionada. O próprio Ministério das Cidades e o Ministério da Fazenda reconhecem que apenas “cerca de 7% dos recursos totais da Cide são distribuídos entre os mais de cinco mil municípios brasileiros, contudo sem uma vinculação específica ao transporte coletivo.” (EM Interministerial nº 7/2006).

Além desses avanços que trouxe em relação às constituições anteriores, a Constituição de 1988 logrou importantes conquistas no que diz respeito ao reconhecimento do direito à mobilidade como elemento fundamental para realização dos demais direitos sociais e do direito à cidade. No que tange aos direitos sociais dos trabalhadores urbanos e rurais, por exemplo, a CF/88 lhes garante o acesso a um salário mínimo capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família, incluindo aí a necessidade de moradia e transporte (Art. 7º, IV). Segundo Gomide (2003), contudo, os dados da PNAD apontavam que em 2001 as pessoas das famílias de renda familiar abaixo de três salários mínimos recebiam proporcionalmente menos auxílio para transporte – inclusive o Vale-Transporte –, se comparadas às demais faixas de renda (ver gráfico 7), apontando que o Vale-Transporte não estaria sendo efetivo em garantir a condução dos trabalhadores de baixa renda em seus deslocamentos para o trabalho.

GRÁFICO 7

Distribuição percentual das pessoas que recebem auxílio para transporte *vis-à-vis* a distribuição percentual das pessoas em todas as posições de ocupação, por faixa de renda domiciliar (2001) – Brasil Metropolitano (Em salários mínimos)



Fonte: PNAD/IBGE (2001) apud Gomide (2003).

Acerca da responsabilidade pública para com a educação, a Constituição de 1988 reconhece o dever do Estado em garantir atendimento ao educando no ensino fundamental com programas suplementares que incluem, além de material didático-escolar, alimentação e assistência à saúde, o serviço de transporte (Art. 208, VII). Por fim, outro ganho importante advindo da CF/88 foi a conquista dos movimentos sociais em defesa das pessoas idosas e das pessoas com deficiência física ou com dificuldade de locomoção. No Capítulo VII, Da Família, Da Criança, Do Adolescente e Do Idoso, o texto constitucional atribui ao Estado a responsabilidade, compartilhada com a família e a sociedade, de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida (Art. 230). Ainda neste artigo, em seu segundo parágrafo, o dispositivo constitucional garante a gratuidade dos transportes coletivos urbanos aos maiores de 65 anos, ampliando assim a garantia do direito à mobilidade urbana.

A Constituição de 1988 também atribuiu ao poder público o papel de criar programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental, mediante facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos (Art. 227, § 1º, II). Além disso, a CF/88 cria a exigência de leis que disponham sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência (Art. 244 e Art. 227, § 2º). Em termos específicos, nota-se que estes passos dados pela Constituição serviram de importante amparo para o conjunto de leis e decretos que mais tarde avançariam sobre a promoção da acessibilidade das pessoas idosas e pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.²⁹

Concomitantemente a todas as mudanças advindas com a Constituição de 1988, é importante destacar o processo de democratização da política de transportes urbanos em si como um dos mais importantes avanços do setor. Acompanhando o processo de democratização da gestão governamental e do ciclo de políticas públicas, de uma forma geral, a política de transportes urbanos vem se democratizando por diferentes vias, seja pela participação popular na elaboração dos planos diretores e de transportes municipais, seja pela criação de conselhos de transporte em nível municipal ou pela própria criação do Conselho das Cidades em nível federal.

Como fruto positivo que se colhe desse processo, cabe destacar o Projeto de Lei nº 1.687, encaminhado em 2007 pela Presidência da República ao Congresso Nacional. Coordenado pelo Conselho das Cidades, o projeto propõe instituir as

29. Como o Estatuto das Pessoas com Deficiência (Decreto nº 3.298/1999), o Decreto nº 1.948/1996, que regulamenta a política nacional do idoso, a Lei de Acessibilidade (Lei nº 10.048/2000) e o Decreto-Lei nº 5.296/2004 estabelecem normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas idosas e portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.

diretrizes da política de mobilidade urbana e é resultado de extenso debate entre diversos atores e grupos de interesse da sociedade entre 2004 e 2006.³⁰

Ainda com todo o avanço de conquistas nas Constituições Federais e no corpo normativo brasileiro, quando se analisa o atual panorama da mobilidade nas cidades brasileiras, nota-se que ainda há muitos desafios nos próximos anos. Semanalmente ganham destaque nos noticiários os sucessivos recordes de congestionamento em algumas metrópoles nacionais, e as cidades médias já dão indícios de dificuldades em seus sistemas de transporte.

Como aponta pesquisa da parceria Ipea e Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), os congestionamentos das dez maiores cidades brasileiras – envolvendo consumo de combustível, poluição, investimentos adicionais no sistema viário e excesso de tempo – custavam um montante de R\$ 474,1 milhões por ano em 1998. Deste total, R\$ 346 milhões é o custo apenas dos congestionamentos de São Paulo e R\$ 72,7 milhões, do Rio de Janeiro. Segundo a pesquisa, as dez cidades pesquisadas desperdiçaram aproximadamente 259 milhões de litros de combustível e 506,1 milhões de pessoas/hora nos congestionamentos. Mais recentemente, os dados da PNAD apontaram que, em 2006, um milhão de brasileiros gastava mais de quatro horas diárias no percurso de ida e volta de casa até o trabalho. Destes, pouco mais da metade viviam nas dez maiores regiões metropolitanas do país.

Paradoxalmente, é oportuno ressaltar que, segundo dados da ANTP, o Índice de Mobilidade (IM)³¹ no Brasil cresceu de 1,53, em 2003, para 1,58, em 2007, observando-se neste período uma estagnação no índice entre as viagens realizadas no sistema de transporte coletivo e aumento do índice entre as viagens de transporte individual motorizado e não motorizado (viagens a pé ou de bicicleta, por exemplo). Nesta mesma tendência, o gráfico 8, apresenta como o volume de usuários do transporte coletivo tem caído consideravelmente nos últimos anos.

TABELA 1

Índice de mobilidade, segundo sistema de transporte (2003-2007) – Brasil

Sistema	IM 2003	IM 2004	IM 2005	IM 2006	IM 2007
Transporte coletivo motorizado	0,46	0,44	0,45	0,45	0,46
Transporte individual motorizado	0,44	0,44	0,45	0,46	0,47
Não motorizado	0,63	0,63	0,64	0,64	0,64
Total	1,53	1,51	1,54	1,55	1,58

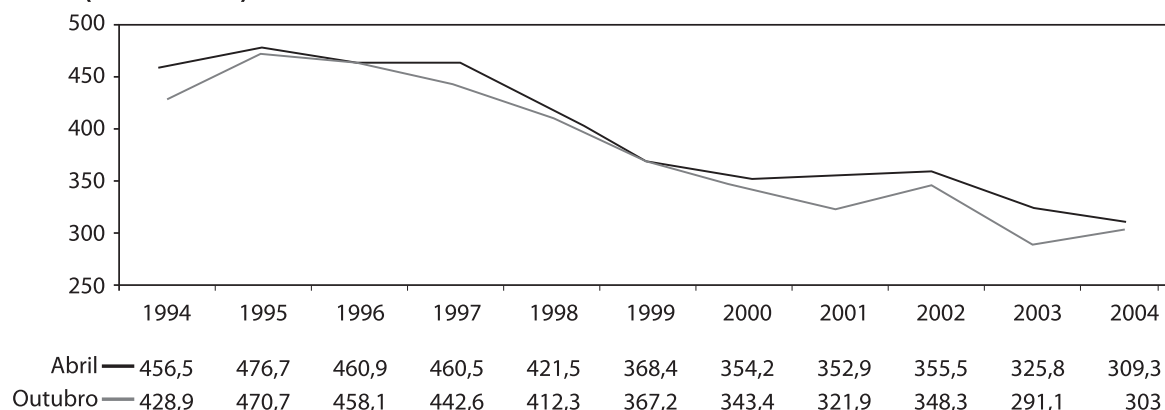
Fonte: ANTP/Sistema de Informações da Mobilidade Urbana.

30. Após a discussão, em diversas reuniões com entidades representativas do setor e da sociedade, o anteprojeto foi submetido à apreciação pública pela realização de onze seminários regionais – em caráter de audiência pública –, submetido a emendas e sugestões da sociedade e de organizações públicas e privadas, submetido à consulta pública simplificada, sendo, por fim, aprovado pelo Conselho das Cidades (GOMIDE, 2008).

31. Número de viagens, em média, que cada habitante realiza por dia.

GRÁFICO 8

**Passageiros transportados por mês nas capitais brasileiras,³² por ônibus urbanos
(Em milhões)**



Fonte: Anuário Núcleo de Transportes Urbanos (NTU) (2004-2005, p. 5), *apud* Stivali e Gomide (2007).

No enfrentamento de tantos desafios, cabe destacar que a luta pela reforma urbana na constituinte notadamente imprimiu à Constituição de 1988 – e ao corpo normativo que a seguiu – uma nova forma de pensar o papel da mobilidade no planejamento e no desenvolvimento urbano sustentável. As inovações na forma de gestão e nas abordagens dos programas governamentais, ao longo das últimas duas décadas, apontam que houve uma mudança de mentalidade que incorporou uma concepção de acessibilidade e mobilidade urbana como condição básica para a concretização dos direitos sociais e para a inclusão social.

Além disso, a própria mudança no sentido de democratização da gestão governamental e do ciclo de políticas públicas, da qual a Constituição de 1988 é um marco, vêm conferindo às políticas de transporte urbano uma nova dinâmica mais participativa e cooperativa. Sem dúvida, ao partirem deste marco legal e teórico, as políticas públicas de enfrentamento dos desafios do transporte urbano seguem seu percurso de forma mais segura em direção a melhores respostas para as questões de mobilidade sustentável das cidades brasileiras.

5 TRIBUTOS URBANOS

Desde a Constituição brasileira de 1891, previa-se como competência exclusiva dos estados decretar impostos sobre imóveis rurais e urbanos e sobre a transmissão da propriedade (Art. 9º), aparecendo pela primeira vez inseridas constitucionalmente as diretrizes em matéria tributária. A Constituição de 1934 também previa cobrança do Imposto sobre Propriedade Rural pelos Estados (Art. 8º) e a instituição do Imposto de Propriedade Urbana (Art. 13). Já a de 1937, em seu artigo 23, também estabelecia a cobrança do imposto sobre propriedade rural, transmissão de propriedade e

32. Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Goiânia.

heranças pelos estados, mas o Artigo 28 passou a derrogar aos municípios a competência para instituição do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). A Constituição Federal de 1946 não alterou as diretrizes tributárias urbanas estabelecidas na constituição anterior, mas o seu Artigo 30 pela primeira vez abordava a Contribuição de Melhoria sobre valorização imobiliária em consequência de obras públicas, não podendo ser exigida em limites superiores à despesa realizada, nem à valorização gerada. A Constituição Federal de 1967, assim como as demais, também contava com as normas gerais da tributação, estabelecendo, em seu Artigo 24, a cobrança de IPTU por parte dos municípios e prevendo que lei complementar federal estabelecerias as normas gerais da legislação tributária no Brasil. Com isso, a Lei nº 5.172, de 1966 – Código Tributário Nacional (CTN) – foi recepcionada como tal e até o momento ainda regula o sistema tributário do país, apesar de ter sido alvo de grandes alterações desde a sua implantação.

A Contribuição de Melhoria, na prática, raramente foi realizada, pois o Código Tributário Nacional prevê, em seu Artigo 82, exigências administrativas de grande complexidade técnica, como a estimação da valorização imobiliária previamente à iniciação da obra e a possibilidade de impugnação judicial do custo e dos coeficientes de valorização. Apesar da possibilidade de impugnação do valor da obra pública ser um objeto de controle democrático por parte da população *vis-à-vis* os grandes valores negociados com as empreiteiras, na verdade o tributo acabou tendo um alto custo técnico, político e jurídico e acabou inviabilizado. Esta matéria ainda foi regulamentada pelo Decreto-Lei nº 195, de 1967, o que dificultou ainda mais a aplicação da contribuição, pois limitou as obras públicas com potencial valorização imobiliária e a necessidade de publicação de um edital descritivo do projeto. O decreto também relata vários fatores que poderiam ser contestados pelos proprietários de imóveis, em especial o cálculo dos índices de valorização atribuídos após estudos técnicos. O valor da parcela anual do imposto não poderia também ser superior a 3% do valor venal do imóvel. Em virtude das elevadíssimas valorizações imobiliárias que obras de infraestrutura podem ocasionar, todos estes critérios não tornaram efetiva a aplicação da Contribuição de Melhoria. A tabela 2 mostra que, de 1997 a 2006, em média um quarto dos municípios brasileiros arrecadou o tributo, sendo em grande parte valores simbólicos.

Com relação ao IPTU, o Artigo 32 do CTN passou a regular mais detalhadamente sua cobrança e aplicação, estipulando os critérios de zona urbana para fins tributários,³³ base de cálculo, sujeito passivo, imunidades, entre outros atributos.

33. Propriedade urbana seria aquela que contar com pelo menos dois dos cinco serviços ou melhorias públicas explicitados naquela legislação, quais sejam: calçamento com canalização de águas pluviais, abastecimento de água, esgotamento sanitário, iluminação pública e escola primária ou posto de saúde a pelo menos três quilômetros do imóvel. Este fato ainda apresenta controvérsias, pois o Supremo Tribunal Federal (STF), a partir de 1996, começou a alternar entendimentos, hora declarando que terrenos em zona urbana destinados a atividades agrícolas ou extrativistas não seriam considerados passíveis de IPTU (Acórdão RE 100.427/DF, de 1996, e Acórdão RE 738.628/SP), ora declarando o contrário (Recurso Especial 169.924/RS).

TABELA 2

Presença de arrecadação e arrecadação real *per capita* de tributos municipais (1997-2006) – Brasil
(Em R\$ de 2007)

Ano	IPTU		ISS		ITBI		Contribuição de melhoria	Taxa de prestação de serviços	
	% Arrec.	Mediana <i>per capita</i>	% Arrec.	Mediana <i>per capita</i>	% Arrec.	Mediana <i>per capita</i>	% Arrec.	% Arrec.	Mediana <i>per capita</i>
1997	89,1	3,37	94,8	2,46	90,6	2,37	24,9	83,8	1,53
1998	91,4	4,53	97,8	4,06	95,5	3,17	26,2	87,9	2,72
1999	92,3	4,46	98,1	4,08	95,2	3,36	26,3	87,6	2,68
2000	91,6	3,22	97,7	4,53	93,3	2,84	23,3	83,8	1,68
2001	95	3,63	99,4	5,69	95,3	3,18	22,1	85,8	1,79
2002	96,4	4,05	99,5	7,13	95,6	3,06	22,7	86,3	1,9
2003	97	4,21	99,8	6,84	95,9	3,47	23,6	86,6	2,02
2004	97,6	6,31	99,8	9,66	97,2	4,57	27,8	86,5	1,75
2005	96,4	5,28	99,8	10,72	96,3	4,16	24	87	1,47
2006	96,4	4,56	100	13,64	96	3,82	–	82,2	1,36

Fonte: Secretaria de Tesouro Nacional (STN).
 Elaboração: Ipea/Dirur.

5.1 Os tributos urbanos na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 expressou de forma clara a criação de um Estado de Bem-Estar Social que requer uma forte participação do Estado como agente para reduzir a pobreza, a desigualdade social e prover os mais diversos direitos sociais. Obviamente, esta ampla gama de direitos tem de ser financiada por impostos, exigindo uma carga tributária significativa. Isso torna obrigatória a progressividade na arrecadação, porque, em um país com elevado Produto Interno Bruto (PIB), mas com elevada pobreza e grande desigualdade social, é impensável uma alta arrecadação tributária que não seja de fato progressiva. A preocupação da Constituição de 1988 com um sistema tributário progressivo foi expressa em várias partes, como no Art. 153, ao afirmar que o Imposto de Renda e o Imposto Territorial Rural devem ser progressivos; o Artigo 156, que afirma que o IPTU poderá ser progressivo, em razão do valor do imóvel e da função social da propriedade, ou seletivo, de acordo com a localização, tamanho ou uso do imóvel.³⁴ Já o Artigo 182 afirma que o IPTU também poderá ser progressivo no tempo para promover o adequado aproveitamento da propriedade inserida no plano diretor municipal. O Artigo 182 da Constituição Federal foi regulamentado pelo Artigo 7º da Lei nº 10.257/2001, estabelecendo o aumento anual das alíquotas

34. Este artigo foi alterado pela Emenda Constitucional nº 29/2000, pois o texto original somente previa que o IPTU poderia ser progressivo para garantir a função social da propriedade, o que era entendido pela STF como diferenciação das alíquotas apenas entre imóveis edificados e terrenos vagos.

do IPTU – até o limite de 15% – para imóveis que não atendessem às diretrizes do plano diretor municipal relativas ao parcelamento, à edificação ou à utilização compulsórias do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Este fato é muito importante, pois o uso da tributação para satisfazer a função social da propriedade não oneraria as frágeis finanças municipais com desapropriações mediante indenização, fato que tinha ocorrido no caso das desapropriações para Reforma Agrária na década de 1990.

A aplicação de alíquotas diferenciadas do IPTU como instrumento de política urbana e progressividade tributária tinha sido amplamente contestada junto ao Supremo Tribunal Federal, que, de acordo com vários recursos extraordinários, vinha declarando inconstitucional a aplicação de alíquotas progressivas em função do valor do imóvel e, com isso, várias leis municipais foram anuladas. Esta situação perdurou até 2000, ano em que foi promulgada a Emenda Constitucional nº 29, permitindo expressamente que o IPTU poderia ter alíquotas progressivas em razão do valor do imóvel ou alíquotas variáveis conforme tamanho, localização ou uso do imóvel. Com isso, a atual estrutura tributária no Brasil passava a contar, de fato, com dois impostos efetivamente progressivos, o Imposto de Renda e o IPTU de alguns municípios.

No tocante ao uso desses instrumentos recém-permitidos constitucionalmente pelos municípios, eles estão sendo aplicados lentamente. Segundo estudo de Carvalho (2008), em uma amostra de 365 cidades brasileiras de grande e médio porte, 34,5% destes municípios adotavam algum critério de variação de suas alíquotas de IPTU, de forma a tornar a carga tributária mais progressiva, e 12,6% adotavam o instrumento de “IPTU Progressivo no Tempo”.

O Imposto de Transmissão de Bens Intervivos (ITBI) é um imposto municipal incidente sobre as transações imobiliárias, abrangendo tanto imóveis urbanos quanto rurais. Não há limite máximo de sua alíquota, como é o caso do Imposto sobre Heranças e Doações, mas, segundo o atual entendimento do STF, ele não pode ter alíquotas progressivas. Sua arrecadação é bastante dependente do dinamismo do mercado imobiliário formal do município e ele é um bom instrumento para o município estimar os valores venais dos imóveis para incidência do IPTU. Já para o Imposto sobre Heranças e Doações de competência estadual, a Constituição Federal deixou ao Senado Federal a competência para instituir a alíquota máxima, o que foi feito com a Resolução nº 9, de 1992, estipulando o valor máximo em 8%. Sem dúvida, um patamar muito baixo se comparado a outros países e inclusive a alguns países latino-americanos. Até que o Senado Federal publique outra resolução, o uso da taxa de heranças para reduzir a concentração de renda por meio de gerações estará muito limitado.

A Contribuição para Custeio da Iluminação Pública, assim como o IPTU, com alíquotas progressivas, também teve de ser permitido por emenda constitucional, pois o Supremo Tribunal Federal vinha declarando a inconstitucionalidade de leis municipais que instituíssem tal tributo. Este fato era bastante grave, porque muitos municípios brasileiros se viam obrigados a realizar elevada despesa em relação ao seu orçamento com iluminação pública. Não obstante, a realidade é que grande parte do gasto com iluminação pública costuma beneficiar sobretudo as áreas centrais e mais densas das cidades, onde se localizam os imóveis mais valorizados e grande parte dos imóveis comerciais. Além disso, a inadimplência de muitos municípios ocasionava um sério problema para o processo de privatização das distribuidoras de energia elétrica pelo governo federal. Com isso, em dezembro de 2002, foi introduzida a Emenda Constitucional nº 39, que acresceu ao texto constitucional o Artigo 149-A, permitindo aos municípios a aplicação do tributo, facultando inclusive a cobrança do tributo na conta de energia elétrica. O fato de poder se cobrar o tributo na conta de energia elétrica reduz consideravelmente a inadimplência e permite maior segurança para a concessionária de energia. Com base nas informações da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, o número de municípios que declararam cobrar Contribuição para Custeio de Iluminação Pública subiu de 49%, em 2002, para 67%, em 2005, tendendo o tributo a se universalizar, mesmo em cidades menores³⁵ e em regiões mais pobres.

Esses dados municipais do IBGE também revelam a tendência de universalização das leis orçamentárias e da instituição dos seus impostos, seguindo as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal. Já a adequação aos mecanismos do Estatuto da Cidade ainda anda a passos lentos, pois apenas um quarto dos municípios com população entre 20 e 100 mil habitantes tinham plano diretor, embora cerca de 80% deles declarassem estar em fase de elaboração.³⁶ Existem elevadas discrepâncias regionais, pois se observa que, em Minas Gerais e nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, somente cerca de 10% possuem plano diretor. Os programas de regularização fundiária também vêm sendo usados timidamente, estando presentes em apenas 9,3% dos municípios em 2006. Em cidades maiores, este indicador é de 47,1%, revelando que o porte da cidade tem se mostrado importante para superar as barreiras técnicas, administrativas, jurídicas e políticas deste instrumento.

35. Paradoxalmente, o Estado de São Paulo tem o menor indicador, entre as regiões e estados analisados. Este fato deve-se principalmente à cidade de São Paulo ter instituído a contribuição com grande polêmica em 2002, gerando grande pressão política nas cidades menores contra a implantação do tributo.

36. O Artigo 50 do Estatuto da Cidade previu inicialmente para 2006 – prorrogado para 2008 pela Lei nº 11.673 – o prazo máximo para os municípios enquadrados nos critérios da lei (população acima de 20 mil habitantes, integrantes de região metropolitana, entre outros) para elaborarem seus planos diretores, caso não o tenham. O Artigo 52 estabelece como punição para o não cumprimento deste prazo o crime de improbidade administrativa pelo prefeito.

Os dados da arrecadação municipal também são uma importante fonte de informação para se analisar as finanças municipais. Segundo a tabela 2, o número de municípios que arrecadavam IPTU subiu de 89%, em 1997, para 96%, em 2006 o mesmo ocorrendo com os demais impostos e taxas. De fato, os municípios brasileiros, altamente dependentes das transferências da União, tiveram se enquadrar às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e instituir seus tributos. Porém, a arrecadação tem sido muito abaixo do potencial. Como mostra a tabela 2, a mediana das arrecadações *per capita* do IPTU subiu em termos reais de apenas R\$ 3,37, em 1997, para R\$ 4,56, em 2006, mesmo com todos os mecanismos legais que passaram a ser inseridos e que foram abordados neste trabalho.

Entre os principais fatores para o problema, em primeiro lugar, destaca-se que esses impostos necessitam de alto investimento e capital humano para serem efetivados, pois precisam de cadastros de imóveis atualizados e sistemas de avaliação imobiliária em massa. Em segundo lugar, é alta a inadimplência do contribuinte, e esses municípios não apresentam uma procuradoria jurídica efetiva para a cobrança dos créditos. Além disso, a legislação tributária local costuma oferecer ampla gama de isenções e uma política de anistia contínua. Em terceiro lugar, é grande a dependência dos municípios médios e pequenos das transferências da União e dos estados, de tal forma que os esforços em incrementar a arrecadação própria teriam poucos impactos da Receita Corrente Líquida. E, em último lugar, é alta a pressão política exercida pelos proprietários de imóveis locais em cidades médias e pequenas contra uma tributação efetiva da propriedade – geralmente também detentores do poder político.³⁷ A baixa arrecadação de IPTU paradoxalmente também é realidade em cidades maiores. A mediana da arrecadação *per capita* de IPTU em cidades acima de 200 mil habitantes também tem permanecido estável em termos reais, de R\$ 39,64, em 1997, para R\$ 37,40, em 2006.

Com relação às taxas municipais de coleta de lixo e de limpeza pública, pelos dados da arrecadação, observa-se que a mediana dos valores *per capita* tem se mantido estável em termos reais desde 1997, atingindo valores entre R\$ 1,30 a R\$ 2,00, de acordo com a tabela 2 – inclusive com tendência de queda, a partir de 2005. Isto revela um grande potencial para melhorar as condições de limpeza e iluminação urbanas por meio da cobrança de taxas, mesmo que possa haver subsídios cruzados de regiões da cidade que têm estes serviços prestados eficientemente, com regiões da periferia ainda carentes de tais serviços.

37. É interessante ressaltar dois exemplos. Em 2001 houve forte pressão política, por parte dos proprietários de imóveis mais valorizados, quando a cidade de São Paulo adotou o IPTU com alíquotas progressivas e instituiu algumas taxas urbanas permitidas constitucionalmente. Em 2008, a cidade do Rio de Janeiro também foi alvo de protestos e ações judiciais, quando o município tentou rever sua política de isenções (não efetivada). Os moradores de zonas valorizadas também tentaram impugnar o lançamento do imposto devido à desvalorização imobiliária sofrida com o crescimento de favelas nas zonas mais nobres da cidade. Esses dois exemplos aconteceram nas duas maiores cidades do país onde a pressão política contra o ente municipal tende a ser menor, ilustrando a gravidade do problema.

Analisando a evolução dos tributos urbanos no Brasil, tem-se que eles estiveram presentes desde a Constituição de 1891, mas, somente com a Constituição de 1988, eles se tornaram também um instrumento de política extrafiscal. Mesmo após a promulgação da CF/88, diversos ajustes infraconstitucionais e permissões legais em âmbito federal tiveram de ser instituídos para enfrentar os questionamentos jurídicos e também para regulamentar estes instrumentos. De fato, isto representou um grande avanço, pois, anteriormente, o único instrumento tributário extrafiscal por parte dos municípios era a Contribuição de Melhoria, inserida na Constituição de 1937, mas pouco utilizada. Os grandes obstáculos jurídicos para o uso instrumentos de política urbana gradualmente estão sendo suprimidos, a partir de 2000, e os municípios timidamente começam a aplicá-los. É bem verdade que o uso destes instrumentos requer altas economias de escala, superação de pressões políticas e elevada sofisticação técnica, o que não é a realidade da maioria dos municípios brasileiros. A existência de mais instrumentos de punição legais no plano federal tem se mostrado efetiva, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que obrigou os municípios a aumentarem sua arrecadação própria e instituírem os impostos de sua competência, como contrapartida do recebimento dos recursos de transferências legais. Os Tribunais de Contas Estaduais deveriam fiscalizar com maior êxito a aplicação da Contribuição de Melhoria, a cobrança do IPTU – inclusive a presença de uma planta de valores realista e de um cadastro imobiliário abrangente –, além de avaliar as políticas de isenções e reduções de tributos e a atuação Procuradoria Fazendária Municipal para a cobrança dos créditos tributários. Apesar dos esforços que a Constituição e a legislação federal têm dado para permitir e incentivar a aplicação dos impostos e instrumentos urbanos, ainda há de se pensar em uma forma mais adequada de melhorar seus indicadores e torná-los mais efetivos.

Há vários instrumentos fiscais, como a Contribuição de Melhoria, a taxa de iluminação e coleta de lixo e limpeza pública, o IPTU Seletivo ou Progressivo no Tempo que poderiam em muito melhorar a qualidade de vida das cidades sem pressão sobre os cofres públicos. Além disso, a melhoria de vida das cidades e uma melhor readequação estética e urbana geram valorização imobiliária, em um círculo virtuoso entre tributação e infraestrutura urbana. Estes instrumentos também servem para reduzir as desigualdades urbanas e o preço da terra, pois se pode fazer subsídio cruzado no uso das taxas de limpeza, iluminação pública e coleta de lixo, cujos recursos devem ser destinados a esse fim. O presente trabalho mostra que se deve tentar difundir tais informações e incentivar os municípios brasileiros a tornar estas possibilidades legais em realidade.

REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, A. M. V. **Análise de eficiência na gestão do transporte urbano por ônibus em municípios brasileiros**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

BERCOVOCI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. Política nacional de mobilidade urbana sustentável. **Cadernos Midades Mobilidade Urbana**, Brasília, MCidades, n. 6, 2004.

_____. Ministério das Cidades. Trânsito, questão de cidadania. **Cadernos Midades Mobilidade Urbana**, Brasília, MCidades, n. 7, 2004.

_____. Ministério das Cidades. **Informativo Plano Diretor Participativo**, Brasília, Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), n. 5, 2006.

_____. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução nº 31, de 18 de março de 2005. Propõe um processo de discussão entre os órgãos do Poder Judiciário e instituições essenciais à Justiça e o Conselho das Cidades, no que tange à atuação do Judiciário em conflitos relativos aos deslocamentos e despejos de grande impacto social, com a criação de um Grupo de Trabalho (GT) no âmbito do Comitê de Planejamento Territorial Urbano. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 mar. 2005a. Seção 1, p.103.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU). **Regularização fundiária**. Brasília: Ministério das Cidades, 2005b.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 jun. 1998.

_____. Decreto-Lei nº 2.994, de 28 de janeiro de 1941. Código Nacional de Trânsito.

_____. Decreto-Lei nº 3.651, de 25 de setembro de 1941. Dá nova redação ao Código Nacional de Trânsito.

_____. Decreto-Lei nº 949, de 13 de outubro de 1969. Dispõe sobre aplicações de recursos pelo BNH nas operações de financiamento para saneamento, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 out. 1969.

_____. Lei nº 5.108, de 21 de setembro de 1966. Institui o Código Nacional de Trânsito. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 set. 1966.

_____. Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973. Aprova o Plano Nacional de Viação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 set. 1973.

_____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 1979.

_____. Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985. Institui o Vale-Transporte e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 dez. 1985.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 fev. 1995.

_____. Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1º fev. 1999.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

_____. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 abr. 2005.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 jan. 2007.

_____. Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 set. 2001.

_____. Medida Provisória nº 292, de 26 de abril de 2006. Altera as Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, e 8.666, de 21 de junho de 1993, os Decretos-Leis nºs 271, de 28 de fevereiro de 1967, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 1.876, de 15 de julho de 1981, a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 abr. 2006.

_____. Projeto de Lei nº 1.687, de 2007. Institui as diretrizes da política de mobilidade urbana e dá outras providências.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao>. Acesso em: 19 jan. 2009.

CARVALHO, Carlos E. V. de. **Regulação de serviços públicos na perspectiva da constituição econômica brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

CARVALHO, Pedro Humberto Bruno de. Estrutura de alíquotas do IPTU nos municípios. **Boletim Regional e Urbano**, Brasília, Ipea, n. 1, 2008.

CENTRE ON HOUSING RIGHTS AND EVICTIONS-COHRE. **Sources nº 4 – Legal Resources for Housing Rights**: International and National Standards. COHRE, Genebra: UN-HABITAT, 2000.

FERNANDES, Edesio; ALFONSIN, Betania. (Coord.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FIGUEIREDO, Jose P. de (Org.). **Temas de direito ambiental e urbanístico**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

GOMES, Marcos P. C. O direito social à moradia e os municípios brasileiros. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 900, 20 dez. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7746>>. Acesso em: 14 jul. 2008.

GOMIDE, A. A. **Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para Discussão, n. 960).

_____. **Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o Projeto de Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1334).

GRANZIERA, Maria L. M. Aspectos jurídicos do saneamento. In: FIGUEIREDO, Jose P. de (Org.). **Temas de direito ambiental e urbanístico**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

INACIO, Gilson L. **Direito social à moradia & à efetividade do processo**. Contratos do Sistema Financeiro da Habitação. Curitiba: Juruá, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 1992-2007**. Microdados. Rio de Janeiro: IBGE, vários anos.

MASCARENHAS, Luciane M. de A. A função sócio-ambiental da propriedade. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 876, 26 nov. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7567>>. Acesso em: 28 abr. 2006.

MORAIS, Maria da P. **The housing conditions in Brazilian urban areas during the 1990's**. Brasília: Ipea, 2005 (Texto para Discussão, n. 1085).

MORAIS, Maria da P.; GUIA, George A. da; PAULA, Rubem de. Monitorando o direito à moradia no Brasil. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 12. Brasília: Ipea, 2006.

REIS, Jorge R. dos; LEAL, Rogério G. (Org.). **Direitos sociais & políticas públicas**: desafios contemporâneos. T. 7. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

RODRIGUES, Itiberê de O. Castellano. Fundamentos dogmáticos-jurídicos dos serviços públicos na Constituição de 1988. In: REIS, Jorge R.; LEAL, Rogério G. (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. T. 7. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

SAULE JÚNIOR, Néelson; OSÓRIO, Letícia M. **Direito à moradia no Brasil**: relatório nacional. Projeto Relatores Nacionais em DhESC/Plataforma Brasileira dos DhESC/Voluntários das Nações Unidas – UNDP, 2003.

STIVALI, M.; GOMIDE, A. A. Padrões de gasto das famílias com transportes urbanos no Brasil metropolitano 1987-2003. In: SILVEIRA, F. G. *et al.* (Org.). **Gasto e consumo das famílias brasileiras contemporâneas**. Brasília: Ipea, 2007. v. 2.

UNITED NATIONS. **International covenant on economic, social and cultural rights (1966)**. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/english/law/cescr.htm>>. Acesso em: 19 jan. 2009.

_____. **The universal declaration of human rights (1948)**. Disponível em: <<http://www.un.org/Overview/rights.html>>. Acesso em: 19 jan. 2009.

_____. Human Settlements Programmes (UN-Habitat). **Slums of the world**: the face of urban poverty in the new millennium. Nairobi: UN-Habitat, 2003.

_____. Human Settlements Programmes (UN-Habitat). Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights-Ohchr. **Expert group meeting on housing rights monitoring**. Genebra: UN-Habitat; OHCHR, 2003.