

# A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 REVISITADA: RECUPERAÇÃO HISTÓRICA E DESAFIOS ATUAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS ÁREAS REGIONAL, URBANA E AMBIENTAL

Volume 2



Organizadores  
JOSÉ CELSO CARDOSO JR.  
PAULO R. FURTADO DE CASTRO  
DIANA MEIRELLES DA MOTTA



ipea Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Por meio de um processo de planejamento estratégico interno, de natureza contínua e participativa, a temática do *desenvolvimento brasileiro* – em algumas de suas mais importantes dimensões de análise e condições de realização – foi eleita como o mote principal de atividades e projetos do Ipea ao longo do triênio 2008-2010.

Inscrito como missão institucional – produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro –, este mote pretende realizar-se no cotidiano da instituição por intermédio de iniciativas várias, entre as quais se destaca o projeto *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*, do qual este livro faz parte.

O projeto tem por objetivo servir como plataforma de sistematização e reflexão acerca dos entraves e oportunidades do desenvolvimento nacional. Para tanto, seminários de abordagens amplas, oficinas temáticas específicas, cursos de aperfeiçoamento em torno do desenvolvimento e publicações de várias ordens são algumas das atividades a compor o projeto – sabidamente ambicioso e complexo, mas indispensável para fornecer ao país conhecimento crítico à tomada de posição frente aos desafios da contemporaneidade mundial.

Com isso, acredita-se que o Ipea consiga dar cabo, ao longo do tempo, dos imensos desafios que estão colocados para o instituto no período vindouro, a saber:

- ✓ formular estratégias de desenvolvimento nacional em diálogo com atores sociais;
- ✓ fortalecer a integração institucional do Ipea no governo federal;
- ✓ transformar o Ipea em indutor da gestão pública do conhecimento sobre desenvolvimento;
- ✓ ampliar a participação do Ipea no debate internacional sobre desenvolvimento; e
- ✓ promover o fortalecimento institucional do Ipea.

Já é consenso entre especialistas em políticas públicas e gestores governamentais que a melhoria das ações de governo, em termos da clássica tríade efetividade – eficácia – eficiência, passa necessariamente por aprimoramentos técnicos ligados ao circuito que vai da formulação e planejamento de políticas e programas, orçamentação, implementação e monitoramento, gestão e controle destes até sua avaliação e redesenho quando pertinente.

Para tanto, além do trabalho cotidiano de assessoramento técnico praticado por boa parte dos técnicos do Ipea a seus parceiros em ministérios e outros órgãos e instâncias de governo, é necessário desenvolver metodologias e ferramentas de trabalho coletivo, visando promover, de modo permanente, atividades de acompanhamento, análise, avaliação e prospecção das ações do governo federal em cada um dos campos de atuação e conhecimento das diretorias do Ipea.

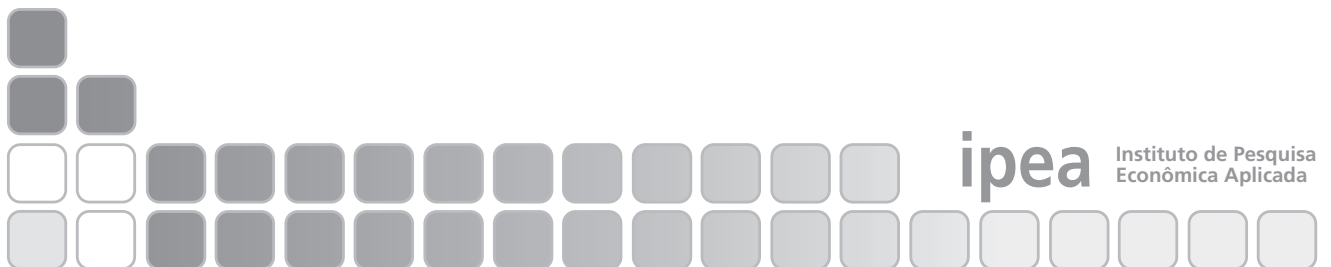
Ao reforçar sua vocação em associar-se a órgãos e instâncias governamentais para o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas, bem como para a produção de estudos e pesquisas aplicadas nas mais diversas áreas do conhecimento em que suas diretorias atuam, é possível ao Ipea atender a uma quantidade ampla de demandas institucionais, de sorte tanto a fornecer subsídios técnicos aos processos governamentais de tomada de decisões como a gerar interpretações de caráter geral sobre os rumos e os desafios do desenvolvimento nacional.

# A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 REVISITADA: RECUPERAÇÃO HISTÓRICA E DESAFIOS ATUAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS ÁREAS REGIONAL, URBANA E AMBIENTAL

Volume 2



Organizadores  
JOSÉ CELSO CARDOSO JR.  
PAULO R. FURTADO DE CASTRO  
DIANA MEIRELLES DA MOTTA



## **Governo Federal**

**Ministro de Estado Extraordinário  
de Assuntos Estratégicos** – Roberto Mangabeira Unger

## **Secretaria de Assuntos Estratégicos**

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

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

### **Presidente**

Marcio Pochmann

### **Diretor de Administração e Finanças**

Fernando Ferreira

### **Diretor de Estudos Macroeconômicos**

João Sicsú

### **Diretor de Estudos Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

### **Diretora de Estudos Regionais e Urbanos**

Liana Maria da Frota Carleial

### **Diretor de Estudos Setoriais**

Márcio Wohlers de Almeida

### **Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**

Mário Lisboa Theodoro

### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

### **Assessor-Chefe da Assessoria de Imprensa**

Estanislau Maria de Freitas Júnior

### **Assessor-Chefe da Comunicação Institucional**

Daniel Castro

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

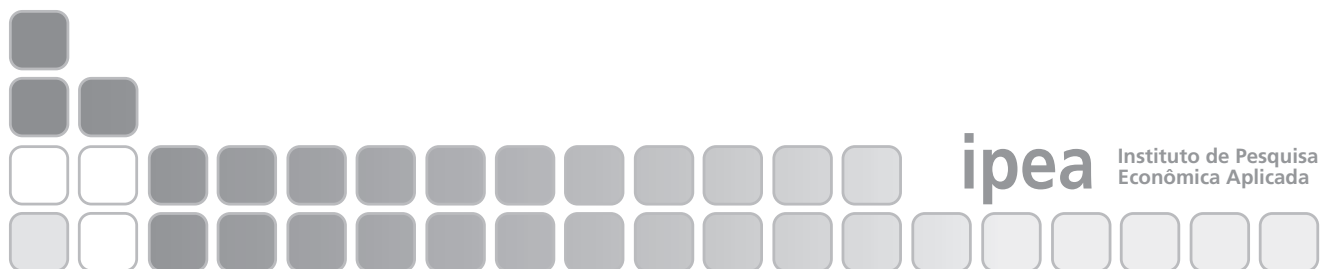
URL: <http://www.ipea.gov.br>

# A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 REVISITADA: RECUPERAÇÃO HISTÓRICA E DESAFIOS ATUAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS ÁREAS REGIONAL, URBANA E AMBIENTAL

Volume 2



Organizadores  
JOSÉ CELSO CARDOSO JR.  
PAULO R. FURTADO DE CASTRO  
DIANA MEIRELLES DA MOTTA



## **Projeto**

Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro  
Série Acompanhamento e Análise de Políticas Públicas

## **Volume 1**

A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social, José Celso Cardoso Jr. (Organizador)

## **Volume 2**

A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental, José Celso Cardoso Jr., Paulo R. Furtado de Castro e Diana Meirelles da Motta (Organizadores)

## **Equipe Técnica – Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro**

José Celso Cardoso Jr. (Coordenador)  
Carlos Henrique Romão de Siqueira  
José Carlos dos Santos  
Maria Vilar Ramalho Ramos

## **Equipe Dirur – Projeto A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada**

Liana Carleial (Diretora)  
Bruno Cruz (Diretor Adjunto)  
Paulo R. Furtado de Castro (Coordenador)  
Diana Meirelles da Motta (Coordenadora)

A Constituição brasileira de 1988 revisitada : recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental / organizadores: José Celso Cardoso Jr., Paulo R. Furtado de Castro, Diana Meirelles da Motta. – Brasília : Ipea, 2009. v.2 (201 p.) : gráfs., tabs.

Inclui bibliografia.  
ISBN 978-85-7811-022-2

1. Constituição (1988). 2. Políticas Públicas. 3. Desenvolvimento Regional. 4. Política Urbana. 5. Federalismo. 6. Meio Ambiente. 7. Análise Histórica. 8. Brasil. I. Cardoso Júnior, José Celso Pereira. II. Castro, Paulo Roberto Furtado de. III. Motta, Diana Meirelles da. IV. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 342.81

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

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

## SUMÁRIO

### APRESENTAÇÃO

Diretoria Colegiada .....7

### INTRODUÇÃO

A CF/88: DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS URBANAS, DESIGUALDADES REGIONAIS,  
FEDERALISMO FISCAL E MEIO AMBIENTE  
Liana Carleial e Bruno Oliveira Cruz .....9

**PARTE I: CONTEXTO HISTÓRICO E SIGNIFICADO ATUAL DA CF/88..... 15**

### CAPÍTULO 1

PARA ALÉM DA AMBIGUIDADE: UMA REFLEXÃO HISTÓRICA SOBRE A CF/88  
Plínio de Arruda Sampaio ..... 17

**PARTE II: A CF/88 E A DINÂMICA REGIONAL, URBANA E AMBIENTAL.....33**

### CAPÍTULO 2

A CF/88 E AS DESIGUALDADES REGIONAIS  
Carlos Wagner de Albuquerque Oliveira, Bruno Oliveira Cruz, João Carlos Magalhães,  
César Nunes de Castro, Danielle Alencar Parente Torres e Isabel Mendes de Faria Marques ....35

### CAPÍTULO 3

A CF/88 E O FEDERALISMO FISCAL  
Rogério Boueri, Alexandre Manoel, Marcelo Abi-Ramia e Roberta Vieira .....61

### CAPÍTULO 4

A CF/88 E O DESENVOLVIMENTO URBANO  
Diana Meirelles da Motta, Sérgio Ulisses Silva Jatobá e Rômulo Ribeiro .....91

### CAPÍTULO 5

A CF/88 E AS POLÍTICAS SETORIAIS URBANAS  
Maria da Piedade Morais, Pedro Humberto de Carvalho Jr., Paulo Augusto Rego,  
Rafael Pereira e Valdemar Araujo ..... 117

### CAPÍTULO 6

A CF/88 E O MEIO AMBIENTE  
José Aroudo Mota, Geraldo Sandoval Góes, Jefferson Lorencini Gazoni,  
José Maria Reganhan e Marcelo Teixeira da Silveira..... 159

**PARTE III: A CF/88 VINTE ANOS DEPOIS: AVANÇOS E DESAFIOS ..... 181**

### CAPÍTULO 7

A ORDEM ECONÔMICA NO ESPAÇO  
Gilberto Bercovici ..... 183





## APRESENTAÇÃO

Na atual quadra histórica de desenvolvimento da sociedade brasileira, as desigualdades sociais e regionais, a pobreza extrema, a extravagante concentração de fluxos de renda e estoques de riqueza, a insegurança no trabalho e nas ruas, as discriminações de raça, gênero e idade, a baixa qualidade dos serviços públicos, entre outros problemas relevantes, são fenômenos analiticamente inteligíveis, mas moralmente inaceitáveis. Porquanto muito se tenha avançado na compreensão desses fenômenos, ainda não é possível vislumbrar uma concentração de interesses que rompa rápida e estruturalmente com as mazelas que assolam o cotidiano dos brasileiros.

Passados mais de vinte anos daquele que foi o “lento, gradual e seguro” processo de redemocratização da sociedade brasileira, e exatos vinte anos da chamada Constituição Cidadã, devemos dizer que inúmeros avanços foram obtidos, mas, igualmente, reconhecer que imensos obstáculos ainda precisam ser examinados e superados. Para tanto, um aspecto que precisa ser considerado com mais atenção, entre nós brasileiros, é que os complexos embates que envolvem os processos decisórios em contextos democráticos refletem tanto o grau de amadurecimento das instituições e dos grupos de interesses organizados como a própria herança social e os ambientes políticos e econômicos dentro dos quais eles atuam. Por isso, recursos de poder muito diferentes e assimétricos em posse dos diversos grupos sociais em movimento na conjuntura, e estratégias de ação coletivas nem sempre transparentes ou respeitadas das regras democráticas vigentes, estariam a desnudar um caráter mais competitivo que cooperativo das posições políticas em disputa, não raras vezes dotadas de um viés perigosamente conflitivo.

É nesse contexto que foi colocado, para os pesquisadores do Ipea, o desafio deste projeto de reflexão sobre os vinte anos da Constituição Federal de 1988 (CF/88), buscando-se, sobretudo, realizar um trabalho de atualização e de ressignificação histórica acerca dos avanços, limites e horizontes que se apresentam hoje para as políticas públicas e para a construção de um projeto de desenvolvimento econômico e humano inclusivo no país.

Importante dizer que o esforço de reflexão aqui realizado visa institucionalizar e sistematizar, no Ipea, uma prática de acompanhamento, análise, avaliação e prospecção das diversas políticas, programas e ações governamentais de âmbito federal. Para tanto, além do trabalho cotidiano de assessoramento técnico praticado por boa parte de seus técnicos junto a diversos parceiros em ministérios e outros órgãos e instâncias de governo, torna-se necessário, também, desenvolver metodologias específicas e outras ferramentas de trabalho coletivo, visando promover, de modo permanente, essas atividades de acompanhamento e avaliação

das ações do governo federal em cada um dos campos de atuação e conhecimento das diretorias do Ipea. Assim, pretende-se obter, ao longo dos anos, capacitação técnica e visão institucional abrangente e aprofundada acerca dos problemas nacionais e da capacidade das políticas públicas de enfrentá-los adequadamente.

Esse objetivo, que é o cerne da existência e do funcionamento do Ipea, ganha um impulso decisivo com esta publicação, revelando capacidade técnica e condições excepcionais para sua realização.

Boa leitura e reflexão a todos!

Marcio Pochmann  
Presidente do Ipea

Diretoria Colegiada  
Fernando Ferreira  
João Sicsú  
Jorge Abrahão de Castro  
Liana Maria da Frota Carleial  
Márcio Wohlers de Almeida  
Mário Lisboa Theodoro

## INTRODUÇÃO

### **A CF/88: DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS URBANAS, DESIGUALDADES REGIONAIS, FEDERALISMO FISCAL E MEIO AMBIENTE**

Liana Carleial\*

Bruno Oliveira Cruz\*\*

Este volume é dedicado à discussão dos principais avanços e desafios da Constituição de 1988 (CF/88) nas áreas de desenvolvimento e políticas urbanas, desigualdades regionais, federalismo fiscal e meio ambiente. Estes temas atestam a grande preocupação dos constituintes em ampliar e consolidar os direitos sociais dos brasileiros na construção de uma cidadania mais justa e democrática. Com efeito, os principais debates durante o processo constituinte foram centrados na garantia dos avanços democráticos e na retomada do desenvolvimento social e econômico do país. É natural que, após um longo período de cerceamento das liberdades e práticas democráticas, a garantia dos direitos democráticos se tornasse uma das vertentes principais da nova Carta. Por sua vez, o crescimento econômico espetacular dos anos 1970 começara a tropeçar; no início dos anos 1980, instala-se a crise industrial, fragiliza-se o padrão de financiamento estatal do desenvolvimento, produzindo-se taxas negativas de variação do Produto Interno Bruto (PIB). Em consequência, os mercados de trabalho brasileiros, que haviam criado 25 milhões de ocupações, entre 1950 e 1980, passaram a gerar desemprego e ampliação da estrutural informalidade. Este é o contexto socioeconômico em que foi elaborada a nova Constituição.

A Constituição de 1988 caracteriza-se por ser a primeira constituição brasileira que destina um capítulo específico para a política urbana, inovando o ordenamento jurídico e urbanístico, ao criar princípios e diretrizes fundamentais para o desenvolvimento urbano e a melhoria da gestão municipal. A identificação e o entendimento dos avanços, limites, desafios e horizontes das políticas públicas de desenvolvimento urbano são tratadas na seção inicial deste trabalho.

---

\* Diretora da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) do Ipea. *E-mail:* liana.carleial@ipea.gov.br.

\*\* Diretor Adjunto da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) do Ipea. *E-mail:* bruno.cruz@ipea.gov.br.

Observe-se o intenso processo de urbanização vivido pelo Brasil nas três décadas que antecedem à Constituição, de modo que o novo texto não poderia ignorar a política de desenvolvimento urbano e seu quadro institucional e legal voltado para o planejamento e o ordenamento territorial. Por sua vez, o crescimento acelerado das cidades brasileiras, principalmente das médias e grandes metrópoles, adicionou novos desafios tanto urbanísticos, criando novas definições e usos da propriedade urbana, como na gestão municipal, adotando novos mecanismos de planejamento e ação governamental em termos municipais.

Essas duas vertentes são abordadas nos períodos pré e pós-Constituição de 1988, com destaque para os novos dispositivos constitucionais de desenvolvimento urbano. Ao final, são apresentadas recomendações para o aperfeiçoamento das políticas públicas no âmbito dos dispositivos constitucionais referentes ao desenvolvimento urbano.

É importante mencionar que o processo constituinte ampliou a politização da questão urbana com o fortalecimento da organização da sociedade em âmbito nacional, por meio dos movimentos populares em defesa do direito à habitação e das questões ambientais. Com efeito, a politização da questão urbana, ampliada no processo constituinte, revela-se principalmente pela atuação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), com ênfase no estímulo à participação da sociedade na gestão municipal, na recuperação pelo poder público da valorização imobiliária, na condição do plano diretor municipal como instrumento de reforma urbana e na preservação do meio ambiente.

A seguir, discutem-se as políticas setoriais urbanas, como habitação, saneamento e transporte urbano, incluídas no conceito de direito à moradia em sentido amplo e tidas pela Constituição de 1988 como serviços públicos de caráter essencial. Esta seção aborda, assim, 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.

No Brasil, o texto constitucional de 1988 determina a prerrogativa para a incorporação de novos direitos que, até então, não figuravam na Constituição brasileira, pelo § 2º do Art. 5º. Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, estabelece, em seu § 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.

Observe-se que 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, acolhendo o princípio da moradia digna como um direito e um vetor de inclusão social.

A Constituição de 1988 foi também a primeira a contemplar explicitamente o termo saneamento em seu texto. Mas, excluído do rol de direitos sociais, o saneamento básico foi incorporado na Constituição pelo inciso XX do Art. 21 como um dos elementos da infraestrutura urbana. 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. 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 definida como competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. Para a consecução destes objetivos, definiu-se que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano.

Outro tema importante discutido no processo constituinte diz respeito ao transporte urbano. Há um avanço histórico na definição da competência sobre a legislação de trânsito e transporte urbano, pois até a Constituição de 1967-1969, por exemplo, as constituições nacionais não indicavam de forma explícita de quem era a competência para legislar sobre trânsito e transporte municipal. Em geral, as quatro constituições republicanas anteriores atribuíam como competência privativa à União legislar sobre tráfego (envolvendo transportes por via férrea, via d'água, via aérea ou estradas de rodagem) interestadual ou internacional.

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) da Constituição de 1988 inclui de maneira implícita todo trânsito (de caráter internacional, interestadual e municipal) sob o campo de normatização da União.

Ao reconhecer a importância de uma política urbana articulada, a Constituição de 1988 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 das Cidades, desde 2003, as diretrizes são traçadas pela Conferência Nacional das Cidades, pelo Conselho Nacional de Trânsito e pelo Conselho das Cidades.

Note-se que a Constituição de 1988 atribuiu também ao Estado 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, há 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).

A preocupação com a redução das desigualdades sociais e regionais esteve presente em todo o debate constitucional. Com efeito, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (Art. 3º) consta: “*III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*”. As desigualdades regionais no Brasil ainda preocupam todos os que se defrontam com a questão, configurando indagações e suposições acerca do comportamento da dinâmica regional brasileira e do papel do Estado.

Com a Constituição de 1988, coube à União o papel de coordenadora da política de desenvolvimento regional, cujas ações devem ser integradas e compartilhadas com as unidades federadas. Assim, o capítulo sobre o tema trata de identificar se existe coordenação nas políticas nacionais de desenvolvimento regional, até que ponto elas se configuram como tal e se são importantes e suficientes para a solução do problema das desigualdades regionais.

Refletindo ainda o desejo do constituinte, de ampliar as liberdades individuais e a restauração da democracia, o texto constitucional acaba por identificar a descentralização de recursos do governo central para os entes subfederados. Como uma inovação da Constituição, o município é reconhecido pela Carta Magna, explicitamente, como um ente federado. Assim, o capítulo sobre a questão federativa trata das transferências e do novo desenho do federalismo fiscal pós-Constituição e as subsequentes alterações na legislação, como a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Finalmente, e não menos importante, a Constituição, no que se refere à questão ambiental, também é inovadora, ao resgatar não apenas os instrumentos já presentes nas constituições anteriores, como também para servir de base para uma série de regulações, como a criação de áreas de proteção, a regulação do uso de águas, entre outras.

O livro, agora produzido, é oriundo de um esforço coletivo da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur), respondendo a um projeto institucional do Ipea de análise das políticas públicas, tendo como norte a Constituição de 1988. Este volume compõe a visão de diferentes áreas da Dirur sobre a questão da atividade econômica no espaço, em diferentes dimensões urbanas, regionais, federativas ou ambientais. O livro é uma contribuição, à luz da Constituição de 1988, para um melhor entendimento das políticas públicas relacionadas aos temas aqui abordados bem como para o seu aperfeiçoamento.

A Dirur agradece a todos os pesquisadores responsáveis pela elaboração deste livro e, de modo especial, a Paulo Roberto Furtado e Diana Meirelles da Motta, pela dedicação à organização geral dos trabalhos. Agradecemos também ao professor Gilberto Bercovici (USP) por suas importantes contribuições ao trabalho da Dirur.





**PARTE I**

**CONTEXTO HISTÓRICO E SIGNIFICADO ATUAL DA CF/88**





## **PARA ALÉM DA AMBIGUIDADE: UMA REFLEXÃO HISTÓRICA SOBRE A CF/88**

Plínio de Arruda Sampaio\*

### **1 O QUADRO POLÍTICO ANTERIOR À ASSEMBLEIA CONSTITUINTE DE 1987-1988**

Todo processo constitucional sucede a um fato político de primeira grandeza: uma revolução, um golpe de estado, uma alteração substancial na correlação de forças da sociedade. Desde os tempos de João Sem Terra, o conteúdo do texto constitucional depende da natureza e do resultado de um embate político anterior. É este que define quem ganhará direitos e quem perderá privilégios no texto constitucional a ser promulgado.

Por isso, uma análise da Constituição de 1988 precisa começar pelo exame do longo processo de devolução do poder político aos civis, após vinte anos de usurpação pela corporação militar.

A restauração do regime democrático anterior ao golpe de 1964 teve início na metade dos anos 1970, com a crise do sistema capitalista internacional, que alterou profundamente o panorama econômico e político mundial.

Os militares perceberam, então, a impossibilidade de manter o elevado ritmo de crescimento econômico que funcionava como o grande legitimador da sua ditadura. Essa constatação coincidiu com outra, igualmente preocupante: o risco que a corporação corria em razão da autonomia crescente da “comunidade da informação” – corpo de oficiais que tinham “carta branca” para dizimar os grupos da luta armada.

Os dois fatores somados deram origem a um plano de retirada para os quartéis. Seu mentor, o General Golbery do Couto e Silva, talhou-o de modo a fazer da transição um processo “lento, gradual e seguro”.

Os governos Geisel e Figueiredo (1974-1978 e 1979-1984) combateram em duas frentes para concretizar essa estratégia. Na frente interna, tiveram de enfrentar os colegas de farda, pois os integrantes da “comunidade da informação” resistiram à ordem de retirada pacífica e buscaram reiteradamente formas de reverter o processo. O embate com os colegas de farda foi vencido pelo General Geisel, com a traumática destituição, em 1975, do comandante do III Exército, sediado em São Paulo – disputa que chegou a pôr em cheque sua manutenção na chefia do governo.

---

\* Foi Deputado Constituinte. Atualmente, é Presidente da Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra) e Diretor do jornal Correio da Cidadania.

Mas nem assim a vitória foi completa; a “comunidade da segurança” era tão poderosa que, mesmo após a destituição do general dissidente, ainda armou duas outras agressões à política de abertura: o atentado à sede da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a bomba no Rio Centro.

No âmbito político, o grupo de Geisel teve de enfrentar com rigor as forças que pressionavam pela aceleração do processo de transição do poder em favor dos civis. Somente quando os principais líderes da campanha pela redemocratização – Ulysses Guimarães, Franco Montoro e Tancredo Neves – aceitaram a tese da transição “lenta, gradual e segura”, o governo reuniu condições de submeter os radicais da corporação militar e pautar a data da transição.

A essência desse acordo – tacitamente celebrado – dizia respeito à amplitude do regime democrático a ser implantado no país depois da volta dos militares aos quartéis. Em outras palavras: que margem de liberdade se outorgaria ao povo em um regime que substituiria o autoritarismo militar?

O centro político aceitou a exigência dos militares: a nova democracia seria entregue aos civis, mas deveria ser limitada, a fim de evitar qualquer risco de que o povo viesse a ameaçar o poder da burguesia. Mas nem os militares nem os políticos do centro perceberam que seria impossível abrir o sistema político sem que um terceiro personagem entrasse no processo de recomposição da ordem civil: as combativas organizações populares.

Nos anos 1980, essas organizações, fruto da longa, penosa e perseverante resistência de alguns setores da população durante os Anos de Chumbo da ditadura, estavam fortalecidas e exigiam que a participação popular no processo de democratização fosse bem mais ampla do que o centro e a direita estavam dispostos a aceitar.

O ingresso desse novo ator na arena política criou um dilema para os promotores da estratégia: por um lado, a participação das organizações populares na delicada negociação exigida para a recomposição da ordem civil constituía *per se* uma ameaça aos seus privilégios; mas, por outro, a presença de massas populares reclamando democracia nas ruas constituía um elemento indispensável para que o grupo de Geisel pudesse dissuadir os radicais das forças armadas.

A posição dos militares e da oposição de centro explica em boa medida o desenrolar do processo constituinte, mas não foi o fator mais importante desse processo. O que, de fato, determinou-o foi a crise de identidade que atingiu a burguesia brasileira nos anos 1980, em consequência das mudanças ocorridas na economia mundial.

A vitória do neoliberalismo em todo o Primeiro Mundo revelara à burguesia brasileira que, na nova divisão internacional do trabalho, sua função passava a ser meramente a de uma economia primário-exportadora, tal como fora até 1930.

Na nova ordem neoliberal, haviam se evaporado as condições que, no pós-Segunda Guerra Mundial, possibilitaram a construção de economias industriais e de estados nacionais nos países da periferia do sistema. Para sustentar o modelo nacional-desenvolvimentista ainda vigente, a burguesia brasileira teria de fazer dois movimentos simultâneos: romper os laços de dependência que faziam dela um apêndice do sistema capitalista internacional; e estabelecer um novo pacto com a massa trabalhadora, outorgando-lhe mais direitos e mais participação.

Ora, o primeiro movimento implicava um confronto com o centro do sistema capitalista, o que contrariava a “opção pela dependência” que a burguesia havia feito em 1954, ao se recusar a sustentar a política nacionalista de Vargas; o segundo movimento implicava corte de muitos de seus privilégios, além de ameaçar sua hegemonia no plano interno.

Uma parte da burguesia imaginou poder sustentar o desafio de manter o modelo e deflagrou uma ofensiva, destinada a acelerar a passagem do poder aos civis com a eleição direta do presidente da República, já em 1984, contrariando assim o cronograma dos militares.

Esse movimento foi liderado pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) – uma frente política bastante heterogênea, que congregava forças bem diferentes entre si. Em um arco ideológico muito amplo, que reunia desde políticos tradicionais e conservadores até radicais do Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR-8), predominavam as lideranças de cunho social-democrata.

Para travar essa disputa, o MDB aliou-se com correntes socialistas, comunistas e com entidades populares, formando o que se poderia chamar de “frente de centro-esquerda” pelo restabelecimento da democracia. O embate entre esta frente e o governo militar tem sua origem em fatos políticos que precederam o processo constituinte: derrota da Arena (partido de apoio incondicional aos militares), nas eleições de 1974; demissão traumática do comandante do III Exército, em 1976; fechamento do Congresso, em 1977; bombas na OAB e no Rio Centro, em 1980 e 1981; restabelecimento da eleição direta para governadores de estado, em 1982; presença avassaladora da massa popular na campanha pelas Diretas Já, em 1983 e 1984; e a derrota da Emenda Dante de Oliveira, em abril de 1984.

A presença das massas populares nos comícios pró-eleições diretas apontava para a radicalização do processo de redemocratização – perspectiva que não interessava nem à direita nem às forças de centro. Por isso, no momento crucial da campanha pelas Diretas, os principais políticos do centro abandonaram a esquerda, unindo-se aos militares e à direita, criando, informalmente, uma nova frente: a “frente de centro-direita” – que aceitava a eleição do presidente civil pelo Colégio Eleitoral, controlado pelos militares.

Privadas do apoio dos governadores centristas, as organizações populares não tiveram condições de manter a massa popular nas ruas. Faltou-lhes, além disso, o apoio de uma organização política suficientemente forte e lúcida para radicalizar o processo. O Partido dos Trabalhadores (PT), embora fosse uma agremiação claramente contra a ordem estabelecida, estava ainda em formação e não tinha força suficiente para liderar um processo de ruptura da ordem institucional.

Desse modo, a campanha pelas eleições diretas terminou com a vitória de uma nova coligação: a coligação do centro com a direita, cujo objetivo era abrir o regime, com limitações à participação popular.

Essa nova coligação sofreu percalços quando as principais lideranças da Arena recusaram-se a apoiar a candidatura presidencial do Deputado Paulo Maluf e aderiram ao movimento de oposição aos militares. Formou-se então a chapa Tancredo Neves (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB)/José Sarney (ex-Arena), de feição mais centrista, porém, igualmente comprometida com a fórmula da democracia restrita.

O ziguezague da burguesia mostra que ela não contava com nenhum partido suficientemente forte para imprimir uma direção clara aos embates de recomposição do poder civil. No outro polo político, o movimento popular, embora aguerrido, também não tinha condições de radicalizar sua pressão, de modo a promover uma ampla democracia.

Essa correlação de forças, muito especial, explica o processo constituinte e a característica principal da Constituição de 1988: a ambiguidade. Essa ambiguidade se traduz, por um lado, em reforçar a ordem burguesa, na medida em que constitucionaliza o direito de propriedade, a livre iniciativa, a herança, a livre concorrência – institutos basilares do regime capitalista; e por outro, ao ordenar a essa burguesia que garanta a existência de uma sociedade livre, justa e solidária, capaz de garantir a soberania nacional, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Trata-se, pois, de uma carta social-democrata com tonalidades nacionalistas.

## **2 A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE**

### **2.1 A instauração da Assembleia Nacional Constituinte**

No período imediatamente anterior à instauração da Assembleia Nacional Constituinte, o primeiro fato a se considerar é o falecimento do Presidente Tancredo Neves antes da sua posse, o que levou José Sarney à Presidência da República, fortalecendo assim a posição da direita no esquema de poder. Para a direita, o ideal era a convocação de uma assembleia constituinte de

fachada, que funcionasse por um período breve, no Congresso Nacional, e cuja função se limitasse a legitimar o poder civil mediante a eliminação dos artigos mais truculentos da legislação constitucional da ditadura. Desse modo, atingia-se o objetivo de restaurar a ordem institucional tradicional, a qual sempre se caracterizou por formas de democracia restrita.

Com esse propósito, Sarney nomeou uma comissão de juristas e de cidadãos de notório saber, denominada Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, para redigir um anteprojeto de constituição, destinado a servir de texto-guia aos trabalhos da assembleia constituinte.

O elitismo dessa abordagem da tarefa constituinte despertou os movimentos populares para um novo embate, travado em torno de duas propostas excludentes: “Constituinte exclusiva” ou “Constituinte congressional”.

A Constituinte exclusiva propunha que a assembleia deveria ser um órgão soberano, acima de todos os poderes constituídos e com plenos poderes para alterar imediatamente, sem qualquer peia, o ordenamento jurídico da Nação. Por sua vez, para a Constituinte congressional, a assembleia seria apenas um apêndice do Congresso Nacional, cuja maioria estava comprometida com a manutenção do *establishment* e com a não apuração dos crimes cometidos pela repressão durante o período militar.

Graças ao decidido apoio de muitas entidades de prestígio, como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Ordem dos Advogados do Brasil, a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e centenas de organizações e movimentos populares, montaram-se rapidamente inúmeros foros de debate sobre questões constitucionais e fizeram-se vários abaixo-assinados pela convocação de uma Assembleia Constituinte exclusiva.

O relator da emenda convocatória da constituinte, Deputado Flavio Flores da Cunha Bierrenbach, do PMDB, recusou-se a votar pela Constituinte congressional, embora pressionado pelo Deputado Ulysses Guimarães, então Presidente da Câmara dos Deputados e líder da frente centrista. Tal fato criou uma crise na bancada peemedebista, crise esta que terminou com a destituição de Bierrenbach e a nomeação de um relator dócil ao desejo do Presidente da Câmara.

O que realmente estava em jogo nessa disputa era o grau de autonomia da Assembleia Nacional Constituinte. Tratava-se de decidir se ela poderia aprovar leis ordinárias em desacordo com as normas constitucionais vigentes, ditadas pelos militares, ou se a aprovação de leis deveria continuar obedecendo a essas normas até que o novo texto constitucional fosse promulgado. O que a direita visava era dar tempo aos militares – agora enquistados na Casa Militar do

Presidente Sarney – para apagar os fatos mais comprometedores cometidos durante o período autoritário e, desse modo, preservar a corporação de uma intervenção punitiva do poder civil.

O PMDB apoiou majoritariamente a Constituinte congressional sob a justificativa de que a abertura ainda não estava consolidada e sua radicalização poderia levar a novo golpe militar. Na verdade, o que a maioria do PMDB temia é que uma assembleia plenamente soberana ensinasse a perda de controle do *establishment* burguês sobre a massa da população.

## 2.2 O processo constituinte

A Assembleia Nacional Constituinte instalou-se em 1º de fevereiro de 1987 e o confronto sobre seus poderes ressurgiu imediatamente na comissão nomeada para redigir seu Regimento Interno. Os membros progressistas dessa comissão propuseram um artigo, segundo o qual a Assembleia se autoatribuía o poder de editar, soberanamente, normas de vigência imediata, sem obediência às normas constitucionais outorgadas pelos governos militares. Era um estratagema para recolocar, ainda que sob outra forma, a mesma questão da autonomia da constituinte já decidida na legislatura anterior. A paixão que esse debate despertou provocou fissuras no bloco majoritário e causou a paralisação dos trabalhos por mais de um mês. Novamente, parlamentares de centro e de direita uniram-se e conseguiram manter a vigência das leis da ditadura durante o tempo de preparação do novo texto constitucional.

A concentração das atenções na disputa pela definição dos poderes da Constituinte desviou as atenções da direita, possibilitando a aprovação de um procedimento de elaboração do texto constitucional inédito e altamente favorável à participação popular. Em vez de repetir os procedimentos das constituições de 1934 e 1946, em que os constituintes debruçaram-se sobre textos adrede preparados, o Regimento determinou um procedimento dividido em três etapas: 24 subcomissões redigiriam separadamente partes do futuro texto da constituição; oito comissões temáticas preparariam anteprojetos dos capítulos constitucionais, com base nos trabalhos das subcomissões; e uma comissão de sistematização (com 93 membros) harmonizaria esses trabalhos e prepararia o texto a ser votado pelo Plenário (integrado por 559 constituintes).

A fim de colher elementos para suas propostas, as subcomissões deveriam realizar audiências públicas, nas quais se ouviriam entidades da sociedade civil, assim como pessoas de notório saber e experiência em relação ao tema de cada uma delas. Aprovou-se, ainda, uma norma que instituía as



emendas populares<sup>1</sup> – emendas apresentadas por entidades da sociedade civil e subscritas por um mínimo de 30 mil assinaturas. Essas emendas deveriam ser apreciadas pela Assembleia e poderiam ser defendidas em plenário por oradores designados pelas próprias entidades proponentes.

Ao aprovar essas normas, ninguém, nem mesmo seus autores, imaginavam a explosão de participação popular que elas provocariam. Segundo estimativas dos órgãos administrativos da Casa, milhares de integrantes de delegações circulavam pelo edifício da Assembleia a fim de levar suas propostas e reivindicações aos constituintes.

Esses “grupos de pressão” cobriam todo o espectro social da Nação: desde discretos ministros do Supremo Tribunal Federal, diretores da Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e das confederações patronais (atuantes nos bastidores), até numerosas delegações de trabalhadores, indígenas, ex-precinhas, veteranos da “Batalha da Borracha”, jangadeiros, representantes da Pastoral da Criança – uma multidão ruidosa lotava os corredores, as salas das comissões e as galerias do Plenário, criando um clima de excitação cívica que influenciou enormemente o conteúdo do texto.

Nas ruas e praças das cidades brasileiras não era muito diferente: as 122 emendas populares apresentadas somaram 12 milhões de assinaturas, o que representava, na época, cerca de 20% de eleitorado.

Toda essa mobilização foi organizada pelo Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, um fórum que envolvia centenas de organizações e movimentos populares. Para defender emendas populares, o índio e o conhecido antropólogo, o menino e o pedagogo, o admirado intelectual e a humilde irmãzinha de caridade sucederem-se na tribuna da Comissão de Sistematização, levando aos constituintes os reclamos do país oculto – a voz dos sem-voz. O Brasil inteiro falou aos constituintes.

A partir daí, tudo na Constituinte foi objeto de consideração, o que fez que o texto constitucional ficasse volumoso, para tristeza dos constitucionalistas mais puristas e gáudio dos setores populares, que viam suas reivindicações acolhidas na Carta Constitucional.

A presença diuturna do povo nos gabinetes e corredores do Congresso foi suficiente para empurrar o centro político um pouco mais para a esquerda, colocar a direita política na defensiva e estimular a pequena bancada da esquerda a assumir a ofensiva nas subcomissões e comissões.

---

1. De acordo com o *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, “emenda” é um termo jurídico que, “no sentido legislativo, significa proposta para alterar ou modificar o teor de um projeto de lei no todo ou em parte”. Na Constituinte, o significado do termo foi ampliado para abranger toda proposta de artigo a ser incluído no texto da Constituição. É com esse sentido ampliado que ele está empregado neste texto.

A tática parlamentar adotada pela esquerda demonstrou-se extremamente eficaz. Os constituintes do Partido dos Trabalhadores, do Partido Comunista do Brasil (PC do B), do Partido Comunista Brasileiro (PCB), do Partido Socialista Brasileiro (PSB) e do Partido Democrático Trabalhista (PDT) somavam cerca de cinquenta votos. Uma vez estabelecido o consenso nesse foro, a respeito da aprovação ou rejeição de uma emenda, esses parlamentares, mediante uma articulação entre pressão popular e negociação parlamentar, conseguiam ampliar o apoio até chegar à maioria de votos. Após transitar pelas subcomissões e comissões, o texto chegava finalmente ao Plenário para votação. Era um momento crucial, que exigia prodígios de habilidade para saltar dos cento e tantos votos, com que contavam as emendas aprovadas nas etapas anteriores, para os 289 votos necessários à aprovação final. Era uma “guerra”, pois esses votos precisavam vir da tensão provocada pelo debate parlamentar no ânimo daqueles constituintes que, preocupados com suas reeleições, temiam descontentar as galerias lotadas de representações populares.

Mas não convém exagerar as vitórias dos setores progressistas nas fases iniciais dos trabalhos. Nenhum dos textos saídos das subcomissões e comissões contrariava os princípios básicos da ordem burguesa, pois a esquerda não conseguiu espaço sequer para discutir alternativas que tocassem no direito de propriedade e na livre iniciativa. Contudo, não cabe dúvida de que os artigos constitucionais aprovados nessa primeira etapa sinalizavam na direção de um texto constitucional de viés nacionalista, distributivista e participativo.

A explicação para esse resultado imprevisto é que três fatores se combinaram para que o texto constitucional promulgado em 1988 fosse ao mesmo tempo progressista e conservador: a perplexidade das lideranças burguesas, a inesperada participação popular e a competência da diminuta bancada da esquerda.

Na década de 1980, a burguesia brasileira, endividada tanto em dólares quanto em moeda interna, dividia-se entre setores que acreditavam no prosseguimento do projeto desenvolvimentista e setores cuja única aspiração era subordinar o mais rapidamente possível a economia nacional à nova ordem neoliberal.

Sem claras orientações das suas lideranças e expostos a um desgaste enorme pelas organizações populares – Central Única dos Trabalhadores (CUT) à frente –, grande parte dos constituintes da direita deixou de comparecer às sessões da Assembleia, preferindo cuidar de suas bases eleitorais, tendo em vista a eleição municipal marcada para outubro de 1988. Esse comportamento deu extraordinária vantagem para a esquerda, pois, como o funcionamento das sessões dependia da presença de um número mínimo de constituintes em plenário, a faculdade regimental que possibilitava a qualquer constituinte requerer verificação desse *quorum* tornou-se “moeda de troca”: ou se concedia alguma coisa à esquerda para que esta se abstinhasse de usar essa faculdade ou as sessões eram suspensas e não se avançava na redação do texto constitucional.

Essa desarticulação da burguesia contrastava com a mobilização popular. Naquela época, o povo – o mesmo que lotava o recinto da Assembleia – tinha força para colar enormes cartazes com as fotos dos constituintes que votavam contra as emendas populares apontando-os como “traidores do povo”, nas ruas e praças das cidades nas quais recebiam votos.

Mas a ofensiva popular não resistiu muito tempo. Quando os textos produzidos nas comissões começaram a ser examinados pela Comissão de Sistematização, os setores mais inteligentes do grande capital, temendo sofrer graves derrotas na votação em plenário, resolveram virar o jogo. Para isso, promoveram a formação de um grande bloco de constituintes de direita denominado eufemisticamente de “Centrão”.

Não há informação detalhada sobre os métodos utilizados para formar este bloco, redigir suas propostas e forçar seus integrantes a comparecer às sessões. Mas sabe-se que toda a estratégia do Centrão foi urdida em reuniões fechadas de lideranças empresariais com os constituintes da direita em um hotel de Brasília.

O primeiro ataque desse novo bloco de constituintes dirigiu-se ao Regimento Interno, responsabilizado pelas vitórias da esquerda nas subcomissões e comissões. Em clima de grande tensão, os constituintes do Centrão exigiram que Ulysses Guimarães pusesse em votação uma proposta que invertia a regra até então seguida para aprovação de emendas. De acordo com o texto proposto, em vez de o Centrão necessitar maioria de votos para aprovar suas emendas, eram os progressistas que precisariam da maioria de votos para sustentar os textos vitoriosos nas subcomissões e comissões. Com isso, neutralizava-se a vantagem que a esquerda havia adquirido em decorrência das ausências dos constituintes da direita. A nova regra permitiu ao Centrão formular uma tática mortal para a esquerda: seus líderes emendaram os artigos aprovados anteriormente que eram considerados inaceitáveis para a direita. No dia da votação concentravam os liderados em seus gabinetes, fazendo-os irromper em bloco no Plenário, após a abertura do processo de votação, quando já não havia mais debate e, consequentemente, o risco de desgaste político era menor. A “manada” entrava, votava sem discutir e voltava correndo para seus gabinetes ou para suas bases eleitorais.

Ulysses Guimarães tentou resistir a esse golpe, mas acabou cedendo. Apesar disso, o impacto da presença popular no recinto da Assembleia e nos debates do Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte era tão grande que a bancada da esquerda resistiu bravamente à supremacia do Centrão, impedindo um retrocesso total.

Fruto das idas e vindas desse quadro político instável e ambíguo, o texto constitucional promulgado em 1988 instituía um regime de democracia burguesa com dispositivos que representavam avanços importantes, especialmente no plano social.

### 3 O TEXTO PROMULGADO DA CONSTITUIÇÃO

Em 5 de outubro de 1988, Ulysses Guimarães promulgou festivamente o texto constitucional, o qual batizou de “Constituição Cidadã”. A nova Carta começou a vigorar em clima de entusiasmo, suscitando importantes reformas no arcabouço do Estado brasileiro.

No campo do Poder Judiciário, exemplos disso foram: a rápida remodelação da estrutura do Ministério Público, facultado pelo novo texto a intervir diretamente no processo constitucional, bem como a instaurar inquérito civil público na defesa de interesses difusos e coletivos – dois importantes avanços democráticos cujos primeiros efeitos já começam a se fazer sentir em nossa sociedade. A instituição dos Juizados Especiais e da Defensoria Pública, bem como a ampliação dos sujeitos aptos a propor Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) constituem outros avanços importantes.

Além disso, também há de se mencionar os capítulos dos Direitos Sociais; do Meio Ambiente; da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso; dos Índios. Todos eles consagram direitos que protegem os trabalhadores, as minorias, os aposentados, as pessoas que necessitam de serviços públicos de saúde e educação.

Entre os artigos que dão proteção social às pessoas de baixa renda, há uma norma que concede aposentadoria no valor de um salário mínimo ao homem ou à mulher de mais de 60 anos que tiver trabalhado em regime de economia familiar ou sem carteira de trabalho. Atualmente, 11 milhões de pessoas recebem este benefício e os recursos expendidos no seu pagamento representam 1% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Estudos do Ipea mostraram que o pagamento dessa aposentadoria, iniciada no governo Itamar Franco, foi o que impediu a ocorrência de uma crise de fome aguda durante a seca que assolou o Nordeste brasileiro em 1994.

Curiosamente, essa norma de tão grande alcance não provocou reação da direita, tendo sido aprovada no bojo do capítulo da seguridade social, praticamente sem discussão. A melhor explicação para este fato é que as lideranças burguesas e o próprio Estado brasileiro não tinham a menor ideia a respeito do número de pessoas que vivem da economia de subsistência no país.

O capítulo da Ordem Econômica e Financeira armou o país para continuar o processo de industrialização, sem o qual não é possível construir um Estado Nacional dotado de verdadeira autonomia. As normas relativas à proteção do meio ambiente estabeleceram que o equilíbrio ecológico não poderia ser perturbado em nome de interesses econômicos. Nada disso alterava substancialmente a estrutura do Estado brasileiro, mas contribuía para a construção de uma sociedade menos injusta e mais democrática.

#### 4 O SISTEMÁTICO DESMANTELAMENTO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Caso a burguesia se unificasse e aceitasse o papel subordinado que lhe reservava a nova ordem econômica internacional, dificilmente o texto aprovado em 1988 se manteria intacto. Isso porque tanto os preceitos da Carta que facultavam ao governo a tomada de medidas de proteção à indústria nacional como os que davam garantias à classe trabalhadora eram inadmissíveis no contexto do neoliberalismo, posto que, neste tipo de política econômica, a *lex mercatoria* está acima das outras leis.

O processo de unificação, iniciado por uma burguesia em pânico ante a ameaça da vitória de Luiz Inácio Lula da Silva no segundo turno da eleição presidencial de 1989, sofreu logo um grande tropeço. Fernando Collor, um arrivista despreparado, não foi capaz de manter a governabilidade, fazendo que a burguesia perdesse a oportunidade de modificar o texto de 1988 na Revisão Constitucional de 1993, prevista no Artigo 3º das Disposições Transitórias da Constituição.

Seguiu-se o interregno Itamar Franco, político de centro e com preocupação social. Durante seu governo, nenhuma das poucas reformas promulgadas mutilava a Carta de 1988. Somente em 1995, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, a burguesia conseguiu se unificar e reunir condições para iniciar a demolição sistemática do edifício constitucional – tarefa ainda inconclusa, mas que o Presidente Lula tem se empenhado em completar.

Em sua primeira entrevista coletiva como Presidente da República, Fernando Henrique declarou: “O meu governo vai virar definitivamente a página da Era Vargas” – frase emblemática que sinalizava sua intenção de modificar a Carta de 1988.

O primeiro alvo foi o capítulo da Ordem Econômica. A alteração de cinco artigos deste capítulo foi suficiente para desguarnecer o Estado brasileiro e torná-lo impotente para resistir às pressões da nova ordem econômica internacional.<sup>2</sup> Abriu-se, assim, o caminho do retrocesso: transitar de uma economia de caráter industrial para uma economia de caráter predominantemente primário-exportadora. Essa tendência ganhou força nos anos 1990, em função das seguintes medidas: *i)* revogou-se o Artigo 171, desfazendo a distinção entre empresa brasileira e empresa estrangeira; *ii)* modificou-se o item IX do parágrafo 1º do Artigo 170, a fim de possibilitar às empresas estrangeiras a exploração do nosso subsolo; *iii)* deu-se nova redação ao Artigo 178, com o objetivo de acabar com o monopólio da navegação de cabotagem; *iv)* alterou-se o item IX do Artigo 21, para encerrar o monopólio estatal das telecomunicações; *v)* refez-se o parágrafo 1º do Artigo 177, para inserir uma cunha no monopólio estatal da exploração do petróleo; e *vi)* introduziu-se a palavra

---

2. Tecnicamente, o primeiro ataque ao texto constitucional de 1988 foi o expediente usado pelo Presidente José Sarney, imediatamente após a promulgação da Carta, a fim de burlar o espírito do inciso XXVI do Artigo 84, que faculta ao presidente da República a edição de medidas provisórias com força de lei. Mas essa burla foi ditada por motivos diversos daqueles que motivaram as emendas que mutilaram o texto constitucional nos anos seguintes.

“resseguros” no item II do Artigo 192, a fim de abolir o controle do Estado brasileiro sobre o seguro social. Ou seja, procedeu-se uma *blitzkrieg* contra o Estado-Nação.

Para o constitucionalista Paulo Bonavides, os verbos conjugados pelos reformadores foram: “desnacionalizar, desestatizar, desconstitucionalizar, desregionalizar e desarmar” (BONAVIDES, 1988).

Tudo isso aconteceu entre 15 de agosto de 1995 e 21 de agosto de 1996, período no qual o PT, atordoado pela acachapante derrota de Lula nas eleições de 1994, começava a mudar sua estratégia e a enveredar pela senda que o levou a se situar no campo da burguesia.

Um a um, nesse breve tempo, os pilares do projeto de construção do Estado-Nação brasileiro foram destruídos. Chegamos assim à situação de hoje, em que, após as reformas do Banco Central e da Previdência Social, quase nada restou do que se havia conquistado. Pior: aquilo que restou está sob forte ataque, como, por exemplo, as tentativas de se reduzir as atribuições do Ministério Público (que se revelaram armas poderosas na defesa dos interesses da sociedade contra a ganância do capital e a prepotência do poder), bem como as investidas para eliminar algumas das normas referentes aos direitos trabalhistas e reduzir ainda mais a aposentadoria dos trabalhadores. O texto atual é o de uma Constituição mutilada.

## 5 PARA ALÉM DA AMBIGUIDADE

O breve resumo histórico das idas e vindas do processo de elaboração da Constituição Cidadã impõe a conclusão de que o texto promulgado em 1º de outubro de 1988 foi fruto de uma ilusão. Baseava-se no falso pressuposto de que a nova ordem econômica e política neoliberal, então hegemônica em todo o mundo capitalista desenvolvido, ainda não havia fechado as portas para o prosseguimento de projetos de construção nacional nos países de sua periferia.

O entusiasmo com a participação popular e a surpresa com a debilidade da direita criaram essa consciência equivocada, não só entre os social-democratas, mas também entre socialistas convictos. Até mesmo Florestan Fernandes – o constituinte de esquerda com maior cabedal teórico, crítico acérrimo do método de elaboração da Carta – deixou-se entusiasmar. Em 1º de outubro de 1988, fazendo um apanhado geral do texto em vias de ser aprovado, ele escreveu no *Jornal do Brasil*:

Na prática, se houver imaginação e coragem, e surgirem meios orgânicos de transformação da ordem existente, será possível combinar a liquidação do caos do passado recente e do presente, a construção de um Estado capitalista democrático contrabalançado por um forte poder popular, a luta radical e proletária pelo socialismo (FERNANDES, 1989).

Contudo, apesar da ilusão, a saga da constituinte não foi inútil, porque, embora não tenha sido possível sustentar o texto inicial, ainda subsistem dispositivos

constitucionais que asseguram a vários setores populares melhores condições de resistência contra o avanço do capitalismo neocolonial. Não fossem esses dispositivos, o sofrimento da classe trabalhadora durante o período mais duro da desarticulação do Estado desenvolvimentista teria sido muito maior, como aconteceu na Argentina, país que passou diretamente da ditadura para a “democracia” neoliberal.

É importante tomar consciência dos motivos da implacável demolição do texto promulgado em 1988 e da surpreendente integração do PT ao *establishment*. Se nem nos países ricos do hemisfério norte a social-democracia teve condições de manter a hegemonia diante da onda neoliberal, muito menos haverá condições para construir um regime social democrata em um país subdesenvolvido, periférico e dependente.

Essa consciência fundamenta a crítica às duas principais estratégias reformistas que a esquerda adotou desde os anos 1950 do século passado: a nacional-democrática (até 1964) e a democrática-popular (pós-1964). O equívoco destas estratégias consiste em admitir que existam, no seio do capitalismo brasileiro, setores progressistas, dispostos a participar da construção de um Estado nacional controlado pelas forças populares e empenhado em implantar a justiça social.

Os brasileiros precisam se convencer de que não há qualquer possibilidade de estabelecer um regime desse tipo sem romper com a dependência externa da sua economia e sem promover uma drástica redução das desigualdades sociais.

Não é nada fácil formular uma estratégia para atingir o estágio em que tal revolução se torne possível, por causa da dispersão da massa e de seu reduzido grau de consciência a respeito tanto dos seus direitos como do potencial de sua ação coletiva. Pode-se mesmo supor que uma força política que defenda uma estratégia de ruptura corra o risco de ficar, durante muito tempo, sem espaço para participar da disputa política real.

No entanto, a transformação da sociedade brasileira somente poderá ser construída se essa força política for capaz de realizar um movimento duplo – *mas não ambíguo* – de conscientização das massas: por um lado, atuar no limite das contradições da Carta burguesa, de modo a forçar a prevalência de seus princípios universalistas sobre as disposições que institucionalizam uma draconiana dominação de classe; por outro, difundir, por meio da militância política e da criatividade intelectual, alternativas concretas para um novo Brasil – justo, autônomo, livre das nefastas heranças do colonialismo.

No que toca ao primeiro movimento, alguns artigos do texto de 1988 são instrumentos eficazes de luta. Por isso, urge defendê-los com unhas e dentes, até que o povo consiga produzir um novo fato de primeira grandeza, para ser o “antes” definitivo dos privilégios que serão cortados e dos direitos que serão reconhecidos no texto de uma nova Constituição.

## REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. A globalização e a soberania. Aspectos constitucionais. In: FIOCCA, D.; GRAU, E. R. **Debates sobre a Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

FERNANDES, Florestan. **A Constituição inacabada**. São Paulo: Estação Liberdade, 1989.







## **PARTE II**

### **A CF/88 E A DINÂMICA REGIONAL, URBANA E AMBIENTAL**





## CAPÍTULO 2

### A CF/88 E AS DESIGUALDADES REGIONAIS

Carlos Wagner de Albuquerque Oliveira\*

Bruno Oliveira Cruz\*\*

João Carlos Magalhães\*\*\*

César Nunes de Castro\*\*\*\*

Danielle Alencar Parente Torres\*\*\*\*\*

Isabel Mendes de Faria Marques\*\*\*\*\*

#### 1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil define, no Artigo 3º, que: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

Ainda, no Artigo 170, ressalta-se que:

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VII – redução das desigualdades regionais e sociais.

Uma breve observação do histórico das políticas de desenvolvimento regional mostra uma pesada atuação do Estado nesta questão. São exemplos: a construção de Brasília; os investimentos em infraestrutura rodoviária nas décadas de 1960 e 1970; a criação de incentivos fiscais e de agências de desenvolvimento – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) e Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco).

---

\* Coordenador de Estudos Regionais da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) do Ipea. *E-mail*: carlos.wagner@ipea.gov.br.

\*\* Diretor Adjunto da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) do Ipea. *E-mail*: bruno.cruz@ipea.gov.br.

\*\*\* Técnico da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) do Ipea. *E-mail*: joao.magalhaes@ipea.gov.br.

\*\*\*\* Gestor em Políticas Públicas, cedido à Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) do Ipea. *E-mail*: cesar.castro@ipea.gov.br.

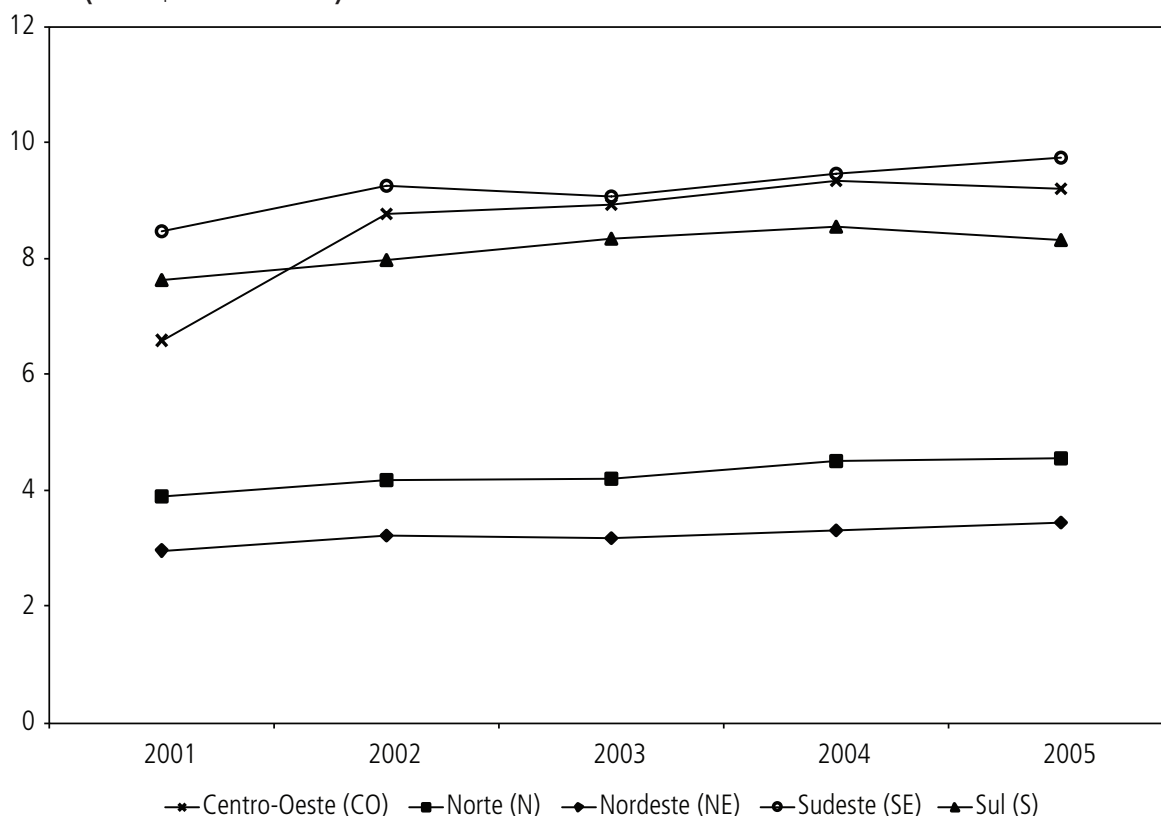
\*\*\*\*\* Bolsistas do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD/Dirur) do Ipea. *E-mails*: danielle.torres@ipea.gov.br e isabel.marques@ipea.gov.br.

Brasília ocupou o papel de eixo de integração nacional. Aliada a este projeto, a construção de troncos rodoviários (Belém-Brasília, Brasília-Belo Horizonte, Brasília-São Paulo, Brasília-Cuiabá etc.) acelerou o processo de integração nacional. Em relação às regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, a criação de agências de desenvolvimento regional e a constituição de fundos federais serviram de incentivos para a atração e a formação de uma base industrial no Nordeste e no Norte do país – Zona Franca de Manaus. Os investimentos das empresas estatais em aço, petróleo, petroquímica, minério etc., quando feitos fora dos centros mais dinâmicos, tiveram efeito positivo sobre a redução das desigualdades regionais – Complexo Carajás, Polo Petroquímico de Camaçari etc. (DINIZ, 2001).

Contudo, o quadro das desigualdades regionais, como pode ser observado no gráfico 1, mostra que o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* da região mais desenvolvida, o Sudeste, era 2,8 vezes maior que o das regiões Norte e Nordeste, em 2005. O PIB *per capita* para o Sudeste foi de R\$ 9,75 mil, enquanto o Nordeste apresentou um nível de R\$ 3,46 mil. A região Centro-Oeste, por outro lado, passa a ser a segunda região em termos de PIB *per capita*, atingindo, em 2005, R\$ 9,2 mil.<sup>1</sup>

GRÁFICO 1

**Produto Interno Bruto *per capita* (2001-2005) – Brasil, grandes regiões**  
(Em R\$ mil de 2000)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Ipeadata (valores deflacionados pelo deflator implícito do PIB).

1. Valores reais de 2000.

Em que pese os diagnósticos sobre a possível convergência de renda e indicadores socioeconômicos,<sup>2</sup> as desigualdades regionais no Brasil ainda preocupam todos os que se defrontam com a questão. Isso abre espaço para uma série de indagações e suposições acerca do comportamento da dinâmica regional brasileira e do papel do Estado.

O aspecto federativo do Brasil, sendo um preceito constitucional, atribui autonomia aos entes federados (municípios, estados e União) ao mesmo tempo em que promove a distribuição das receitas fiscais entre eles como forma de tornar viável o exercício da competência de cada ente. Com a Constituição de 1988, coube à União o papel de coordenar a política de desenvolvimento regional, por meio de ações que devem ser integradas e compartilhadas com as unidades federadas. O que se busca aqui, portanto, é identificar se existe coordenação nas políticas nacionais de desenvolvimento regional e até que ponto elas se configuram como tal, e se são importantes e suficientes para a solução do problema das desigualdades regionais. Desta forma, neste capítulo procuraremos descrever a evolução das desigualdades regionais no Brasil nas últimas décadas; levantar as ações do governo federal consideradas como política regional explícita; levantar as ações do governo federal que tenham um rebatimento regional; e avaliar as propostas do governo federal apresentadas à sociedade.

## 2 REGIÃO E DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL

### 2.1 O conceito de região ao longo do tempo

Historicamente, a primeira aproximação do conceito de regionalização foi apresentada no século XVIII, com o surgimento do Estado moderno, quando geógrafos consideraram as bases políticas como inadequadas para descrição do espaço e buscaram áreas “mais naturais”.

A região natural é aquela em que “[...] as condições naturais, especialmente as climáticas, e dentro delas a variação de temperatura ao longo das estações do ano, determinam o comportamento do homem interferindo na sua capacidade de progredir” (CORRÊA, 1995, p. 9).

Essa concepção baseia-se na ideia de que unidades espaciais podem ser reunidas em decorrência de determinadas características uniformes – geográficas, econômicas ou sociais – que levam à designação de “regiões homogêneas”, determinadas em torno de fatores geográficos (como a predominância de determinados recursos naturais, topografia e clima), de estruturas econômicas (produção semelhante, padrões homogêneos de consumo, distribuição similar de força de trabalho) ou incluir variáveis como atitudes sociais uniformes, uma identidade regional ou concepção política semelhante.

---

2. Em Oliveira (2006), tem-se uma revisão da literatura sobre os estudos de convergência no Brasil.

Essa visão tradicional entende também a região natural como “parte da superfície da terra, dimensionada segundo escalas territoriais diversificadas e caracterizadas pela uniformidade resultante da combinação ou integração em áreas dos elementos da natureza: o clima, a vegetação, o relevo, a geologia e outros adicionais que diferenciam ainda mais cada uma dessas partes” (CORRÊA, 1995, p. 22-23).

Após a Segunda Guerra, sob a dinâmica da nova fase de expansão capitalista, nova divisão social e territorial do trabalho é posta em prática, promovendo a dissolução de regiões anteriores à guerra, e a ação humana constrói novas formas espaciais: rodovias, represas etc. Neste cenário, o papel ideológico da “Nova Geografia” buscou justificar a expansão capitalista e valorizar as transformações que afetaram gêneros de vida e paisagens, por meio do discurso do desenvolvimento.

A Nova Geografia considera a região como um caso particular de classificação, a partir do emprego de técnicas estatísticas, desenvolvendo o conceito de organização espacial entendido como padrão espacial resultante de decisões locacionais. Este enfoque, largamente utilizado em planejamento regional, permite estabelecer regiões homogêneas e regiões funcionais. A região seria um subsistema do sistema nacional e é desta interpretação que emerge a nomenclatura dos “desequilíbrios espaciais”. Foi sob tal concepção que se desenvolveu a teoria dos “polos de desenvolvimento”, largamente utilizada por diferentes esferas de governo, em seus planos de ação.

A contribuição de F. Perroux para a criação da “região econômica” considera as digressões desta corrente, quando admite que o conceito econômico de espaço possa ser encarado como conteúdo de um plano, como campo de forças e como conjunto homogêneo, gerando três tipos de regiões econômicas: a “região plano”, que é um instrumento na mão de uma autoridade e resulta do arbítrio humano, uma vez que o espaço é submetido a uma decisão; a “região polarizada” que resulta da interdependência de várias áreas, sob influência da irradiação comercial das aglomerações urbanas; e a “região homogênea”, que corresponde ao espaço contínuo em que cada uma das partes que a constituem apresentam características que as aproximam umas das outras (ANDRADE, 1987).

Por outro lado, como a região não pode ser considerada uma área isolada, também sofre uma relação de dominação com as instâncias superiores no plano financeiro e político, tendo em vista que, no plano administrativo, constitui-se um nível intermediário entre o poder central e os organismos locais. Ela é o quadro territorial em que se aplicam as decisões dos planos de ação.

Nas décadas de 1970 e 1980, estudiosos consideraram a necessidade de repensar o conceito de região sob uma articulação dos modos de produção, por meio das conexões entre classes sociais e acumulação capitalista, por meio das relações entre Estado e sociedade local ou, então, introduzindo a dimensão política.



Na década de 1990, sob a égide da internacionalização do capital, da fragilização dos Estados-Nacionais, dos fenômenos de globalização e reestruturação produtiva, o conceito de região adquiriu novos sentidos, segundo a concepção expressa na obra de Milton Santos, para reconceitualizar a noção de espaço geográfico, diante da instrumentalização do mundo contemporâneo.

O trânsito pelos diferentes enfoques permite observar que a nova fase da geografia abandona a ideia de paisagem fixa e os fenômenos passam a ser estudados em função das relações social e historicamente construídas, mais analítica, a partir da superação das descrições regionais e da reflexão sobre o objeto de estudo.

Nessa perspectiva, ressalta-se a explicação de um determinado fenômeno a partir do ponto de vista da espacialidade, ou seja, a dimensão espacial da realidade social e o papel do espaço na (re)produção da vida humana. A “região” torna-se, então, uma importante categoria para que se possa compreender uma realidade particular dentro de um panorama global, em que as características históricas, aspectos culturais e outras conexões façam a diferença e sejam captados na totalidade do processo.

Para Milton Santos (1997, p. 48), “num estudo regional se deve tentar detalhar sua composição enquanto organização política, econômica e cultural, abordando-lhe os fatos concretos para reconhecer como a área se insere na ordem internacional, levando em conta o preexistente e o novo para captar o elenco de causas e consequências do fenômeno”.

## 2.2 Regionalização no Brasil

No Brasil, a partir da segunda metade do século XX, ocorreram grandes alterações no padrão regional brasileiro. De acordo com Diniz e Afonso (2006), os principais fatores que influenciaram as alterações foram: a expansão e melhoria da infraestrutura (transportes, energia elétrica, telecomunicações); a mudança da capital para Brasília; a busca de recursos naturais; a estratégia empresarial de alargamento do mercado; o acelerado processo de urbanização; e a criação de sistemas de incentivos ao desenvolvimento regional. O resultado foi uma mudança no padrão locacional das atividades econômicas; em todo o país tem havido uma desconcentração industrial em direção ao interior dos estados. Além disso, há uma expansão das fronteiras agropecuária e mineral, e crescimento e desconcentração dos serviços. De acordo com Pacheco (1998), ainda que o Brasil continue fortemente concentrado no Sudeste e no Sul, o que se observa é a formação de um grande número de áreas produtivas em várias partes do país, em setores diversificados, caracterizando um Brasil ao mesmo tempo integrado e fragmentado. A essas novas tendências produtivas se combinam novas dinâmicas territoriais da população e da formação da rede urbana e das metrópoles, indicando que está em curso uma nítida mudança no padrão territorial do país.

Uma diferença básica que há entre o território brasileiro no século XXI e o de décadas atrás, quando foram estabelecidas as atuais regiões do IBGE, em 1970, é a densidade e a qualidade das redes técnicas. Atualmente, o país tem uma densidade de redes materiais, como rodovias, ferrovias, hidrovias, sistemas de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, gasodutos etc., em quantidades muito superiores às do passado – e que estão em acelerado crescimento. Além disso, hoje há algo inédito em relação a 1970: as redes imateriais, isto é, aquelas formadas pelos sistemas orbitais (satélites) e cabos de fibra ótica, por onde flui uma quantidade expressiva de informações (que podem ser dinheiro, ordens, comunicações pessoais e empresariais etc.).

Originalmente, a noção de região concentrada foi criada por Milton Santos e Ana Clara Torres Ribeiro, em 1979, abrangendo o Estado do Rio de Janeiro, o sul do Espírito Santo, o sul de Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul e, mais tarde, partes do Mato Grosso do Sul. Esta área concentrada está se expandindo em manchas, isto é, verifica-se a mesma densidade de redes em outras áreas do território brasileiro, mas não de modo contíguo à região concentrada e, em grande medida, isso se deve à forte expansão do agronegócio no território brasileiro. Também existem áreas no Mato Grosso, em Goiás, no sul do Maranhão, no Piauí e no oeste da Bahia, onde a tecnicização do território se assemelha, guardadas as proporções, à região concentrada.

Em contraste com a regionalização do IBGE, há a noção de região concentrada. Ao contrário da primeira, que já se formulou há quatro décadas, a segunda é dinâmica, pois dá conta do processo de expansão que vem transformando as realidades regionais aceleradamente, com o crescimento das redes materiais e imateriais, atraindo um grande volume de empresas nacionais e estrangeiras e fomentando um crescimento urbano significativo. Com base nisso, é possível debater sobre o aspecto dinâmico do espaço geográfico e da região.

É possível refletir, portanto, sobre as diferenças entre a regionalização (as cinco regiões do IBGE) e a noção de região como algo dinâmico – além da regionalização em cinco macrorregiões, há outras, inclusive estabelecidas pelo IBGE. Mas o dado mais importante é que, para compreender a região hoje, é preciso que se relacione uma dada área territorial contígua com as redes que atravessam esta área e geram fluxos, interconectando uma região a muitas outras, no Brasil e no mundo inteiro; é necessária, portanto, a criação de uma nova tipologia.

### 2.3 As desigualdades regionais

O que se pode dizer a respeito das economias regionais brasileiras? Embora não caiba aqui um detalhamento mais aprofundado,<sup>3</sup> é importante chamar atenção para três aspectos. O primeiro se refere ao fato de que as regiões brasileiras nas últimas décadas têm registrado um comportamento nas flutuações econômicas que está muito próximo do

---

3. Entre os trabalhos sobre as regiões brasileiras, ver Affonso e Silva (1995), além dos trabalhos de Diniz (1995), Gomes e Vergolino (1995) e Cano (1995).

movimento da totalidade de economia nacional. Assim, nas fases expansivas da economia nacional, todas as economias regionais, em geral, crescem; e nas fases recessivas dos ciclos da economia nacional, elas registram desaceleração.<sup>4</sup> É evidente que isto não ocorre com as economias regionais e estaduais registrando as mesmas taxas médias de crescimento e, em decorrência, o mesmo crescimento médio da economia nacional. Há diferenças entre as taxas, mas a configuração da evolução geral das regiões, dos estados e do país, em seu conjunto, tem sido, nas últimas décadas, a mesma.

O segundo aspecto está ligado ao fato de as taxas de crescimento das economias regionais serem diferentes, mas em contexto de um mesmo movimento, e terem dado lugar, em várias fases do desenvolvimento brasileiro, à maior concentração ou desconcentração espacial da atividade produtiva no país. De fato, um balanço da evolução dos produtos internos regionais e estaduais sugerem, de 1950 para 1995, a ocorrência de três momentos muito característicos da evolução regional brasileira. Da década de 1950 até a primeira metade dos anos 1970, as informações sobre as regiões mostram uma grande concentração da atividade econômica no Sudeste, em particular no Estado de São Paulo. Este processo tem suas raízes na industrialização substitutiva de importações, induzida pelas condições específicas da região – que partiu na frente do processo – e pelo setor público nacional, com seu projeto de modernização econômica e diversificação produtiva, que privilegiou o Sudeste e o Estado de São Paulo.<sup>5</sup> Um segundo momento, de desconcentração, que favorece, sobretudo, as regiões periféricas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ocorre da segunda metade dos anos 1970 para a primeira metade dos anos 1980, por meio de uma maior desaceleração das economias regionais mais industrializadas e do surgimento e maturação de complexos agroindustriais e industriais fora dos limites da região Sudeste. A atuação governamental – com incentivos fiscais e financeiros e investimentos das estatais – foi imprescindível na concretização deste processo de desconcentração. O terceiro momento, posterior a 1985, revela a persistência da mesma participação das economias regionais, o que sugere uma fase na qual não se verifica nem a concentração nem a desconcentração da atividade produtiva no território nacional. O aprofundamento da crise econômica e, sobretudo, da crise fiscal e financeira do Estado, explicam, em grande parte, a ausência de qualquer investimento que altere a participação econômica entre as regiões.

O terceiro aspecto a ser considerado é que, nos anos 1990, assiste-se a grandes mudanças que estão associadas a dois planos de estabilização (o Collor e o real), a abertura da economia e a intensificação das estratégias empresariais, no sentido de enfrentar a maior competição no mercado nacional e internacional, inclusive com relocalização das plantas produtivas, mas que não permitem, ainda, que se tenha um cenário definido a respeito das alterações na distribuição espacial da atividade produtiva.

---

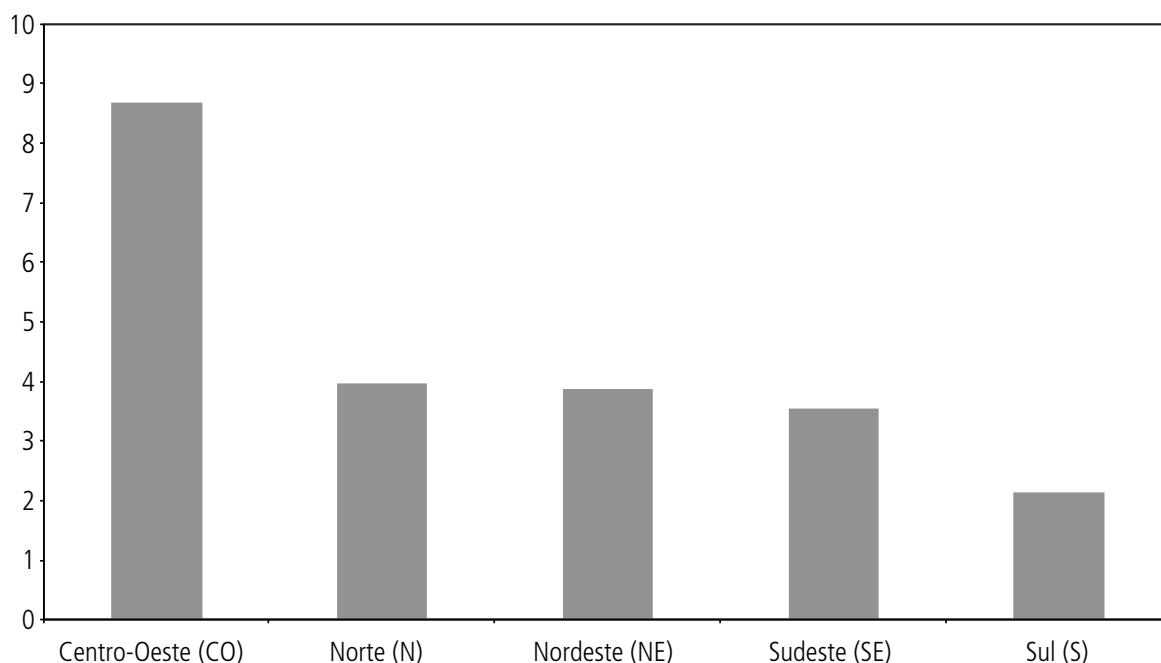
4. Esta questão foi discutida em Guimarães Neto (1995).

5. Aqui, faz-se uma simplificação de processos bem mais complexos que ocorreram na economia brasileira no período em questão e que se associam a diferenças marcantes existentes nas regiões exportadoras, nos séculos XIX e XX, e também a formas diferenciadas de atuação do Estado. Para um exame mais detalhado destas questões, ver, entre outros, os trabalhos de Furtado (1977) e Cano (1995).

Recentemente, observando a taxa de crescimento real do PIB *per capita*, entre 2001 e 2005, nota-se que as regiões menos desenvolvidas apresentaram um crescimento (Nordeste e Norte, com 3,8% e 3,9%, respectivamente) um pouco acima da média do Sudeste (3,5%), o que indicaria um leve grau de redução das desigualdades no período. Contudo, deve-se destacar o excepcional crescimento observado na região Centro-Oeste: no período entre 2001 e 2005, a taxa anual média de crescimento da renda *per capita* foi de 8,67%, o que a colocou como a região com o segundo maior PIB *per capita* do Brasil em 2005, situando-a acima da região Sul.

#### GRÁFICO 2

Taxa média de crescimento anual do PIB *per capita* (2001-2005) – Brasil, por regiões (Em %)



Fonte: IBGE/Ipeadata.

Em uma escala territorial menor que a da divisão de macrorregiões, por exemplo, ao se compararem as unidades da Federação, pode-se constatar que o grau de desigualdades observado no país é ainda maior. O maior PIB *per capita* em 2005, o Distrito Federal, foi 9,8 vezes maior que o do Piauí, que era a Unidade da Federação com o menor PIB *per capita* do país naquele momento. É importante observar, no entanto, que o Distrito Federal tem características distintas das outras unidades da Federação, que a tornam um caso de exceção. Seu PIB *per capita* é 4,8 vezes maior que o do Estado de São Paulo, que é a Unidade da Federação com o segundo maior PIB *per capita*.

Na tabela 1, é apresentado o comportamento do Valor da Transformação Industrial (VTI) entre 1970 e 2005 nas unidades da Federação brasileira e nas grandes regiões. Pode-se observar a perda de participação do Estado de São Paulo, e em especial da Região Metropolitana de São Paulo. Há uma redução na participação no VTI do Estado do Rio de Janeiro e um aumento na participação de Minas Gerais, Paraná,

Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Nos estados do Nordeste, observa-se um notável crescimento da participação dos Estados da Bahia e do Ceará. No que se refere à participação das regiões, o Nordeste passa de 5,7% do VTI, em 1970, para 9,2% em 2005. Contudo, a participação do emprego industrial no Nordeste foi 12,7%, mais elevada que a participação no VTI, em 2005, o que indicaria relativamente menor produtividade do trabalho nesta região em comparação com o restante do país.

TABELA 1

**Valor da transformação e emprego industrial**

Regiões/estados	VTI		Emprego industrial	
	1970	2005	1986	2005
<b>Norte</b>	<b>0,8</b>	<b>4,8</b>	<b>2,6</b>	<b>3,7</b>
Rondônia	–	0,3	0,2	0,4
Acre	–	–	–	0,1
Amazonas	0,3	3,0	1,3	1,6
Roraima	(...)	–	–	–
Pará	0,4	1,3	1	1,4
Amapá	(...)	–	0,1	–
Tocantins	–	0,1	–	0,2
<b>Nordeste</b>	<b>5,7</b>	<b>9,2</b>	<b>10,7</b>	<b>12,7</b>
Maranhão	0,2	0,5	0,4	0,4
Piauí	0,1	0,2	0,3	0,3
Ceará	0,7	1,3	1,7	3
Rio Grande do Norte	0,2	0,3	0,7	0,9
Paraíba	0,3	0,5	0,6	0,9
Pernambuco	2,2	1,4	3,4	2,7
Alagoas	0,4	0,5	1	1,5
Sergipe	0,1	0,4	0,5	0,5
Bahia	1,5	4	2,3	2,5
<b>Sudeste</b>	<b>80,7</b>	<b>61,8</b>	<b>75,3</b>	<b>53,2</b>
Minas Gerais	6,5	9,5	8,2	10,2
Espírito Santo	0,5	1,9	1,3	1,6
Rio de Janeiro	15,7	6,4	10,2	5,5
São Paulo	58,1	44	45,5	35,9
<i>RMSP</i>	43,5	22	28,4	11,5
<i>Interior de São Paulo</i>	14,6	22	17	24,4
<b>Sul</b>	<b>12</b>	<b>20,5</b>	<b>19,4</b>	<b>25,6</b>
Paraná	3,1	6,5	4,6	8,1
Santa Catarina	2,6	5,5	5,6	8,1
Rio Grande do Sul	6,3	8,5	9,3	9,4
<b>Centro-Oeste</b>	<b>0,8</b>	<b>3,7</b>	<b>2,1</b>	<b>4,8</b>
Mato Grosso do Sul	–	0,5	0,4	0,8
Mato Grosso	(...)	1	0,4	1,2
Goiás	0,4	1,9	1	2,4
Distrito Federal	(...)	0,4	0,3	0,4
<b>Brasil</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE/Censo Industrial (1970). Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)/Relação Anual de Informações Sociais (Rais) (2005). IBGE/Sistema de Contas Regionais (2007). *Apud* Brasil (2008).

Quanto à evolução dos indicadores do setor agropecuário, nota-se um elevado aumento na participação do Norte no efetivo bovino chegando, em 2002, a 19,9% do total do Brasil. O valor da produção também apresenta um elevado crescimento no Centro-Oeste, passando de 7,5%, em 1970, para mais de 20,8% em 2006. No entanto, o pessoal ocupado no setor agropecuário, no Centro-Oeste, em 2006, mantém níveis

muito próximos aos de 1970, passando de 5,3% para 6,1%. No entanto, o Nordeste reduz a participação relativa entre 1970 e 2005, no valor da produção agropecuária, de 18,3%, em 1970, para 14,3%. O pessoal ocupado, por outro lado, apresenta comportamento diverso, passando de 43% do total brasileiro, em 1970, para 45,9%, em 2006.

TABELA 2  
Indicadores do setor agropecuário

Regiões/estados	Valor prod. agropec.		Prod. grãos		Efet. bovino		Pessoal ocupado	
	1970	2005	1968-1970	2004-2006	1970	2002	1970	2006
<b>Norte</b>	<b>3,1</b>	<b>7,1</b>	<b>0,7</b>	<b>3,3</b>	<b>2,2</b>	<b>19,9</b>	<b>5,3</b>	<b>8,7</b>
Rondônia	0,2	1,6	0,1	0,6	–	5,6	–	1,6
Acre	0,4	0,5	0,1	0,1	0,1	1,2	0,4	0,5
Amazonas	1	0,9	–	0,1	0,3	0,6	1,6	1,7
Roraima	0,1	0,2	–	0,2	0,3	0,2	–	0,2
Pará	1,4	2,4	0,5	1,2	1,3	8,5	3,1	3,4
Amapá	0,1	0,1	–	–	0,1	0,1	0,1	0,1
Tocantins	–	1,4	–	1,2	–	3,8	–	1,2
<b>Nordeste</b>	<b>18,3</b>	<b>14,3</b>	<b>12,3</b>	<b>7,9</b>	<b>17,6</b>	<b>13,5</b>	<b>43</b>	<b>45,9</b>
Maranhão	2,1	2,6	3,8	1,9	1,9	3,2	6,7	6,4
Piauí	0,8	0,8	0,8	0,8	1,5	0,9	3	4,1
Ceará	1,9	1,6	2,1	0,7	2,2	1,1	5,8	6,7
Rio Grande do Norte	0,7	0,7	0,4	0,1	0,8	0,5	1,8	1,8
Paraíba	1,4	0,7	1	0,2	1,1	0,5	3,3	2,9
Pernambuco	3,2	1,6	1,4	0,2	1,5	1	6,4	6,3
Alagoas	1,5	0,8	0,4	0,1	0,6	0,5	2,4	3,1
Sergipe	0,7	0,4	0,2	0,2	0,8	0,5	1,5	1,2
Bahia	6,1	5	2,1	3,8	7,2	5,2	12,1	13,4
<b>Sudeste</b>	<b>37,3</b>	<b>29,7</b>	<b>30,6</b>	<b>14,6</b>	<b>34,2</b>	<b>19</b>	<b>22,5</b>	<b>21,5</b>
Minas Gerais	12	12,4	14,1	8,4	19,3	10,8	11,3	12,7
Espírito Santo	1,8	2,4	1,5	0,1	1,8	1	1,7	2,1
Rio de Janeiro	2,6	0,9	0,8	–	1,5	1	1,5	0,8
São Paulo	20,8	14	14,2	6,1	11,6	6,2	8,1	5,9
<b>Sul</b>	<b>33,8</b>	<b>28,2</b>	<b>45,6</b>	<b>39,4</b>	<b>24,1</b>	<b>13,2</b>	<b>23,8</b>	<b>17,8</b>
Paraná	12,3	10,9	17,7	20,5	6	4,7	11,3	6,1
Santa Catarina	4,9	7,5	5,5	4,4	2,5	1,7	4,3	3,8
Rio Grande do Sul	16,6	9,8	22,4	14,4	15,7	6,8	8,2	7,9
<b>Centro-Oeste</b>	<b>7,5</b>	<b>20,8</b>	<b>10,8</b>	<b>34,8</b>	<b>22</b>	<b>34,3</b>	<b>5,3</b>	<b>6,1</b>
Mato Grosso do Sul	–	3,7	–	5,6	–	11,5	–	1,3
Mato Grosso	3,2	10,3	2,9	19,3	12	12,7	2,1	2,4
Goiás	4,2	6,4	7,9	9,6	9,9	10	3,1	2,4
Distrito Federal	0,1	0,4	–	0,4	–	–	–	0,1
<b>Brasil</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE/Censos Agropecuários (1970). Contas Regionais (2005). Pesquisa Agrícola Municipal, vários anos. Pesquisa Pecuária Municipal (2006). Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) (2006). *Apud* Brasil (2008).

TABELA 3  
**Distribuição regional da população e grau de urbanização**  
**(Em 1.000 hab.)**

Regiões/estados	1950			2007		
	Hab.	%	GU	Hab.	(%)	GU
Rondônia	37	0,1	37,4	1.454	0,8	58,9
Acre	115	0,2	18,5	655	0,4	70,9
Amazonas	514	1	26,8	3.222	1,8	77,5
Roraima	18	–	28,3	396	0,2	77,8
Pará	1.123	2,2	34,6	7.066	3,8	59,1
Amapá	37	0,1	37,1	587	0,3	89,8
Tocantins	204	0,4	12,9	1.244	0,7	77,5
<b>Norte</b>	<b>2.048</b>	<b>3,8</b>	<b>28,6</b>	<b>14.623</b>	<b>8</b>	<b>72,8</b>
Maranhão	1.583	3	17,3	5.119	3,3	51,4
Piauí	1.046	2	16,3	3.035	1,7	54,1
Ceará	2.696	6,2	25,2	8.185	4,5	74
Rio Grande do Norte	968	1,9	26,2	3.014	1,6	77
Paraíba	1.719	9,9	26,7	3.639	2	73,8
Pernambuco	3.356	6,5	34,4	8.485	4,5	79,3
Alagoas	1.093	2,1	26,2	3.037	1,7	71,9
Sergipe	644	1,2	31,8	1.939	1,1	72,3
Bahia	4.835	9,3	25,9	14.081	7,7	70,8
<b>Nordeste</b>	<b>17.572</b>	<b>34,8</b>	<b>26,4</b>	<b>51.534</b>	<b>28</b>	<b>71,8</b>
Minas Gerais	7.782	15	29,8	19.274	10,5	84,3
Espírito Santo	957	1,8	20,8	3.352	1,8	82,5
Rio de Janeiro	4.575	9	72,6	15.238	8,3	36,5
São Paulo	9.134	17,6	52,6	39.828	21,7	94,1
<b>Sudeste</b>	<b>22.548</b>	<b>43,4</b>	<b>47,5</b>	<b>77.691</b>	<b>42,3</b>	<b>91,7</b>
Paraná	2.116	4,1	25	10.285	5,6	84,1
Santa Catarina	1.551	3	23,2	5.866	3,2	82,2
Rio Grande do Sul	4.165	6	34,1	10.585	5,8	83,3
<b>Sul</b>	<b>7.841</b>	<b>16,1</b>	<b>28,5</b>	<b>25.734</b>	<b>14,5</b>	<b>83,4</b>
Mato Grosso do Sul	309	0,6	36,7	2.255	1,2	84,8
Mato Grosso	213	0,4	30,2	2.855	1,6	80,8
Goiás	1.011	1,9	21,7	5.647	3,1	89,9
Distrito Federal	–	–	–	2.456	1,3	95,5
<b>Centro-Oeste</b>	<b>1.533</b>	<b>3</b>	<b>25,8</b>	<b>13.223</b>	<b>7,2</b>	<b>88,1</b>
<b>Brasil</b>	<b>81.944</b>	<b>100</b>	<b>36,2</b>	<b>183.805</b>	<b>100</b>	<b>83,2</b>

Fonte: IBGE: Centro Demográfico (1950) e Contagem da População (2007). *Apud* Brasil (2008).

Além dos problemas regionais que têm na sua origem as nuances e vicissitudes da dinâmica interna da economia brasileira, há de se considerar também os impactos das mudanças ou da dinâmica da economia mundial sobre a economia doméstica. Estas intersecções ou sobreposições de flutuações econômicas têm-se intensificado recentemente. Nas últimas duas décadas, pôde-se observar um avanço significativo no processo de integração econômica – comercial e financeira, principalmente – das nações capitalistas e de algumas economias até então bastante autárquicas. Em parte, a tendência de globalização tem-se mantido devido a uma relativa estabilidade política entre Estados Unidos e antiga União Soviética, desenvolvimento de tecnologias de comunicação e esgotamento do sistema produtivo inspirado nos modelos fordistas.

Contudo, o adensamento dos mercados, via um aumento do grau de abertura econômica de um país ou região, tem inúmeros efeitos sobre as economias da região. Efeitos estes que tanto podem dinamizar a estrutura produtiva e promover o desenvolvimento equilibrado e competitivo como também podem ser fator de entrave. A força de um mercado denso está na sua capacidade criar espaço para a ampliação de diversidades produtivas, inovações e aceleração do progresso tecnológico, melhor divisão e maior mobilidade do trabalho e aumento de produtividade. Mas isso também pode significar aumento das disparidades entre as economias integradas a estes mercados, ocupação desordenada do solo, crescimento desordenado de cidades, ampliação além do tamanho ótimo dos centros urbanos, congestionamentos físicos e outros tipos de mazelas, como, por exemplo, favelização, danos ambientais e surgimento de epidemias.

A exposição da economia brasileira a um mercado externo competitivo pode ser fator de busca de melhor produtividade e sua reafirmação em mercados nos quais o país tem vantagens comparativas, mas também pode desestruturar determinados setores produtivos e alterar a distribuição da renda de seus cidadãos, tanto em nível pessoal quanto funcional.

Certamente, em um contexto de mercado mais integrado, há regiões que se ajustam com maior velocidade e conseguem extrair bons frutos do mercado globalizado. Há também aqueles que, devido a seu baixo estoque de capital físico e humano, falta de escala de produção, desorganização institucional e mesmo por opção política, não conseguem se integrar ao mercado mundial e, por isso, ficam condenados a permanecer na cauda esquerda de uma distribuição de renda.

Mas antecipar tais alterações e identificar quais os perdedores e quais os ganhadores neste processo gera um grau muito alto de frustração e certa sensação de incapacidade dos estudiosos e, por isso, se torna um desafio constante.



### 3 ASPECTOS HISTÓRICOS DAS POLÍTICAS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL<sup>6</sup>

As ações do governo federal, no sentido de criar órgãos de desenvolvimento regional, tomaram forma inicialmente como uma resposta às preocupações originadas com a Segunda Guerra Mundial e foram forjadas em um contexto cuja preocupação estava associada mais a questões de integração do território do que explicitamente ao desenvolvimento regional por si.

Antecedendo a criação da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), de 1948, e a Superintendência da Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), de 1953 – órgãos federais de atuação regional –, cujo propósito era coordenar outros órgãos do Estado que atuavam na região, a borracha havia motivado as primeiras políticas públicas. Mas estas políticas eram essencialmente de caráter setorial. Complementando a preocupação do governo federal em estabelecer uma política regional, foram criadas a Comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Codeco), em 1961, e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região de Fronteira Sudoeste, em 1956.<sup>7</sup>

A falta de sucesso das políticas regionais desenvolvidas por esses órgãos deveu-se a vários fatores, entre os quais, a deficiência de regularidade no fluxo de recursos, os desvios de verba e, principalmente, a falta de planejamento e projetos. Com a Sudene, criada em 1959, o governo federal inaugurou a sua atuação no Nordeste, no sentido de promover uma unidade de ação da política regional. Uma diferença fundamental entre a Sudene e outros órgãos federais de política regional está na base de sua concepção. O relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que diagnosticou e apresentou a estrutura econômica do Nordeste, foi o documento que motivou e orientou a criação da Sudene. Esta base, derivada de um estudo minucioso da economia nordestina, proporcionou condições para que a Sudene sugerisse mudanças estruturais na economia, até então jamais discutidas, como, por exemplo, a reforma agrária.

Foi com o regime militar que a política nacional de desenvolvimento regional, protagonizada pela Sudene, se esvaziou. Em substituição, o governo militar recorreu mais uma vez a políticas que visassem à integração nacional, por meio da ampliação e desenvolvimento de uma infraestrutura econômica, sustentada na estratégia que se voltava para a garantia da segurança nacional. A Sudene passou então a atuar como órgão coordenador das políticas de incentivos fiscais, propondo-se, principalmente, à administração da aplicação destes recursos por parte da iniciativa privada.

---

6. Texto elaborado com base em Bercovici (2003).

7. Nesse meio tempo, ainda foi criada a Fundação Brasil Central, também motivada por preocupações estratégicas, tendo em vista o diagnóstico que atribuía ao Centro-Oeste características semelhantes àquelas observadas na Amazônia, ou seja, a de “vazio populacional”. Ver, para mais informações sobre o assunto, Bercovici (2003).

Em relação à Amazônia, a Sudam, criada em 1966, reforçada pela Suframa, criada em 1967, também tinha como preocupação questões relacionadas à integração nacional. Acompanhando tais iniciativas, ainda em 1967, foram criadas a Sudeco e a Superintendência do Desenvolvimento do Sul (Sudesul), que, embora parecesse uma ação do governo federal indicativa da retomada do planejamento regional, não se configurou como tal. Em especial, a Sudesul sofrera de falta de vigor pela quase inexistência de apoio federal, já que este não percebia a questão do desenvolvimento da região Sul como um problema regional; e, no caso da Sudeco, esta passou a atuar também como órgão que concedia auxílios fiscais e financeiros para empresas privadas (BERCOVICI, 2003).

Por trás da concessão de incentivos fiscais estava a ideia que defendia a necessidade da industrialização das regiões menos desenvolvidas, nos moldes da visão cepalina. Esta perspectiva também contemplava a questão da integração nacional, pois, à medida que o país se industrializava, criava-se simultaneamente um mercado nacional articulado por meio do comércio por vias internas; e diferentemente do modelo primário-exportador, que tinha nas suas raízes o isolamento regional, à medida que as regiões se orientavam para a produção de bens primários para a exportação.

Contudo, os incentivos fiscais, que seriam uma excepcionalidade, acabaram virando regra e configurando-se como um elemento de política regional. No texto da Constituição de 1988, Art. 151, inciso I, é vedado à União

[...] instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País.

Na interpretação de Bercovici (2003, p. 131): “Os incentivos fiscais são o instrumento preferencial para a promoção do desenvolvimento industrial em escala regional, e, por isso, são, expressamente, exceção ao princípio da uniformidade geográfica dos tributos federais”.

#### **4 A POLÍTICA REGIONAL E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA**

Indo um pouco além na Constituição Federal, temos:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento [...].

O governo federal, atuando em vários níveis de escalas regionais, tem no Ministério da Integração Nacional (MI) o principal agente para a promoção da política regional. Assim, a atuação federal abraça as seguintes estratégias, conforme aponta o Artigo 2º do Capítulo I do Decreto nº 6.047/2007.

I – estimular e apoiar processos e oportunidades de desenvolvimento regional, em múltiplas escalas; e

II – articular ações que, no seu conjunto, promovam uma melhor distribuição da ação pública e investimentos no Território Nacional, com foco particular nos territórios selecionados e de ação prioritária.

Parágrafo único. As estratégias da PNDR devem ser convergentes com os objetivos de inclusão social, de produtividade, sustentabilidade ambiental e competitividade econômica.

Nesse contexto, em janeiro de 2007, por meio das Leis Complementares nº 124 e nº 125, foram criadas a Sudam e Sudene, vinculadas ao MI, cujas estruturas regimentais foram publicadas por meio dos Decretos nº 6.218 e nº 6.219, ambos de 4 de outubro de 2007. Além de propor anteprojeto de lei que instituirá os respectivos planos e programas regionais de desenvolvimento, as superintendências atuarão na articulação com as instâncias das três esferas de governo e com organismos e instituições locais das regiões Norte e Nordeste, respeitando-se os marcos legais em questões relacionadas ao desenvolvimento regional, visando contribuir com a redução das desigualdades regionais.

Aliados a essa política, existem alguns programas e planos,<sup>8</sup> dentro e fora do Ministério da Integração Nacional, que reforçam a atuação do governo federal no desenvolvimento e combate à redução das desigualdades regionais, que buscam oferecer um diagnóstico dos principais problemas que afligem as regiões do país e identificar as tendências econômicas, sociais, demográficas e espaciais em curso, bem como seus efeitos sobre as regiões. Estes também propõem ações que buscam reduzir as desigualdades sociais e regionais, a partir, principalmente, da potencialização dos ativos endógenos e exógenos das áreas afetadas; indução da atuação integrada do governo federal em novas escalas espaciais, preferencialmente em sub-regiões; promoção da identificação de demandas e soluções à chamada problemática regional, com a participação efetiva da sociedade civil que, para tanto, deve estar organizada e legitimamente representada; e busca da superação dos desequilíbrios, com base no fomento a todas as regiões que apresentem potencialidades e ativos de capital humano

---

8. Por exemplo: Plano Amazônia Sustentável (PAS); Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE); Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (PDSA); Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso); Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Mesovales Jequitinhonha e Mucuri (Planomeso); Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163; Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago de Marajó; e Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT).

e social, parcerias, capacidade de construir planos e pactos, redes de cooperação entre agentes econômicos, cooperação entre instituições públicas e privadas. Embora a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) tenha como principal foco o combate às desigualdades regionais brasileiras, em suas premissas são mantidos o respeito à diversidade cultural e social das regiões bem como os potenciais de desenvolvimento de cada uma delas, mas é o caráter nacional e interministerial das políticas que se busca destacar, pois abrange as regiões menos desenvolvidas das grandes regiões do Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Norte.

O Ministério da Integração Nacional contou com um orçamento total (LOA mais créditos) de R\$ 10.838.557.940,00, dos quais R\$ 9.796.248.386,00 foram executados. Algumas outras ações de destaque foram programas de capacitação e cooperação técnica, como, por exemplo, o acordo de cooperação técnica com a Diretoria Geral de Políticas Regionais da Comissão Europeia (Memorando de Entendimento de 29 de novembro de 2007, projeto ExpoRegiões), que visa evidenciar o padrão de ocupação territorial e atuação no âmbito das regiões, além do início da elaboração da proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial.

No que se refere a programas específicos do MI, o Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais tem como objetivo incentivar as atividades sustentáveis, principalmente por meio do fortalecimento da base produtiva. O principal foco é incentivar a produção, com a participação da sociedade civil organizada. O programa teve um total orçado de R\$ 379.829.535,00, em 2007, dos quais foram empenhados R\$ 218.145.808,00.

Tendo como principal objetivo a ampliação dos recursos hídricos em regiões carentes, o Programa de Integração de Bacias Hidrográficas contou com um orçamento total de R\$ 485.613.896,00, dos quais foram empenhados R\$ 476.380.118,00. Entretanto, devido a questionamentos judiciais, a execução física, ainda que tenha atingido 40% do cronograma previsto em 2007, foi prejudicada pela interposição de liminares. Os gerentes do projeto ainda realizaram diversas audiências públicas para obter sugestões da sociedade civil, que foram incorporadas ao projeto original.

Também fazem parte dos objetivos dos programas de desenvolvimento regional articular as ações de instituições federais, estaduais e locais na implementação das políticas de desenvolvimento regional e ordenamento territorial; integrar os recursos hídricos nas bacias com baixa disponibilidade de água, aumentando a oferta de água nessas bacias; aumentar a oferta de água para o consumo humano e para a produção por meio da execução de obras estruturantes (barragens, açudes, canais, poços públicos e adutoras); reduzir os danos e prejuízos provocados por desastres naturais e provocados pela ação humana; entre outras.

## 5 O PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E ALGUMAS OUTRAS AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL COM REBATIMENTO REGIONAL

Em anos recentes, novos programas de promoção do desenvolvimento regional foram idealizados por vários ministérios e lançados pela Presidência da República. Neste sentido, entre os megaobjetivos do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, destaca-se reduzir as desigualdades regionais. Foi neste contexto que o Ministério da Integração Nacional elaborou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que recebeu a chancela do governo federal por meio da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, composta por representantes de 21 pastas, e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) da Presidência da República.

A PNDR está voltada para a redução das desigualdades regionais e também para a ativação das potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras, valorizando a diversidade regional do país. No intuito de alcançar seus objetivos, a PNDR adota a caracterização das realidades regionais, conforme mapa com as microrregiões geográficas brasileiras, definidas pelo IBGE. A política considera o cruzamento de duas variáveis:

- 1) Rendimento domiciliar médio por habitante, calculado a partir dos dados do Censo Demográfico de 2000, elaborado pelo IBGE.
- 2) Variação dos Produtos Internos Brutos microrregionais entre 1990 e 1998, calculada com base nas estimativas dos PIBs municipais elaboradas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Para implementar esse programa, será promovida uma articulação entre os ministérios setoriais e o Ministério da Integração Nacional, com o intuito de coordenar a condução das políticas públicas sobre responsabilidade de cada um dos ministérios setoriais que fazem parte do conjunto de ações do programa.

Além do Programa Nacional de Desenvolvimento Regional, o governo federal, por meio de vários ministérios, comanda outros programas que também possuem impactos sobre a questão do desenvolvimento regional, seja social, econômico, ambiental, seja cultural.

O Ministério da Integração Nacional é responsável por diversos programas de cunho regional, além do PNDR. Neste sentido, no desempenho de suas atribuições, o MI desenvolve ações por meio de cinco grandes programas que exercem iniciativas voltadas para a reversão do quadro de desigualdade e de exclusão das regiões brasileiras e das populações que nelas residem e trabalham: Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais, Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (Promover), Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver), Programa Organização Produtiva de Comunidades (Produzir) e Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF).

Cada um desses programas aborda projetos de desenvolvimento específicos para diferentes regiões. O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, por exemplo, se destina ao desenvolvimento da extensa faixa de fronteira brasileira, região esta que corresponde a aproximadamente 27% do território nacional (11 estados e 588 municípios) e reúne aproximadamente 10 milhões de habitantes. Esta faixa configura-se como uma região pouco desenvolvida economicamente; historicamente abandonada pelo Estado; com pouca coesão social; e marcada pela dificuldade de acesso a bens e serviços públicos, pela inobservância da cidadania e por problemas peculiares às regiões fronteiriças. Isso determinou a diretriz específica de desenvolvimento da região na PNDR.

O MI também promove programas de desenvolvimento para regiões menos extensas, como, por exemplo, o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó.

Além do MI, outros ministérios são responsáveis pela execução de programas orientados para o desenvolvimento regional. Entre estes, apenas para citar alguns, os Ministérios do Desenvolvimento Agrário, da Agricultura, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Turismo, de Minas e Energia, do Meio Ambiente, entre outros ministérios e órgãos do governo federal.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) promove, por exemplo, o Programa Territórios da Cidadania, que é um programa de desenvolvimento regional sustentável e garantia de direitos sociais voltado às regiões do país que mais precisam, com objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania. Este programa trabalha com base na integração das ações do governo federal com os governos estaduais e municipais, em um plano desenvolvido em cada território, com a participação da sociedade civil. Em cada território, um Conselho Territorial composto pelas três esferas governamentais e pela sociedade civil determinará um plano de desenvolvimento e uma agenda pactuada de ações.

Outro programa do MDA, nesse caso, um dos mais conhecidos e com sensíveis impactos sobre o desenvolvimento regional, é o Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF). Este programa objetiva fortalecer e valorizar a agricultura familiar, o que depende de um conjunto de fatores econômicos, sociais, políticos e culturais que necessitam ser implementados de uma forma articulada por uma diversidade de atores e instrumentos. O MDA conduz também os seguintes programas, com acentuada matiz regional:

- 1) Programa de Aquisição de Alimentos: foi criado pelo Artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos;

- 2) Programa de Turismo Rural na Agricultura Familiar; e
- 3) PRONAF Biodiesel.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), órgão vinculado ao MDA, promove alguns programas de fomento regional. Um destes programas é o Terra Sol, lançado em 2004 pelo Incra, que busca criar meios para o desenvolvimento sustentável e a qualificação da reforma agrária no Brasil ao apoiar organizações de agricultores assentados. Entre suas metas estão o aumento da renda das famílias e a valorização das especificidades regionais, respeitando as experiências, as potencialidades e a diversidade socioeconômica e cultural de cada localidade.

Outro ministério que trabalha muito a questão regional é o Ministério do Meio Ambiente (MMA). Um dos programas mais ambiciosos do governo federal no desenvolvimento de uma região brasileira é o Plano Amazônia Sustentável, coordenado pelo MMA.

Esse plano está inserido no contexto de institucionalização da PNDR e se destaca pela ampla repercussão obtida junto à sociedade entre os planos estratégicos de desenvolvimento macrorregionais com elaboração coordenada pelo Ministério da Integração Nacional, e também como uma iniciativa fundamental para o desenvolvimento da Amazônia, pois contempla propostas e linhas de ação de caráter estratégico, algumas das quais já refletidas nos programas federais e estaduais em curso. Inserido no PPA, o PAS aporta um conjunto de orientações estratégicas para as políticas do governo federal, dos governos estaduais e municipais, sinalizando aos setores produtivos e à sociedade em geral os caminhos exequíveis para o desenvolvimento sustentável da Amazônia.

Além do PAS, o MMA também desenvolve programas para preservação ambiental do ecossistema de outras regiões. Um desses programas é destinado a criar novas unidades de conservação no cerrado, cuja meta é alcançar 10% da área total do bioma sob a forma de área protegida. Outro programa do MMA destinado ao bioma cerrado é o plano de fomento à produção florestal sustentável, que objetiva promover o desenvolvimento rural sustentável do bioma, por meio da capacitação de técnicos extensionistas e lideranças locais no manejo adequado dos recursos naturais e na assistência técnica aos agricultores familiares por intermédio da elaboração e acompanhamento de projetos de manejo de uso múltiplo, silvicultura e sistemas agroflorestais.

No Nordeste brasileiro, o MMA promove o Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (PRSF), o qual representa um esforço comum de articulação e integração a ser implementado entre os vários órgãos de governos em todas as esferas, em que se coloca o conhecimento da realidade e a participação dos múltiplos segmentos governamentais e da sociedade como instrumentos para a promoção da revitalização e do desenvolvimento sustentável na bacia do rio São Francisco.

A lista de ministérios e órgãos governamentais envolvidos com programas destinados ao desenvolvimento regional é extensa e não caberia neste breve tópico enumerar todos os programas existentes. Apenas a título de exemplo, podem-se citar os programas dos seguintes ministérios:

- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa): um dos destaques do Mapa é o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, no qual as especificidades regionais são consideradas no estabelecimento de diretrizes, visando à promoção da produção e uso do biodiesel no Brasil.
- Ministério de Minas e Energia (MME): é responsável pelo programa Luz para Todos. O mapa da exclusão elétrica no país revela que as famílias sem acesso à energia estão localizadas em sua maioria nas localidades de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – principalmente nas regiões Norte e Nordeste. Cerca de 90% destas famílias têm renda inferior a três salários mínimos e 80% estão no meio rural. Por isso, o objetivo do governo é utilizar a energia como vetor de desenvolvimento social e econômico destas comunidades, contribuindo para a redução da pobreza e o aumento da renda familiar. A chegada da energia elétrica facilitará a integração dos programas sociais do governo federal, além do acesso a serviços de saúde, educação, abastecimento de água e saneamento.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS): atualmente coordena o programa Bolsa Família, que é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00). O MDS conduz também o programa Cisternas, cujo objetivo é possibilitar à população do semiárido o acesso a uma estrutura simples e eficiente de captação de água (cisterna) da chuva e de aproveitamento sustentável de recursos pluviais, bem como fomentar a formação e a capacitação para a convivência sustentável na região. Estes dois programas têm tido impactos significativos em muitos municípios pobres das regiões nordestinas do semiárido e da zona da mata.
- Ministério do Turismo (MT): promove o Programa de Desenvolvimento Regional do Turismo. Os programas regionais de desenvolvimento do turismo têm como objetivo a estruturação das áreas turísticas de cada região, de forma a beneficiar a população residente pela dinamização da atividade turística. Este macroprograma divide-se em quatro programas menores que atendem a diferentes regiões – Prodetur Nordeste II, Prodetur Sul, Proecotur e Prodetur JK.



## 6 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE IMPACTO DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS: FNE, FNO E FCO

Os recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), Centro-Oeste (FCO) e Norte (FNO) são originados pela arrecadação do Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Da arrecadação total destes impostos, 1,8% é destinado ao FNE e 0,6% para cada um dos outros dois fundos (FCO e FNO). Os recursos são transferidos pelo Tesouro Nacional, por meio do Ministério da Integração Nacional, aos bancos responsáveis pelas operações de empréstimos com vistas à geração de emprego e renda: Banco do Nordeste (BNB), responsável pelo FNE; Banco da Amazônia (Basa), responsável pelo FNO; e Banco do Brasil (BB), responsável pelo FCO.

Os fundos contam também com o retorno de suas operações de empréstimos (amortização = principal + juros) e os juros do Sistema Especializado de Liquidação e de Custódia (Selic) dos valores não emprestados. As transferências do Tesouro para os fundos constitucionais determinam também o limite máximo de remuneração dos bancos operadores, visto que estes não podem receber mais do que 20% das transferências anuais do Tesouro Nacional a título de remuneração pela administração dos fundos.

Os bancos BNB, Basa e BB têm aplicado um baixo volume de recursos disponíveis. Isso tem elevado o volume de recursos disponíveis à aplicação a um nível bem acima das transferências do Tesouro. No caso do BNB, que administra o FNE, a diferença tornou-se significativa particularmente após o ano 2002, pois foi concedido um baixo volume de empréstimos deste fundo no período de 1998 a 2002. Há duas explicações complementares para este fato: *i*) o volume de empréstimos do banco em relação a seu capital próprio cresceu muito, alcançando o limite estabelecido pelo Acordo da Basileia – que o BNB passou a ter de observar a partir de 1998; e *ii*) o crescimento rápido dos empréstimos do FNE no período 1995-1998 ocorreu, simultaneamente, ao crescimento elevado da inadimplência e, como 100% do risco do empréstimo era de responsabilidade do banco operador e não do fundo, o Banco do Nordeste se viu obrigado a manter um alto volume de provisão para devedores duvidosos e a reduzir sua capacidade de conceder novos empréstimos. Fez-se necessário, então, ao governo federal, capitalizar o Banco do Nordeste no ano de 2002, para possibilitar-lhe o aumento da concessão de empréstimos com recursos do FNE, a partir de 2003.

Almeida, Silva e Resende (2006) mostram que, apesar de mais da metade (2.864) dos municípios do Brasil estar na área de atuação de um dos três fundos constitucionais de financiamento, os recursos dos fundos não se direcionam prioritariamente para os municípios de menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) ou de menor renda *per capita*. Como os empréstimos estão direcionados para as áreas mais dinâmicas de cada região, eles podem estar contribuindo para a redução das desigualdades interregionais à custa do aumento

das desigualdades intrarregionais. O trabalho não conseguiu identificar, para nenhum dos três fundos, uma relação clara entre o saldo dos empréstimos *per capita* e o nível de desenvolvimento dos estados – mesurado pelo IDH-M ou PIB *per capita* –, mas encontrou, para os fundos FNE e FNO, uma relação positiva entre o saldo dos empréstimos *per capita* e a taxa de inadimplência.

Cabe destacar que não era objetivo explícito dos fundos constitucionais de financiamento priorizar a liberação de recursos para as áreas menos desenvolvidas das regiões que formam sua área de atuação. Apenas recentemente isso passou a ser uma preocupação na programação das aplicações dos fundos, com a atual gestão do Ministério da Integração Nacional, que incorporou a ideia de que o combate às desigualdades regionais implica, também, o combate às desigualdades intrarregionais.

Silva, Resende e Silveira Neto (2006) avaliam a eficácia da aplicação dos recursos do FNE e do FNO a partir de estimativas de *propensity score* das firmas beneficiadas e de um conjunto de firmas não beneficiadas. Com base nas aplicações entre 1995 e 1998, do FNE, e entre 2000 e 2003, do FNO, apontaram um resultado positivo das aplicações de recursos sobre a taxa de variação do número de empregados das firmas beneficiadas, mas nenhum impacto na taxa de variação do salário médio pago pelas firmas. Também mostraram que as aplicações dos recursos do FNE revelaram-se relativamente mais eficazes que as do FNO. Isso pode ser explicado pela maior importância relativa dos financiamentos em meados da década de 1990, devido a um possível menor acesso a financiamentos alternativos pelas firmas não beneficiadas do Nordeste.

Também foram realizadas estimativas para os subgrupos específicos: setor industrial, micro e pequenas firmas, e essas se revelaram ainda mais robustas, o que sugeriu consistência nos resultados anteriores. No caso das firmas do setor industrial, não foi possível apontar impacto positivo da aplicação dos recursos do FNE ou do FNO sobre a taxa de variação do número de empregados nem sobre a taxa de variação do salário médio pago pelas firmas beneficiadas. Entretanto, considerando-se apenas micro e pequenas firmas, foi possível apontar um impacto positivo da aplicação dos recursos destes dois fundos na taxa de variação do número de empregados de maior magnitude que aquele já apontado quando todo o universo de firmas é considerado.

Carvalho, Lall e Timmins (2007) apresentaram evidências de que os fundos constitucionais estimularam a entrada de novos estabelecimentos em regiões menos desenvolvidas do país – particularmente no caso dos setores de maquinário, equipamento de transporte, madeira e móveis, têxteis e bebidas, e alimentação. Seus resultados também mostraram que um fator importante que reduziu o estímulo dos fundos constitucionais à entrada de novos estabelecimentos foi a proximidade do estabelecimento aos estabelecimentos matrizes, condicionando-se ao estabelecimento pertencer a um conglomerado empresarial.

Os autores enfatizam a necessidade da continuidade na prática de avaliação da aplicação dos Fundos Constitucionais de Financiamento e da utilização de diferentes metodologias, como pesquisas de campo, e sugerem duas importantes perguntas para avaliações futuras: *i)* “se os fundos constitucionais induziram novos estabelecimentos de fato nas regiões menos desenvolvidas ou simplesmente realocaram as novas entradas do Sul e Sudeste para o Norte, Nordeste e Centro-Oeste”; e *ii)* “qual o efeito de produtividade nas empresas realocadas”.

Como vimos anteriormente, vários trabalhos têm confirmado o papel dos fundos constitucionais na redução das desigualdades regionais no Brasil e oferecido importantes sugestões para o aprimoramento na aplicação destes fundos. Entre suas principais conclusões destacam-se o impacto positivo das aplicações de recursos sobre a taxa de variação do número de empregados das firmas beneficiadas, em especial nas micro e pequenas firmas, e o estímulo à entrada de novos estabelecimentos em regiões menos desenvolvidas do país. Também foi detectada uma relação positiva entre o saldo dos empréstimos *per capita* e a taxa de inadimplência do FNE e FNO, e demonstrado que a possível contribuição à redução das desigualdades interregionais veio à custa do aumento das desigualdades intrarregionais. Por fim, é importante ressaltar a necessidade de futuras avaliações continuadas das aplicações dos recursos dos fundos constitucionais.

## 7 CONCLUSÃO

Este texto fez uma descrição das principais medidas do estado brasileiro que redefinem o impacto do desenvolvimento econômico e social no território nacional. Descreveu-se, inicialmente, a importância da construção de Brasília e de grandes eixos rodoviários interestaduais na integração do território nacional e no desenvolvimento de regiões distantes do litoral. Discorreu-se, também, sobre a utilização de incentivos fiscais e financeiros, fundos federais e investimentos de empresas estatais para a desaceleração das economias regionais mais industrializadas e o surgimento e maturação de complexos agroindustriais e industriais fora dos limites da região Sudeste, processo este que se acentuou entre a segunda metade dos anos 1970 e a primeira metade dos anos 1980.

Outro fato importante foi a implementação da Constituição Federal de 1988, que instituiu como função do Estado o planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, mediante a implementação e compatibilização de planos nacionais e regionais de desenvolvimento. No Artigo 151, inciso I, desta Constituição, fica admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico, ambiental e cultural entre as diferentes regiões do país. Os incentivos fiscais tornam-se, neste momento, um dos principais instrumentos para a promoção do desenvolvimento industrial em escala regional.

O governo federal assume, então, o papel de coordenador das políticas de impacto regional que são instituídas em várias escalas regionais. Para explicar como este papel é executado, o texto descreveu as principais políticas de desenvolvimento regional executadas atualmente e por quais órgãos tais políticas são promovidas. Relacionaram-se os vários programas e planos de impacto regional, que são promovidos por inúmeros ministérios, além de ter-se demonstrado o papel do Ministério da Integração Nacional como o principal agente coordenador e executor da União para a promoção da política regional. Foi também destacada a criação das novas Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, vinculadas ao MI, por meio das Leis Complementares nº 124 e nº 125, em janeiro de 2007; e a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

A descrição dos programas revela a compatibilização de seus objetivos aos princípios da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que busca: oferecer um diagnóstico e ações de redução das desigualdades regionais, com a participação da sociedade civil e de redes de cooperação entre agentes econômicos e entre instituições públicas e privadas; potencializar ativos endógenos e exógenos de áreas específicas; e induzir a atuação integrada do governo federal em novas escalas espaciais, como em sub-regiões, com respeito à diversidade cultural e social das regiões.

A última parte do texto apresentou uma resenha da literatura de avaliação de impacto da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento FNE, FNO e FCO. Entre os impactos mencionados nesta resenha destacam-se: o aumento no emprego sem impacto no salário médio, em especial de micro e pequenas firmas que receberam recursos do FNE e FNO; o estímulo à entrada de novos estabelecimentos em regiões menos desenvolvidas do país; a inexistência de uma relação clara entre o saldo dos empréstimos *per capita* e o nível de desenvolvimento dos estados – mensurado pelo IDH-M ou PIB *per capita*; e o direcionamento dos empréstimos para áreas mais dinâmicas de cada região, demonstrando a despreocupação com o problema das desigualdades intrarregionais, preocupação que passou a ser incorporada apenas recentemente na programação das aplicações dos fundos.

## REFERÊNCIAS

- AFFONSO, Rui de B. A.; SILVA, Pedro L. B. **Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- ALMEIDA, Mansueto. F.; SILVA, A. M. A.; RESENDE, G. M. **Uma análise dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO)**. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1206).
- ANDRADE, M. C. **Espaço, polarização e desenvolvimento: uma introdução à economia regional**. São Paulo: Atlas, 1987.
- BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BRASIL. Congresso. Senado. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/planejamentoterritorial>>.
- CANO, Wilson. Auge e inflexão da desconcentração econômica regional. In: AFFONSO, Rui de B. A.; SILVA, Pedro L. B. (Org.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- CARVALHO, A. X. Y.; LALL, Somik V.; TIMMINS, Christopher. Decisão locacional de novos estabelecimentos e o papel dos fundos constitucionais de financiamento. In: CARVALHO, Alexandre X. Y. *et al.* (Org.). **Ensaio de economia regional e urbana**. Brasília: Ipea, 2007.
- CORRÊA, Roberto. **Região e organização espacial**. 5. ed. São Paulo: Ática, 1995 (Série Princípios).
- DINIZ, C. C. **A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas**. Brasília: Ipea, 1995 (Texto para Discussão, n. 375).
- \_\_\_\_\_. **A questão regional e as políticas governamentais no Brasil**. Belo Horizonte, 2001. Mimeografado.
- DINIZ, C. C.; AFONSO, M. A. C. (Org.). **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. v. 1.
- DINIZ, C. C.; CROCCO, M. Bases teóricas e instrumentais da Economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil. In: DINIZ, C. C.; AFONSO, M. A. C. (Org.). **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. v. 1.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 1977.

GOMES, G. M.; VERGOLINO, J. R. A macroeconomia do desenvolvimento nordestino: 1960-1994. In: GOMES, G. M.; VERGOLINO, J. R.; MARTINS, A. **Prêmio Pernambuco de Economia Dirceu Pessoa – 1994**, Recife, 1995.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Dinâmica recente das economias regionais brasileiras. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, Ipardes, n. 86, p. 123-152, 1995.

LEMOS, M. B. *et al.* A nova configuração regional brasileira e sua geografia econômica. **Estudos Econômicos**, v. 33, n. 4, p. 665-700, 2003.

OLIVEIRA, Carlos W. de A. **Crescimento econômico, diferenciais regionais de renda e migração: teoria e evidências empíricas**. Tese (Doutorado) – Departamento de Economia da Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

PACHECO, C. A. **Fragmentação de uma Nação**. Campinas: Unicamp, 1998.

SANTOS, M. **Metamorfose do espaço habitado**. 5. ed. São Paulo: HUCITEC, 1997 (Geografia: Teoria e Realidade, 16 – Série Linha de Frente).

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVA, A. M. A.; RESENDE, G. M.; SILVEIRA NETO, R. M. **Avaliação econômica dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO)**. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1207).

## A CF/88 E O FEDERALISMO FISCAL

Rogério Boueri\*  
Alexandre Manoel\*  
Marcelo Abi-Ramia\*  
Roberta Vieira\*

### 1 EVOLUÇÃO DAS RECEITAS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

#### 1.1 Comportamento anterior à Constituição Federal de 1988 (CF/88), principais tendências das receitas federais, estaduais e municipais

Um novo sistema tributário foi implantado entre 1964 e 1966, tendo como prioridade medidas que contribuíssem de imediato para a reabilitação das finanças federais e atendessem às demandas de alívio tributário dos setores empresariais. A administração fazendária federal foi reorganizada; o Imposto de Renda (IR) sofreu revisões que resultaram em vigoroso crescimento de sua arrecadação; o imposto de consumo foi reformulado dando origem ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), com resultado semelhante. Além de bem-sucedida quanto ao objetivo de reabilitar rapidamente as finanças federais, a receita do Tesouro Nacional, que atingira o mínimo de 8,6% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1962, recuperou-se e, em 1965, já chegava aos 12%. A reforma da década de 1960 também teve os méritos de eliminar os impostos cumulativos.

A reforma de 1967 permitiu a implantação de um sistema tributário com objetivos econômicos, mas que não considerou a equidade em nenhum dos seus fundamentos. A reforma previa que o processo de crescimento econômico seria orientado e controlado pelo governo federal, o que exigia a centralização das decisões econômicas. O controle de impostos que fossem utilizados como instrumentos de política econômica, bem como a forma de utilização dos recursos tributários, deveria estar concentrado na esfera federal.

A autonomia fiscal dos estados e dos municípios foi reduzida para que não houvesse interferência na definição e no controle do processo de crescimento. O poder concedido aos estados para legislar em matéria relativa ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) foi limitado, de modo que o imposto gerasse arrecadação sem que pudesse ser usado como instrumento de política.

---

\* Técnicos da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) do Ipea. *E-mails:* rogerio.boueri@ipea.gov.br, alexandre-manoel.silva@ipea.gov.br, marcelo.caetano@ipea.gov.br e roberta.vieira@ipea.gov.br.

O ICM, instituído a partir de uma emenda constitucional de 1966 e incorporado à Constituição de 1967, foi criado com duas características básicas: ser um imposto nacional com alíquotas intra e interestaduais fixadas pelo Senado Federal e ser um imposto sobre produto com neutralidade fiscal. Na sua implementação, assumiu características e distorções que o distanciaram de suas ideias originais. Primeiro, ao isentar os bens de capital, o ICM passou a ser um imposto sobre consumo. Em segundo, o princípio da origem e do destino passou a ter um tratamento *ad hoc* em relação às transações internas interestaduais e de operações com o comércio exterior. Por último, a base de incidência passou a ser deteriorada, ao permitir a exclusão de grande número de produtos e admitir excepcionalidades com caráter regional.

Apesar de não ter sido instituído integralmente de acordo com o plano inicial, o ICM foi e é considerado um imposto moderno e não cumulativo. O Brasil foi o primeiro a adotar este tipo de tributação a caminho da modernização tributária.

A reforma previa que os estados e os municípios contassem com recursos suficientes para desempenhar suas funções sem atrapalhar o processo de crescimento, principalmente por meio da arrecadação do ICM e de um sistema de transferências intergovernamentais, que garantiria as receitas para as unidades cuja capacidade tributária fosse precária. Os recursos transferidos foram, em parte, vinculados a gastos compatíveis com os objetivos fixados pelo governo central.

O Ato Complementar nº 40/1968 reduziu, de 10 para 5%, os percentuais do produto da arrecadação do IR e do IPI destinados ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Em contrapartida, criou o Fundo Especial (FE), cuja distribuição e utilização dos recursos eram inteiramente decididas pelo poder central, destinando a ele 2% do produto da arrecadação do IR e do IPI.

A carga tributária do país conseguiu se sustentar acima de 25% do PIB até 1978, com a União arrecadando aproximadamente 3/4 do montante de recursos e dispondo, após as transferências para estados e municípios, de cerca de dois terços destes. Contudo, desde 1970 já era evidente para o governo que a concessão de incentivos fiscais corroía excessivamente a receita.

O governo federal criou, em 1971, o Programa de Integração Social (PIS), com o ressurgimento da cumulatividade na tributação. As más características do sistema tributário quanto à equidade haviam se acentuado a ponto de exigir ajustes na legislação do IR, realizados em 1974, com o intuito de diminuir a regressividade da tributação.



Os estados e os municípios começavam a reagir ao baixo grau de autonomia, o que sustou o processo de crescente centralização das decisões a que haviam sido submetidos e gerou a Emenda Constitucional nº 5/1975, que elevou os percentuais de destinação de recursos do FPE e do FPM a partir de 1976.

Apesar de frequentes alterações nas legislações tributárias no período 1978-1983, a carga tributária manteve-se entre 24,5% e 27% do PIB. Embora a Emenda Constitucional nº 17/1980 objetivasse o aumento da descentralização de recursos para estados e municípios, o patamar de recursos disponibilizados para as transferências intergovernamentais não sofreu grandes alterações, permanecendo entre 8,5% e 9,5% das receitas tributárias da União.

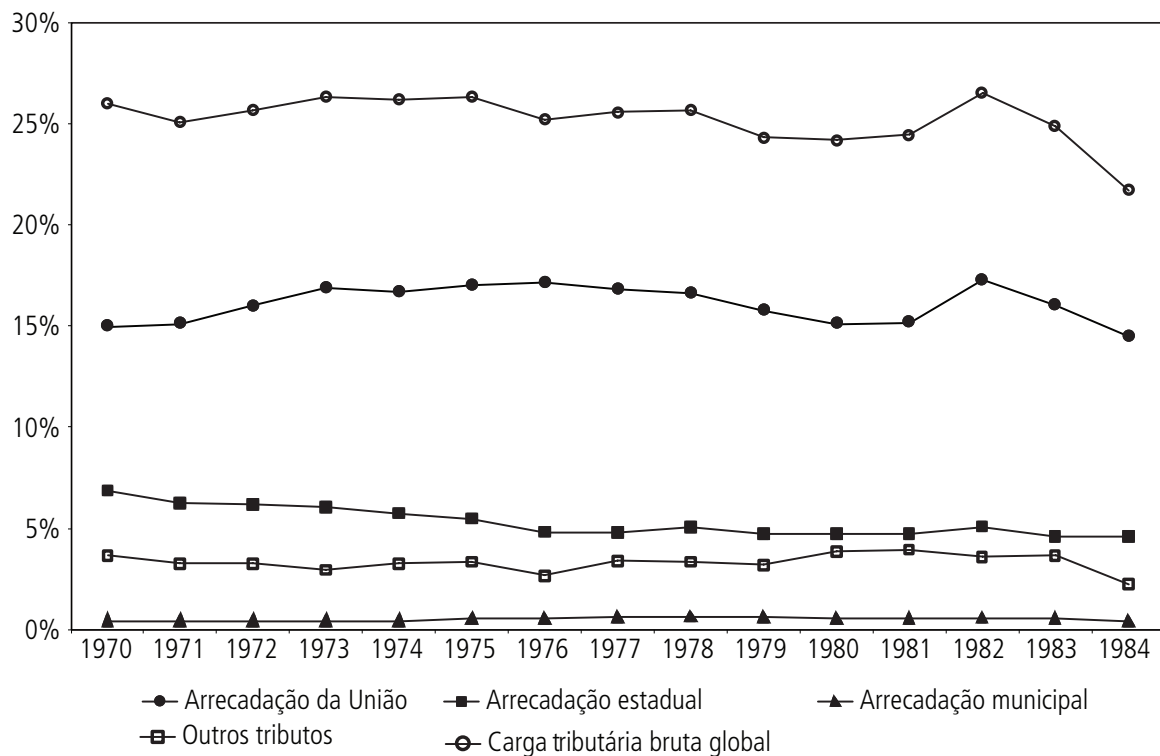
Nos gráficos a seguir, podemos observar os números relativos à evolução da carga tributária do país, sua distribuição entre os níveis de governo e a disponibilidade de recursos após as transferências. Os dados utilizados foram retirados de Rezende (1987).

No gráfico 1, adotou-se uma classificação diferente da apresentada no trabalho original. A arrecadação da União compreende o Imposto de Renda, as contribuições ao Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas), as outras contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o PIS/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), o IPI, os impostos únicos, o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), o Fundo de Investimento Social (Finsocial) e os impostos sobre comércio exterior. A arrecadação dos estados corresponde ao ICM. A arrecadação municipal corresponde ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). E a categoria *outros tributos* está apresentada da mesma forma que em Rezende (1987).

Observa-se, no gráfico 1, que, no geral, a carga tributária variou em torno de 25% do PIB na maior parte do período, chegando ao seu menor patamar no ano de 1984, com apenas 21,71% do PIB. Rezende (1987) coloca como fatores desta queda a reversão do ciclo econômico e a exacerbação do processo inflacionário. Estimativas previam a retomada dos níveis de tributação vigentes da década de 1970 para o ano de 1985, por conta da adoção de medidas fiscais e da recuperação do crescimento econômico.

Pelos motivos já relacionados, observamos que a arrecadação tributária dos estados apresentou uma queda muito forte entre os anos de 1976-1984, terminando em 1984 com uma tendência muito forte de queda, chegando ao seu menor nível do período com 4,61% do PIB. A arrecadação tributária municipal sofreu pouca oscilação no período, permanecendo, em 1984, próxima aos níveis do início da década de 1970. A arrecadação tributária do município é baixa quando comparada com a União e os estados. O nível médio de arrecadação municipal foi de 0,51% do PIB no período 1970-1984.

GRÁFICO 1  
Evolução da carga tributária, segundo níveis de governo (1970-1984)  
(% em relação ao PIB)



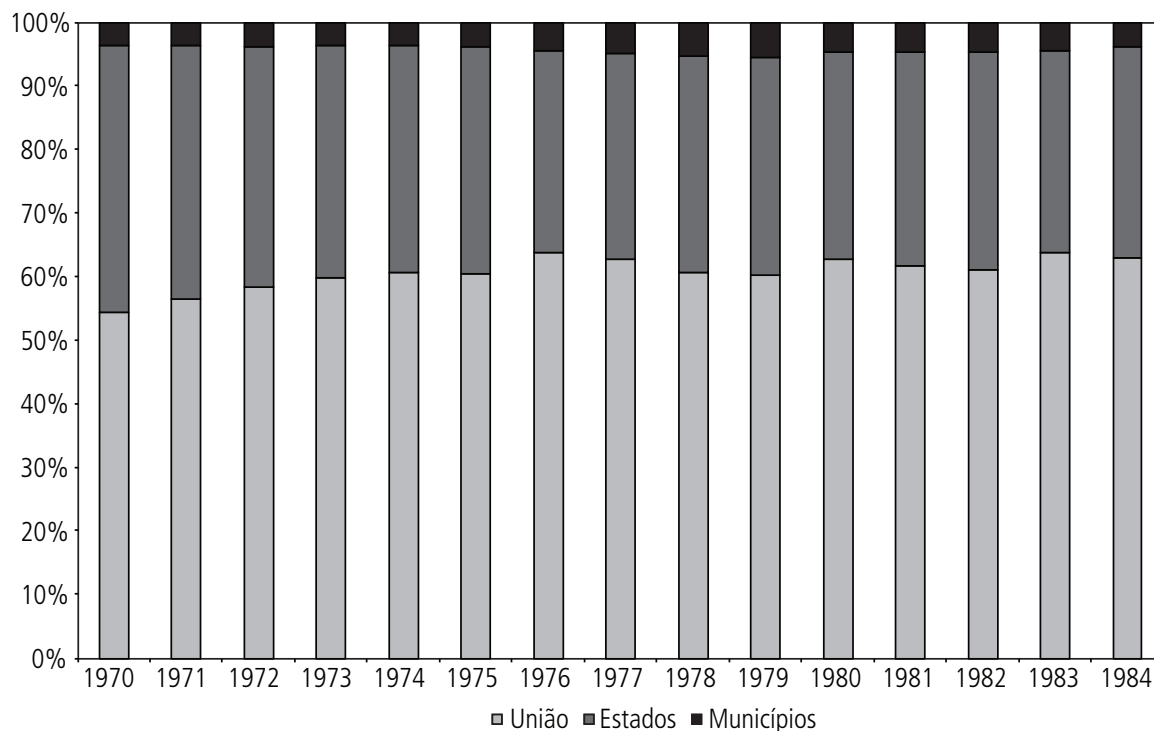
Fonte: Rezende (1987).

Os gráficos 2 e 3 apresentam, respectivamente, a arrecadação tributária e a disponibilidade de recursos, de acordo com os três níveis de governo. No gráfico 2, observa-se que a União, durante todo o período, possuía uma média de 60% da carga tributária do país, sendo os estados responsáveis por, aproximadamente, 35%, e os municípios, 4,3%.

No gráfico 3, observa-se que, após as transferências intergovernamentais, os estados são transferidores de recursos, já que o montante de receita tributária é menor do que a sua arrecadação própria. Os recebedores de recursos são os municípios, ficando, em média, com 14,1% das receitas totais disponíveis.

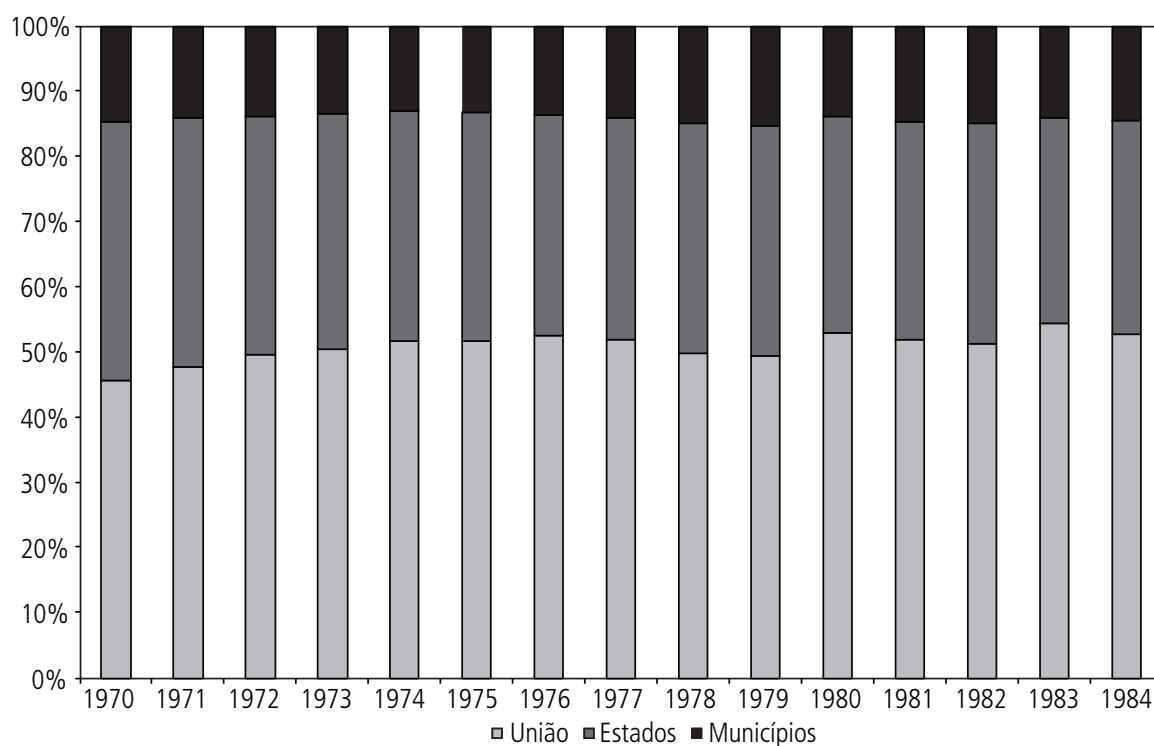
Os estados, por um lado, apresentam queda na participação da receita disponível, sendo o menor nível do período o ano de 1983, com 31,4% de participação. A União, por outro lado, apresenta aumento por conta dos fatores já explicados acima, sendo o maior percentual de 54,4% no ano de 1983. Os municípios, por sua vez, apresentam uma série com poucas oscilações, sendo o menor valor para o ano de 1974, 13,1%.

**GRÁFICO 2**  
**Participação na arrecadação tributária própria, por nível de governo (1970-1984)**



Fonte: Rezende (1987).

**GRÁFICO 3**  
**Participação nos recursos disponíveis por nível de governo (1970-1984)**



Fonte: Rezende (1987).

## 1.2 Principais modificações introduzidas pela Carta de 1988. Novos tributos e nova dinâmica de arrecadação nas diferentes esferas de governo

A partir de 1984, observa-se um forte processo de desconcentração dos recursos. Em parte, como consequência da Emenda Constitucional nº 23/1983, que elevou os percentuais do FPE e do FPM para 12,5% e 13,5%, respectivamente, em 1984, e para 14% e 16%, de 1985 em diante, e fechou brechas legais que permitiram à União reduzir as bases sobre as quais incidiam os percentuais destas e de outras participações dos estados e dos municípios na receita tributária. As transferências da União cresceram até atingir o máximo de 16% de sua receita tributária em 1988. A participação da União no total da receita tributária disponível teve uma queda de quase dez pontos percentuais entre 1983 e 1988, enquanto sua participação na arrecadação dos três níveis de governo caiu cerca de cinco pontos percentuais no mesmo período.

A reforma constitucional de 1988 concretizou a necessidade de maior autonomia de estados e municípios. A mudança da Constituição proporcionou a estados e municípios aumento na participação da arrecadação tributária da União, por meio do aumento dos coeficientes de distribuição do FPE e do FPM. Tal fato acelerou o processo de redução do esforço fiscal da maioria dos estados e incrementou as iniciativas na disputa fiscal entre estes para atração de investimentos e geração de empregos.

O objetivo da Constituição, no que diz respeito às finanças públicas, foi aumentar a autonomia fiscal de estados e municípios, desconcentrar os recursos tributários disponíveis e transferir responsabilidades de gastos da União para os governos subnacionais.

Os percentuais do produto da arrecadação de IR e IPI destinados ao FPE e ao FPM foram, outra vez, progressivamente ampliados, chegando, a partir de 1993, a 21,5% e 22,5%, respectivamente. O montante transferido pelos estados para os municípios também cresceu consideravelmente, tanto pelo alargamento da base do principal imposto estadual como pelo aumento do percentual de sua arrecadação destinado aos municípios, de 20% para 25%. Criou-se também uma partilha de IPI, cabendo aos estados 10% da arrecadação do imposto, repartido em proporção à exportação de produtos manufaturados. Deste montante, 25% são entregues pelos estados a seus respectivos municípios.

O FE foi extinto, mas o seu montante (3% da arrecadação do IR e do IPI, em vez dos 2% que compunham o fundo) passou a ser destinado a programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio das instituições financeiras federais de caráter regional.

No decorrer do processo de descentralização de encargos, criou-se um fundo alimentado com a arrecadação do Finsocial, com duração prevista de cinco anos

e que seria gradativamente eliminado até a sua extinção. O fundo seria utilizado com a finalidade de repassar recursos a estados e municípios, a fim de garantir a continuidade dos serviços assumidos com a Constituição.

O projeto da Comissão da Ordem Social, uma das oito comissões instaladas para se elaborar o texto da nova carta constitucional, previa, entre os instrumentos de financiamento da seguridade social, uma contribuição dos empregadores, assim como o Finsocial, incidente sobre o faturamento. Dada esta necessidade, o Finsocial foi mantido no orçamento da seguridade social, porém seu nome foi alterado para Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e eliminado o fundo de descentralização. A Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 2001, regulamentou a Cofins, com a incidência da contribuição sobre o faturamento mensal e alíquota de 2%.

A Constituição de 1988 eliminou a faculdade da União em conceder isenções de impostos estaduais e municipais. Também vedou a imposição de condições ou restrições à entrega e ao emprego de recursos distribuídos aos entes estaduais e municipais.

Aos estados, a nova Constituição proporcionou a autonomia de fixar a alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS). Com isso, a guerra fiscal entre todos os estados expandiu-se de forma crescente. A guerra fiscal dava-se pela concessão generalizada de incentivos fiscais via ICMS, e seu acoplamento à concessão de créditos subsidiados e vinculados ao recolhimento de ICMS.

As alterações no sistema tributário tiveram o objetivo de buscar a descentralização do sistema como um todo, proporcionando maior autonomia aos governos subnacionais. No caso do ICM, a sua base de incidência foi ampliada com a incorporação dos impostos únicos preexistentes e dos tributos sobre serviços, passando o imposto a se denominar ICMS. Ao Senado Federal foi conservada a atribuição de determinar o teto e o piso das alíquotas interestaduais. A estrutura de alíquotas imposta pela reforma constitucional de 1988 foi:

- 17% para transações internas, no nível de estado, para bens de consumo final.
- 12% para transações interestaduais, excetuando-se as realizadas do Sul e Sudeste – excluindo o Espírito Santo – para o Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Espírito Santo, as quais são tributadas com alíquota de 7%.
- 13% nas transações de exportações.
- Alíquota zero para as importações de insumos agrícolas, tais como fertilizantes, inseticidas e sementes.

É bem verdade que os estados passaram a ter autonomia para fixar suas alíquotas, mas a autonomia, em pouco tempo, deixou de existir na prática, posto que elevações esbarram no limite da capacidade contributiva da população, reduções vão de encontro às necessidades de despesa atuais da unidade e incentivos fiscais requerem aprovação unânime do Conselho de Política Fazendária, do qual participam todos os estados.

O ICMS, embora tenha tido diversos problemas de implantação e gerado diversos problemas de conflitos nos moldes de sua regulamentação, tornou-se um dos mais importantes tributos do país, cuja arrecadação se situa entre 8% e 9% do PIB, e é a maior fonte de recursos dos governos estaduais.

Comparando-se a CF/88 com a Constituição Federal de 1967 (CF/67), no que diz respeito aos tipos de tributos permitidos, não houve alteração considerável. Os tipos de tributos que podem ser instituídos são: impostos, taxas e contribuição de melhorias. A instituição de tais tributos, segundo ambas as constituições, deverão considerar a capacidade econômica do contribuinte. Os empréstimos compulsórios permanecem de competência exclusiva da União, sendo a Constituição de 1988 explícita nos casos de aplicação do empréstimo.

A Emenda Constitucional nº 42/2003 apresentou a seguinte redação no Art. 146, III, “d”:

Cabe à lei complementar definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

No que diz respeito ao tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas, a CF/88 foi inovadora em relação à CF/67 e estabeleceu, no parágrafo único do Art. 146, que lei complementar poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos estados e dos municípios.

Algumas alterações em relação à competência da União foram realizadas. Na CF/88, foi instituída a competência para se estabelecer o imposto sobre grandes fortunas, porém, foram retirados os impostos sobre: serviços de transporte e comunicações; produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos; produção, importação, distribuição ou consumo de energia elétrica; extração, circulação, distribuição ou consumo de minerais do país.

O Art. 149 da CF/88 estabeleceu como competência exclusiva da União: as contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas. Também foi explícita ao isentar os

produtos industrializados destinados ao exterior da incidência do imposto sob a sua competência, favorecendo o princípio da tributação no destino e estimulando o comércio exterior favorável ao país.

Os impostos de competência estadual foram alterados. Segundo a CF/88, compete aos estados instituir:

- Os impostos sobre transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos.
- Operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.
- Propriedade de veículos automotores.

O imposto sobre bens e direitos na Constituição de 1967 dava competência aos estados de instituir impostos sobre a transmissão, a qualquer título. Já a CF/88 permitiu apenas os impostos sobre *causa mortis* e doação.

A segunda alteração, a mais importante delas, foi a ampliação da base do ICMS. Na Constituição de 1967 apenas faziam parte da competência estadual os impostos sobre a circulação de mercadorias. A Constituição de 1988 ampliou a base estadual para abranger os serviços de transporte, comunicação, combustíveis líquidos e gasosos, energia elétrica e recursos minerais, que saíram da competência da União, conforme já exposto.

Uma segunda e expressiva modificação dada pela Constituição de 1988 em relação ao ICMS foi o aumento da autonomia estadual. Anteriormente, cabia ao Senado Federal fixar alíquotas das operações internas, operações interestaduais e para as operações de exportações ao estrangeiro. A CF/88, além de vedar a incidência do imposto de circulação de mercadorias sobre as exportações, estabeleceu que as alíquotas fossem definidas mediante deliberação dos estados.<sup>1</sup>

Os municípios, além dos impostos sobre propriedade territorial e urbana e dos serviços de qualquer natureza não compreendidos na competência tributária dos estados, ganharam com a CF/88 mais uma competência. O imposto sobre transmissão “intervivos”, a qualquer título de bens imóveis, passou a ser de competência municipal.

A CF/88, assim como nos impostos de competência da União e dos estados, foi explícita na não incidência do imposto sobre serviços de competência municipal quando destinado à exportação.

---

1. Essa redação está no Art. 155, § 4º, incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001.

A repartição de tributos é uma importante questão para entender a visão descentralizadora de recursos pretendia pela Constituição. Além de aumentar consideravelmente os percentuais de partilha, ela vedou qualquer tipo de retenção das transferências automáticas dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios. Retirou a necessidade de aprovação de programas para aplicação dos recursos como condição de entrega das cotas dos fundos, como era feito anteriormente pela Constituição de 1967.<sup>2</sup>

Outra importante modificação da Constituição de 1988 foi estabelecer as fontes de financiamento do que passou a ser chamado de Seguridade Social.<sup>3</sup> Previa que as contribuições sociais seriam instituídas sobre: folha de salários, faturamento e lucro dos empregadores, dos trabalhadores e demais segurados da previdência social. Na próxima seção, observa-se que esta norma constitucional proporcionou o aumento da arrecadação da União e da sua receita disponível com a criação de diversas contribuições e aumentos de alíquotas.

### **1.3 Evolução da tributação por esfera de governo no período pós-constitucional. Outros fatores que influenciaram nas arrecadações dos entes federativos**

O período pós-constitucional é marcado por diversas transformações, tanto na criação de tributos quanto na constante alteração de alíquotas. Enumerar todas as transformações ocorridas na legislação brasileira referente ao sistema tributário nacional é tarefa extremamente complexa. Portanto, esta seção irá elencar os principais fatos que alteraram de maneira significativa a evolução e a composição da carga tributária bruta global e por níveis de governo.

A União, para enfrentar o seu desequilíbrio fiscal e financeiro, adotou sucessivas medidas para compensar suas perdas, que pioraram a qualidade da tributação e dos serviços prestados. Na área tributária, ocorreu a criação de tributos e a elevação das alíquotas dos já existentes, em particular daqueles não sujeitos à partilha com estados e municípios.

Podemos observar, no gráfico 4, a seguir, que a carga tributária total, no período 1984-1996 apresentou tendência de crescimento, sendo o período 1994-1996 marcado por um surto de crescimento da carga, influenciado pela estabilização da economia.

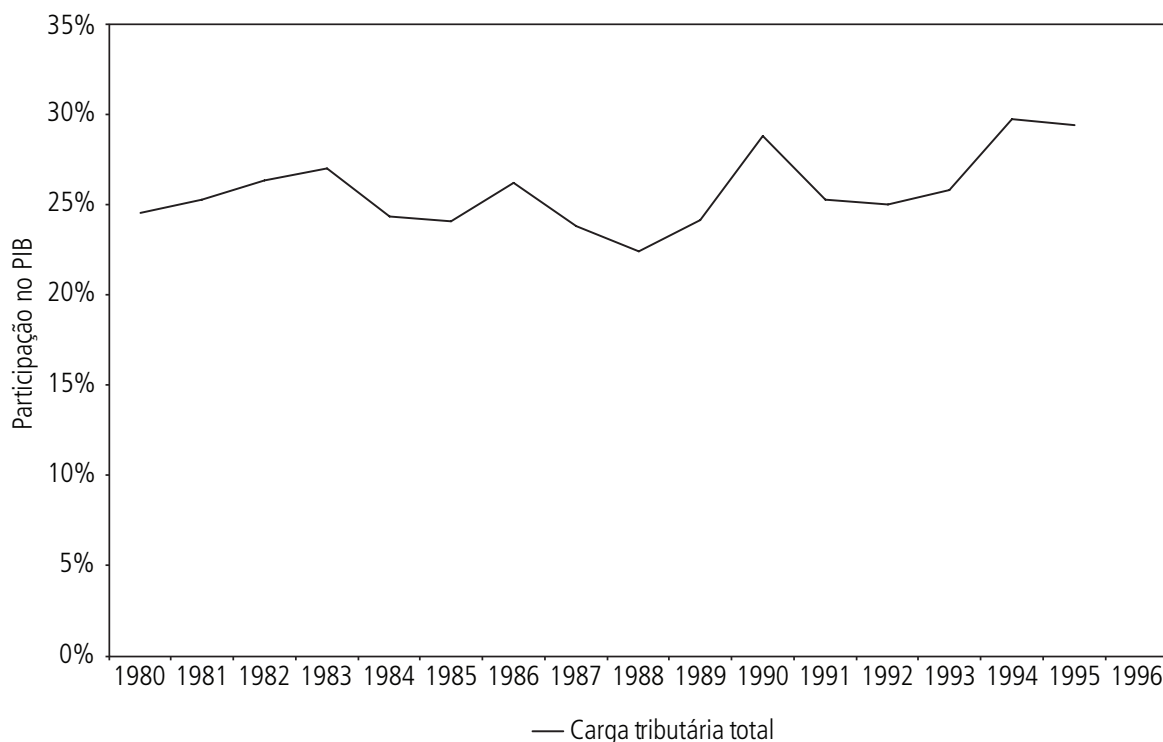
---

2. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, incluiu limites mínimos de percentuais de aplicação em serviços de saúde.

3. A seguridade social é definida no Art. 194 da CF/88 como: "conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social".



GRÁFICO 4  
Evolução da carga tributária bruta global (1980-1996)



Fonte: Varsano (1998).

Mais importante do que observar a evolução da carga tributária, é verificar a composição da incidência tributária. De acordo com a classificação adotada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), as principais bases de incidência são: comércio exterior, bens e serviços, renda, patrimônio e mão de obra.

No gráfico 4, verifica-se que a participação dos tributos sobre bens e serviços é, em média, 44,6% da arrecadação total. Nota-se, também, que esta participação é maior nos anos 1990 do que nos anos 1980. Este crescimento é explicado pelo aumento da arrecadação de impostos cumulativos, criados ou majorados, após a nova Constituição. A Cofins, o PIS, o ISS e o Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira (IPMF), criado em 1994, são tributos que contribuíram para a deterioração da qualidade da tributação sobre bens e serviços.

Os impostos sobre comércio exterior são pequenos e representam, em média, 1,87% da arrecadação total. Nota-se uma baixa participação dos impostos sobre o patrimônio. A baixa incidência, via IPTU, Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA) e Imposto Territorial Rural (ITR), é atribuída às avaliações antecipadas dos bens e à subestimação da inflação na correção monetária incidente sobre os impostos.

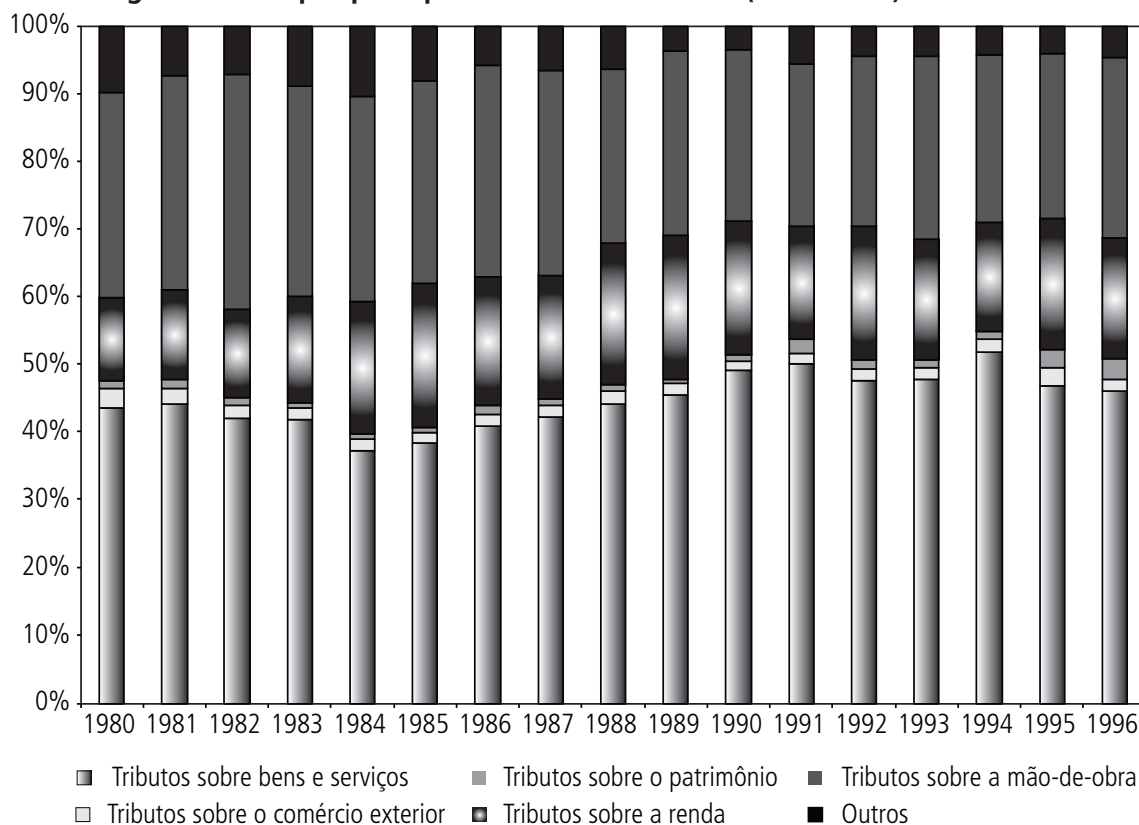
Em 1989, a participação dos impostos sobre a renda apresentou um salto, por consequência da criação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), que fez aumentar a participação deste tipo de incidência de 12,28%, em 1980, para 21,38%, em 1989.

Os impostos incidentes sobre a mão de obra representam, em média, 28,18% da arrecadação total no período. A arrecadação ficou próxima aos 30% ao longo dos anos 1980 – exceto em 1982 e 1988-1989. Já na década de 1990, a participação na arrecadação média dos sete anos considerados foi menor (25,3%).

A distribuição da carga tributária revela que sua arrecadação concentra-se em tributos sobre bens e serviços. Estes, do ponto de vista econômico, são de péssima qualidade e prejudicam o desempenho do setor produtivo. Por outro lado, tributos sobre a renda e patrimônio são relativamente baixos. A combinação destas duas características do sistema tributário nacional leva a problemas de equidade na tributação dos contribuintes, contrariando um dos princípios constitucionais da tributação: a capacidade contributiva.

No gráfico 5, apresenta-se a receita disponível antes e após a nova Constituição. Conforme já salientado, a Constituição de 1988 aumentou, consideravelmente, o montante de transferências intergovernamentais. As transferências da União, baseadas sobre o IPI e o IR, foram ampliadas e correspondiam, respectivamente, a 21,5% e 22,5%, para estados e municípios. O montante transferido dos estados para os municípios foi ampliado tanto pelo alargamento da base do ICMS quanto pelo percentual transferido, de 20% para 25%. Criou-se a participação de IPI, cabendo aos estados 10% da arrecadação do imposto, repartido em proporção às respectivas exportações de produtos manufaturados.

GRÁFICO 5

**Carga tributária por principais bases de incidência (1980-1996)**

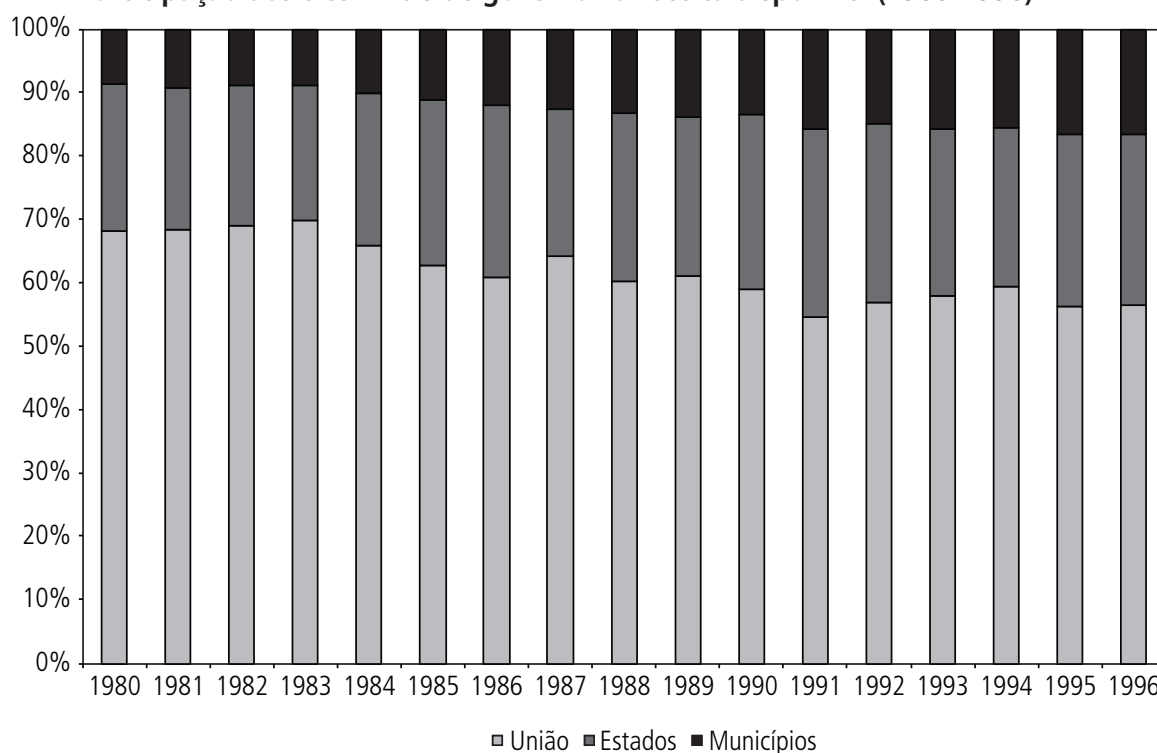
Fonte: Varsano (1998).

A União perdeu recursos disponíveis tanto por conta da eliminação de cinco impostos – incorporados ao ICM – quanto pelo aumento das transferências. Além disso, o processo de descentralização trazido pela constituição não foi realizado de forma ordenada e gerou problemas de equilíbrio financeiro à União, que adotou sucessivas medidas de criação de tributos, piorando a qualidade da tributação e dos serviços prestados.

O gráfico 6 mostra que os beneficiários líquidos das transferências foram os municípios. Em 1996, os municípios possuíam 16,7% dos recursos disponíveis, praticamente o dobro do período anterior a 1988. Ressalta-se, porém, que os benefícios líquidos da reforma tributária de 1988 não se distribuíram uniformemente. Os municípios de médio e grande porte beneficiaram-se menos proporcionalmente do que os pequenos, por conta da manutenção dos critérios de rateio. Este processo desencadeou intensa criação de municípios no período pós-constitucional.

GRÁFICO 6

Participação dos três níveis de governo na receita disponível (1980-1996)



Fonte: Varsano (1998).

#### 1.4 Situação atual

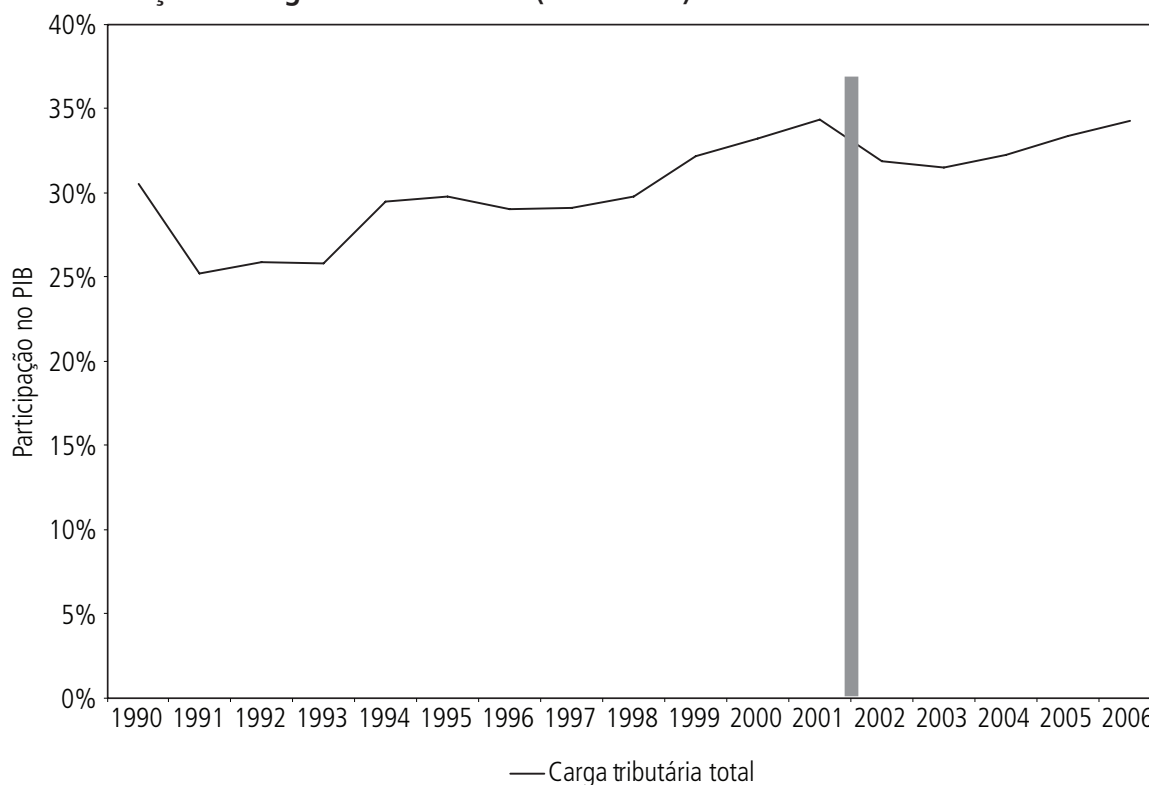
A carga tributária bruta aumentou consideravelmente no período de 1995 a 2005, saindo de 26% do PIB para 33,8%.<sup>4</sup> Com isso, acredita-se que o processo de ajuste fiscal brasileiro está excessivamente baseado no crescimento das receitas públicas.

4. Números disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (BRASIL, 2007).

Apesar do avanço da teoria econômica em demonstrar que existe um valor máximo de tributação a ser suportado pelos contribuintes, este ainda é desconhecido. Além disso, o “peso” da carga tributária pode ter contribuído para o baixo crescimento econômico nos últimos anos, considerando a relação taxa de crescimento do PIB e carga tributária bruta.

No gráfico 7, apresenta-se a evolução da carga tributária bruta em relação ao PIB, durante o período de 1990 a 2006.<sup>5</sup> A tendência da evolução da carga tributária é de crescimento a partir de 1999, com uma forte queda em 2002 – provavelmente, devido à mudança de metodologia do PIB – e recuperação crescente, até atingir 34% do PIB em 2006.

GRÁFICO 7

**Evolução da carga tributária bruta (1990-2006)**

Fonte: Brasil (2001; 2002; 2007).

O crescimento da carga tributária ao longo dos anos 1990 foi baseado nas diversas modificações da legislação tributária. Em 1999, após a mudança do regime cambial, a recuperação da atividade econômica contribuiu para o aumento da arrecadação. Segundo a Secretaria da Receita Federal, o aumento da arrecadação em 2000 pode ser atribuído ao aumento da demanda interna, à substituição de importações e à expansão da massa salarial.

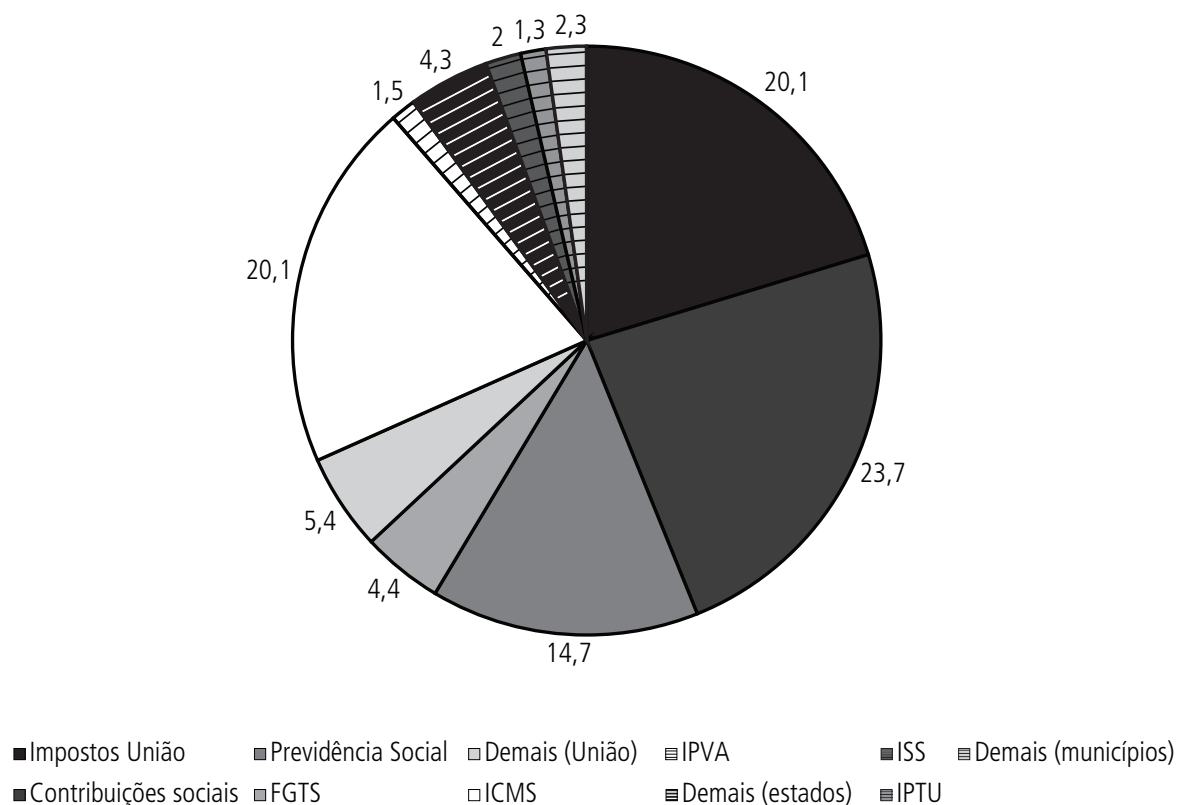
5. A série apresentada no gráfico foi retirada de três publicações, em anos diferentes, da Secretaria da Receita Federal (SRF). Cabe mencionar o alerta feito pela última publicação devido aos ajustes de cálculo do IBGE, que tornou a série de 2002-2006 não diretamente comparável com os anos anteriores.

De acordo com Santos, Ribeiro e Gobetti (2008), a elevação da carga tributária bruta apresenta dois momentos no período entre 1995 a 2007. O primeiro, compreendido entre 1998-2003, acusa que as causas do crescimento da receita se dão por aumentos de alíquotas, criação de tributos e maior participação das empresas estatais na tributação. O segundo, entre 2003-2007, indica que o aumento está baseado no aumento da lucratividade das empresas e da formalização da economia, associados a um “novo ciclo” de crescimento econômico.

O gráfico 8 mostra a distribuição da arrecadação total, segundo os níveis de governo e as fontes de arrecadação estabelecidos pela Constituição.

As contribuições sociais são responsáveis por 23,7% da carga tributária, de forma bastante similar com os impostos da União (20,1%) e com o principal imposto do país, o ICMS (20,1%). As contribuições, por não serem objeto de partilha com estados e municípios, e por serem de competência exclusiva da União, segundo a Constituição de 1988, vem provocando debates sobre a efetividade do sistema tributário nacional em consolidar a estrutura federativa e a autonomia dos gastos de estados e municípios. Apesar da recentralização dos tributos, destaca-se que 31,5% da arrecadação total é de origem estadual e municipal.

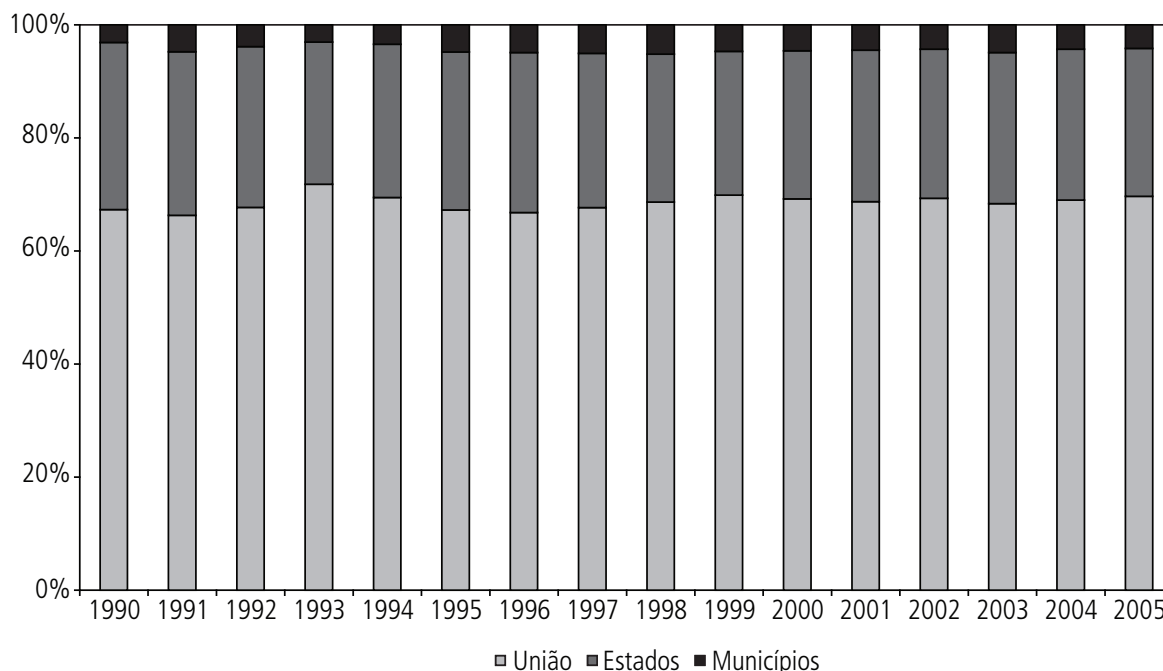
**GRÁFICO 8**  
**Distribuição da carga tributária, por fonte de arrecadação (2006)**  
**(Em % do total)**



Fonte: Afonso Meirelles e Castro (2007).

Os gráficos 9 e 10 apresentam, respectivamente, a distribuição da arrecadação e da receita disponível,<sup>6</sup> após as transferências intergovernamentais, no período 1990-2005.

GRÁFICO 9

**Arrecadação tributária, por nível de governo (1990-2005)**

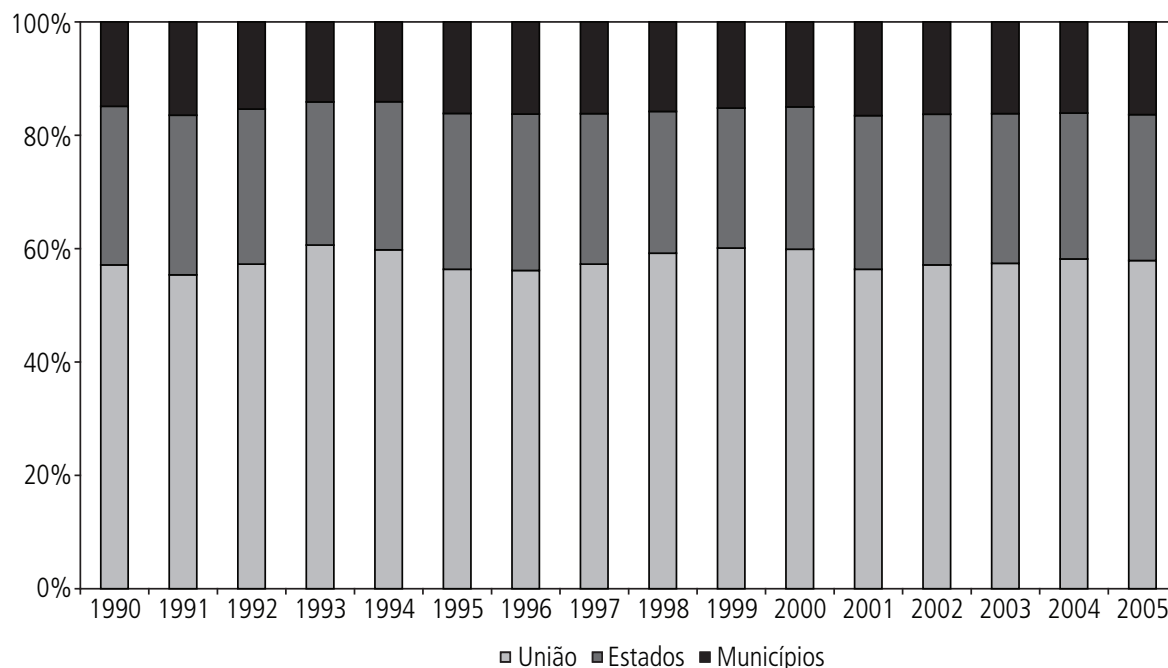
Fonte: Brasil (2001; 2002; 2007).

Observa-se, no gráfico 9, que a distribuição da arrecadação tributária, no período de 1990 a 2005, está fortemente concentrada na esfera federal, seguida dos estados e com uma pequena participação municipal. Em todo o período, a arrecadação da União correspondia a mais de 60% da carga tributária, indicando a forte tendência centralizadora do poder de tributar e um sistema federativo baseado nas transferências intergovernamentais.

A análise do gráfico 10, por sua vez, permite verificar que os municípios são os ganhadores líquidos do arranjo federativo no que diz respeito às receitas. A União é a principal transferidora de receitas, já que na média do período 10,70% da sua arrecadação é repassada a estados e municípios.

6. A receita disponível apresentada considera em seu cômputo apenas as transferências constitucionais legais.

GRÁFICO 10  
 Receita disponível, por nível de governo (1990-2005)



Fonte: Brasil (2001; 2002; 2007).

## 2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A DIVISÃO DAS COMPETÊNCIAS FISCAIS ENTRE AS ESFERAS DE GOVERNO

O objetivo deste texto é descrever como a Constituição Federal delega a competência dos gastos públicos e definição das políticas públicas para União, estados e municípios.

A depender da política pública, as diretrizes constitucionais estabelecem sete graus diferenciados de normatização. Na primeira categoria, há algumas áreas, como previdência social para servidores públicos, em que as regras estão expostas de modo detalhado, o que reduz os graus de liberdade para algum estado ou município promover reforma profunda em seu regime próprio de previdência. Na segunda categoria, como na área educacional, há estabelecimento de limites mínimos de vinculação de receita para cada ente da Federação. Na terceira categoria, como a reforma agrária, determina-se a forma como se despenderão os recursos. Uma quarta categoria, na qual se enquadra a segurança pública, há apenas referência à qual modalidade de segurança competiria a cada ente, sem determinar limites de gastos e vinculação de receita. Na quinta categoria, como saúde, determina-se a existência de limites mínimos de vinculação de receita para aplicação na área, porém, diferentemente da educação, tais limites não se definem no texto constitucional, mas há remissão à lei complementar. Em uma sexta categoria, a Constituição faculta a alguns entes a criação de fundos específicos para a política pública em questão, como é o caso da assistência social.

Na sétima e última categoria, como o desporto, define-se apenas que é dever do Estado promover determinada política, mas não há qualquer referência às repercussões fiscais em cada um dos entes da Federação.

No fim desta seção, apresenta-se quadro resumo da divisão dessas competências. Na sequência, especificam-se as diversas políticas públicas em que a Constituição determinou algum tipo de repercussão fiscal em pelo menos um ente da Federação, seja a União, os estados e o Distrito Federal, seja os municípios. Poucos são os itens de competência exclusiva de somente um dos entes da Federação. Na pesquisa realizada não se encontrou item de competência exclusiva dos estados.

A União tem competência exclusiva sobre reforma agrária, conforme o Artigo 184 da Constituição. A repercussão fiscal da desapropriação de terras para fins de reforma agrária seria a emissão de títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação de valor real, resgatável no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão. O parágrafo 4º do Artigo 184 também estabelece que o orçamento fixe anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

Em relação à política de desenvolvimento urbano, o Artigo 182 da Constituição delega sua execução somente ao poder público municipal. A única referência a aspectos de despesa pública contida na Constituição está nos parágrafos 3º e 4º do referido artigo. No parágrafo 3º, permite-se que as desapropriações sejam feitas em dinheiro. Porém, no inciso III do parágrafo 4º, permite-se o pagamento da desapropriação mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Outra política em que a Constituição faz referência somente a um ente da Federação é o transporte coletivo. Em seu Artigo 30, inciso V, afirma-se que compete aos municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo. Este mesmo artigo, entretanto, não afirma que a competência é exclusiva do município, tampouco faz qualquer referência a gastos ou arrecadação com a política de transporte público. Portanto, a Constituição não impõe qualquer restrição fiscal a esta política.

Em relação à previdência social, a Constituição a divide em dois grandes regimes. O primeiro seria o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que forneceria aos trabalhadores da iniciativa privada os benefícios de aposentadorias e pensões. Este regime é inteiramente administrado pela União, por meio do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Neste sentido, toda arrecadação e despesa do RGPS cabe aos cofres da União. O Artigo 201 da Constituição estabelece várias das principais regras do RGPS.



O segundo regime de previdência seria o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) que lida com a previdência de servidores públicos, sejam eles federais, estaduais, municipais, sejam distritais. Muitas das principais características previdenciárias, no que se refere a regras de acesso ao benefício, sua fórmula de cálculo, mecanismos de indexação e alíquotas de contribuição estão descritas no Artigo 40 da Constituição. Em relação a este quesito, a determinação constitucional é híbrida. Por um lado, cada ente da Federação é responsável por sua própria folha de pagamentos, seja de ativos, de inativos, seja de pensionistas.<sup>7</sup> Em outras palavras, a União, por exemplo, não é obrigada a cobrir a insuficiência de caixa de um estado. Por outro lado, o Artigo 40 estabelece regras tão detalhadas, que a margem de manobra para um ente da Federação para alterar as regras previdenciárias de seus servidores é reduzida. Neste sentido, um ente da Federação é impedido de efetuar reforma profunda do seu RPPS, dado que as principais regras estão estabelecidas na Constituição.

Uma política de competência simultânea para todos os entes da Federação é a segurança pública. Entretanto, a cada ente da Federação competem ações específicas da política de segurança. No Artigo 144 da Constituição, distribuem-se competências para os diversos entes no que tange à segurança pública, porém não há imposição de limites máximos ou mínimos de gastos, nem vinculação de receita para as políticas de segurança.

As polícias federal, rodoviária federal e ferroviária federal são organizadas e mantidas pela União. As polícias militar e civil, assim como o corpo de bombeiro militar, subordinam-se aos estados. Por fim, é facultado aos municípios constituir guardas municipais.

No que se refere à saúde, as responsabilidades federativas estão estabelecidas no Artigo 198 da Constituição. No Artigo 198, afirma-se que o sistema de saúde é único, o SUS, porém descentralizado, com direção única em cada esfera de governo. O SUS financia-se com recursos do orçamento da seguridade social da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além de outras fontes. O parágrafo 2º do Artigo 198 estabelece limites mínimos a serem aplicados anualmente em saúde. As fontes de recursos para saúde variam de acordo com o ente da Federação. A Constituição não estabelece os percentuais mínimos de cada fonte a serem aplicados com saúde, mas, sim, delega à lei complementar, reavaliada ao menos quinquenalmente, o estabelecimento dos limites percentuais. Também estabelece que parte dos recursos da União vinculados à saúde se destinará aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Também parte dos recursos dos estados se destinará aos municípios. Contudo, os critérios de rateio são regulamentados por lei complementar que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos.

---

7. Há exceções a esta regra, em especial no tratamento de algumas categorias profissionais do Distrito Federal.

As políticas de assistência social, no que toca às competências federativas, estão reguladas no Artigo 204 da Constituição. As fontes de financiamento advêm do orçamento da seguridade social. Apesar da descentralização político-administrativa, cabe à União ditar normas gerais, enquanto estados e municípios poderiam executar os programas. O Artigo 204, em seu parágrafo único, faculta aos estados e ao Distrito Federal, mas não aos municípios, a vinculação de 0,5% de sua receita tributária líquida a programas de apoio à inclusão e promoção social.

Os reflexos federativos da política educacional estão descritos nos Artigos 211 e 212. O primeiro fornece diretrizes sobre gastos, enquanto o segundo, sobre as fontes de recursos para financiar a educação. A atuação prioritária dos municípios, mas não exclusiva, é sobre os ensinos fundamental e infantil. Por sua vez, a ação prioritária dos estados seria sobre os ensinos fundamental e médio. A União teria papel no financiamento das instituições de federais de ensino e também no exercício de função redistributiva de recursos para educação entre os demais entes da Federação. A universalização dos ensinos fundamental e médio é um norte estabelecido na Constituição. Em relação à fonte de recursos, o Artigo 212 estabelece que a União aplique ao menos 18% da receita de impostos na educação, enquanto para estados e municípios o limite mínimo é de 25%.

Em relação à política cultural, a Constituição, nos Artigos 215 e 216, delega ao poder e administração pública sua promoção e proteção. O único aspecto fiscal apresentado na Constituição é a permissão aos estados e ao Distrito Federal de vincular a fundo estadual de fomento à cultura até 0,5% de sua receita tributária líquida. Abordagem semelhante dá-se à ciência e tecnologia. O Artigo 218 delega ao estado sua promoção e incentivo, sem referência à competência específica de cada ente. Há somente um parágrafo com referência explícita a considerações fiscais. O quinto parágrafo permite aos estados e ao Distrito Federal a vinculação de parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica. Não se estabelecem limites máximos ou mínimos para estes fundos.

O desporto, no Artigo 217 da Constituição, também é tratado como dever do Estado, sem se especificar o que cabe a cada ente da Federação. O único aspecto fiscal envolvido apresenta-se no inciso II do referido artigo, em que se afirma que é dever do Estado a destinação de recursos públicos para promoção do desporto educacional, sem imposição de limites ou vinculação de receitas. Situação similar ocorre com a política ambiental. O Artigo 225 da Constituição incumbe ao poder público a preservação e restauração ambiental, mas nada define sobre as competências federativas, limites de despesa e vinculação de receitas para política de meio ambiente.

Por fim, no que diz respeito a políticas de habitação e saneamento, há citações constitucionais no inciso IX do Artigo 23 em que se afirma que é

competência comum a União, estados, Distrito Federal e municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

### QUADRO 1

#### Competências federativas das responsabilidades dos gastos públicos

	União	Estados	Municípios	Fundamento
Previdência social para não servidores públicos	X			Art. 22, inciso XXIII. Art. 201.
Previdência para servidores públicos	X	X	X	Art. 40.
Saúde	X	X	X	Art. 23, II. Art. 24, XII. Art. 30, VII. Art. 195, parágrafo 10. Arts. 196, 197 e 198.
Assistência	X	X	X	Art. 23, II. Art. 195, parágrafo 10. Art. 204.
Patrimônio e cultura	X	X	X	Art. 23, IV e V. Art. 24, VII. Art. 30, IX. Arts. 215 e 216.
Meio ambiente	X	X	X	Art. 23, VI, VII. Art. 24, VI. Art. 225.
Habitação e saneamento	X	X	X	Art. 23, IX.
Educação	X	X	X	Art. 23, V. Art. 24, IX. Art. 30, VI. Arts. 206, 208, 211 e 212.
Ciência e tecnologia	X	X	X	Art. 218.
Desporto	X	X	X	Art. 217.
Política urbana			X	Art. 30, IV. Art. 30, VIII. Art. 182.
Reforma agrária	X			Art. 184.
Transporte coletivo			X	Art. 30, V.
Segurança pública				
Polícia Federal, Rodoviária Federal, Ferroviária Federal	X			Art. 144.
Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros		X		Art. 144.
Guarda Municipal			X	Art. 144.

Fonte: Constituição Federal de 1988.

### 3 AS TRANSFERÊNCIAS COMO MECANISMO DE CONCILIAÇÃO ENTRE A COMPETÊNCIA DE ARRECADAÇÃO E A RESPONSABILIDADE ATUAL SOBRE OS GASTOS PÚBLICOS

No Brasil, onde vige o federalismo como princípio básico de organização política, quando se pretende remodelar o sistema tributário, a exemplo da situação prevalente nas discussões que antecederam a promulgação da Carta Magna de 1988, a distribuição das competências tributárias entre os vários níveis de governo se constitui em um problema normativo importante. A questão fundamental a ser solucionada é a escolha do critério para esta distribuição.

Segundo a teoria econômica da tributação ótima, a distribuição das competências deve ser feita de modo que o bem estar da sociedade seja maximizado. Assim, o arranjo institucional que permitiria cada membro da Federação escolher livremente seus tributos não seria a solução adequada para a sociedade, porque daria margem a uma série de efeitos negativos provenientes de tributos ineficientes, que redundaria em perda de bem-estar para a coletividade.

De acordo com os princípios de eficiência supostos na teoria da tributação ótima, McLure (1983), após refinar os resultados de Musgrave (1959), elaborou um desenho de sistema tributário para um país organizado sob a forma de federação, cujas principais conclusões sobre a distribuição das competências tributárias são as seguintes:

- 1) Impostos sobre fatores de produção com grande mobilidade são mais adequados para o governo central, enquanto impostos sobre fatores sem mobilidade são apropriados para os governos locais.
- 2) Impostos cobrados com base no destino, tais como impostos de vendas a varejo e de valor adicionado do tipo consumo, são mais adequados para níveis subnacionais de governo, enquanto impostos cobrados com base na origem, tais como impostos de renda da pessoa jurídica, são apropriados para o governo central.
- 3) Impostos sobre recursos naturais, mesmo que cobrados na origem, devem ser de competência federal.
- 4) A capacidade fiscal pode ter uma distribuição bastante desigual entre os governos subnacionais, havendo necessidade de mecanismos de equalização horizontal, em geral implementado por meio do governo central.
- 5) A receita tributária de vários governos subnacionais pode ser insuficiente para cobrir os seus gastos, enquanto o governo federal pode ser capaz de arrecadar mais do que precisa, havendo necessidade de um processo de transferência de recursos vertical.

Portanto, tanto pela análise de Musgrave quanto pela análise de McLure, a conclusão a que se chega é que, pelo lado do recolhimento de tributos, o mais economicamente adequado seria a centralização – salvo a existência de externalidades que atuem em sentido contrário. Dito de outro modo, a maior parte das receitas deve ser de responsabilidade do governo central.

Não obstante a centralização constituir-se no padrão recomendável para as receitas, a importância da descentralização na execução da despesa é amplamente difundida entre os especialistas em finanças públicas. O argumento para a descentralização tem estreita vinculação com o trabalho de Tiebout (1956) e Oates (1972). Em linhas gerais, a descentralização é justificada pelo fato de captar com mais facilidade as preferências dos cidadãos.

Um governo central unitário tende a fornecer programas públicos uniformes por todo o país. Acredita-se que governos locais são capazes de responder melhor às preferências e às necessidades de seus residentes. De fato, as vantagens com a diminuição de informação assimétrica podem permitir aos governos locais fornecer serviços públicos a menor custo e em um melhor esquema de distribuição do que se estes fossem feitos pelos governos centrais.

Segundo Musgrave e Samuelson (*apud* TIEBOUT, 1956), não é possível determinar uma solução descentralizada eficiente, equivalente à solução de mercado do tipo *first best*, para a provisão de bens públicos. O problema estaria no fato de os consumidores não revelarem suas verdadeiras preferências por bens públicos, diferentemente do que ocorre perante bens privados, posto que, neste último caso, revelam suas preferências no momento da compra.

Entretanto, Tiebout lembra que a revelação de preferências por bens públicos pode ser possível em níveis governamentais locais, embora não centrais. Ele argumenta que, embora não digam o quanto querem e o quanto estão dispostos a pagar por bens públicos, os consumidores ao menos escolhem a localidade em que querem viver, podendo se mudar de uma para outra a qualquer tempo, de acordo com o que cada localidade tem a lhes oferecer.

Os governos locais conseguem identificar os fluxos migratórios, de modo que possam calibrar a provisão de bens públicos, conforme a atração ou repulsa que suas jurisdições exerçam nas pessoas. Decorre deste raciocínio a conclusão favorável a uma forma de governo mais descentralizada – economicamente mais federativa – e que imponha baixos custos à migração.

Apesar de esmiuçar críticas tanto às hipóteses, considerando-as bastante restritivas, quanto à conclusão do modelo de Tiebout, Oates (1972) reconhece que cada serviço deve ser ofertado pela esfera de governo que exerça controle sobre a extensão dos seus benefícios em termos de área geográfica mínima, de modo a internalizar os benefícios e os custos de sua prestação. De acordo com este princípio, conhecido como “princípio da subsidiariedade”, na partilha intergovernamental das despesas públicas, a maior parte caberia aos governos locais.

Em consequência do que se depreende dos parágrafos anteriores, pode-se afirmar que, de maneira geral, as receitas devem ser arrecadadas pelo governo central e as despesas devem ser efetuadas pelos governos locais, tornando-se óbvia a necessidade de se instituir transferências de recursos do nível central para os níveis locais, o que é conhecido na literatura como a consecução de transferências para suprir o desequilíbrio vertical.

Assim, do ponto de vista econômico, o resultado natural da equação resultante da divisão de responsabilidades *versus* concentração na arrecadação dos

tributos é o desequilíbrio de despesas e receitas entre as esferas de governo. Este desequilíbrio pode ser corrigido por meio de um sistema de transferências intergovernamentais, que exerce o papel conciliador entre a competência de arrecadação e a responsabilidade sobre os gastos públicos, de maneira a perquirir o atendimento das demandas da sociedade.

É importante destacar que a existência de um sistema de transferência de recursos entre esferas de governo ou em uma mesma esfera é fundamental para que se atinjam os objetivos precípuos de coesão entre os entes da Federação, pois são as transferências que permitem não apenas a correção entre o volume de arrecadação e de despesas, mas, também, a redução das disparidades entre os governos subnacionais.

Mencione-se que, além das supostas transferências intergovernamentais para suprir os desequilíbrios verticais, a literatura sobre federalismo fiscal recomenda as transferências para corrigir os desequilíbrios horizontais. Em tese, esta correção é subjetiva, pois parte do princípio que a função de bem-estar social maximizada contém não apenas princípios de eficiência, mas também de equidade.

Na correção dos desequilíbrios horizontais, o tratamento diferente a entes diferentes deveria ser efetuado tendo em vista que, ao suprir a brecha vertical, a sociedade estaria apenas fechando uma equação contábil, esquecendo, todavia, que unidades da Federação mais ricas teriam mais condições e facilidades para elevar arrecadação própria, aumentando, pois, a quantidade e até mesmo a qualidade dos serviços prestados às suas respectivas populações.

Existe ainda a racionalidade econômica para efetuar transferências como mecanismo de conciliação entre as competências de arrecadar e gastar quando se tem o intuito de suprir problemas decorrentes de “externalidades espaciais”, haja vista que, do ponto de vista empírico, constata-se que alguns serviços públicos geram externalidades nas unidades jurisdicionais vizinhas. A título de ilustração, ver Resende e Da Silva (2007).

### **3.1 O sistema de transferências intergovernamentais no Brasil no período pré-Constituição de 1988**

Desde os primórdios de sua descoberta pelos portugueses, o Brasil constituiu-se em uma federação. A relação entre os governos gerais e as capitanias hereditárias é um exemplo que denota o esquema federativo brasileiro já nas suas origens. Este caráter federativo não decorreu de fatores religiosos, culturais ou étnicos, mas, sim, da vasta extensão territorial brasileira.

É válido mencionar que, em sentido oposto a outras federações que se formaram por agregação, como Canadá, Estados Unidos e Austrália, o governo central brasileiro nunca possuiu, até a Era Vargas, na década de 1930, uma expressão nacional.

Um dos reflexos desta formação histórica é que o Brasil é um dos únicos países cuja estrutura federativa apresenta três níveis de governo formalmente instituído, conforme destacado por Souza (2005, p. 110):

Diferentemente de muitas federações, a brasileira, assim como a belga, é um sistema de três níveis (triplo federalismo) porque incorporou os municípios, juntamente com os estados, como partes integrantes da federação, refletindo uma longa tradição de autonomia municipal e de escasso controle dos estados sobre as questões locais.

Como se sabe, os três níveis de governo têm seus próprios poderes legislativos e os níveis federal e estaduais têm seus próprios poderes judiciários. Os estados são representados no Senado Federal mas não no Executivo, embora informalmente se mantenha a tradição de assegurar a representação dos interesses de vários estados no poder Executivo federal por meio da indicação para cargos, os quais combinam, em geral, filiação partidária com os interesses das lideranças estaduais que integram a coalizão de apoio ao poder Executivo federal.

A partir de 1930, o arranjo federativo passou de um padrão autônomo para movimentos dos tipos sístoles e diástoles, caracterizados pela centralização em governos autoritários, como os governos da Era Vargas e do regime militar no pós-1964, e pela descentralização nos períodos de redemocratização, como os ocorridos no interregno 1946-1963 e nos anos seguintes à Constituição de 1988.

A estrutura das relações federativas resultante dessa evolução do processo histórico dá origem aos pactos federativos que regem de forma dinâmica as relações intergovernamentais. A expressão destas interrelações é refletida na Constituição e nas demais legislações infraconstitucionais. No que diz respeito ao sistema de transferências intergovernamentais no Brasil relativo ao período anterior à Constituição de 1988, é de particular importância efetuar análise mais detalhada do período pós-1964.

Nessa época, por meio da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, aprovou-se o Código Tributário Nacional (CTN) que vigora até hoje, mesmo depois de elaborada uma nova Carta Magna, em 1988. Portanto, quando se tem em mente o entendimento do sistema de transferências intergovernamentais do período anterior à Constituição de 1988, com vistas à compreensão do presente federalismo fiscal brasileiro, deve-se ao menos descrever as principais medidas introduzidas nas relações intergovernamentais decorrente do CTN, assim como as alterações incorporadas a este, que, apesar de manter sua estrutura, promoveram substanciais mudanças em sua concepção original.

Com efeito, o CTN trouxe uma série de inovações ao sistema federativo brasileiro. As suas principais características foram:

- 1) Criação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias, de competência dos estados, e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, dos municípios, promovendo importante reforço na capacidade tributária própria dos entes federados.

- 2) Instituição dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, promovendo a partilha de recursos federais para unidades subnacionais com menor desenvolvimento econômico.
- 3) Criação de Fundos de Desenvolvimento Regional (FNE, FNO, FCO), visando financiar projetos de desenvolvimento em regiões menos desenvolvidas do país.
- 4) Partilha da receita estadual originária do ICM para os municípios.
- 5) Criação do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores, também partilhado com os municípios.

Essas inovações alteraram profundamente o perfil do federalismo até então vigente no país. A adoção do ICM, um imposto sobre o valor adicionado, em substituição ao antigo Imposto sobre Vendas e Consignações, que incidia em cascata sobre o faturamento, foi pioneiro em nível mundial.

O FPE e o FPM, ambos formados pelo aporte de 10% das receitas do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, dois dos principais impostos de competência federal, tinham objetivos distintos. O FPE, ao estabelecer como critérios de rateio o contingente populacional e o inverso da renda *per capita* estadual, visava atenuar os desequilíbrios verticais. Por sua vez, o FPM, que se baseava apenas no critério populacional, tinha como objetivo reduzir o fluxo migratório por meio da promoção da equidade horizontal, distribuindo recursos para que os pequenos e médios municípios, sem base econômica passível de ser explorada em termos fiscais, pudessem prover serviços públicos com padrão mínimo de qualidade.

Logo após a entrada em vigor do CTN, promove-se uma centralização de recursos públicos e de poder político no governo central sem precedentes na história do Brasil. Esta centralização se inicia com a edição do Ato Institucional nº 5, de 1968. A forma utilizada para promover a centralização foi a redução das transferências aos fundos de participação e uma forte ampliação das condicionalidades incidentes sobre essas transferências.

Do ponto de vista econômico, a centralização garantia à União um controle sobre os recursos públicos, de modo a garantir a implantação do I e II Plano de Desenvolvimento Nacional. Já nos fins da década de 1970, com o amadurecimento do processo de distensão política, ocorre um gradativo processo de descentralização de recursos para as unidades subnacionais.

Inicialmente, essa descentralização ocorre por meio da eliminação da maioria das condicionalidades impingidas às transferências. Depois, na década de 1980, essa descentralização viabiliza-se por meio da progressiva ampliação dos percentuais de transferências aos fundos de participação. De fato, sucessivas emendas constitucionais ampliaram progressivamente a base dos fundos de participação.



### **3.2 Efeitos da Constituição de 1988 sobre o Sistema de Transferências Intergovernamentais brasileiro**

O peso político dos governadores a partir das eleições de 1982 e o sistema de alianças no Congresso apontavam a necessidade de revisão das atribuições e da distribuição dos recursos tributários. Todavia, a reestruturação do pacto federativo, com a redistribuição da receita tributária e dos encargos entre as esferas de governo, envolvia ampla revisão das relações intergovernamentais.

Essa revisão ocorreu de forma mais intensa quando da elaboração da nova Constituição em 1988. As principais características introduzidas por essa Carta Magna do desenho federativo foram:

- 1) Ampliação dos coeficientes dos fundos de participação, atingindo 44% da receita do Imposto de Renda e IPI.
- 2) Incorporação dos impostos únicos ao ICM, gerando o ICMS, com enorme expansão da base tributária disponível para os governos estaduais e, principalmente, incorporação da base com elevado potencial tributário, tendo em vista os processos de privatização que viriam a ocorrer alguns anos depois e que levariam à enorme expansão de alguns destes serviços.
- 3) Elevação formal dos municípios à condição de entes federados com autonomia plena.
- 4) Eliminação de quase todas as possibilidades do governo federal interferir na administração dos impostos estaduais e municipais, concedendo ampla autonomia aos gestores estaduais e municipais.
- 5) Determinação da obrigação de descentralizar o atendimento básico de saúde e a educação básica, ampliando em muito as transferências federais para financiamento de programas nacionais executados pelos governos locais, destacando-se o SUS e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Em virtude do contexto histórico, a reforma constitucional de 1988 transformou-se em palco para implantar ampla descentralização de recursos às expensas do governo federal. Com efeito, considerando-se a situação que prevalecia anteriormente, as mudanças introduzidas na Carta Magna foram amplamente favoráveis aos governos subnacionais.

Não obstante, sob o prisma do pacto federativo, a Carta Magna de 1988 era um tanto quanto contraditória, pois possibilitava a instituição de contribuições sociais pela União, nas quais não havia indicação de partilha com os governos regionais, o que implicava amplo potencial de uma nova centralização fiscal, que em seguida foi efetivamente aproveitado pelo governo federal.

Essa dita contradição no arranjo federativo decorreu dos interesses majoritários dos constituintes na ampliação e institucionalização das políticas sociais. Estes interesses foram decisivos para efetuar a criação do Orçamento da Seguridade Social, que integrou as áreas de saúde, previdência e assistência social. De fato, a preocupação com a garantia de recursos para este orçamento levou à sugestão da criação das contribuições sociais, que só poderiam ser criadas pelo governo federal e teriam sua receita vinculada ao Orçamento da Seguridade Social.

É válido destacar que, no sentido da terminologia tributária, essas contribuições não eram tratadas como impostos, não sendo, pois, incluídas no capítulo tributário da Constituição e, principalmente, não sendo passíveis de compartilhamento com os governos subnacionais. Seria, então, mais uma invenção brasileira que adicionaria ao tradicional conceito de tributos (impostos, taxas e contribuições de melhoria) o conceito de contribuições sociais.

Portanto, pode-se afirmar que os principais efeitos da Constituição de 1988 sobre o Sistema de Transferência Intergovernamental brasileiro ocorreram com elevação do compartilhamento dos principais impostos federais (IPI e IR), com a descentralização do atendimento básico de saúde e da educação básica, aumentando muito o poder político dos prefeitos, bem como por meio da expansão das despesas na área social, decorrentes da elevação das contribuições sociais, estendendo uma série de direitos a toda a população.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, J.; MEIRELLES, B.; CASTRO, K. Carga tributária: a escalada contínua. **Boletim de Desenvolvimento Fiscal**, Brasília, Ipea, n. 4, 2007.
- BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Carga tributária no Brasil – 2000**. Brasília: SRF, 2001 (Texto para Discussão, n. 13).
- \_\_\_\_\_. **Carga tributária no Brasil – 2001**. Estudo Tributário. Brasília: SRF, 2002 (Texto para Discussão, n. 6).
- \_\_\_\_\_. **Carga tributária no Brasil – 2006**. Estatísticas Tributárias. Brasília: SRF, 2007 (Texto para Discussão, n. 19).
- MCLURE JÚNIOR, Charles E. (Org.). **Tax assignment in federal countries**. Canberra: Australian National University, 1983.
- MUSGRAVE, R. A. **The theory of public finance: a study in public economy**. New York: McGraw-Hill, 1959.
- OATES, W. E. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- RESENDE, G. M.; DA SILVA, A. M. A. Crescimento econômico dos municípios da região Sul do Brasil: uma análise espacial. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 28, p. 549-575, 2007.
- REZENDE, F. (Coord.). **Estudos para a reforma tributária – Tomo 1**. Brasília: Ipea, 1987 (Texto para Discussão, n. 104).
- SANTOS, C.; RIBEIRO, M.; GOBETTI, S. **A evolução da carga tributária bruta brasileira no período 1995-2007: tamanho, composição e especificações econométricas**. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1350).
- SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>>. Acesso em: jan. 2009.
- TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, n. 64, p. 416-424, 1956.
- VARSANO, R. (Coord.). **Uma análise da carga tributária no Brasil**. Brasília: Ipea, 1998 (Texto para Discussão, n. 583).



## A CF/88 E O DESENVOLVIMENTO URBANO

Diana Meirelles da Motta\*

Sérgio Ulisses Silva Jatobá\*\*

Rômulo Ribeiro\*\*

### 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi a primeira constituição brasileira a destinar um capítulo para a política urbana, inovando o ordenamento jurídico e urbanístico, ao criar princípios e diretrizes fundamentais para o desenvolvimento urbano e a melhoria da gestão municipal. A identificação e o entendimento dos avanços, limites, desafios e horizontes das políticas públicas de desenvolvimento urbano são tratadas em duas vertentes, as quais vêm influenciando fortemente no seu desempenho nesses vinte anos de vigência da Constituição brasileira. A primeira vertente é a política de desenvolvimento urbano e o seu quadro institucional e legal voltado para o planejamento e o ordenamento territorial, e a segunda é a propriedade urbana e sua vinculação ao plano diretor municipal.

No âmbito da política de desenvolvimento urbano, o quadro legal e institucional trata das atribuições da União, dos estados e dos municípios quanto às principais competências materiais, legislativas e programáticas. Quanto à política de desenvolvimento urbano, são destacados os aspectos de gestão – coordenação, cooperação, articulação e integração – com uma breve análise do seu conteúdo. Na função social da propriedade e no plano diretor municipal, a ênfase é no papel do plano diretor como instrumento responsável pelo cumprimento da função social da propriedade.

Essas duas vertentes são abordadas nos períodos pré e pós-Constituição de 1988, com destaque nos novos dispositivos constitucionais de desenvolvimento urbano. Ao fim, são apresentadas recomendações para o aperfeiçoamento das políticas públicas no âmbito dos dispositivos constitucionais referentes ao desenvolvimento urbano na Constituição de 1988.

---

\* Técnica da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) do Ipea. *E-mail*: diana.motta@ipea.gov.br.

\*\* Bolsistas do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD/Dirur) do Ipea. *E-mails*: sergio.jatoba@ipea.gov.br e romulo.ribeiro@ipea.gov.br.

## 2 O PERÍODO PRÉ-CONSTITUIÇÃO DE 1988

### 2.1 Política de desenvolvimento urbano – Quadro legal e institucional

A Emenda Constitucional de 1969<sup>1</sup> à Constituição de 1967, que antecede a Constituição de 1988, limitava fortemente a atuação municipal no desenvolvimento urbano. A República Federativa era formada pela união indissolúvel dos estados, do Distrito Federal e dos territórios (Art. 1º) e desconsiderava os municípios como entes federativos na União, de forma que cabia aos estados legislarem sobre os municípios. A autonomia dos municípios resumia-se à sua própria administração, no que respeitava ao seu peculiar interesse, mas deveria, no entanto, submeter-se às determinações dos estados.

Na relação entre os entes federativos, União, estados e municípios, havia a possibilidade de “celebração de convênios para execução de suas leis, serviços ou decisões, por intermédio de funcionários federais, estaduais ou municipais (§ 3º do Art. 13)” (LOMAR, 2008).

De acordo com o Art. 164, as regiões metropolitanas eram estabelecidas pela União, por força de lei complementar, e eram constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, fizessem parte da mesma comunidade socioeconômica, para a realização de serviços comuns (LOMAR, 2008).

O *direito à propriedade* era assegurado pelo § 2º do Art. 153, salvo nos casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvada a desapropriação de imóvel rural, facultando-se ao expropriado aceitar pagamento em título da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderiam usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior (LOMAR, 2008).

Em âmbito institucional, *medidas expressivas de política urbana* de iniciativa do governo federal começam a se delinear a partir da década de 1960. A primeira foi a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que também criou o Banco Nacional da Habitação (BNH). Este se consolidou como agente financeiro, coordenando a política de poupança e empréstimo, enquanto o Serfhau atuava como órgão de financiamento do desenvolvimento local e da promoção do planejamento urbano nos municípios (MOTTA; BATISTA, 1988).

Nos anos 1960, as ações na área do desenvolvimento urbano são voltadas ao âmbito interno das cidades e vinculadas à habitação. Nos anos 1970, o Ministério

---

1. A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, pelas mudanças profundas que promoveu, é considerada praticamente uma nova Constituição.

do Planejamento assumiu a formulação da política nacional de desenvolvimento urbano, e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1975-1979) formaliza as suas linhas gerais, destacando a importância do desenvolvimento urbano para o desenvolvimento nacional, ao mesmo tempo em que estabelece programas urbanos integrados e articula prioridades locais e regionais.

A política nacional de desenvolvimento urbano do II PND destaca a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), criada em 1974, com o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), como o principal instrumento institucional da política de desenvolvimento urbano tratando especialmente da coordenação do planejamento de ações. O apoio técnico e administrativo à CNPU era prestado pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan/PR). O Serfhau foi extinto em 1975 e suas atribuições de financiamento foram transferidas para o BNH. De 1974 até 1979, a política de desenvolvimento urbano federal foi atribuída à Seplan/PR.

Segundo Souza (1992), a política urbana brasileira evoluiu de uma atuação setorial, baseada no desempenho do Banco Nacional da Habitação, que preconizava a organização interna das cidades (desenvolvimento intraurbano) para a adoção de uma estratégia que objetivava, além das melhorias setoriais, a reestruturação do sistema de planejamento urbano brasileiro, de modo a se obter a ordenação do território nacional (desenvolvimento interurbano).

No período de 1964 a 1985, foram os resultados dos investimentos urbanos que resultaram em melhorias significativas nas cidades, até o momento em que a crise econômica começou a reduzir fortemente a capacidade de investimento do setor público. Em 1979, a CNPU foi extinta e as atribuições relativas ao desenvolvimento urbano e regional exercidas pela Seplan/PR foram transferidas para o Ministério do Interior (Minter), resultando na criação, naquele ministério, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) que funcionou até 1990.

O CNDU foi criado com a finalidade de propor a política nacional de desenvolvimento urbano e acompanhar a sua execução de acordo com as prioridades da política nacional de desenvolvimento. A Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano (SDU), que funcionava como Secretaria Executiva, coordenava as ações e os programas urbanos estabelecidos pela política urbana do III PND e encaminhava proposições ao CNDU. A falta de poder sobre os órgãos setoriais que tratavam de habitação, saneamento e transportes urbanos limitaram sua atuação como órgão proponente da política urbana nacional.

No âmbito da política de desenvolvimento urbano, o período 1985-1990, que coincidiu com o processo constituinte, foi caracterizado por sucessivas mudanças na área de decisão e de poder institucional e por dificuldades no processo de coordenação e articulação na esfera federal e entre os três níveis de governo.

Neste período, foram criados quatro ministérios e realizadas sucessivas reformas ministeriais, comprometendo fortemente a formulação e as atividades de execução, coordenação e articulação institucional das ações de desenvolvimento urbano. Conflitos e sobreposições de ordem institucional e técnica prejudicaram fortemente a execução de seus programas (MOTTA; BATISTA, 1988).

A criação, em 1985, do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) constituiu um avanço institucional ao reunir, além do BNH e do CNDU, os órgãos setoriais do desenvolvimento e a área ambiental, mas o enfoque setorial prevaleceu. O BNH foi extinto em 1986 e suas atribuições foram transferidas para a Caixa Econômica Federal, vinculada ao Ministério da Fazenda. O MDU foi transformado, em 1987, em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU). Este, por sua vez, deu origem, em setembro de 1988, ao Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES). Como consequência destas sucessivas mudanças, as atividades de promoção do desenvolvimento urbano foram compartilhadas com o Minter, o MBES e o Ministério dos Transportes.

Nesse período, foram tomadas diversas iniciativas de formulação de uma política de desenvolvimento urbano que, no entanto, foram inviabilizadas pela instabilidade institucional e administrativa que marcou o período da *Nova República*.

Os anos 1980 constituem o período de transição para transformações significativas na gestão urbana, que tiveram como origem o quadro regulatório instituído pela Constituição de 1988. O debate de novos direitos e os mecanismos de negociação e representação também são aprofundados com a articulação e a unificação dos movimentos sociais e entidades. A partir de 1985, com a articulação dos movimentos populares e pastorais em torno do processo constituinte, é criado o *Movimento Nacional pela Constituinte*, iniciando um processo de articulação nacional dos movimentos populares pela Constituinte e pela elaboração de emendas de iniciativa popular. O agravamento institucional na área do desenvolvimento urbano em âmbito federal também repercutiu nas condições de vida urbana.

## 2.2 As políticas federais de desenvolvimento urbano

As *políticas federais de desenvolvimento urbano* – explícitas – que antecederam a Constituição de 1988 foram formuladas e executadas pelo Poder Executivo da União. No Brasil, foram formuladas oficialmente duas políticas públicas urbanas nacionais implantadas com instrumentos financeiros, legais, institucionais e programáticos: II PND (1975- 1979) e III PND (1980-1985) (STEINBERGER; BRUNA, 2001).

O II PND estabelece a primeira política urbana nacional, cujos objetivos incluem: *i)* promover a estruturação do sistema urbano com vistas a maior eficácia das funções exercidas pelas cidades e elevação dos padrões de qualidade de vida



mediante a implantação de regiões metropolitanas e identificação das funções a serem cumpridas pelas metrópoles nacionais e regionais; e *ii*) definir polos secundários – as cidades médias. A estratégia desta política constituía-se na desconcentração, interiorização e desconcentração regional da região Sudeste, ordenação do sistema urbano da região Sul, dinamização da base econômica das metrópoles regionais do Nordeste e promoção da urbanização das áreas de ocupação recente das regiões Norte e Centro-Oeste.

A política urbana do III PND destacava o papel da rede de cidades no desenvolvimento do país, na estruturação do território nacional e na estruturação interna das cidades. A política de desenvolvimento urbano elaborada para o III PND foi a da Resolução CNDU nº 003/1979. Esta apresenta os objetivos da política intra e interurbana, destacando a melhor distribuição espacial da população mediante: *i*) estruturação de um sistema de cidades, harmonizado com as diretrizes e prioridades setoriais e regionais de desenvolvimento, com ênfase no Nordeste, no Norte e no Centro-Oeste; e *ii*) aumento da qualidade de vida urbana – melhoria das condições habitacionais, do saneamento básico e do transporte urbano. A estratégia era a interiorização e a desconcentração espacial e das atividades econômicas, construídas a partir de áreas de descompressão, de expansão controlada, de dinamização e de funções especiais. Esta política indicou dois programas estratégicos: o de regiões metropolitanas e o de cidades de porte médio.

Essas políticas tratavam os programas urbanos de forma integrada. As ações interurbanas visavam fortalecer as cidades para expandir sua capacidade produtiva e o mercado da região liderado por elas, mediante a localização de equipamentos terciários de alcance regional, com o objetivo de atrair capital para os centros selecionados. A atuação intraurbana era exercida de forma integrada, articulando e promovendo ações setoriais de transporte urbano, habitação e saneamento, especialmente em áreas ocupadas por população de baixa renda. Também estavam previstas a assistência técnica às prefeituras municipais para a melhoria da gestão urbana e territorial, incluindo a melhoria dos serviços públicos. Os projetos executivos dirigiam-se, especialmente, para emprego e renda (criação de postos de trabalho), e infraestrutura urbana e comunitária (saneamento, transporte, energia elétrica, habitação, lazer, educação, saúde e outros), voltados para a população com remuneração de até três salários mínimos e também para a administração municipal. Neste setor, incluíam-se estudos, projetos e ações de reforma e modernização administrativa – cadastros fiscais, técnicos, plano diretor urbano, legislação urbanística e capacitação de recursos humanos.

A avaliação realizada pelo governo federal nos programas apontou para os impactos positivos dos investimentos nas áreas pobres das cidades e em âmbito institucional – ao revelar soluções inovadoras e introduzir uma abordagem integrada e abrangente dos temas urbanos e da cidade (MOTTA, 1997).

A partir de 1985 foram elaboradas propostas subsidiárias de política urbana no âmbito federal, deixando de existir um discurso oficial de política urbana nacional que orientasse a ação do poder executivo no território e no espaço urbano. Esta situação permanece após o advento da Constituição Federal de 1988, mesmo com a União tendo atribuição para instituir diretrizes gerais de desenvolvimento urbano.

Nos anos 1980, com a crise do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), ocorreu o esgotamento do modelo adotado para o setor habitacional que teve início em 1964, com a drástica redução dos recursos aplicados na área de habitação<sup>2</sup> e com a retração da produção da construção civil, intensificando-se a produção informal de habitação.

A extinção do BNH, em 1986, e a crise econômica contribuíram fortemente para a ampliação da informalidade urbana, com a proliferação de loteamentos clandestinos e a favelização. No mercado de trabalho ocorreu a precarização da mão de obra assalariada e das relações trabalhistas.

### 2.3 A função social da propriedade

A relativização dos direitos privados, pela sua função social, foi o principal ponto de avanço na evolução do Direito Moderno a partir de 1918. Neste sentido, o bem-estar coletivo deixa de ser responsabilidade exclusiva da sociedade e deve ser assumido também pelo indivíduo. Os direitos individuais não mais são entendidos como pertencentes ao exclusivo interesse do indivíduo, mas devem ser instrumento para a construção do interesse público. A relativização da propriedade decorre deste princípio, deixando o direito de propriedade de ser atributo da personalidade do indivíduo para ser compatibilizado com as finalidades sociais. O instituto jurídico da função social da propriedade nasce da legitimação social deste entendimento jurídico e foi consagrado na Constituição de 1934, no Capítulo II, Dos Direitos e das Garantias Individuais, Artigo 113, inciso XVII.

Art 113 – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

XVII – É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

---

2. Em 1987, os recursos foram reduzidos pela metade em comparação com o ano de 1980.

Mesmo prevista no texto constitucional de 1946, a função social da propriedade, notadamente na política urbana, não foi exercida de fato. O plano diretor, que a partir da Constituição de 1988 passa a exercer o papel de principal instrumento para o cumprimento da função social da propriedade, no período pré-Constituição de 1988 não tinha este princípio como meta. A institucionalização do planejamento urbano nas administrações municipais disseminou-se a partir da década de 1970, com a missão de promover o desenvolvimento integrado e o equilíbrio das cidades, em um contexto de explosão do processo de urbanização.

### **3 OS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS REFERENTES AO DESENVOLVIMENTO URBANO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

#### **3.1 As competências da União, dos estados e dos municípios**

A Constituição de 1988 traz significativos avanços para o desenvolvimento urbano. No Título I, entre os cinco objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (Art. 3º) destacam-se a garantia do desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza e marginalização, e redução das desigualdades sociais e regionais, princípios para os quais o desenvolvimento urbano é de fundamental importância.

Quanto às competências da União, há alterações substanciais na Constituição de 1988. Na Constituição de 1969, cabia à União estabelecer e executar planos nacionais de educação e saúde e planos regionais de desenvolvimento. Na Constituição de 1988, de forma bem mais específica, passa a caber à União definir diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes; elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga dos direitos de seu uso; legislar privativamente sobre: direito civil, desapropriação, diretrizes da política nacional de transportes, trânsito e transporte; legislar sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, e legislar sobre diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento (§ 1º do Art. 174).

Essas diretrizes devem compatibilizar a política urbana com as políticas gerais e setoriais de desenvolvimento, nas quais se inclui a ordenação do território e o desenvolvimento regional. Além disso, devem priorizar as áreas de atuação do governo federal e controlar o uso dos fundos geridos de forma direta ou indireta pela União, como os recursos da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Desta forma, foram consideradas fundamentais para a integração das ações urbanas com as políticas sociais de desenvolvimento regional, meio ambiente e crescimento econômico (SOUZA, 1992).

Na Constituição de 1988 também passa a ser de *competência da União legislativa*, concorrentemente com os estados e o Distrito Federal, sobre direito urbanístico. A promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico vêm a figurar entre as competências comuns das três esferas governamentais.

O Art. 23 dispõe em seu parágrafo único que “lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Um dos instrumentos fundamentais de cooperação para o desenvolvimento urbano foi estabelecido pelo Art. 241 da Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 4 de junho de 1998, que estabelece relações entre os entes federativos. Este estabelece que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Os *principais instrumentos de desenvolvimento urbano* indicados na Constituição de 1988 são a lei diretrizes gerais de desenvolvimento urbano, o plano diretor e o parcelamento compulsório do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. O *princípio da função social da propriedade* é consagrado no texto constitucional no âmbito do *plano diretor*, que também deverá explicitar.

- 1) As funções sociais da cidade e o seu pleno desenvolvimento (Art. 182). Incluem-se, além destas funções sociais, as condições para o desempenho das atividades econômicas de produção, comércio e serviço, das atividades sociais, culturais e de lazer para o exercício da cidadania. Trata-se de esclarecer como as funções se configuram em uma determinada realidade socioeconômica, em território municipal e em um contexto regional. As funções sociais da cidade devem refletir seu desempenho em relação à sua população e ao seu papel quanto ao estado e à região em que está inserida. São considerados relevantes para esta caracterização as condições físicas e ambientais do território.
- 2) O nível de bem-estar a ser garantido aos seus habitantes (Art. 182). A cidade deve proporcionar um ambiente ecologicamente sustentável aos seus habitantes, cultural e historicamente protegido. A cidade deve proporcionar aos seus habitantes o acesso às condições satisfatórias de moradia, transporte urbano, saneamento, saúde, educação, esporte, lazer, segurança, cultura, segurança e proteção.
- 3) Os objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento e expansão urbana (Art. 182, § 1º). Na política de expansão urbana devem ser consideradas as características ambientais (AZEVEDO NETTO, 1999).

O plano diretor deverá também expressar as exigências fundamentais de ordenação da cidade, que servirão para aferir o cumprimento da função social da propriedade urbana – refere-se aos elementos estruturais de ordenação da cidade, segundo suas características e funções. O plano diretor também deverá definir as áreas em que será exigido do proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado o seu adequado aproveitamento, sob pena de parcelamento ou edificação compulsórios, imposto progressivo ou desapropriação com títulos da dívida pública (Art. 182, § 4º).

O plano diretor é complementado pelas leis de parcelamento, uso e ocupação do solo e pelos instrumentos orçamentários, e se insere em um processo permanente e contínuo. Planos setoriais também podem ser elaborados (AZEVEDO NETTO, 1999).

Segundo Souza (1989), anteriormente à Constituição de 1988, os institutos jurídicos do direito urbano eram pouco desenvolvidos no Brasil. A Constituição de 1988 deu à União poderes para criar novos instrumentos jurídicos, viabilizando a execução da política urbana pelos municípios, sobretudo os aspectos referentes à política fundiária, destacando-se que é de competência da União legislar, privativamente, sobre desapropriação. Alguns dos novos instrumentos jurídicos criados estão dispostos no Art. 182 e são: o parcelamento ou edificação compulsórios; o imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo; e a indenização expropriatória paga com títulos da dívida pública e usucapião urbano. À União, em comum com os estados e os municípios, coube também a proteção dos bens de valor histórico cultural e paisagístico e a proteção do meio ambiente.

Entre as competências dos estados federados (Art. 25) está a de instituir, mediante 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 (§ 3º). Na Constituição de 1969, a competência para estabelecer regiões metropolitanas era privativa da União.

Aos estados coube também a formulação de diretrizes para o desenvolvimento urbano estadual. Também coube a eles a preparação de investimentos para o desenvolvimento urbano, podendo tomar “empréstimos externos para apresentá-los aos municípios” (SOUZA, 1989).

A Constituição de 1988 ampliou consideravelmente as condições de autonomia jurídica, política e financeira dos municípios (SAULE JÚNIOR, 1999). Aos municípios couberam as competências exclusivas de executar a política urbana, promover o ordenamento territorial por meio do planejamento e controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo, elaborar o plano diretor e *garantir a participação popular no planejamento municipal*.

Também coube ao município instituir e arrecadar tributos; criar, suprimir e organizar distritos; prestar serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo; manter, com a cooperação técnica e financeira dos estados, os serviços de educação e saúde; a eles também foram concedidos poderes para legislar sobre os assuntos de interesse local e suplementar à legislação federal e estadual no que couber.

### 3.2 O capítulo da política urbana

A Constituição de 1988 foi a primeira constituição brasileira a estabelecer um capítulo específico para a política urbana, nos Artigos 182 e 183. Este capítulo consagra a promoção do desenvolvimento urbano como atividade típica do poder público municipal, visando “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (Art. 182). O capítulo da política urbana está inserido no Título IV, Da Ordem Econômica. Bercovici (2005, p. 31), que analisou a Constituição de 1988 sob a perspectiva da constituição econômica, entende que as disposições constitucionais sobre política urbana configuram a projeção da ordem econômica e seus conflitos no espaço.

A intenção de descentralizar e melhorar a gestão urbana reflete-se no texto constitucional por meio das atribuições concedidas aos municípios para executar a política de desenvolvimento urbano. Os instrumentos básicos para esta finalidade foram o plano diretor e dispositivos jurídicos, que visam institucionalizar a função social da propriedade: *i)* o parcelamento ou edificação compulsórios; *ii)* o imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo; *iii)* a indenização expropriatória paga em títulos da dívida pública; e *iv)* o usucapião urbano.

O Artigo 182 estabelece a obrigatoriedade de elaboração de *plano diretor*, aprovado pela Câmara Municipal, para cidades com mais de 20 mil habitantes, como *instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana*. O conceito definido pela Constituição é o de um plano urbanístico e autoaplicável, isto é, que possui elementos que podem e devem ser obedecidos pelos cidadãos ou pela administração, sem a necessidade de outras leis ou decretos. Outros exemplos de planos urbanísticos e autoaplicáveis, ou seja, diretamente oponíveis aos particulares, são o “plano regulador geral” italiano, o “plano geral de ordenação urbana” espanhol, o “plano de ocupação do solo” francês e o “plano diretor” português. Estes planos são o “instrumento básico” de urbanismo em seus respectivos países e sua elaboração é obrigatória para todos os governos locais (PINTO, 2001).

A maior inovação do capítulo da política urbana, contudo, foi com relação ao *direito da propriedade urbana*, que passa a ser condicionado pelo *cumprimento da sua função social*, quando atendidas as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da

lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de aplicação, sucessivamente, dos instrumentos de parcelamento ou edificação compulsórios; da cobrança do imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo e da indenização expropriatória paga com títulos da dívida pública e usucapião urbano.

O Artigo 183 dispõe sobre usucapião e estabelece que “aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para a sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.”

As principais normas criadas foram o parcelamento e a edificação compulsórios, o imposto sobre propriedade predial e territorial urbano progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública e o usucapião urbano. A estas ainda poderiam ser acrescentados outros instrumentos existentes, tais como o direito de superfície, o direito de preempção, a requisição urbanística, a transferência do direito de construir e reurbanização consorciada, de forma a auxiliar no desenvolvimento urbano em nível municipal.

O capítulo da política urbana foi regulamentado pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que institui o Estatuto da Cidade.

A Constituição de 1988, entre os seus vários aspectos inovadores, tem como uma de suas principais características a descentralização administrativa e financeira, alterando substancialmente a prática da administração pública brasileira que, até então, sempre fora centralizadora (SOUZA, 1989). A Constituição de 1988 altera consideravelmente este quadro, atribuindo mais autonomia aos municípios. No novo sistema não há mais hierarquia entre os entes federativos: *a União passa a não ter poder jurídico nem de controle sobre os estados, o Distrito Federal e os municípios. Do mesmo modo, os estados deixam de ter poder jurídico sobre os municípios, salvo o de legislar e atuar nos termos da Constituição* (LOMAR, 2008).

A partir da Constituição de 1988, os municípios passam a integrar a Federação, condição antes somente conferida aos estados, e passam também a elaborar sua Lei Orgânica, que corresponde à constituição municipal. Anteriormente, cada estado possuía uma única Lei Orgânica para todos os municípios (SOUZA, 1989).

A Federação brasileira tem como característica a definição das funções e dos deveres dos entes federados orientados para assegurar os direitos e garantias fundamentais das pessoas por meio das políticas públicas. No âmbito do desenvolvimento urbano, a Constituição de 1988 indica a formação de um sistema de normas de direito urbanístico, constituído pelas normas constitucionais referentes à

política urbana, a lei federal de desenvolvimento urbano, as normas estabelecidas pelas constituições estaduais, pela lei estadual de política urbana e pela legislação urbanística estadual e distrital e pelo conjunto de normas municipais referentes à política urbana estabelecidas nas leis orgânicas dos municípios, no plano diretor e na legislação urbanística municipal.

### **3.3 A função social da propriedade e o plano diretor municipal**

A propriedade, na forma em que foi concebida pelo Código Civil brasileiro, desapareceu no sistema constitucional a partir da Constituição de 1988. A admissão da função social da propriedade no texto constitucional provoca uma linha de ruptura. A CF/88 garante o direito de propriedade, mas só o garante se a propriedade cumprir a sua função social, princípio autoaplicável, previsto no Artigo 5º, incisos XXII e XXIII, e no Artigo 170, incisos I e III. Segundo Bercovici (2005, 147), houve uma mudança de mentalidade, deixando o direito de propriedade de ser absoluto. Segundo o autor, a função social da propriedade não tem inspiração socialista, mas é antes um conceito apropriado ao regime econômico capitalista, que legitima o lucro e a propriedade privada, desde que exercida dentro do interesse geral, estabelecidos em parâmetros constitucionais.

De acordo com a Constituição de 1988, a função social da propriedade urbana deverá ser exercida por meio do plano diretor municipal e seus instrumentos. O Artigo 182 define que o plano diretor é o instrumento obrigatório para o município executar sua política urbana e garantir que a propriedade urbana tenha função social. Nele, devem ser identificadas as áreas urbanas consideradas subutilizadas e não utilizadas, as quais ficarão sujeitas à aplicação de instrumentos urbanísticos que as façam cumprir sua função social. Da mesma forma, o plano diretor é requisito para o poder público municipal aplicar, de forma sucessiva, o parcelamento ou edificação compulsórios, a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo e a “desapropriação-sanção”.

## **4 O PERÍODO PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988**

### **4.1 O quadro legal e institucional**

No fim dos anos 1980, as atividades do CNDU são extintas gradativamente, frente à crise econômica que reduziu os investimentos federais na área de desenvolvimento urbano. Em 1989, o MBES foi extinto, em uma tentativa de estabilizar a economia e reduzir a máquina administrativa federal, retornando os seus órgãos para o Minter. O Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) foi vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência Social. Os órgãos ligados às áreas urbana, regional e de meio



ambiente se encontravam reunidos em um mesmo ministério; no entanto, isso não favoreceu uma articulação voltada para o fortalecimento da política de desenvolvimento urbano (SOUZA, 1992).

Em 1990, foi novamente reestruturada a administração federal, sendo extintos o Minter e vários órgãos vinculados a ele – CNDU, Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC) e Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS). As funções do Minter deram origem à Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) e à Secretaria de Meio Ambiente (Sema), ambas ligadas à Presidência da República e ao Ministério de Assistência Social (MAS). Este último foi incumbido de atuar nas áreas de assistência social, defesa civil, desenvolvimento urbano – saneamento básico e habitação –, fixação da população, ocupação do território e migrações internas (SOUZA, 1992). Sua estrutura abrangeu o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), a Secretaria Nacional de Promoção Social (SNPS), a Secretaria Especial de Defesa Civil (SEDC), a Coordenação Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde), a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) e a Secretaria Nacional de Saneamento (SNS), além de se vincularem a ele a Fundação Brasileira de Assistência (LBA) e a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (CBIA).

A elaboração das diretrizes da Política Nacional de Habitação foi atribuição da SNH, para analisar e coordenar os programas e projetos habitacionais, além de avaliar seus resultados. De forma semelhante, as diretrizes para a Política Nacional de Saneamento ficaram a cargo da SNS, à qual competia sua definição e seus instrumentos normativos.

A Caixa Econômica Federal é vinculada ao Ministério de Economia, Fazenda e Planejamento, e o MAS é o responsável pela aplicação do FGTS em planos e programas estaduais e municipais de habitação e saneamento. Além disso, “o Conselho Curador do FGTS é responsável pela formulação de critérios para a aplicação dos recursos do Fundo” (SOUZA, 1992). Ademais, a crise econômica e política neste período contribuiu, ainda mais, para desarticular os órgãos de promoção do desenvolvimento em âmbito federal.

De forma distinta do que ocorria no Poder Executivo, no Congresso Nacional havia um ambiente de debate e proposição sobre as questões urbanas e os instrumentos urbanísticos, com a tramitação de diversos projetos de lei destinados a estabelecer uma política urbana para o país e a criar institutos jurídicos para o desenvolvimento urbano, visando regulamentar a Constituição de 1988 (SOUZA, 1992). O aperfeiçoamento da legislação urbanística do Brasil contou com ações estratégicas e inovadoras do CNDU, que teve relevante papel ao propor estudos sobre direito urbanístico e elaborar o Projeto de Lei nº 775, em 1983. Este projeto estabeleceu as diretrizes gerais e desenvolvimento urbano e delineou o arcabouço jurídico do desenvolvimento urbano, sendo a base para todos os demais projetos de lei que resultaram no Estatuto da Cidade – lei federal de 2001.

#### 4.2 Política de desenvolvimento urbano – Novos condicionantes

O *fortalecimento dos municípios resultante da ampliação das condições de autonomia jurídica, política e financeira* e os direitos e deveres instituídos pela Constituição de 1988 contribuíram, a partir dos anos 1990, para uma mudança no *conteúdo* e na *esfera de gestão das políticas públicas de desenvolvimento urbano* em âmbito institucional e legal (SAULE, 1999). Esta mudança ocorreu principalmente nos municípios, uma vez que a União restringiu a sua atuação às diretrizes gerais de desenvolvimento urbano, e ao município coube a execução da política urbana, tendo *na figura do plano diretor o seu principal instrumento*. A União, os estados e os municípios passaram a compartilhar a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, e a União e os estados passaram a legislar sobre direito urbanístico.

O advento da Constituição de 1988 resulta no destaque das questões legais e dos instrumentos jurídicos da política urbana. Estes ganham importância com o debate e a proposição de inúmeros projetos de lei de desenvolvimento urbano, no Congresso Nacional, visando regulamentar os dispositivos constitucionais.

Ampliou-se a *politização da questão urbana* com o fortalecimento da organização da sociedade em âmbito nacional por meio dos movimentos populares em defesa do direito à habitação e das questões ambientais. Todos estes fatores, incluindo as eleições municipais, realizadas em 1989 – logo após a promulgação da Carta Constitucional –, e o processo de *descentralização* favoreceram o surgimento de *novas práticas de políticas públicas e de gestão urbana no âmbito municipal e federal*, bem como de um novo conteúdo nas *leis orgânicas e nos planos diretores municipais*. Em âmbito federal, ocorre o enfraquecimento institucional das questões relacionadas ao desenvolvimento urbano e o *fortalecimento dos temas ambientais na agenda do desenvolvimento urbano e nas políticas públicas federais*.

A *politização da questão urbana*, ampliada no processo constituinte, revela-se principalmente pela atuação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). O movimento expressa ideias com ênfase no estímulo à participação da sociedade na gestão municipal, na recuperação pelo poder público da valorização imobiliária, na condição do plano diretor municipal como instrumento de reforma urbana e na preservação do meio ambiente. Estas ideias foram concretizadas na proposta de Emenda Popular apresentada no processo constituinte pelo MNRU, pautado por três princípios básicos que influenciaram a agenda urbana a partir dos anos 1990: *i) função social da propriedade e da cidade; ii) direito à cidadania; e iii) gestão democrática da cidade*.

A *descentralização* do processo decisório e de repartição das receitas em favor dos municípios influenciou fortemente na elaboração das políticas de desenvolvimento urbano. No sistema federativo da Constituição de 1988, instituiu-se o princípio da subsidiariedade, no qual compete à União o interesse público que afeta a população de dois ou mais estados, e o interesse nacional ou regional supraestadual; aos estados, o interesse público que afeta a população de dois ou mais municípios; o interesse estadual ou intermunicipal – inclusive o regional intermunicipal; e aos municípios, o interesse público local, que afeta a população do respectivo território: urbano e rural. Desta forma, a hierarquia de interesses públicos não poderia prejudicar a autonomia dos entes federativos de menor território (LOMAR, 2008). Os estados e os municípios passam a arrecadar tributos que antes eram de competência da União e tiveram suas participações ampliadas.

*As novas práticas de políticas públicas de desenvolvimento urbano e de gestão no âmbito municipal inauguram uma nova era nas políticas e na gestão urbana.* Estas iniciativas foram resultado da descentralização do processo decisório para os municípios, refletindo-se na ampliação dos agentes sociais na gestão urbana municipal e no *formato de projetos* de desenvolvimento urbano integrado, incorporando diferentes setores da sociedade e componentes – habitação, meio ambiente, geração de emprego e renda, saúde, e outros. *As parcerias público-privadas* e os *consórcios* intermunicipais vêm a se constituir em elementos de fortalecimento dos projetos de desenvolvimento urbano nas cidades, ampliando os seus benefícios. *A participação da comunidade* nos projetos de desenvolvimento urbano constitui um componente de fortalecimento e de democratização das políticas públicas urbanas.

O *fortalecimento das questões ambientais* ocorre na esfera institucional e legal, e no reconhecimento da questão ambiental-urbana. A Constituição de 1988 também destina um capítulo específico para o meio ambiente, e seus preceitos resultaram na efetivação da responsabilidade dos entes federados frente aos princípios da sustentabilidade, sendo estabelecido o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – Rio 92 e a participação ativa dos movimentos ambientalistas contribuíram, ainda mais, para a inserção ambiental nas políticas urbanas. Destaca-se o fortalecimento institucional da questão ambiental, iniciado em 1981, com a instituição da política nacional de meio ambiente, pela Lei nº 6.938/1981, e a organização do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), com o estabelecimento de seus instrumentos institucionais, operacionais, legais e normativos. Foram criadas instituições no âmbito federal, e o estabelecimento da Agenda 21 – com um capítulo específico sobre os assentamentos humanos – reforçou ainda mais a importância do meio ambiente na agenda governamental e urbana.

### 4.3 Plano diretor – Instrumento básico da política urbana

Após doze anos da promulgação da Constituição Federal, ocorre a regulamentação dos Artigos 182 e 183 da CF por meio da *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade*.

O capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade estabelecem os objetivos e as diretrizes gerais da política urbana nas esferas federal, estadual e municipal. O Estatuto da Cidade trata também dos dispositivos e instrumentos jurídicos do desenvolvimento urbano, da obrigatoriedade e do conteúdo mínimo do plano diretor e dos instrumentos da gestão democrática da cidade.

Conforme o Estatuto da Cidade, para o estabelecimento das normas e instrumentos do plano diretor (Art. 39), o município deve observar os princípios constitucionais da política urbana e as diretrizes gerais desta política previstas em seu Artigo 2º.

São as seguintes as diretrizes gerais da política urbana (Art. 2º):

- Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.
- Gestão democrática, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.
- Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas.
- Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.
- Recuperação dos investimentos do poder público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos, regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Assim, constituem os princípios constitucionais fundamentais norteadores do plano diretor: a função social da propriedade; o desenvolvimento sustentável; as funções sociais da cidade; a igualdade e a justiça social; e a participação popular.

Para que a função social da propriedade seja efetivamente cumprida, o Estatuto da Cidade aponta que, para a adequada ordenação e controle do uso do solo, devem ser evitadas (Artigo 2º, inciso VI): *i*) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; *ii*) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; *iii*) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; *iv*) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; *v*) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; *vi*) a deterioração das áreas urbanizadas; e *vii*) a poluição e a degradação ambiental.

Também são definidos pelo plano diretor os critérios para a utilização dos instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade, como a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, o direito de preempção, a transferência do direito de construir e as Zonas Especiais de Interesse Social.

O plano diretor e os instrumentos urbanísticos por ele definidos visam estabelecer um uso racional do solo urbano, disciplinando-o segundo o interesse coletivo e a garantia do bem-estar dos urbanitas. Regulando as funções urbanas, estabelecendo um zoneamento adequado, evitando a expansão desordenada do tecido urbano e proporcionando a ocupação das áreas subutilizadas e não utilizadas, o plano diretor deve dar condições para um crescimento harmonioso da cidade, atendendo à adequada localização das zonas urbanas, à demanda habitacional, à otimização dos transportes e da mobilidade urbana e aos requisitos de um meio ambiente saudável.

Para a aplicação e aprovação do plano diretor, são estabelecidos os seguintes requisitos (Art. 40):

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporarem as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

O Estatuto da Cidade dispõe ainda sobre os mecanismos de participação popular no plano diretor e, conforme o § 4º do Artigo 40, determina que, no processo de sua elaboração e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

A obrigatoriedade de elaboração de planos diretores é para municípios acima de 20 mil habitantes ou com características específicas, conforme presente no Estatuto da Cidade. Desta forma, 1.682 municípios devem elaborar e atualizar os seus planos diretores.

É a partir da segunda metade dos anos 1990 que os planos diretores passam a incorporar os instrumentos estabelecidos na Constituição de 1988.

#### 4.4 Política de desenvolvimento urbano municipal

O Ministério das Cidades – com atribuições nas áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e gestão urbana –, criado em 2003, e o Conselho das Cidades, instituído em 2004, constituem, junto com a Caixa Econômica Federal, os principais instrumentos institucionais na área do desenvolvimento urbano. Para a implementação dos planos diretores municipais, o Ministério das Cidades executa o programa de fortalecimento da gestão municipal urbana. Este programa visa apoiar os estados e os municípios na modernização do seu aparato institucional, na implementação dos instrumentos preconizados no Estatuto da Cidade, na elaboração de planos diretores e na capacitação de equipes técnicas e atores sociais sobre legislação e gestão urbanística e ambiental, com vistas ao aperfeiçoamento do planejamento e da gestão urbana.

Com os novos preceitos constitucionais, as administrações municipais iniciam um processo de atuação nas políticas urbanas de parceria com os diversos setores da sociedade e a participação da comunidade *na elaboração e execução de projetos de desenvolvimento urbano e demais políticas públicas*. Outro instrumento que passou a influenciar técnicos e administradores municipais na elaboração de políticas, planos e projetos é a *Agenda Habitat*, resultado da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), elaborada pelos governos dos países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) para a adoção de uma nova agenda de política urbana fundada em princípios de *cidadania, participação e parcerias*. Os governos dos países também elaboram os planos de ação, que passaram a se constituir em compromisso e proposta da política urbana em âmbito nacional.

A Habitat II, realizada em 1996, adotou dois objetivos: moradia adequada para todos e desenvolvimento dos assentamentos humanos em um mundo em urbanização. A Agenda Habitat, norteada pelos princípios de equidade, erradicação da pobreza, desenvolvimento sustentável, qualidade de vida, fortalecimento da família, cidadania, participação, solidariedade e promoção da saúde humana e ambiental, também estimula ações conjuntas de governos e sociedade por meio de *cooperação e parcerias* em todos os níveis, influenciando e convocando as diferentes esferas de governo dos países a adotar uma nova

agenda de política urbana. Estes princípios também contribuem para a formulação de práticas pelas administrações municipais, envolvendo a comunidade e os diversos setores da sociedade. As políticas de desenvolvimento urbano formuladas pelos municípios revelam a importância das práticas municipais e sua abordagem na adoção de parceria e de cooperação com o estabelecimento de formas criativas de gestão local.

Diversas iniciativas para a seleção de práticas inovadoras foram disseminadas no país, promovidas por instituições governamentais e não governamentais, especialmente a partir dos anos 1990.<sup>3</sup> As práticas selecionadas pelo governo brasileiro para o Relatório Nacional da Conferência Habitat II já revelavam esta abordagem na administração municipal e em diferentes políticas públicas.

Novos arranjos na área de consórcios e da articulação municipal são estabelecidos nos anos 1990, mediante ações envolvendo várias prefeituras e representantes da sociedade civil, inclusive com a formalização de convênios com os órgãos estaduais. Foram firmados diversos consórcios nas áreas de recursos hídricos nos Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Espírito Santo e Ceará, bem como consórcios intermunicipais de bacia, e os comitês de bacia hidrográfica. Foram instituídos consórcios em saúde – para evitar a subutilização de equipamentos e recursos humanos de cada município e melhorar o atendimento ao cidadão – e consórcios intermunicipais de cultura (Campinas/SP).

Programas e projetos inovadores de desenvolvimento urbano e social são executados nas áreas pobres das cidades. Por exemplo, o Projeto Ação Integrada nos Bolsões de Pobreza Urbana (Ipatinga/MG, 1997), as Cooperativas de Catadores de Papel (São Paulo/SP, 1992), mediante parceria entre prefeitura e cooperados para resgatar a cidadania e reduzir gastos com resíduos, e o Crédito Popular, no Estado do Rio Grande do Sul, em 1995.

Projetos visando a integração de áreas urbanas informais das cidades – favelas, loteamentos clandestinos e outras formas – à cidade formal, como o Favela-Bairro (Rio de Janeiro/RJ, 1994), são disseminados, visando à inserção destas áreas urbanas na “cidade formal”, mediante sua transformação em bairros populares. Programas de desenvolvimento urbano comunitário como o Tá Rebocado (Salvador/BA, 1997), integrando melhoria habitacional, geração de trabalho e renda, educação e cultura, é um bom exemplo. Com a mesma abordagem, muitos projetos de melhorias habitacionais e de capacitação situadas em comunidades de baixa renda foram implementados no país.

---

3. Foram selecionadas diversas práticas municipais para a Conferência do Habitat II em 1996 (FERNANDES, 2003). O BNDES também apoiou a difusão de projetos municipais (PAULICS, 2000).

*No campo do planejamento e da gestão urbana, são estabelecidas iniciativas de aperfeiçoamento da legislação urbanística de regularização de áreas ocupadas pela população de baixa renda, uso, ocupação e parcelamento do solo urbano e de elaboração de projetos habitacionais.* Ressalta-se, por exemplo, o Projeto Condomínios Horizontais (São Paulo/SP, 1994) e o Mais Casas com Novas Leis (São Paulo/SP, executado nos anos 1990), que tinham como finalidade ampliar o acesso da população de baixa renda à terra e diminuir os *custos da habitação*.

As ações nos municípios foram ampliadas visando ao reconhecimento da diversidade de ocupações existentes na cidade, permitindo integrar áreas tradicionalmente marginalizadas e melhorar a qualidade de vida da população mediante a instituição da *Zona Especial de Interesse Social (Zeis)*. Este instrumento de planejamento e gestão urbana objetiva amparar legalmente a flexibilização dos parâmetros urbanísticos quanto ao uso, ocupação e parcelamento do solo, para facilitar a urbanização e a regularização de favelas e assentamentos informais. A partir da ação pioneira em Recife/PE, em 1983, diversos municípios instituíram este instrumento (Diadema/SP, 1993; Campinas/SP, 1996; Porto Alegre/RS, 1999; e Belo Horizonte/MG, nos anos 1990). São ainda difundidas ações de urbanização de favelas integradas a ações de proteção ambiental de favelas nos municípios.

Novos arranjos institucionais com a participação de diferentes segmentos da sociedade para a formulação e execução de projetos na área de habitação, saneamento e transportes urbanos são estabelecidos a partir dos anos 1990. Na área do saneamento, são executados inúmeros projetos para a coleta seletiva e reciclagem de lixo; em transporte urbano são estabelecidos *planos municipais de transportes*, incorporando o planejamento integrado entre transportes, trânsito e sistema viário, visando diminuir o tempo e os custos dos deslocamentos e melhorando a mobilidade urbana. Na área de habitação, programas em parceria com a população são adotados com arranjos alternativos, visando reduzir custos e ampliar o acesso à habitação de baixa renda.

No campo do desenvolvimento econômico, são promovidas medidas de apoio à produção e ao fomento de empreendimentos produtivos, assim como a difusão do empreendedorismo para estimular a formulação de iniciativas autossustentáveis. São também difundidos projetos visando à atração de empresas para o município.

A partir de 1995, o desenvolvimento urbano na esfera federal é revigorado pela criação da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEPURB), vinculada ao Ministério do Planejamento, sendo sucedida pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano (Sedu), vinculada à Presidência da República. Em 2003, é criado o Ministério das Cidades e, em 2004, o Conselho das Cidades, ambos constituindo a atual base institucional do desenvolvimento urbano.



Para o cumprimento dos dispositivos constitucionais e dos instrumentos do Estatuto da Cidade nos municípios, o governo federal atua na promoção da habitação, do saneamento e na melhoria do transporte urbano e está desenvolvendo ações para o fortalecimento da gestão municipal urbana. Tais ações dirigem-se a elaboração de planos diretores municipais; melhoria das condições habitacionais de assentamentos humanos precários; redução de riscos mediante urbanização, e regularização fundiária para integrar áreas urbanas *informais à cidade formal*; promoção da habitação social nas áreas centrais das cidades, e outros.

Na esfera federal, também foram tomadas medidas que fortalecem o planejamento e a gestão municipal, como, por exemplo, a Parceria Público-Privada (Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004) e a Lei de Consórcios (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005).

## 5 DESAFIOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Quanto às ações que devem ser estabelecidas visando ao cumprimento dos preceitos constitucionais referentes ao desenvolvimento urbano, recomenda-se:

- 1) Harmonização dos instrumentos legais, normativos e operacionais da política ambiental e dos instrumentos urbanísticos, visando à promoção de políticas públicas de desenvolvimento urbano e à melhoria das condições de vida nas cidades.
- 2) Consideração explícita nas políticas públicas de desenvolvimento econômico e social das diretrizes da política urbana e de suas repercussões no processo de desenvolvimento do país.
- 3) Necessidade de articulação e compatibilização da política urbana com a política de desenvolvimento regional e de meio ambiente.
- 4) O apoio do governo federal aos estados federados visando ao fortalecimento das entidades metropolitanas para que cumpram o seu papel na rede urbana do país e no enfrentamento das funções públicas de interesse comum.
- 5) Regulamentação do § 1º do Art. 23 da Constituição Federal de 1988, que trata das normas para a cooperação da União, dos estados e dos municípios. A elaboração e a execução da política nacional de desenvolvimento urbano pressupõem mecanismos de articulação e coordenação institucional com os estados e os municípios. A inexistência de tais mecanismos inviabiliza seu exercício de fazer da política urbana uma política de governo, a permear toda atuação governamental.

- 6) Promoção do fortalecimento da rede urbana do país mediante políticas e planos nacionais e regionais de ordenação do território, considerando as diferentes categorias e funcionalidades do sistema de cidades e articulados à política urbana nacional.
- 7) Promoção de programas urbanos integrados em grande escala, incluída a produção de forma progressiva do parcelamento do solo urbano e de lotes urbanizados, visando à contenção da proliferação de estruturas informais de ocupação e de uso do solo urbano e a sustentabilidade ambiental.
- 8) Cumprimento, no âmbito das políticas públicas nacionais, estaduais e municipais de desenvolvimento urbano, das diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) especialmente quanto à:
  - a) simplificação da legislação de uso, parcelamento e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta de lotes e unidades habitacionais;
  - b) isonomia das condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativas ao processo de urbanização, atendido o interesse social; e
  - c) regularização fundiária e urbanização e de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas as condições socioeconômicas da população e as normas ambientais.
- 9) Aperfeiçoar instrumentos de planejamento e gestão urbana mediante a simplificação de procedimentos técnicos e burocráticos, visando à agilização de projetos habitacionais e à melhoria das condições de habitação nas cidades.
- 10) Promover políticas públicas robustas e inovadoras capazes de atender às necessidades habitacionais da população e combater a proliferação da informalidade urbana – favelas, loteamentos clandestinos, cortiços, e outras formas.
- 11) Fortalecer o planejamento e a gestão urbana dos municípios mediante a capacitação técnica e o aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e a gestão do desenvolvimento urbano, visando a simplificação e a adequação destes instrumentos às condições econômicas e sociais da população.
- 12) Inserir a produtividade urbana e a geração de emprego e da renda na agenda das políticas públicas de desenvolvimento urbano com vistas à melhoria das condições de vida da população e das cidades.

- 13) Prever, como diretriz geral, a formulação de diretrizes intermunicipais de desenvolvimento urbano, aprovadas pelos municípios afetados e, após, mediante lei estadual para regiões metropolitanas e aglomerações urbanas específicas.
- 14) Aperfeiçoar a legislação disciplinadora da contribuição de melhoria.
- 15) Aperfeiçoar o consórcio imobiliário, previsto no Art. 46 do Estatuto da Cidade, para permiti-lo, também, em operações urbanas consorciadas e outras intervenções urbanas estratégicas.
- 16) Disciplinar a regularização fundiária na legislação nacional para possibilitar a regularização urbanística, ambiental e fundiária das áreas ocupadas pela população de baixa renda, superando especialmente os obstáculos registrais.
- 17) Formular diretrizes intermunicipais de desenvolvimento urbano.
- 18) Promover uma ampla reforma legal e institucional, visando à urbanização inclusiva. A informalidade tem sido o grande desafio na gestão das cidades brasileiras. No emprego, a informalidade alcança cerca de 50%; nos pequenos e médios negócios, alcança 55%; e, na ocupação do solo urbano, até 60%.

A inadequação social e econômica da regulação urbana e a escassez de programas de acesso à terra e à habitação voltados para a população de baixa renda<sup>4</sup> têm favorecido fortemente a formação de áreas urbanas sem o direito de propriedade da terra e em desacordo com as normas urbanísticas e edilícias, pois a oferta de habitação tem ocorrido, em grande parte, à margem das fontes tradicionais de financiamento. A maioria da população pobre tem tido acesso à habitação por meio da autoconstrução, em áreas urbanas informais, sem assistência direta do setor público e sem a infraestrutura necessária.

A favelização permanece um desafio para a política urbana do país. O déficit habitacional está aumentando no Brasil e concentra-se na população com renda de até três salários mínimos (90,3%, em 2005). Se esta situação permanecer, o risco é que o percentual de áreas informais seja crescente nos próximos anos. Estudos mostram que um fator que agrava ainda mais esta situação é que a informalidade urbana também reduz o incentivo do setor formal para investir em habitação.

---

4. A produção formal de habitação atende a uma pequena parcela da demanda da população de baixa renda. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2007) mostra que aumentou o número de pessoas que habitam nas favelas, sendo 54 milhões o número de pessoas vivendo em condições precárias no país.

O desenvolvimento urbano vem ocorrendo à revelia dos padrões urbanísticos e edilícios. A magnitude da ilegalidade da ocupação do solo urbano nas aglomerações urbanas e nas grandes cidades do país não pode prescindir do estabelecimento de instrumental que vise apoiar a ação pública neste setor. Isto significa dizer que, além de se atuar sobre a oferta de habitações, torna-se imprescindível dotar o poder público de instrumentos que venham superar as dificuldades para a provisão de terra para habitação, serviços públicos e infraestrutura.

Pode-se, portanto, identificar quatro questões estratégicas para as cidades brasileiras:

- 1) Melhorar as condições de vida da população pobre – combate à pobreza e melhoria das condições de vida, visando ao acesso à terra, à habitação e à infraestrutura.
- 2) Promover o desenvolvimento econômico e atrair investimentos para criar empregos.
- 3) Promover a eficiência da infraestrutura e serviços, a melhoria dos equipamentos públicos e comunitários, promover ações e programas integrados de habitação, saneamento, transporte urbano, meio ambiente e de combate à violência urbana, para reduzir o *Custo Brasil*.
- 4) Adequar políticas de desenvolvimento urbano e seus instrumentos de planejamento e gestão (planos diretores, leis de parcelamento urbano, normas, procedimentos e outros) às condições sociais e econômicas da população, para diminuir a informalidade da ocupação do solo urbano, refletir a realidade da dinâmica urbana e a capacidade de pagamento dos cidadãos, superar deficiências legais, melhorar a capacitação técnica e promover a eficiência e a agilidade na gestão urbana.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro de. A questão fundiária. In: SEMINÁRIO HABITAÇÃO E QUESTÃO FUNDIÁRIA. São Paulo, 1999.

BATISTA, Maurício N. **Projeto de política nacional de desenvolvimento urbano**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 1988.

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

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior; Sedu-PR; CEF; Instituto Polis, 2001.

\_\_\_\_\_. Congresso. Senado. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades/Confea, 2008.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL *et al.* **Documento de política nacional de habitação e proposta de projeto de lei**. Brasília: CEF; Ipea; Banco Mundial, 2002.

FELDMAN, Sarah; SOMEKH, Nadia. **A questão urbana no Brasil pós-80**: tendências e perspectivas. Brasília: Ipea, 1998.

FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para municípios**. Rio de Janeiro: Ibam, 2003.

LOMAR, Paulo J. V. **A Constituição de 1988, as políticas públicas e o desenvolvimento urbano**. Apresentação e palestra proferida no Ipea, em 14 de julho de 2008.

MOTTA, Diana M. da. Ipea/CGPU Technical Note. In: WORLD BANK. **Brazil impact evaluation report**. Learning from Best Practices in Five Urban Projects. Operations Evaluation Department. The World Bank, 1997.

MOTTA, Diana M. da; BATISTA, Maurício N. **Projeto de política nacional de desenvolvimento urbano**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 1988.

PAULICS, Veronika. **125 dicas**: idéias para a ação municipal. São Paulo: Polis; BNDES, 2000.

PINTO, Victor C. Regime jurídico do plano diretor. In: FREITAS, José C. de (Coord.). **Temas de direito urbanístico**. São Paulo: Ministério Público/Imprensa Oficial, 2001. v. 3. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/conleg/artigos/politicasocial/RegimeJuridicoPlanoDiretor.pdf>>. Acesso em: 7 maio 2008.

SAULE JÚNIOR, Nelson. (Coord.). **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Instituto Polis Max Limonad, 1999.

SOUZA, Edgar B. de. **O município na Constituição de 1988**. Brasília: Ipea; Iplan, 1989.

SOUZA, Edgar B. de. (Org.) **As políticas federais de desenvolvimento urbano no biênio 1989-1990**. Brasília: Ipea, 1992 (Texto para Discussão, n. 282).

STEINBERGER, Marília; BRUNA, Gilda. Cidades médias, elos do urbano regional e do público-privado. In: THOMPSON, Almeida; SERRA, Rodrigo V. **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.

## 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.<sup>1</sup> 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”.<sup>2</sup>

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 propriedade<sup>3</sup> e a gestão democrática e participativa da cidade.<sup>4</sup> 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 – Zeis<sup>5</sup>), considerada pelo UN-Habitat como prerrogativa básica contra despejos forçados.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> As pessoas residentes em setores especiais de aglomerados subnormais<sup>8</sup> foram usadas como *proxy* para favelas, e os residentes em domicílios urbanos do tipo cômodo<sup>9</sup> como *proxy* para cortiços. A população com insegurança da posse foi estimada com base no número de moradores urbanos com irregularidade fundiária.<sup>10</sup>

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;<sup>11</sup>

---

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).<sup>12</sup>

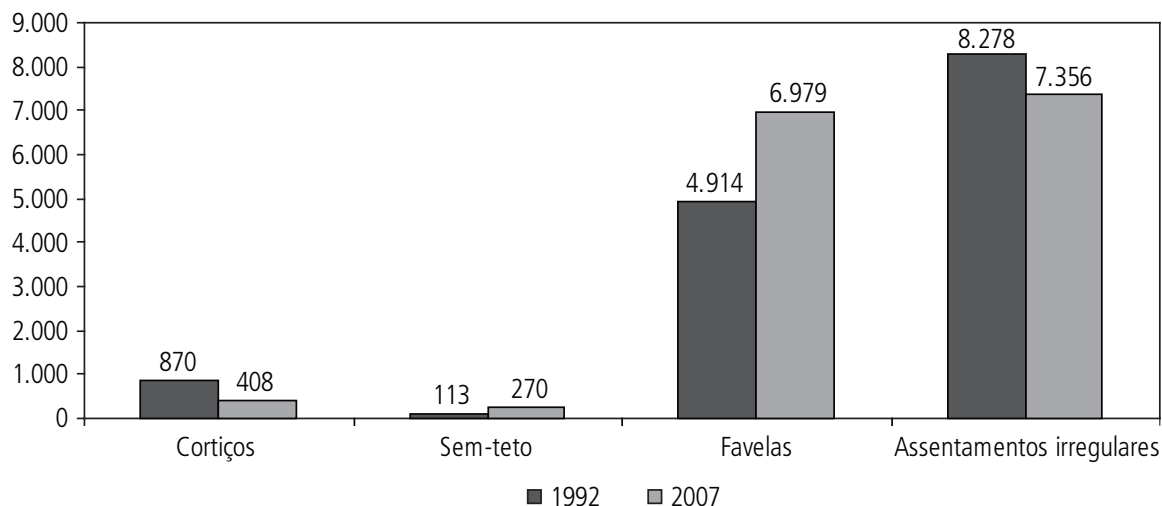
A análise dos indicadores mostra que houve uma sensível melhoria nas condições de moradia da população brasileira residente em áreas urbanas entre 1992 e 2007, pois treze dos quinze indicadores utilizados apresentaram *performance* positiva. Os indicadores de saneamento básico apresentaram os melhores 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.<sup>13</sup> Somam-se a estas ações a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo (PDP),<sup>14</sup> 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.

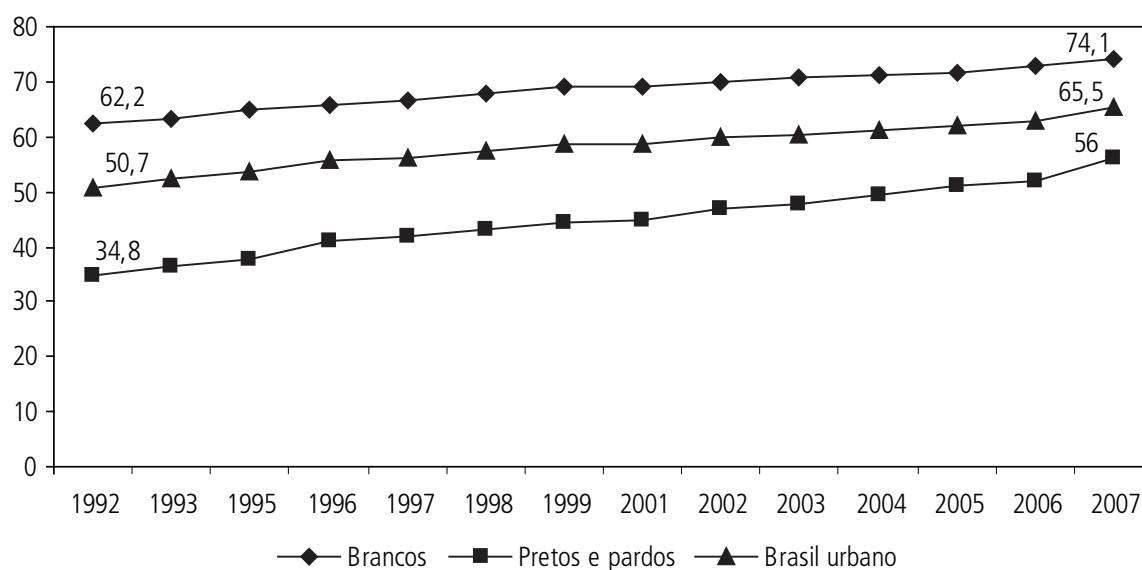


Cidades<sup>15</sup> e a criação do Conselho das Cidades,<sup>16</sup> entre outras iniciativas importantes capitaneadas pelo Ministério das Cidades, criado em janeiro de 2003.

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.

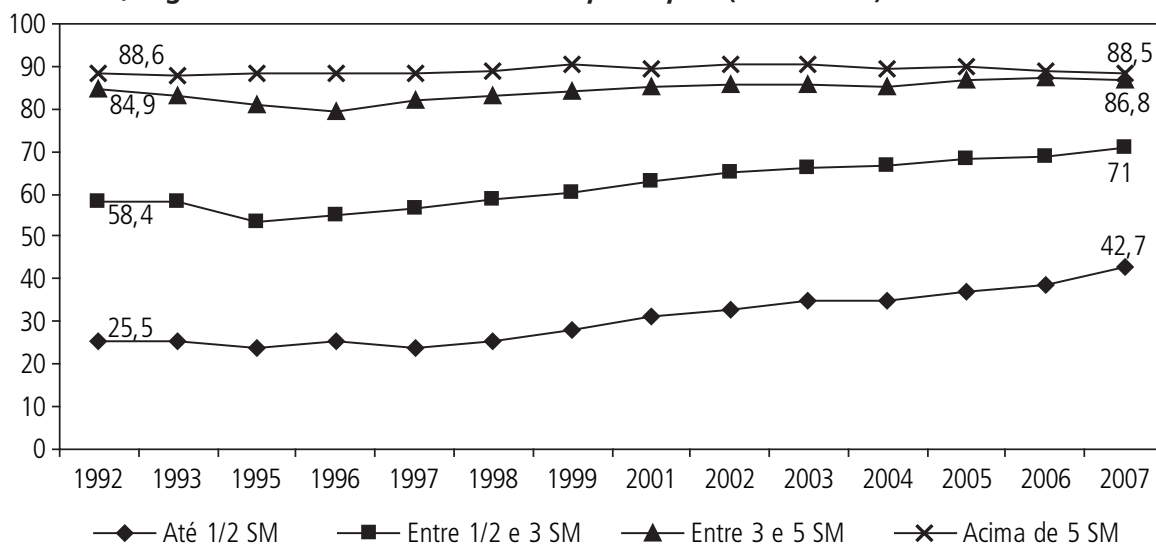
Entre a população pobre, que ganha até meio salário mínimo *per capita*, o grau de adequação habitacional é de apenas 25,5%, ao passo que 88,5% da população que ganha mais de cinco salários mínimos *per capita* vivem em domicílios com condições de moradia adequadas (ver gráfico 3).

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)

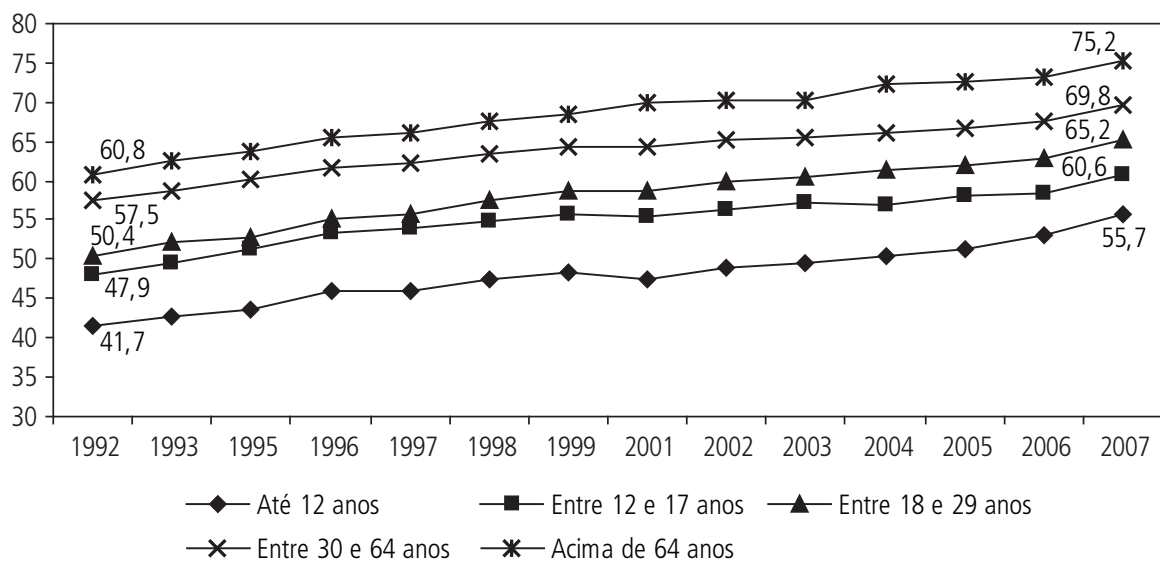


Fonte: Ipea/Dirur a partir de microdados da PNAD/IBGE, 1992 e 2007.

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)

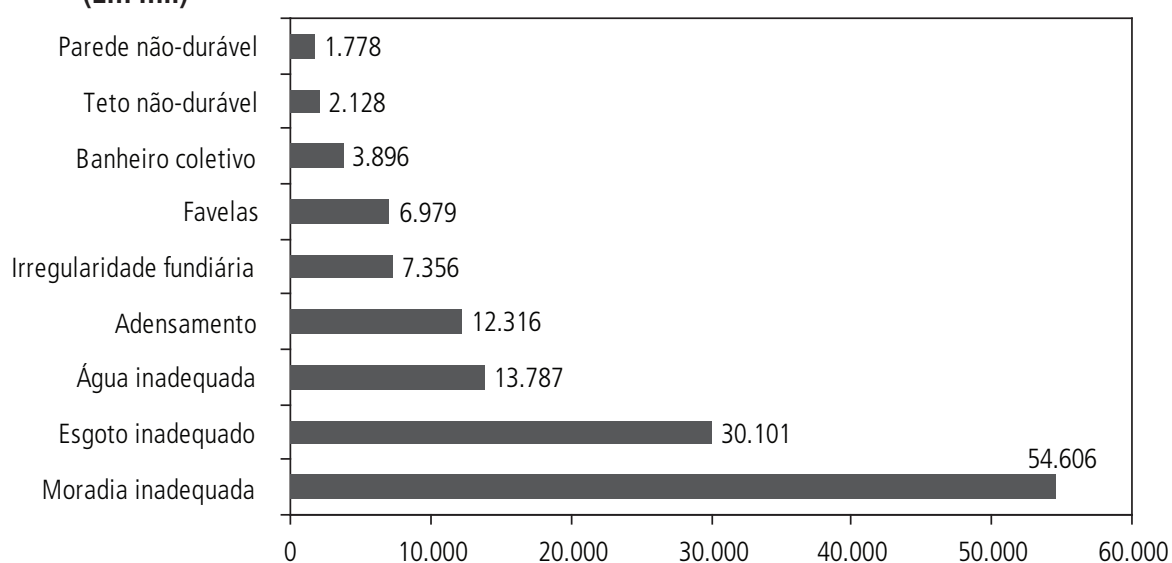


Fonte: Ipea/Dirur a partir de microdados da PNAD/IBGE, 1992 e 2007.

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 (Serfhau)/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.<sup>17</sup> 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

---

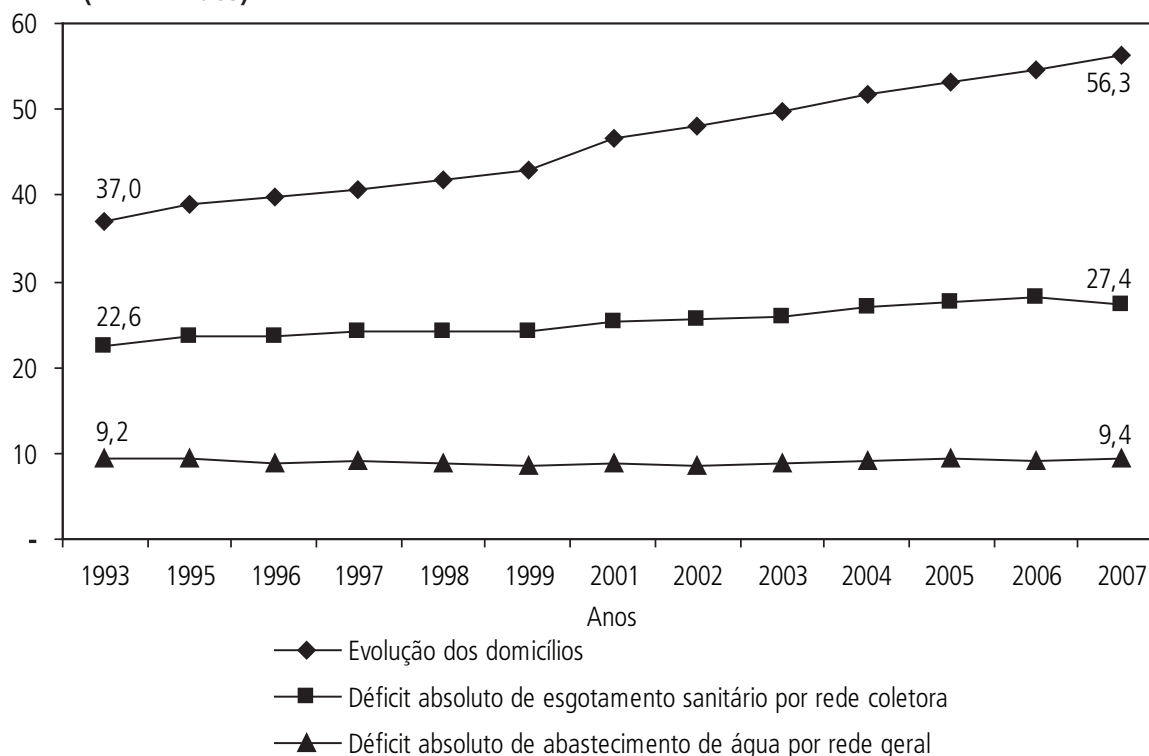
17. De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), a ausência de água potável e de tratamento de esgotos é responsável direta e indiretamente por cerca de 80% das doenças e 65% das internações hospitalares do país.

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.<sup>18</sup>

---

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.<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup>

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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

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;<sup>25</sup> 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 estadual<sup>26</sup> para um consórcio<sup>27</sup> 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 Cide<sup>28</sup> 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.

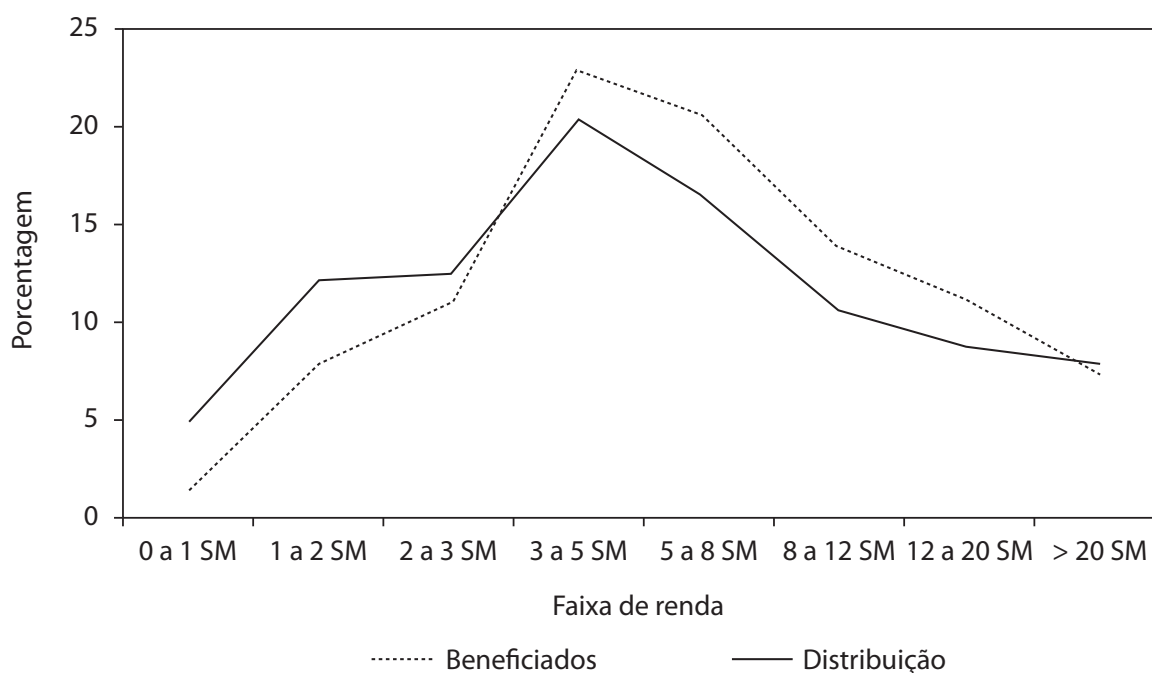
28. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível.

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.<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup>

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)<sup>31</sup> 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
<b>Total</b>	<b>1,53</b>	<b>1,51</b>	<b>1,54</b>	<b>1,55</b>	<b>1,58</b>

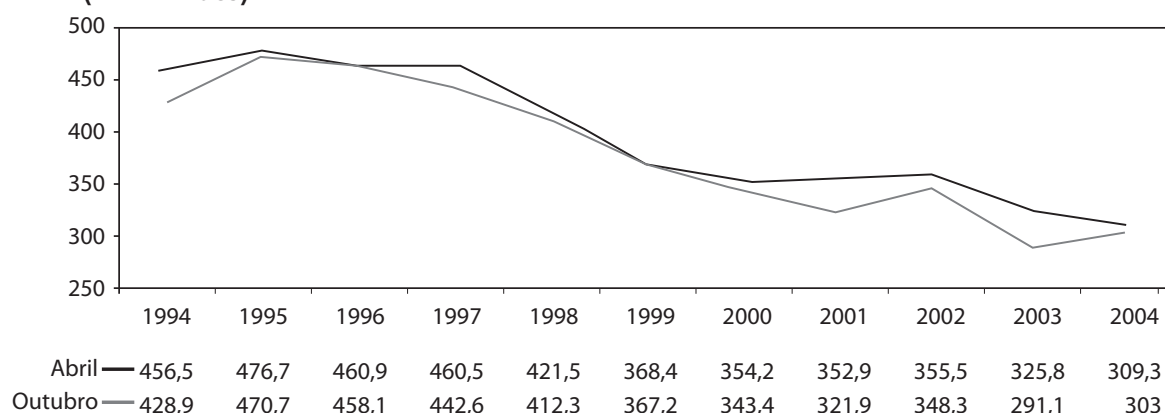
Fonte: ANTP/Sistema de Informações da Mobilidade Urbana.

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,<sup>32</sup> 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 estabeleceria 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,<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup> 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 menores<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup> 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](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.



## A CF/88 E O MEIO AMBIENTE

José Aroudo Mota\*

Geraldo Sandoval Góes\*\*

Jefferson Lorencini Gazoni\*\*\*

José Maria Reganhan\*\*\*

Marcelo Teixeira da Silveira\*\*\*

### 1 INTRODUÇÃO

No constitucionalismo brasileiro, a Constituição de 1988 (CF/88) é inovadora no aspecto da abrangência da questão ambiental. Temas relacionados ao meio ambiente foram objeto do poder constituinte originário em todas as constituições da República; somente a Constituição de 1824 não faz alusão a este tema, porém deixando ao legislador infraconstitucional o ordenamento jurídico de assuntos relacionados ao meio ambiente por meio do instituto das Posturas Municipais. O direito constitucional comparado vertical ensina que a Constituição de 1891 foi a primeira constituição a trazer para o topo do ordenamento jurídico os temas ambientais. A primeira carta republicana, em seu Artigo 24, destinava à União a competência legislativa material sobre minas e terras.

O Artigo 5º, inciso XIX, alínea “i”, da Constituição promulgada em 1934 dispunha que caberia à União legislar sobre bens de domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, água, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e sua exploração. Já a Constituição promulgada em 1937, atribuía à União, no Artigo 16, inciso XIV, a competência privativa sobre os bens de domínio federal, minas, metalurgia, energia hidráulica, águas, florestas, caça e pesca e sua exploração.

Para muitos constitucionalistas, a Constituição de 1946 insere como norma constitucional a proteção ao meio ambiente natural. Segundo José Afonso da Silva (2006), esta Carta, ao determinar, em seu Artigo 5º, inciso XV, alínea “i”, que competia à União legislar sobre riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, florestas, caça e pesca, permitiu a elaboração de leis como o Código Florestal, o Código de Águas e o Código de Pesca.

---

\* Técnico da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) do Ipea. *E-mail:* jose.mota@ipea.gov.br.

\*\* Gestor em Políticas Públicas, cedido à Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) do Ipea. *E-mail:* geraldo.goes@ipea.gov.br.

\*\*\* Bolsistas do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD/Dirur) do Ipea. *E-mails:* jefferson.gazoni@ipea.gov.br, jose.reganhan@ipea.gov.br e marcelo.silveira@ipea.gov.br.

De acordo com Paulo de Bessa Antunes (2008), a Constituição Federal de 1967 estabeleceu, em seu Artigo 8º, inciso XII, como competência da União organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações; explorar diretamente ou mediante concessão os serviços e instalações de energia elétrica de qualquer origem ou natureza; legislar sobre direito agrário; elaborar normas gerais de segurança e proteção da saúde; e legislar sobre águas e energia elétrica.

Como visto, temas relacionados ao meio ambiente não são de todo alienígenas ao ordenamento jurídico brasileiro. A grande inovação jurídica será a dimensão com que a questão ambiental é tratada na Carta Magna de 1988, que irá recepcionar vários institutos e procedimentos das diversas convenções mundiais ambientais ocorridas antes da Assembleia Nacional Constituinte.

## 2 O MEIO AMBIENTE E AS COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Esta seção objetiva analisar a repartição das competências constitucionais em matéria ambiental, no texto da Constituição Federal de 1988. Para tanto, está organizada como se segue: *i)* definições conceituais e classificatórias das competências; *ii)* descrição de regras gerais relativas ao meio ambiente; *iii)* descrição das competências ambientais; *iv)* aspectos conflitivos relacionados à repartição das referidas competências; e *v)* situação dos projetos de lei complementares na Câmara dos Deputados.

O contexto mais geral em que se insere o meio ambiente, ao se analisar as competências dos entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios), são os chamados *princípios constitucionais fundamentais*, expressos nos Artigos 1º e 2º e no Artigo 3º, incisos II e III (garantir o *desenvolvimento nacional*, erradicar a pobreza e a marginalização e *reduzir as desigualdades sociais e regionais*) da nova Carta Magna.<sup>1</sup>

Mesmo que haja o destaque dado pelo Capítulo VI, Do Meio Ambiente, Artigo 225, a dimensão ambiental na CF/88 está subordinada aos princípios constitucionais fundamentais, principalmente ao que prega o Artigo 3º, que para entender melhor, quer dizer, que o meio ambiente é um insumo estrito do desenvolvimento (econômico) nacional e do desenvolvimento (econômico) regional.

Antes de analisar a atribuição que a CF/88 define para as competências para todos os entes federados, entende-se aqui como competência “a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades para realizar suas funções” (SILVA *apud* MORAES, 2003, p. 287).

---

1. Para uma discussão informada, ver Bercovici (2003, p. 291-295).

O princípio que orienta a distribuição das competências em um Estado Federal é a predominância de interesse: União (geral), estados (regional), municípios (local) e Distrito Federal (regional + local).

Os juristas, em sua atividade de desenvolver taxonomias para competências, diferenciam-se. Aqui será usada a classificação de competências apresentada por Moraes (2003, p. 288, 293), que as separa em competências administrativas e competências legislativas.

Em relação ao meio ambiente, além das competências atribuídas a cada ente federado, a CF/88 reserva *regras gerais*, distribuídas ao longo de seu texto, em relação:

- 1) *À função social da empresa rural*, Artigo 186, inciso II (a função social é cumprida quando a empresa rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente).
- 2) *Ao meio ambiente de trabalho*, Artigo 200, inciso VIII (ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: *colaborar na proteção do meio ambiente*, nele compreendido o *do trabalho*).
- 3) *Ao meio ambiente cultural*, Artigo 216, inciso V (constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, *ecológico* e científico).
- 4) *Ao meio ambiente natural*, Artigo 225, *caput* (todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações).

Além das regras mais gerais, a CF/88 prevê uma *regra de garantia de proteção ao meio ambiente*, dado pelo Artigo 5º, inciso LXXIII (grifo nosso):

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: *qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que se vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.*

A repartição das competências administrativas na CF/88, em relação ao meio ambiente, é realizada em dois tipos: competências administrativas exclusivas e competências administrativas comuns.

As *competências administrativas exclusivas da União* referem-se ao Artigo 21, incisos IX (elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social); XII (explorar, diretamente ou mediante concessão ou permissão: os serviços e instalações de energia elétrica e aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos); XVIII (planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e inundações); XIX (instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seus usos); XX (instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos).

As *competências administrativas exclusivas dos estados* são relacionadas ao Artigo 25, § 1º (são reservadas aos estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição), que incidem também na área ambiental.

Já em relação aos municípios, a possibilidade *ação administrativa exclusiva* em termos ambientais é dada pelo Artigo 30, inciso VIII (compete ao município: promover, no que lhe couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano).

As *competências administrativas comuns* – cumulativas ou paraleladas – da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios são definidas pelo Artigo 23, incisos III, VI e VII (é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios: proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, *as paisagens naturais notáveis* e os sítios arqueológicos; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora).

Já as *competências legislativas* em matéria ambiental na CF/88 dividem-se em: privativa, de delegação de competência e concorrente.

As competências legislativas privativas da União estão definidas no Artigo 22, incisos IV, XII XIV, XXVI: “Compete privativamente à União legislar sobre: águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; populações indígenas; atividades nucleares de qualquer natureza”.

A competência legislativa de delegação da União aos estados refere-se ao Artigo 22, parágrafo único (leis complementares fixarão normas para a cooperação

entre União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional).<sup>2</sup>

As competências legislativas concorrentes da União, dos estados e do Distrito Federal são descritas no Artigo 24, incisos VI, VII, VIII:

Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico).<sup>3</sup>

Quanto aos *problemas* e *conflitos* já observados, na análise da relação entre as competências dos entes federados e entre a CF/88 e a legislação infraconstitucional, pelos estudiosos da matéria, estes podem ser observados em Araújo (2005), Capelli (2002) e Marques (2006).

Capelli (2002), ao fazer uma análise crítica do Sistema Nacional de Meio Ambiente apresenta: *i*) problemas e conflitos relacionados às competências administrativas comuns entre os entes federados; *ii*) conflitos administrativos na implementação da fiscalização e aplicação da legislação de crimes ambientais entre União e estados; *iii*) críticas remetidas pelo meio jurídico ambiental à função legislativa do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama); e *iv*) conflito no processo de licenciamento ambiental entre União e estados, ocorrido no Estado do Rio Grande do Sul.

Para se entender mais claramente, alguns exemplos são necessários. No item “*i*”, o conflito foi gerado pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, que introduz em um parágrafo único, no Artigo 23, a definição da necessidade de leis complementares regulamentarem a cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios na execução da política ambiental (princípio do federalismo cooperativo). No item “*ii*”, o exemplo mais emblemático é o conflito recente ocorrido em janeiro 2001, em que a Petrobras foi responsável pelo derramamento de milhões de litros de petróleo na Baía de Guanabara, e posteriormente, em julho do mesmo ano, um novo derramamento da Refinaria de Araucária no rio Barigui, afluente do rio Iguaçu, que nasce em Curitiba e passa por várias partes da Região Metropolitana de Curitiba.

---

2. Desde a inclusão deste parágrafo no Artigo 23, pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, não se promulgou uma lei complementar que regulamentasse a cooperação entre tais entes federados. Mesmo não sendo consenso entre os juristas, tal carência gera uma ausência de cooperação, ou uma duplicação de ações que, no limite extremo, geram problemas e conflitos judiciais entre os citados entes federados. Uma análise dos problemas e conflitos existentes na análise das competências ambientais entre os entes federados no âmbito da CF/88 e na relação entre a normatividade da Carta Magna e a legislação infraconstitucional será exposta a seguir.

3. Conforme seu parágrafo 1º: observe-se que, em termos de legislação concorrente, a competência da União dar-se-á estabelecendo normas gerais. Mesmo assim o seu segundo parágrafo adverte que, mesmo a União promulgando leis gerais, os estados exercerão competência legislativa suplementar. Por seu turno, o terceiro parágrafo define que, mesmo inexistindo lei federal sobre normas gerais, os estados exercerão a competência legislativa plena.

O conflito existente é que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) multou a Petrobras pelo acidente ambiental no Rio de Janeiro em R\$ 50 mil e o Instituto Ambiental do Paraná (IAP) multou-a novamente no mesmo valor. Tal incidência gerou um processo de judicialização,<sup>4</sup> isto é, uma contenda judicial entre a União (Ibama) e o Estado do Paraná (IAP), que ainda se estende no Poder Judiciário. As críticas remetidas à função normativa do Conama, item “*iii*”, fundamentam-se no aspecto que o citado órgão do Poder Executivo federal, segundo os juristas, atua inconstitucionalmente ao legislar. Já o caso do conflito entre o Rio Grande do Sul e a União, refere-se ao fato de o Ibama negar-se a aceitar que parte das medidas compensatórias devidas ao licenciamento da hidrelétrica de Itá se revertissem para unidades de conservação estaduais sob o argumento que o licenciamento era federal.

Marques (2006), ao analisar os impasses na integração e descentralização da política nacional de meio ambiente, cita: *i*) a ausência da lei complementar para o Artigo 23 da CF/88 (já citado na nota 2); *ii*) a crise de confiança e desconfiança quanto à ausência da presença do Estado em regiões como a Amazônia, a qual é referenciada como uma das causas no avanço do arco do desflorestamento; *iii*) o comprometimento do poder político, derivado do envolvimento político dos gestores ambientais locais com a elite, comprometendo a lisura do licenciamento, a fiscalização e o monitoramento ambiental; *iv*) a dependência financeira do licenciamento ambiental, em que os gestores ambientais se tornam dependentes dos recursos arrecadados no licenciamento das atividades poluidoras, dos esforços de fiscalização e da compensação ambiental, passaram a ser utilizados na manutenção da estrutura administrativa; e *v*) a perda do poder institucional e afirmação de interesses regionais, dado que os administradores públicos temem que a descentralização resulte na redução da capacidade de influir nas decisões, levando a um esvaziamento político e técnico do órgão ambiental.

Por seu turno, Araújo (2005), em sua análise sobre a distribuição de competências governamentais em relação ao meio ambiente, relaciona os seguintes aspectos: *i*) ocorrência de problemas de judicialização relativo à fiscalização ambiental resultantes das propostas de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adins) 2.422 e 2.451-5, apresentadas ao Supremo Tribunal Federal (STF), pela Confederação Nacional da Indústria e pela Confederação Nacional do Transporte, ambas questionando a Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000, que instituiu a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental; *ii*) o problema institucional do Conama, por sua atuação e inserção no Poder Executivo serem consideradas como falhas administrativas de governo; *iii*) conflitos institucionais entre Ibama, Órgão Estadual de Meio Ambiente (Oema) e Órgão Municipal de Meio Ambiente (Omma),

---

4. Uma explicação mais geral sobre a tendência de judicialização nos Estados Federados modernos pode ser encontrado em Carvalho, 2007, p. 161-179.

principalmente no que se refere à centralização excessiva na esfera federal da aplicação da Lei de Proteção à Fauna (Lei nº 5.197, de 1967); e *iv*) falta de capilaridade do próprio Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) e deficiências de articulação intraorganizacional do Ibama, por trazer conflitos internos das atribuições herdadas no seu nascedouro – por exemplo, Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe) e Superintendência da Borracha (Sudhevea) – e que influenciam até recentemente.

Uma das formas de se resolver parte dos problemas e conflitos de competências entre entes federados em matéria legislativa de política ambiental é a regulamentação ao Artigo 23 da CF/88. Sobre tal regulamentação, podem-se listar projetos de lei complementar (PLPs) que estão na Câmara dos Deputados esperando serem votados: *i*) PLP nº 12/2003, do Deputado José Sarney Filho; *ii*) PLP nº 388/2007, do Ministério do Meio Ambiente; *iii*) revisados pelo PLP nº 127/2007 e pelo substitutivo do Deputado Nilson Pinto, de 29 de dezembro de 2007, que se arvora no direito de ter racionalizado e melhorado todos os anteriores.

### 3 O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO COMO UM DEVER DO ESTADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Encontramo-nos em um período de revisão das práticas humanas frente aos grandes desafios ambientais contemporâneos. É neste meio que se inserem as discussões sobre o direito ambiental, definido como “[...] o sistema de normas e princípios que regem as relações dos seres humanos com os elementos que compõem o ambiente natural” (LEUZINGUER; CUREAU, 2008, p. 1).

Esse sistema é composto por normas e princípios (MILARÉ, 1998). Entre os vários princípios do direito ambiental, o princípio da precaução ocupa atualmente um lugar de destaque nas discussões internacionais sobre a proteção do meio ambiente e vem sendo invocado com frequência em relação a questões de saúde humana e segurança alimentar (CASAGRANDE, 2002).

O termo precaução tem sua origem no termo em latim *praecavere*, que significa literalmente “tomar cuidado antes”. O princípio da precaução considera a necessidade de se agir com cuidado quando há dúvidas ou incertezas sobre o dano que pode ser promovido por uma atividade. Ou seja, a fundamentada suposição de que uma determinada atividade humana possa causar dano ambiental exige providência no sentido de evitá-lo ou minimizá-lo. Esta insuficiência de conhecimento sobre o fenômeno é um dos motivos fundamentais para a inversão do ônus da prova (MARCHESAN; STEIGLEDER; CAPPELLI, 2007), quando ao empreendedor cabe comprovar que sua atividade não é significativamente poluidora.

O princípio da precaução surgiu, segundo Peel (2005) e O’Riordan (1992), na década de 1970, no campo do direito alemão do meio ambiente, e logo se estendeu ao direito internacional quando, em 1972, foi contemplado na Conferência de Estocolmo para o Meio Ambiente, sendo inserido como o Princípio 20 da Declaração de Estocolmo. O princípio da precaução foi abordado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), em 1992, incluído na Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro,<sup>5</sup> e está baseado em uma ética nas relações do homem com o ambiente. Textos como estes (declarações, códigos de conduta etc.) representam um instrumento precursor da adoção de regras jurídicas obrigatórias, pois podem, com o tempo, influenciar ou se transformar em regras para os Estados.

Buscando determinar os contornos do princípio da precaução, no ordenamento jurídico brasileiro, e suas formas de concretização, Silva (2004) solicitou atenção na distinção de ética da precaução e princípio da precaução. Segundo a autora, a ética da precaução pode ser definida como “uma moral universal que objetiva realizar um novo equilíbrio entre o homem e a terra: desenvolvimento sustentável” (p. 84). De outro modo, o princípio da precaução expressa a vontade estatal na condução de políticas relacionadas à proteção contra riscos e gestão de recursos ambientais.

Tanto o princípio como a ética da precaução podem ser concretizados por meio de procedimentos de precaução que implementarão técnicas de precaução, organizando as relações entre a administração e os atores da sociedade civil. Um exemplo citado pela autora é a da exigência de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente.

Não existe hierarquia evidenciada entre os diversos direitos assegurados pela norma constitucional. Todavia, considera-se que, do ponto de vista constitucional, os princípios do direito ambiental são princípios setoriais, ou seja, pertencem ao mesmo ramo do direito. Sendo assim, devem ser submetidos aos princípios constitucionais fundamentais.

A CF/88, em seu Artigo 1º, inciso III, elegeu a dignidade da pessoa humana como um dos princípios fundamentais da República. Assim, pode-se entender que o constituinte originário colocou o homem como o centro das atenções constitucionais e que a proteção ambiental só faz sentido quando em função de promover a dignidade humana.

---

5. Com fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental (Princípio 15).



Mirra (2001, p. 102), abordando a aplicação judicial do princípio da precaução, afirmou que esta requer uma nova postura, visto que há “necessidade de decidirem com base em probabilidades – na noção de probabilidade incluída a ideia de risco sério e fundamentado – para impedir, fazer cessar ou reparar degradações ambientais, abandonando-se o ideal de certeza na apuração da lesividade apontada”. Neste contexto, pode-se afirmar que o princípio da precaução consiste na rejeição da orientação e da visão empresarial e política que por muito tempo prevaleceram.

Como se pode observar, o princípio da precaução define uma nova dimensão da gestão do meio ambiente, na busca de desenvolvimento sustentável e da minimização dos riscos. Em poucas palavras, o não respeito ou não afastamento do perigo que um conjunto de atividades possa vir a causar, tanto para as gerações presentes quanto as futuras, comprometendo o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, constitui um descumprimento do mandamento constitucional.

#### **4 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, O PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR E A REPARAÇÃO DE DANOS AMBIENTAIS**

O princípio do poluidor-pagador é baseado na lei ambiental em que o poluidor deve pagar pelo dano causado ao ambiente natural. Este princípio é considerado mundialmente como um costume regional por causa do forte apoio que recebeu da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da Comunidade Europeia. Entretanto, a lei ambiental internacional menciona pouco sobre este princípio; é sabido apenas que o poluidor deve pagar integralmente o custo da reparação do dano ambiental causado pela poluição por ele gerada.

Segundo De Lucia (2007), o objetivo imediato do princípio do poluidor-pagador é interiorizar as externalidades ambientais das atividades econômicas, de modo que os preços dos produtos e serviços reflitam inteiramente os custos de produção. Bugge (1996) identificou quatro versões do princípio do poluidor-pagador: economicamente, deve promover a eficiência; legalmente, deve promover justiça; promove a harmonização de políticas ambientais internacionais e define como alocar custos em um Estado. Hoje, o princípio do poluidor-pagador é largamente reconhecido nas leis ambientais internacionais e é fundamental nas formulações de políticas ambientais da OCDE e da Comunidade Europeia.

A primeira menção internacional do princípio do poluidor-pagador se deve ao Conselho da OCDE aos países membros, considerando-o aos aspectos econômicos internacionais das políticas ambientais em meados da década de 1970. Este princípio deve ser calculado a partir dos custos da prevenção da poluição e de medidas de controle para incentivar o uso racional dos recursos ambientais escassos e evitar distorções no comércio internacional e nos investimentos.

Segundo esse princípio, o poluidor deve arcar com as despesas de estudos de impacto ambiental e ações decididas por autoridades públicas, a fim de que se assegure sempre o nível aceitável de poluição. A OCDE enfatiza a necessidade da retirada dos subsídios que impediriam poluidores de arcar com os custos da poluição que causaram, incitando, então, que aqueles custos sejam interiorizados nos preços dos produtos e serviços. Isso é referido normalmente como o princípio do poluidor-pagador fraco.

No entanto, o princípio do poluidor-pagador evoluiu para o que é chamado de princípio do poluidor-pagador prolongado. Em 1989, a OCDE incluiu nos custos do princípio do poluidor-pagador a poluição acidental. Nos tópicos de riscos acidentais da poluição, o princípio implica que o operador de uma instalação perigosa deva arcar com os custos de medidas razoáveis, a fim de impedir e controlar a poluição acidental da instalação. Este princípio foi reafirmado na declaração de 1992 na conferência do Rio e é mencionado, também, na Agenda 21 e na cimeira da Rio + 10, em Johannesburgo.

O princípio do poluidor-pagador é hoje um dos princípios fundamentais da política ambiental da Comunidade Europeia. O tratado que institui a Comunidade Europeia, sobre o título XIX Environment, estabelece no Artigo 174.2 que as políticas da comunidade europeia sobre o meio ambiente devam ser baseadas no princípio da precaução e nos princípios que a ação preventiva deve ser tomada, que o dano ao meio ambiente tem como prioridade ser retificado na fonte e que o poluidor deve pagar pela poluição causada. O princípio do poluidor-pagador é reconhecido extensamente como um princípio geral de lei ambiental internacional e mencionado explicitamente ou referido implicitamente em inúmeros acordos ambientais multilaterais (DE LUCIA, 2007).

Ainda segundo De Lucia (2007), o princípio do poluidor-pagador é executado normalmente por duas aproximações diferentes de política: Comando-e-Controle e *Market-based*. As aproximações de Comando-e-Controle incluem padrões de desempenho e da tecnologia. Os instrumentos de *Market-based* incluem impostos da poluição, licenças negociáveis da poluição e rotulagem ambiental, sendo a eliminação dos subsídios uma parte importante da aplicação do princípio do poluidor-pagador.

Internacionalmente, o Protocolo de Kyoto é um exemplo de aplicação do princípio do poluidor-pagador, entre os agentes que têm obrigações de reduzir suas emissões de gases de efeito estufa; estes devem arcar com os custos de reduzir tais emissões poluentes.

Segundo Benjamin (1992), por trás do princípio do poluidor-pagador está à pergunta: quem paga pelos danos ambientais? O Estado – e, a partir dele, todos os contribuintes – ou o próprio poluidor? O objetivo maior é fazer que os agentes que originaram as externalidades assumam os custos impostos a outros agentes, produtores e/ou consumidores. Se for certo que o princípio poluidor-pagador encontra seus fundamentos primordiais na teoria econômica, é por meio do direito ambiental que passa a integrar a ordem jurídica e se torna exigível de todos.

O princípio do poluidor-pagador não se enquadra simplesmente na equação de quem polui tem de pagar. Nele se inclui todos os custos da proteção ambiental, antes e depois da instalação de qualquer tipo de projeto. No Brasil, ainda persiste o descaso das relações entre o homem e os recursos naturais, e a Constituição Federal presume os recursos da natureza como “bem de uso comum do povo”; sendo assim, só podemos entender o princípio do poluidor-pagador como significando a internalização total dos custos causados pela poluição.

Conforme o Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Antônio Benjamin (1992), na jurisprudência brasileira tem-se previsão expressa do princípio do poluidor-pagador. Todavia, falta, no plano da implementação e também no legal, um tratamento adequado à implantação do princípio. A Constituição Federal de 1988 também trata deste princípio, mas sem a amplitude que o tema merece e atualmente possui. Limita-se a impor ao poluidor o dever de reparar os danos causados, sendo esta apenas uma parte daquilo que hoje se entende pelo princípio do poluidor-pagador.

O Artigo 225, § 2º, da Constituição Federal afirma que “Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei”. O mesmo artigo, § 3º, ainda afirma que “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”

Portanto, a Constituição Federal de 1988 já impõe o dever ao poluidor de arcar com os custos da reparação do dano ambiental causado por ele. Dez anos após a implantação da nova Constituição, entra em vigor a Lei nº 9.065/1998, também chamada de Lei de Crimes Ambientais. Esta lei dispõe de medidas administrativas e penais resultantes das condutas e atividades danosas aos recursos naturais. A lei ainda define poluidor como a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.

## 5 A EFETIVIDADE DA POLÍTICA AMBIENTAL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 225, contemplou a dimensão ambiental no atual ordenamento jurídico brasileiro. O citado artigo possui seis parágrafos, sendo o primeiro constituído de sete incisos. A efetividade da norma, isto é, sua capacidade de alterar o estado das coisas é obtida por meio de políticas públicas implementadas pelo Poder Executivo que sejam efetivas, no sentido de que os resultados almejados foram atingidos pela ação governamental. A busca da efetividade deu-se por meio de algumas medidas:

- 1) Efetividade normativa, com a regulamentação do Artigo 225, por meio de vários dispositivos infraconstitucionais, como a Lei nº 9.433/1997, que instituiu o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e a Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).
- 2) Efetividade orçamentária, por meio de créditos e dotações orçamentárias na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), na Lei Orçamentária Anual (LOA) e nos programas do Plano Plurianual (PPA) que forneçam previsibilidade e aporte financeiros para as ações ambientais.
- 3) Efetividade institucional, por meio da articulação de órgãos executivos e deliberativos da administração pública federal e outros entes federativos, com o objetivo de evitar conflitos positivos ou negativos de competências administrativas e legislativas.
- 4) Efetividade técnica dos agentes públicos ou privados envolvidos no processo.
- 5) Efetividade na capacidade de financiamento das políticas públicas ambientais.
- 6) Efetividade dos mecanismos de comando e controle, pelo exercício do poder de polícia.
- 7) Efetividade de conscientização, por meio da educação ambiental.

A seguir, apresentamos a análise de algumas políticas ambientais brasileiras sob a égide da Constituição Federal de 1988.

## 6 OS AVANÇOS NA CRIAÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL A PARTIR DE 1988

Os espaços territoriais especialmente protegidos representam um dos primeiros esforços da humanidade para assegurar a proteção dos recursos naturais dos quais nossa sobrevivência e bem-estar não podem prescindir (MILLER, 1997). Recentemente, esta preocupação se ampliou significativamente, devido, principalmente, a mostras de escassez de diversos recursos e ao alerta gerado por uma grande diversidade de pesquisas, que apontam para a influência das práticas humanas no

ambiente de maneira prejudicial à qualidade de vida das populações, ameaçando a disponibilidade de recursos para as gerações futuras. Este ambiente propiciou a implementação de diversas medidas de proteção, entre elas a ampliação da criação de espaços protegidos para este fim.

Um dos instrumentos legais que a administração pública possui para defender, proteger e preservar o meio ambiente é a criação dos espaços territoriais protegidos, previstos no Artigo 225, § 1º, III, da Constituição Federal de 1988, que afirma que é atribuição do poder público “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos”. Hoje, os conceitos definem três tipos gerais de espaços protegidos: espaços territoriais especialmente protegidos, áreas protegidas e unidades de conservação.

Um território torna-se uma unidade de conservação quando assim é declarado expressamente por ato do poder público, cujo domínio pode ser público ou privado, podendo ter ou não proteção integral de seus recursos naturais, e, dependendo do tipo, ser compatível com a presença de populações tradicionais no seu interior.

Entende-se por Espaço Territorial Especialmente Protegido (ETEP) a maior unidade de espaços sob proteção, o que inclui, entre outras, as faixas costeiras e as áreas de fronteira. Insere-se neste grupo a Área Protegida (AP), entendida como “área terrestre e/ou marinha especialmente dedicada à proteção e manutenção da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais associados, manejados através de instrumentos legais ou outros instrumentos efetivos” (IUCN, 1993).

Atualmente, estão previstas na legislação diversos tipos de áreas protegidas, entre eles, os constantes no Sistema Nacional de Unidades de Conservação. As unidades de conservação são abordadas pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o SNUC como “espaços territoriais (incluindo seus recursos ambientais e as águas jurisdicionais) com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e com limites definidos, sob regimes especiais de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (Artigo 2º, I).

O SNUC tem como objetivos (Artigo 3º):

- 1) Contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais.
- 2) Proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional.
- 3) Contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais.

- 4) Promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais.
- 5) Promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento.
- 6) Proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica.
- 7) Proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural.
- 8) Proteger e recuperar recursos hídricos.
- 9) Recuperar ou restaurar ecossistemas degradados.
- 10) Proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental.
- 11) Valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica.
- 12) Favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico.
- 13) Proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura, promovendo-as social e economicamente.

De acordo com o Artigo 6º, o SNUC é gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições: órgão consultivo e deliberativo, o Conselho Nacional do Meio Ambiente, com as atribuições de acompanhar a implementação do sistema; órgão central, o Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de coordenar o sistema; e órgãos executores, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e os órgãos estaduais e municipais, com a função de implantar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais nas respectivas esferas de atuação. E, em seu parágrafo único, ainda afirma que podem integrar o SNUC, excepcionalmente e a critério do Conama, unidades de conservação (UCs) estaduais e municipais que, concebidas para atender a peculiaridades regionais ou locais, possuam objetivos de manejo que não possam ser satisfatoriamente atendidos por nenhuma das categorias previstas nesta lei e cujas características permitam, em relação a estas, uma clara distinção.

As unidades de conservação são divididas em duas categorias: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. As diferenças básicas são que as Unidades de Proteção Integral buscam a preservação da natureza, permitindo somente o uso indireto de seus recursos naturais, ou seja, não aceita consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais, enquanto as Unidades de Uso

Sustentável procuram combinar a conservação da natureza com o uso sustentável de parte de seus recursos, podendo envolver a coleta para comercialização ou não e uso de seus recursos (Artigo 7º).

São consideradas categorias de Unidades de Uso Sustentável (Artigo 14): área de proteção ambiental, área de relevante interesse ecológico, floresta nacional, reserva extrativista, reserva de fauna, reserva de desenvolvimento sustentável e reserva particular do patrimônio natural. Na categoria de Unidades de Proteção Integral (Artigo 8º), encontram-se: estação ecológica, monumento natural, reserva biológica, refúgio da vida silvestre e parque nacional.

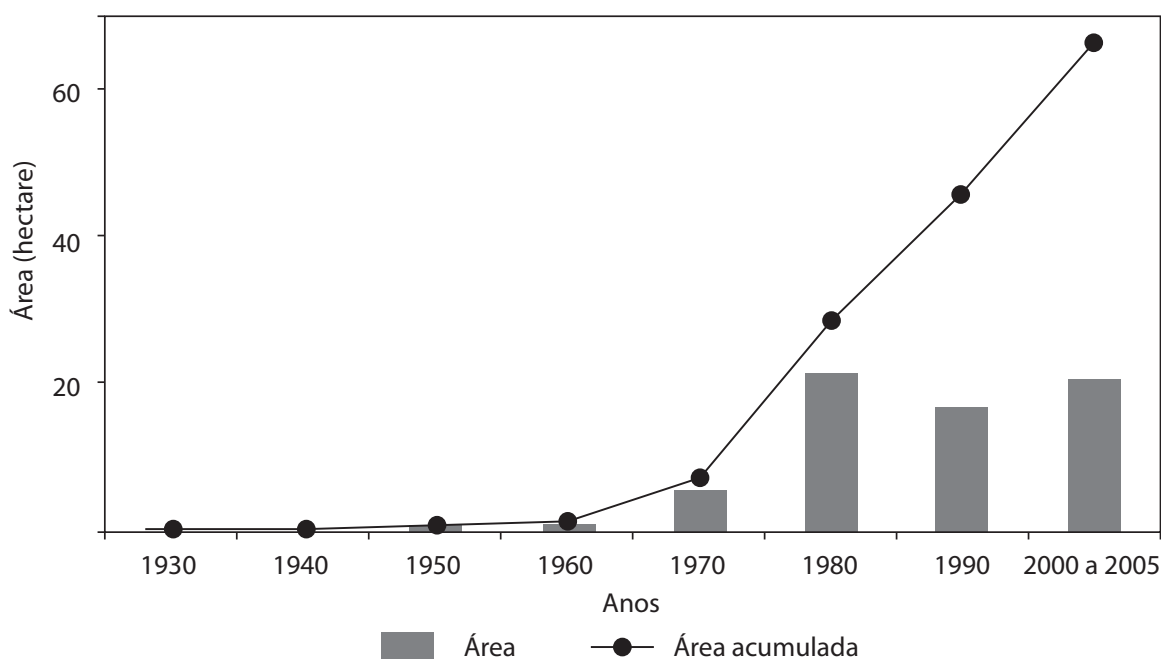
As primeiras UCs nacionais foram criadas amparadas pelo Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934 (Código Florestal de 1934), e, posteriormente, pela Lei nº 4.771, de 15 de agosto de 1965 (Código Florestal de 1965), que vigorou sobre os parques até 2000. Os critérios que prevaleceram para a criação de parques de 1937 a 1979 foram acesso fácil, beleza cênica e usos públicos prévios das áreas selecionadas (DRUMMOND, 1998). Somente a partir de 1979 o princípio orientador se alterou, interiorizando-se para áreas mais remotas do Brasil. A figura 1 mostra a evolução no número de UCs e a correspondente área sob proteção do SNUC.

Questionando a eficácia do SNUC, Horowitz (2003, p. 146) afirmou que “estender ações conservacionistas para além dos limites territoriais decretados e acompanhar a evolução do conceito e da importância das áreas protegidas no mundo, representam apreço às unidades de conservação”. Das proposições, a mais significativa para a política de unidades de conservação, segundo a autora, refere-se à descentralização do seu manejo e do seu gerenciamento.

Deve-se atentar que as áreas protegidas não são ilhas (IUCN, 1993), mesmo que muitos ainda as considerem e atuem sobre elas como tal, são partes de um sistema complexo de relações sociais, ecológicas, culturais e econômicas. Apesar disso, o que se evidencia é que, por razões de interesse comum, nos espaços protegidos e em suas áreas de influência, ocorrem diversas transformações sociais (antrópicas) que, na maior parte das vezes, entram em conflito com os objetivos das próprias áreas protegidas. Sobre este aspecto, Milano afirmou que

[...] em geral, existe forte inter-relação entre unidades de conservação e espaços circunvizinhos (muitas vezes conflituosas) e que, por isso, seja praticamente impossível fazer um planejamento que não considere essas relações, especialmente em termos de benefícios socioeconômicos, como uma forma de viabilizar as próprias unidades de conservação. Deve-se considerar que a questão de acesso e uso dos recursos é função da categoria de manejo da unidade que, por sua vez, deve ter sido estabelecida em função da natureza local (MILANO, 1997, p. 160).

FIGURA 1  
Evolução no número de UCs e suas áreas territoriais (1930-2005)  
(Em milhões)



Fonte: Ministério do Meio Ambiente.

O autor concluiu que “é de relevante importância que o processo de planejamento considere de forma adequada todos os fatores intrínsecos à unidade e seu entorno, contextualizando-se com o próprio planejamento da região em termos de programas e projetos públicos e privados” (MILANO, 1997, p. 161). Sobre este aspecto, Sachs (2002, p. 68) comentou que

[...] a multiplicação de reservas sem os meios necessários para a sua proteção efetiva é uma política autoderrotada. As pessoas retiradas das reservas ou impedidas de nelas entrarem para coletar os produtos florestais de que sempre dependeram consideram isso uma violação do seu direito à vida. Reagem invadindo essas reservas, que, de certo modo, tornam-se, em todos os sentidos, áreas de livre acesso, *res nullis* presa fácil da pilhagem.

Assim, o olhar dos planejadores e gestores ambientais deve se atentar para as áreas de amortecimento e de influência, ou seja, o território que envolve a unidade de conservação e com o qual estabelecem-se relações muitas vezes conflituosas. Para a compreensão dos possíveis efeitos do turismo sobre os parques e suas áreas de influência, é importante compreender o processo de transformações decorrentes deste fenômeno sobre as áreas.

Apesar da aparente evolução no plano institucional, legal e de políticas públicas, o que resultou indiretamente na multiplicação e expansão das áreas protegidas pelo território nacional, são indefinições que impedem o seu efetivo funcionamento



(MEDEIROS *et al.*, 2004). A carência de recursos humanos e financeiros ainda constitui um problema no modelo brasileiro, que impôs percalços à efetividade de muitas unidades de conservação. Além disso, a inexistência de uma estratégia de integração da unidade de conservação à dinâmica local e às questões globais, o uso e acesso à biodiversidade e sua exploração, por meio da biotecnologia ou usos industriais diversos e outras deficiências, tem impedido seu funcionamento.

O problema mais grave e mais disseminado do sistema de UCs federais é a falta de regularização fundiária: 207 (89,6%) das 231 UCs federais que exigem dominialidade pública padecem de irregularidades fundiárias. Apenas 66 (23,82%) das 277 UCs federais – excluindo-se as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) – contam com plano de manejo em aplicação. Sessenta e sete (42,9%) de 156 UCs federais para as quais existem dados são consideradas pelo Ibama como carentes de infraestrutura adequada (DRUMMOND *et al.* 2006).

De outra maneira, significativos resultados podem ser observados, tais como: *i)* o incremento do processo participativo na criação e gestão das unidades de conservação; *ii)* a definição de novas categorias de manejo mais flexíveis diante das demandas sociais; *iii)* o desenvolvimento de modelos inovadores de gestão e parceria; e *iv)* a articulação progressiva de políticas públicas, manifesta nas noções de “transversalidade” e “internalização” da política ambiental pelos demais ministérios.

Embora bastante admissíveis, esses esforços se mostraram incipientes e seu sucesso dependente de quatro fatores: *i)* carência de conhecimento sobre o estado da conservação da natureza nestas terras; *ii)* carência de conhecimento mais aprofundado das atividades e dos objetivos dos seus ocupantes e de suas relações com outros grupos da sociedade; *iii)* avaliação pouco aprofundada das possibilidades de manejo e conservação dos recursos naturais associados; e *iv)* baixa disposição de se realizar investimentos adequados.

## 7 CONCLUSÃO

Apesar dos avanços verificados a partir da promulgação da Constituição de 1988, existem muitos desafios para o efetivo cumprimento dos dispositivos integrantes do Artigo 225. Por exemplo, o SNUC não contempla algumas categorias, como parques lineares, áreas de fronteira, jardins zoológicos e botânicos. Além disso, a carência de recursos financeiros, humanos e de conhecimentos tem dificultado a efetiva gestão das unidades de conservação do Brasil.

## REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Paulo de Bessa . **Direito ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- ARAÚJO, Suely M. V. G. de. **A distribuição de competências governamentais em relação a meio ambiente**. Brasília: Câmara dos Deputados/Consultoria Legislativa, mar. 2005 (Nota Técnica). Disponível em:<[http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/tema14/2005\\_2327.pdf](http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/tema14/2005_2327.pdf)>. Acesso em: 7 ago. 2008.
- ARRUDA, R. Populações tradicionais e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. **Ambiente & Sociedade**, ano 2, n. 5, p. 79-92, 1999.
- BENJAMIN, A. H. V. O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES DE MEIO AMBIENTE (ABEMA) – Realidade e Perspectivas do Sistema Nacional de Meio Ambiente, **Anais...**, São Paulo, 9 dez. 1992.
- BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: Limonad, 2003.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- BUGGE, H. C. The principles of polluter pays in economics and law. In: EIDE, E.; VAN DER BERGH, R. (Ed.). **Law and economics of the environment**. Oslo: Juridisk Forlag, 1996.
- CAFFERATTA, N. A. El principio precautorio. **Gazeta Ecológica**, n. 73, p. 5-21, México, 2004.
- CAPELLI, Sílvia. Gestão ambiental no Brasil: sistema nacional de meio ambiente – do formal à realidade. In: CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA AMBIENTAL EN AMÉRICA LATINA, 1., **Anais...**, Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), 2002. p. 49-57. Disponível em: <[http://www.farn.org.ar/docs/p32/08\\_Cappelli.pdf](http://www.farn.org.ar/docs/p32/08_Cappelli.pdf)>. Acesso em: 19 jan. 2009.
- CARVALHO, Ernani. Revisão judicial e judicialização política no direito ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 28, p. 161-179, jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n28/a11n28.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2009.
- CASAGRANDE, N. A. O conteúdo jurídico do princípio da precaução no direito ambiental brasileiro. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 6., **Anais...**, 2002.

DE LUCIA, Vito. Polluter pays principle. In: ENCYCLOPEDIA OF EARTH. Ed. Washington, D. C.: Environmental Information Coalition, National Council for Science and the Environment, 2007.

DRUMMOND, José A. A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1988: comentários de um cientista simpático ao conservacionismo. **Ambiente e Sociedade**, ano 2, n. 3, p. 127- 149, 1998.

DRUMMOND, José A.; FRANCO, JOSÉ L. de A.; NINIS, Alessandra B. **O estado das áreas protegidas do Brasil – 2005**. Brasília: CDS/UnB, 2006. Mimeografado.

FRANÇA, Vladimir da R. Questões sobre a hierarquia entre as normas constitucionais na CF/88. **Jus Navigandi Doutrina**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=135>>. Acesso em: 19 jan. 2008.

HOROWITZ, C. **Sustentabilidade da biodiversidade em unidades de conservação de proteção integral**. 2003. 344 f. Tese (Doutorado) – Parque Nacional de Brasília, CDS/UnB, Brasília, 2003.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE (IUCN). **Guidelines for protected area management by categories**. Gland: IUCN, 1993.

LEUZINGER, M. D. **Meio ambiente: propriedade e repartição constitucional de competências**. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002.

LEUZINGUER, M. D.; CUREAU, S. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MARCHESAN, A. M. M.; STEIGLEIDER, A. M.; CAPPELLI, S. **Direito ambiental**. 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.

MARQUES, José R. N. Os impasses na integração e descentralização da política nacional de meio ambiente. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO NO BRASIL (CONPEDI) – Direito, Sociobiodiversidade e Soberania na Amazônia, 15., **Anais...**, Manaus, 15, 16, 17 nov. 2006. Disponível em: <[http://conpedi.org/novo/manaus/manaus/resumos\\_aprov.php](http://conpedi.org/novo/manaus/manaus/resumos_aprov.php)>. Acesso em: 19 jan. 2009.

MEDEIROS, R.; IRVING, M.; GARAY, I. A proteção da natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, ano 6, n. 9, p. 83-93, 2004.

MILANO, M. S. Planejamento de unidades de conservação: um meio e não um fim. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 1, **Anais...**, Curitiba, 1997.

MILARÉ, E. Princípios fundamentais do direito do ambiente. **Revista Justitia**, v. 181/184, p. 39-46, 1998.

MILLER, K. R. Evolução do conceito de áreas de proteção: oportunidades para o século XXI. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 1., **Anais...** Curitiba: IAP/Unilivre, 1997, p. 3-21.

MIRRA, Álvaro L. V. Direito ambiental: o princípio da precaução e sua aplicação judicial. **Revista de Direito Ambiental**, n. 21, p. 102, 2001.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

O'RIORDAN, T. **The precaution principle in environmental management**. London, UK: Economic and Social Research Council, 1992 (Working Paper, n. 92 (03)).

PEEL, J. Precaution: a matter of principle, approach or process? **Melbourne Journal of International Law**, v. 5, p. 21-39, 2005.

PEREIRA, P. F.; SCARDUA, F. P. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 1, p. 81-97, 2008.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível na internet em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Conmstituiacao\\_Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Conmstituiacao_Compilado.htm). Acesso em: 1º ago. 2008.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Solange T. Princípio da precaução: uma nova postura em face de riscos e incertezas críticas. In: VARELLA, M. D.; PLATIAU, A. F. B. (Org.). **Princípio da precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

TEIXEIRA, C. O desenvolvimento sustentável em unidade de conservação: a “naturalização” do social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, 2005.





**PARTE III**

**A CF/88 VINTE ANOS DEPOIS: AVANÇOS E DESAFIOS**







## CAPÍTULO 7

### A ORDEM ECONÔMICA NO ESPAÇO

Gilberto Bercovici\*

#### 1 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Com a redemocratização, houve a expectativa de que a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) recuperaria a importância e o papel de renovação do federalismo brasileiro que perdeu após o golpe militar de 1964.<sup>1</sup> No entanto, as crises econômica e fiscal e a inclusão dos órgãos federais de desenvolvimento regional na barganha política para obtenção de apoio no Congresso Nacional frustraram a tentativa de restauração do planejamento regional nos moldes pré-1964.

A Constituição de 1988 tentou recuperar o planejamento regional e a preocupação com o desenvolvimento nacional equilibrado, incluindo, ao lado da superação do subdesenvolvimento (Artigo 3º, II), a redução das desigualdades regionais e sociais como um objetivo da República e um princípio da ordem econômica constitucional (Artigos 3º, III, e 170, VII). No entanto, a política prevista no texto constitucional não teve êxito, graças à falta de regulamentação e à crise econômica. Nos últimos anos, os órgãos federais de desenvolvimento regional mantiveram-se esquecidos e, aos poucos, foram sendo extintos: a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (Sudeco) e a Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (Sudesul), com a Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e a Sudene, com a Medida Provisória nº 2.145, de 2 de maio de 2001. A mudança no padrão do desenvolvimento desejado pelas políticas públicas federais recentes não deixava lugar para a produção econômica subsidiada das regiões menos desenvolvidas.<sup>2</sup>

---

\* Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Doutor em Direito do Estado e Livre-Docente em Direito Econômico pela USP.

1. Houve, na época da redemocratização, a mobilização do "Movimento Muda Nordeste", no sentido de restaurar o planejamento regional com a participação de amplos setores da sociedade. No entanto, este movimento limitou-se a definir uma nova proposta de desenvolvimento em um documento intitulado *1 Plano de Desenvolvimento Regional*, sem pensar na sua implementação, que não ocorreu. Ver Guimarães Neto (1999).

2. Ver Cano (1998), Araújo (1995; 2000) e Guimarães Neto (1999).

Todos os órgãos de desenvolvimento regional brasileiro foram autarquias federais: a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) – antecessora da Sudam –, a Sudene,<sup>3</sup> a Sudesul, a Sudam, a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) e a Sudeco. Portanto, todos faziam parte da administração indireta da União. A questão era a da possibilidade ou não da coordenação de políticas estaduais e municipais ser realizada por autarquias federais (SOUZA, 1996, p. 190-193, 199). A proposta original da Sudene tentou solucionar este problema com o Conselho Deliberativo, em que os estados participavam da formulação e deliberação das políticas de desenvolvimento regional, iniciativa frustrada com a centralização promovida pela ditadura militar (BERCOVICI, 2003, p. 106-110, 114-124).

Outra característica do modelo das autarquias federais de desenvolvimento regional era sua grande autonomia administrativa, vista muitas vezes como um “direito subjetivo frente ao Estado” (BALBINO, 1962, p. 367). Esta autonomia era garantida, de certa forma, pela sua vinculação direta à Presidência da República, sem subordinação a qualquer órgão ministerial. Entretanto, a partir de 1964, todos os órgãos federais de desenvolvimento regional perderam, formalmente, sua natureza de instituições administrativamente autônomas, ligadas diretamente ao presidente da República. Com a Lei nº 4.344, de 21 de junho de 1964, foram incorporados ao Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, rebatizado de Ministério do Interior em 1967. Desde então, as autarquias federais de desenvolvimento regional estão subordinadas a algum órgão com *status* de ministério, cujas denominações variam conforme as sucessivas reformas ministeriais: Ministério do Interior, Secretaria de Desenvolvimento Regional, Ministério da Integração Regional, Ministério da Integração Nacional etc.

A Medida Provisória nº 2.145, de 2 de maio de 2001, estendeu a “agencificação” para os órgãos federais de desenvolvimento regional. Esta medida provisória foi, posteriormente, dividida em duas, de redação praticamente idêntica, reeditadas continuamente, com sua numeração alterada: a extinção da Sudam foi mantida pela Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, última e definitiva versão, nos termos da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Já as modificações relativas à Sudene foram reiteradas pela Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, versão final, também de acordo com a Emenda Constitucional nº 32/2001.<sup>4</sup>

---

3. A natureza jurídica de autarquia da Sudene suscitou dúvidas no período seguinte ao de sua criação. Chegou a ser solicitado um parecer do então Consultor-Geral da República, Antônio Balbino, para que se confirmasse a natureza jurídica da Sudene como autarquia federal. Ver Balbino (1962, p. 365-368) e Venâncio Filho (1968, p. 365-366).

4. A Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, teve por objetivo a limitação da edição de medidas provisórias por parte do presidente da República. No entanto, em seu Artigo 2º, esta emenda constitucional determinou que as medidas provisórias editadas em data anterior à sua publicação (ou seja, 11 de setembro de 2001) continuam em vigor até que sejam revogadas explicitamente por medida provisória posterior ou até que o Congresso Nacional delibere definitivamente sobre seu conteúdo, aprovando-as ou rejeitando-as. Desta maneira, as Medidas Provisórias nº 2.156-5 e nº 2.157-5, ambas de 24 de agosto de 2001, que extinguíram a Sudene e a Sudam, foram a versão última e definitiva, não sendo mais necessária sua reedição para continuarem em vigor. As duas medidas provisórias estavam, portanto, em uma espécie de “limbo” legislativo, em vigor e gerando efeitos até que sejam revogadas por medida provisória posterior ou até a deliberação definitiva do Congresso Nacional sobre seus dispositivos, aprovando-os e convertendo as medidas provisórias em lei, ou rejeitando-os, o que só ocorreu em 3 de janeiro de 2007.

A Sudam e a Sudene, autarquias federais, foram extintas (Artigo 21 de ambas as Medidas Provisórias nº 2.156-5 e 2.157-5) e substituídas pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene), respectivamente. Ambas as agências continuaram ligadas ao Ministério da Integração Nacional, fato que, tendo em vista o que, historicamente, se passou com a Sudene no pós-1964, limita sua autonomia. A criação da ADA e da Adene, ainda, repete o mesmo erro cometido na década de 1960: a instituição de órgãos administrativos idênticos para promover o desenvolvimento de regiões totalmente distintas. Ambas as agências possuem natureza autárquica. No entanto, ao contrário da justificativa de criação das demais agências, os dirigentes da ADA e da Adene não tinham mandato fixado em lei.

A ADA e a Adene, na realidade, eram agências executivas, pois sua administração estava vinculada a um plano estratégico de reestruturação e à celebração de um “contrato de gestão” com o Ministério da Integração Nacional. O objetivo do contrato de gestão é estabelecer parâmetros e indicadores objetivos para a avaliação da atuação administrativa e do desempenho das agências. O seu descumprimento poderia acarretar, inclusive, a exoneração do diretor-geral (Artigos 19 e 20 das duas medidas provisórias). A figura do contrato de gestão foi introduzida pela reforma administrativa do Presidente Fernando Henrique Cardoso (Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998), ao acrescentar o parágrafo 8º ao Artigo 37 da Constituição de 1988.<sup>5</sup> A ideia básica é a concessão de maior autonomia aos órgãos da administração indireta, desde que se submetam ao cumprimento das metas fixadas no contrato de gestão. Contrato que, além de tudo, não é um verdadeiro contrato, pois não pode haver interesses opostos entre a administração direta e a administração indireta do Estado (MELLO, 2006, p. 207-218; DI PIETRO, 2007, p. 312-314).

As alterações efetivas nos órgãos de desenvolvimento regional deram-se com a criação de dois fundos de natureza contábil, o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (Artigo 3º das medidas provisórias), que deveriam ser geridos pelas “agências” de desenvolvimento regional. O objetivo de ambos os fundos era assegurar recursos para a realização de investimentos, recursos estes provenientes, essencialmente, de dotações orçamentárias do Tesouro Nacional. Deste modo, sem qualquer vinculação constitucional de receitas, a certeza e a garantia do recebimento destes recursos não existe, podendo ocorrer o mesmo que vitimou a SPVEA: o desvio ou a não entrega dos recursos previstos na lei orçamentária. E, se houvesse a vinculação constitucional, os dois fundos não representariam nada mais do que a repetição dos Fundos Constitucionais do Norte

---

5. Artigo 37, § 8º, da Constituição de 1988: “§ 8º – A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I – o prazo de duração do contrato; II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III – a remuneração do pessoal.”

e do Nordeste, previstos no Artigo 159, I, “c”, da Constituição, limitados ao financiamento do setor produtivo, ou seja, a subsidiar, mais uma vez, a iniciativa privada. Com esta limitação, os fundos regionais serviam aos interesses da iniciativa privada, mas não aos do poder público, esquecendo-se de que os grandes investimentos necessários – especialmente em relação à Amazônia – são os investimentos em infraestrutura, em sua maior parte, realizados pelo Estado.

Mas a principal novidade dos fundos criados pelas Medidas Provisórias nº 2.156-5 e 2.157-5 era o fato de ser previsto que, além do Banco da Amazônia S.A. (Basa) e do Banco do Nordeste do Brasil Econômico e Social (BNB), os agentes operadores dos fundos seriam instituições financeiras federais, a serem definidas em ato do Poder Executivo – leia-se Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) –, cuja competência seria fiscalizar a regularidade dos projetos e propor a liberação de recursos financeiros para os projetos autorizados pelas “agências” de desenvolvimento regional. Ou seja, o efetivo administrador dos fundos de desenvolvimento regional criados não era nenhum dos bancos regionais (Basa ou BNB) ou nenhuma das “agências” (ADA ou Adene), mas o BNDES. As “agências” de desenvolvimento regional eram meras estruturas intermediárias, encarregadas apenas do estabelecimento de “diretrizes e prioridades” para a nova política federal de “desenvolvimento regional”, limitada, como se pode perceber, à aprovação de financiamentos do BNDES para investimentos na região.

A criação das “agências” de desenvolvimento regional não trouxe, pelo visto, nenhuma mudança. Pelo contrário, a ADA e a Adene podem ser consideradas como o coroamento das políticas levadas a cabo desde 1964: simbolizaram o fim do planejamento regional, substituído pelo subsídio a investimentos privados – por meio de incentivos fiscais ou financiamentos oficiais –, sem qualquer preocupação com as melhorias das condições socioeconômicas da população. Em resumo, mudaram os nomes, mas a falta de uma política coordenada de desenvolvimento regional permaneceu, bem como as causas sociais do aumento e da manutenção das desigualdades regionais no Brasil.

Ao extinguir a Sudam e a Sudene, o governo federal as substituiu pelas “agências” de desenvolvimento regional. Mais uma vez, perdeu-se a oportunidade de cumprir o previsto no Artigo 43 da Constituição de 1988,<sup>6</sup> com a criação das

---

6. Artigo 43 da Constituição de 1988: “Art. 43 – Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. § 1º Lei complementar disporá sobre: I – as condições para integração de regiões em desenvolvimento; II – a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes. § 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei: I – a igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público; II – juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias; III – isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas; IV – prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas. § 3º Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação”.

regiões, cujo objetivo é promover o desenvolvimento e reduzir as desigualdades regionais. Ao introduzir a região, a Constituição de 1988 o fez como forma de organização administrativa, não política. A finalidade das regiões previstas no Artigo 43 é a administração dos interesses públicos federais naquela determinada área. Suas atividades são meramente administrativas, ou seja, limitam-se à gestão de serviços e interesses públicos federais. A ideia do Artigo 43 da Constituição foi a criação de órgãos administrativos federais com ação e objeto territorialmente delimitados, mantendo a concepção tradicional dos órgãos regionais de desenvolvimento (BONAVIDES, 1998, p. 323-326; 1996, p. 339, 342-346, 474-476).

Em outra ocasião, fui crítico da solução do Artigo 43 da Constituição de 1988 (BERCOVICI, 2001, p. 87-88; BERCOVICI, 2003, p. 233-236.) Hoje, no entanto, estou revendo estas críticas, entendendo mais positivamente as possibilidades deste artigo, especialmente no tocante à determinação constitucional de articulação dos órgãos federais no seu âmbito de atuação. Tendo em vista as possibilidades do texto constitucional, o governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, ao, acertadamente, propor a recriação da Sudene e da Sudam, com a extinção da Adene e da ADA, o fez a partir de um projeto de lei complementar, nos termos do Artigo 43 da Constituição, e não por medida provisória, como desejavam alguns setores do governo. Estes projetos foram aprovados pelo Congresso Nacional e sancionados pelo presidente da República, tornando-se a Lei Complementar nº 124, que institui a nova Sudam, e a Lei Complementar nº 125, que institui a nova Sudene, ambas promulgadas em 3 de janeiro de 2007.<sup>7</sup>

O Artigo 43 determina expressamente como competência dos organismos regionais a articulação e coordenação dos órgãos federais no seu âmbito de atuação. Ao recriar a Sudene e a Sudam com base neste dispositivo, o objetivo é garantir a coordenação dos demais órgãos federais pelas autarquias de desenvolvimento regional. A limitação da nova Sudene e da nova Sudam encontra-se na sua forma autárquica, vinculada ao Ministério da Integração Nacional (Artigo 1º de ambas as leis complementares),<sup>8</sup> o que não pode comprometer a autonomia dos órgãos de desenvolvimento regional, dada a competência constitucional expressa do Artigo 43.

Infelizmente, apesar do avanço da recriação da Sudene e da Sudam, a possibilidade de um efetivo desenvolvimento equilibrado, com o combate às desigualdades regionais, interrompida com o regime militar, ainda continua praticamente inviabilizada. Falta, ainda, uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil.<sup>9</sup>

7. A lei complementar que institui a nova Sudeco foi aprovada pelo Congresso Nacional em dezembro de 2008 e está aguardando a sanção presidencial no momento de elaboração deste texto. A Adene foi extinta formalmente pelo Decreto nº 6.198, de 28 de agosto de 2007, e a ADA, pelo Decreto nº 6.199, da mesma data.

8. Para uma alternativa de cunho federal para a questão regional, inspirada nos trabalhos de Celso Furtado e de Paulo Bonavides, ver Gilberto Bercovici (2003, p. 239-251).

9. A denominada "Política Nacional de Desenvolvimento Regional", aprovada por meio do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, ainda não disse a que veio.

Historicamente, as políticas de desenvolvimento regional no Brasil sempre foram limitadas às “regiões-problema”. A proposta de uma política nacional de desenvolvimento regional diz respeito a todo o país, levando-se em conta que todas as regiões brasileiras possuem áreas e setores socialmente atrasados e com dificuldades de integração no sistema econômico nacional. As áreas miseráveis e atrasadas do Sul, do Sudeste e do Centro-Oeste devem ter a mesma prioridade que o Norte e o Nordeste para o desenvolvimento nacional (GUIMARÃES NETO, 1997, p. 84-85). Este é o grande desafio da política nacional de desenvolvimento regional, o de evitar que se privilegie uma região como prioridade máxima, relegando-se as outras para segundo plano (BOISIER, 1979, p. 137).

A melhor maneira de evitar o privilégio de uma única região em detrimento das outras em um Estado federal, como o brasileiro, é conceber o planejamento regional como um processo que deve ser negociado entre a União e os entes federados (*ibid.*, p. 140-144, 151-168), tendo em vista também a compatibilização do planejamento regional com o planejamento nacional (Artigo 174, § 1º, da Constituição). Os problemas regionais não podem ser tratados separadamente do contexto nacional, o que não significa desconhecer a especificidade regional, mas, sim, que esta especificidade regional deve ser entendida em sua inserção no todo nacional (CARVALHO, 1979, p. 34-35; CANO, 1994, p. 317, 320; HOLTHUS, 1996, p. 33-34). Desta maneira, a política nacional de desenvolvimento regional não pode tratar a questão regional de forma genérica, mas deve respeitar as especificidades de cada região, contemplando de maneira detalhada a heterogeneidade nacional. E o fundamento desta política nacional de desenvolvimento regional é o da igualação das condições sociais de vida, com a igualdade de todos os brasileiros perante a prestação dos serviços públicos essenciais (ARAÚJO, 2000, p. 134-136; BERCOVICI, 2003, p. 239-244).

A proposta de uma política nacional de desenvolvimento regional exige, portanto, uma presença ativa e coordenadora do Estado nacional (não apenas o governo federal), portanto, desapareceu das considerações governamentais com o neoliberalismo (ARAÚJO, 1999, p. 115 e 129). A opção do Brasil não é se integrar na globalização ou se isolar de modo autárquico. A questão fundamental é se a integração dar-se-á a partir dos objetivos nacionais ou se levará o país à fragmentação. Diante dos desafios e ameaças trazidos pela globalização, o esforço de coordenação, articulação e cooperação de todos os níveis de governo do Brasil para o desenvolvimento e a superação das desigualdades regionais é tão ou mais importante do que o ocorrido na década de 1950 (ARAÚJO, 1995, p. 479-480, 482, 486; 2000, p. 164; GUIMARÃES NETO, 1997, p. 89-90).

## 2 A POLÍTICA URBANA

A Constituição de 1988 prevê, ainda, um capítulo referente à política urbana (Artigos 182 e 183), buscando institucionalizar o acelerado processo de desenvolvimento urbano no país, cuja principal consequência é o fato de a imensa maioria da população brasileira ter se tornado urbana em menos de trinta anos.<sup>10</sup> Entre as principais inovações trazidas para a política urbana na Constituição estão a “gestão democrática da cidade”,<sup>11</sup> a concepção de um “direito à cidade” e das funções sociais da cidade,<sup>12</sup> além da identificação do conteúdo da função social da propriedade com o plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento urbana.<sup>13</sup>

Em relação ao planejamento urbano, uma instituição pouco aproveitada nos últimos anos é a região metropolitana, prevista no Artigo 25, § 3º, da Constituição de 1988,<sup>14</sup> que, segundo Eros Grau, é uma “região de serviços”, ou seja, é uma área de prestação de determinados serviços públicos, de interesse comum de vários municípios, devendo, por isso, ser prestados sob uma administração de caráter intermunicipal.<sup>15</sup> O caráter constitucional da região metropolitana, de acordo com Alaôr Caffé Alves, é funcional, tendo em vista a organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum. A propósito, a titularidade destes serviços públicos comuns não pode ser atribuída, de maneira exclusiva, a nenhum dos entes federados envolvidos, mas a ambos, o que exige a cooperação entre estados e municípios, que pode ser melhor promovida com a região metropolitana (ALVES, 1998, p. 27, 35-48). No tocante ao planejamento, característica importante da região metropolitana: a ação planejadora está ligada à realização dos serviços públicos de interesse comum. O planejamento metropolitano, isto é, a elaboração de um plano urbanístico para a prestação dos serviços comuns, segundo Eros Grau, é voltado, essencialmente, para a ordenação urbana.<sup>16</sup>

---

10. Em sentido contrário, José Eli da Veiga sustenta que a maior parte dos municípios brasileiros (cerca de 80%), onde vivem 30% da população, são essencialmente rurais, apesar de denominados oficialmente como “cidades”. Ver Veiga, 2003, p. 31-66. Sobre o debate em torno da questão urbana na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, ver Saule Júnior (1997, p. 25-42).

11. Sobre a “gestão democrática da cidade”, ver as considerações de Bucci (2003, p. 322-327). Para um exemplo concreto das dificuldades colocadas pelos detentores do poder econômico privado à gestão democrática da cidade, ver Bercovici (2005, p. 208-221).

12. Ver Saule Júnior (2007, p. 47-64).

13. Cf. Fernandes (1998, p. 218-221). Para a crítica à vinculação da função social da propriedade ao conteúdo do plano diretor, que teria sido um expediente para protelar a concretização da função social da propriedade urbana, ver Maricato (2000, p. 174-175). Curiosamente, ainda segundo Ermínia Maricato, foi durante o período de auge do planejamento urbano no Brasil que as cidades mais cresceram de forma desordenada, revelando o desencontro entre o discurso do planejamento urbano e a real produção do espaço urbano. Cf. Maricato, *ibid.*, p. 136-144.

14. Artigo 25, § 3º, da Constituição de 1988: “Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir 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”. Sobre a definição de região metropolitana e sua concepção constitucional, ver especialmente Alves (1998, p. 14-22).

15. Ver Grau (1983, p. 41-46). Sobre a importância dos serviços urbanos, ver Silva (2004, p. 263-309).

16. Cf. Grau (1983, p. 44-46). Para a história do planejamento urbano no Brasil, ver, ainda, Villaça (1999, p. 171-241).

A evolução da legislação urbana reflete as contradições e tensões nas relações entre Estado, proprietários, construtores e população, desempenhando uma função importante na ordenação das cidades e na estruturação do espaço urbano, devendo receber destaque o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), que regulamenta os Artigos 182 e 183 da Constituição. Apesar dos avanços legislativos, como o reconhecimento do direito à regularização fundiária (Artigo 2º, XIV, do Estatuto da Cidade), assim como do direito fundamental à habitação (Artigo 6º da Constituição), a doutrina brasileira do direito urbanístico caracteriza-se, em sua maior parte, pelo formalismo, não tendo se dado conta da real dimensão das relações urbanas e da dinâmica político-econômica do processo de urbanização. Além disso, os autores costumam se preocupar exclusivamente com a cidade “oficial”, ignorando a cidade “ilegal”, em que vive a maior parte da população. Como bem afirmam Ermínia Maricato e Edésio Fernandes, legalidade e ilegalidade são duas faces do mesmo processo de produção do espaço urbano, afinal, a ilegalidade é funcional para a cidade legal.<sup>17</sup>

O tema central da política urbana é a questão fundiária e imobiliária, a disputa pela apropriação das rendas imobiliárias, ou seja, o conflito em torno da propriedade. Segundo Ermínia Maricato, a invasão de terras urbanas é característica do processo brasileiro de urbanização, segregador e excludente na ocupação do solo. A ilegalidade é tolerada, deste modo, como uma válvula de escape para um mercado fundiário especulativo (FERNANDES, 1998, p. 213-214; 2008, p. 45-48; MARICATO, 2000, p. 152-162, 184-185; 2002, p. 81-94.). A alternativa a este processo, inclusive constitucionalmente prevista, é o reconhecimento do conflito urbano, com a construção de um espaço de participação social para dar visibilidade aos conflitos sociais, buscando meios democráticos para solucioná-los (MARICATO, 2000, p. 180-181; 2002, p. 71-74).

### 3 A REFORMA AGRÁRIA

Finalmente, em termos espaciais, a ordem econômica constitucional busca ordenar a política agrícola (Artigo 187) e a política fundiária e de reforma agrária (Artigos 184 a 186 e 188 a 191).<sup>18</sup> A narrativa liberal da modernização agrária, segundo Juarez Rocha Guimarães, caracteriza-se pela defesa implacável da propriedade, a organização da produção para a maximização de lucros e a inserção direta da agricultura brasileira no mercado mundial. Deste modo, esvazia-se o desenvolvimento agrário, cada vez mais mercantilizado e voltado à geração de divisas com a exportação de *commodities*. Este foi o percurso seguido no pós-1964, que tornou

17. Cf. Fernandes (1998, p. 3-11; 2008, p. 52-59) e Maricato (2000, p. 147-152, 162-165). Sobre a questão da habitação social, ver, especialmente, Maricato, 2002, p. 118-119, 125-151.

18. Os dispositivos sobre a reforma agrária foram os que geraram, talvez, a maior disputa ideológica durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. Para um testemunho e análise desta disputa, ver Silva (1989).



o campo complementar à modernização urbana, dando origem ao agronegócio (*agribusiness*). A modernização das relações produtivas no campo, com a empresarialização e o agronegócio, no entanto, não alterou o sistema de concentração fundiária. Embora elogiado por representar um setor em que o país tem liderança no mercado internacional, a lógica do agronegócio é a mesma lógica de concentração, exploração e exclusão que caracteriza o modelo agrário brasileiro.<sup>19</sup>

A demanda por terra no Brasil, embora os números variem de 1,5 milhão (dados da pesquisa Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)) a 3,5 milhões (dados da pesquisa Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)/Ipea) de famílias, representa uma necessidade muito superior à capacidade do Estado de responder adequadamente, o que representa a origem de muitos dos conflitos pela terra no país. Estes conflitos, no entanto, após a Constituição de 1988, também se acirraram em virtude do fortalecimento dos movimentos sociais de trabalhadores sem terra e pequenos produtores, que constantemente pressionam o poder público para a realização da reforma agrária. É neste sentido que Antônio Márcio Buainain afirma que, no Brasil, a reforma agrária se realiza mediante o conflito.<sup>20</sup> Ao se estruturar desta forma reativa, a reforma agrária no Brasil acabou por se tornar uma política ordinária, cíclica, rotineira, tendo retirado o seu caráter extraordinário, de necessidade de adoção de soluções mais duradouras,<sup>21</sup> como determina o texto constitucional.

De acordo com a Constituição de 1988, a reforma agrária atinge os imóveis rurais que não cumprem com a sua função social. A propriedade rural deve cumprir sua função social mediante o atendimento, simultâneo, dos requisitos explicitados no Artigo 186 da Constituição: *i*) aproveitamento racional e adequado; *ii*) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; *iii*) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e *iv*) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietário e dos trabalhadores. Estes requisitos devem ser atendidos simultaneamente. O cumprimento de um ou alguns dos requisitos não basta para considerar o cumprimento da função social da propriedade rural. O Artigo 186 da Constituição de 1988 especificou, assim, o sentido constitucionalmente conferido ao princípio da função social da propriedade, já previsto nos Artigos 5º, XXIII, e 170, III, dotando-o de conteúdo positivo mais preciso (TEPEDINO, 1997, p. 314; GRAU, 2000, p. 198-200; FACHIN, 2000, p. 284; TEPEDINO; SCHREIBER, 2000, p. 50-51; ROCHA, 2003, p. 584-585, 590).

19. Ver Guimarães (2008, p. 276-279), Buainain (2008, p. 17-20) e Fernandes (2008a, p. 210-212). Sobre a política agrária do regime militar, ver, por todos, Gonçalves Neto (1997).

20. Ver Buainain (2008, p. 41-61). Para uma análise sobre a conflitualidade e a questão agrária, ver Fernandes (2008, p. 175-182).

21. Cf. Martins (2004, p. 127-131).

A utilização adequada dos recursos naturais, a preservação do meio ambiente e a observância da legislação trabalhista são, portanto, requisitos essenciais para o cumprimento da função social da propriedade. Nem poderia ser diferente, pois a valorização do trabalho humano é fundamento da ordem econômica constitucional (Artigo 170, *caput*) e a defesa do meio ambiente é também princípio desta mesma ordem econômica (Artigo 170, VI). A Constituição nada mais faz no Artigo 186 que projetar especialmente os fundamentos e os princípios da ordem econômica na regulação da propriedade rural.

Desse modo, a função social da propriedade rural está vinculada à tutela do meio ambiente, prevista também no Artigo 225 da Constituição. Caso a propriedade seja explorada em detrimento da preservação do meio ambiente, estará sendo utilizada em prejuízo de toda a sociedade, o que é constitucionalmente inadmissível.<sup>22</sup>

No tocante ao respeito à legislação trabalhista, devemos ressaltar a importância da valorização do trabalho humano, corolário da dignidade da pessoa humana, como fundamento da ordem econômica constitucional (Artigo 170, *caput*) e do valor social do trabalho como fundamento da República (Artigo 1º, IV)<sup>23</sup>. A República Federativa do Brasil está fundada, entre outros, na dignidade da pessoa humana e no valor social do trabalho. A proteção constitucional da propriedade só pode se realizar como respeitadora e garantidora destes fundamentos. Propriedade na qual não se respeita a legislação trabalhista, ou na qual se atenta, na exploração da mão de obra, contra a dignidade da pessoa humana, como no caso da propriedade rural em que se emprega o inadmissível trabalho escravo, não tem proteção constitucional, pois não cumpre com sua função social.

A observância dos requisitos do Artigo 186 da Constituição, portanto, é essencial para que a propriedade rural cumpra sua função social e que tenha direito à proteção constitucional. Estes requisitos, como prescreve o próprio texto constitucional, devem ser observados simultaneamente, não parcialmente, para configurar a realização do preceito constitucional da função social da propriedade rural. Deste modo, o imóvel rural que desrespeita a legislação ambiental e trabalhista, de acordo com o disposto no Artigo 186, II, III e IV da Constituição de 1988, não cumpre sua função social, sendo passível de desapropriação para fins de reforma agrária, nos termos do Artigo 184.

Em relação à propriedade produtiva, prevista no Artigo 185, II,<sup>24</sup> da Constituição, a discussão é mais complexa. José Afonso da Silva, por exemplo, entende que a Constituição garante um tratamento especial para a propriedade produtiva, estabelecendo uma proibição absoluta de desapropriação para fins de

22. Ver Rocha (2003, p. 589). Sobre a proteção do meio ambiente como um dever fundamental, ver Canotilho (2003, p. 104 e 107).

23. Ver Grau (1997, p. 198-200) e Rocha (2003, p. 589-590).

24. Artigo 185 da Constituição de 1988: "São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II – a propriedade produtiva. Parágrafo único – A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social".

reforma agrária.<sup>25</sup> Discordamos deste posicionamento, afinal o próprio conceito de “propriedade produtiva” da Constituição de 1988 não é puramente econômico. A produtividade protegida pelo texto constitucional não é apenas a produtividade econômica, mas esta no que significa de socialmente útil, no que contribui para a coletividade, em suma, no que efetivamente cumpre de sua função social.

Analisando o texto constitucional anterior, Celso Antônio Bandeira de Mello já destacava que a função social da propriedade não comporta apenas conteúdo econômico, associado exclusivamente à produtividade, mas tem seu conteúdo vinculado a objetivos de justiça social, buscando uma maior igualdade material e a ampliação das oportunidades para todos (BANDEIRA DE MELLO, 1987, p. 43-45). Se a Carta de 1969 tinha esta interpretação, com muito mais razão deve-se entender o aproveitamento racional e adequado, previsto no Artigo 186, I, da Constituição de 1988, como produtividade e utilidade social (ROCHA, 2003, p. 585-589).

A função social da propriedade, cujo conteúdo essencial está determinado pelo Artigo 186, deve ser observada por todos os tipos de propriedade de bens de produção<sup>26</sup> garantidos pela Constituição de 1988. Não há propriedade, como bem de produção, que escape ao pressuposto da função social (TEPEDINO, 1989, p. 76; FACHIN, 2000, p. 284-287), nem mesmo a propriedade produtiva do Artigo 185, II. Afinal, a própria Constituição de 1988 determina que a propriedade produtiva deva cumprir sua função social, ao determinar a função social da propriedade como um dos princípios da ordem econômica (Artigo 170, III) e, ao prever, no parágrafo único do mesmo Artigo 185, que a lei deverá fixar normas para o cumprimento dos requisitos relativos à função social da propriedade produtiva. E estas normas não podem, de forma nenhuma, contrariar o disposto no Artigo 186 da mesma Constituição.

Não basta, portanto, que a terra seja produtiva para ser garantida constitucionalmente. A propriedade, mesmo produtiva, tem de cumprir sua função social. A propriedade rural está garantida constitucionalmente contra a desapropriação para fins de reforma agrária se for produtiva e cumprir sua função social. A produtividade é apenas um dos requisitos da garantia constitucional da propriedade (TEPEDINO; SCHREIBER, 2000, p. 51-53; ROCHA, 2003, p. 580-581, 583-584). A propriedade produtiva é insuscetível de desapropriação por cumprir as exigências constitucionais, ou seja, desde que cumpra sua função social.<sup>27</sup>

25. Ver Silva (2000, p. 794). Esta argumentação é reproduzida literalmente no comentário à Constituição publicado por este autor. Ver Silva (2005, p. 747).

26. Para a distinção entre bens de consumo e bens de produção, ver Comparato (1986, p. 72-73 e 75-76).

27. Destaco, neste sentido, a seguinte afirmação de Gustavo Tepedino (1997, p. 316): “A produtividade, para impedir a desapropriação, deve ser associada à realização de sua função social. O conceito de produtividade vem definido pela Constituição de maneira essencialmente solidarista, vinculado aos pressupostos para a tutela da propriedade. Dito diversamente, a propriedade, para ser imune à desapropriação, não basta ser produtiva no sentido econômico do termo, mas deve também realizar sua função social. Utilizada para fins especulativos, mesmo se produtora de alguma riqueza, não atenderá sua função social se não respeitar as situações jurídicas existenciais e sociais nas quais se insere. Em consequência, não será merecedora de tutela jurídica, devendo ser desapropriada, pelo Estado, por se apresentar como um obstáculo ao alcance dos fundamentos e objetivos – constitucionalmente estabelecidos – da República”. Ver também Tepedino (1989, p. 76) e Tepedino; Schreiber (2000, p. 52-53).

No Brasil, a reforma agrária é impossível de ser realizada sem o pagamento de indenização aos proprietários. A preocupação principal do Estado, então, é a necessidade de adquirir a maior quantidade de terras possível pelo menor preço e em condições as menos desvantajosas possíveis, buscando a formação de um estoque de terras. Além disso, o Estado deve buscar meios alternativos, previstos constitucionalmente, para a obtenção de terras para a reforma agrária (MARTINS, 2004, p. 125-126), como a aquisição por meio da utilização do Imposto Territorial Rural (Artigos 153, VI, e 153, § 4º) ou a expropriação de terras em virtude do combate à produção e tráfico de entorpecentes (Artigo 243), além da, ainda bloqueada no Congresso Nacional, proposta de emenda constitucional que permitiria a expropriação das terras em que houvesse exploração do trabalho escravo.

É muito comum o questionamento sobre a viabilidade econômica da reforma agrária. A este respeito, José Eli da Veiga destaca dois efeitos gerados pela reforma agrária: o efeito produtivo e o efeito distributivo. Por mais economicamente inviável que possa se tornar uma política de reforma agrária, é impossível refutar o efeito redistribuidor da transferência de propriedade (VEIGA, 2007, p. 214-217), o que torna a reforma agrária uma das principais políticas de distribuição de renda de que dispõe o Estado brasileiro sob a Constituição de 1988. Além disso, a reforma agrária significa também a expansão da cidadania para o campo.<sup>28</sup>

Não bastassem os efeitos de ampliação da cidadania e de redistribuição de renda, a reforma agrária significa, ainda, segundo José de Souza Martins, a recuperação do controle sobre o território por parte do Estado, com a restrição ao direito de domínio da propriedade. Este processo lento de recuperação do poder estatal sobre o território se iniciou com a Revolução de 1930 (Código de Águas e Código de Minas, nacionalização do subsolo, primeira previsão constitucional da função social da propriedade). Com a Constituição de 1988, o âmbito de controle territorial da União se ampliou também para as terras indígenas (Artigo 231), terras tradicionalmente ocupadas por descendentes de quilombolas (Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e terras utilizadas pela produção e tráfico de drogas (Artigo 243). A reforma agrária está situada neste processo de retomada do domínio territorial por parte do Estado nacional, um componente da consolidação da soberania nacional, além de estar inserida na questão social. A reforma agrária demonstra a precedência do Estado sobre a propriedade, retirando os direitos territoriais do particular e os entregando à coletividade. A função social da propriedade, assim, também significa uma função política da propriedade.<sup>29</sup>

---

28. Ver Avritzer (2008, p. 150-163). Sobre a necessidade da reforma agrária para o fortalecimento da democracia na América Latina, ver Janvry (1990, p. 255-268).

29. Ver Martins (2004, p. 122-124). Sobre a necessidade de um discurso agrário alternativo, desenvolvimentista, que busque a democratização da propriedade, conforme previsto no texto constitucional de 1988, ver Guimarães (2008, p. 280-285).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição de 1988 incorpora em seu texto o conflito, muitas vezes ignorado pela doutrina jurídica. Esta incorporação do conflito ao texto constitucional, chamando formalmente atenção para essas questões e determinando a necessidade de se encontrarem soluções, é particularmente sensível e perceptível no capítulo da Ordem Econômica. Não é por acaso que neste capítulo se travaram os grandes embates políticos e ideológicos nas discussões da Assembleia Nacional Constituinte. Também não por outro motivo este capítulo foi o mais desfigurado pelo intenso processo de reformas constitucionais neoliberais levado a cabo desde o governo de Fernando Henrique Cardoso. Será justamente na ordem econômica da Constituição que os seus críticos encontrarão as “contradições” e os chamados “compromissos dilatórios”, além das célebres “normas programáticas”, que são o sinônimo de normas que não têm qualquer valor concreto. Ou seja, toda norma incômoda passa a ser classificada como “programática”, bloqueando, na prática, a efetividade da Constituição e, especialmente, da constituição econômica e dos direitos sociais (BERCOVICI, 2005a, p. 37-43).

As tentativas de mudança no papel do Estado, levadas a cabo pelos governos conservadores eleitos a partir de 1989, muitas vezes optaram pelo caminho das reformas constitucionais, com o intuito deliberado de “blindar” as alterações, impedindo uma mudança de política. Isso quando as ditas “reformas” simplesmente não ocorreram à margem, ou até contrariamente, do disposto no texto constitucional, como no caso do Plano Nacional de Desestatização (Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, posteriormente substituída pela Lei nº 10.482, de 9 de setembro de 1997), ou das leis que criaram as “agências” reguladoras.<sup>30</sup> A chamada “Reforma do Estado” da década de 1990 não reformou o Estado. Afinal, as “agências” foram simplesmente acrescentadas à estrutura administrativa brasileira, não modificando a administração pública, ainda configurada pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, apenas deram uma aura de modernidade ao tradicional patrimonialismo que caracteriza o Estado brasileiro. A “reforma regulatória” consiste em uma nova forma de “captura” do fundo público, ou seja, a “nova regulação” nada mais é do que um novo patrimonialismo,<sup>31</sup> com o agravante de, com o desmonte e privatização do Estado, o direito administrativo e o direito econômico, antes instrumentos essenciais da atuação estatal, terem sido reduzidos à chamada “regulação”, quase um direito civil ou comercial.

30. Em relação ao aparente paradoxo “*independent agencies are not independent*”, ver Sunstein (1999, p. 285-286, 293-294). Para outras críticas ao modelo de “agências” implementado no Brasil, ver Grau (2002, p. 25-28).

31. Ver Massonetto (2003, p. 125-136).

Outra questão essencial é o fracasso da constituição financeira de 1988 em dar suporte para a implementação da constituição econômica.<sup>32</sup> Um dos motivos disto é a separação que a doutrina constitucional pós-1988 promoveu entre a constituição financeira e a constituição econômica, como se uma não tivesse nenhuma relação com a outra e como se ambas não fizessem parte da mesma Constituição de 1988. A constituição financeira passou a ser interpretada e aplicada como se fosse “neutra”, meramente processual,<sup>33</sup> com diretrizes e lógica próprias, separada totalmente da ordem econômica e social, esterilizando, assim, a capacidade de intervenção do Estado na economia. Separada da constituição financeira, a constituição econômica de 1988 foi transformada em mera “norma programática”.<sup>34</sup>

O desafio da reestruturação do Estado no Brasil envolve, assim, uma reflexão sobre os instrumentos jurídicos, fiscais, financeiros e administrativos necessários ou à disposição do Estado para a retomada do projeto nacional de superação do subdesenvolvimento. Ou seja, é uma tarefa preponderantemente do direito econômico, com sua característica, denominada por Norbert Reich, da “dupla instrumentalidade” (*doppelte Instrumentalität des Wirtschaftsrechts*):<sup>35</sup> ao mesmo tempo em que oferece instrumentos para a organização do processo econômico capitalista de mercado, o direito econômico pode ser utilizado pelo Estado como um instrumento de influência, manipulação e transformação da economia, vinculado a objetivos sociais ou coletivos.<sup>36</sup>

---

32. Ver, para uma análise mais aprofundada, Bercovici e Massonetto (2004, p. 79-89).

33. Nesse sentido, ver Torres (2000, p. 2-3, 5-6, 25-28, 54-58). O próprio equilíbrio orçamentário, embora não esteja previsto expressamente no texto constitucional de 1988, foi alçado a princípio estruturante da constituição financeira. Cf. Torres (2000, p. 278-290).

34. A expressão “norma programática” é aqui utilizada propositadamente no sentido difundido por José Afonso da Silva, como a norma que depende de regulamentação posterior, portanto, não passível de ser imediatamente concretizada. Cf. Silva (1998, p. 135-164).

35. Ver Reich (1977, p. 64-66).

36. Sobre este papel de superação do subdesenvolvimento do direito econômico em países como o Brasil, ver Bercovici (2009, p. 502-517).

## REFERÊNCIAS

ALVES, Alaôr C. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado**. Edição Especial em Comemoração dos 10 Anos da Constituição Federal, São Paulo, set. 1998.

ARAÚJO, Tânia B. de. Planejamento regional e relações intergovernamentais. In: AFFONSO, Rui B.; SILVA, Pedro L. B. (Org.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

\_\_\_\_\_. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Banco do Nordeste, Recife, v. 30, n. 2, abr.-jun. 1999.

\_\_\_\_\_. O setor público e o Nordeste. In: **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

AVRITZER, Leonardo. Terra e cidadania no Brasil. In: STARLING, Heloísa M. M.; RODRIGUES, Henrique E.; TELLES, Marcela (Org.). **Utopias agrárias**. Belo Horizonte: EdUFMG, 2008.

BALBINO, Antônio. Autarquia – Sudene. **Revista de Direito Administrativo**, n. 69, Rio de Janeiro, jul.-set. 1962.

BANDEIRA DE MELLO, Celso A. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e superação das desigualdades regionais. In: GRAU, Eros R.; GUERRA FILHO, Willis S. (Org.). **Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

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

\_\_\_\_\_. Referendo popular sobre matéria administrativa: constitucionalidade. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, Malheiros, n. 49-50, 2005b.

\_\_\_\_\_. O ainda indispensável direito econômico. In: BENEVIDES, Maria V. de M.; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu de (Org.). **Direitos humanos, democracia e república: homenagem a Fábio Konder Comparato**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís F. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 45, 2004.

BOISIER, Sergio. Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche? **Revista de la Cepal**, Santiago, n. 7, abr. 1979.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta**: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BUAINAIN, Antônio M. Reforma agrária por conflitos: a gestão dos conflitos de terras no Brasil. In: BUAINAIN, Antônio M. (Coord.). **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2008.

BUCCI, Maria P. D. Gestão democrática da cidade (Arts. 43 a 45). In: DALLARI, Adilson A.; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001)**. reimpr. São Paulo: Malheiros, 2003.

CANO, Wilson. Perspectivas para a questão regional no Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, 1994.

\_\_\_\_\_. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1995**. 2. ed. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 1998.

CANOTILHO, José J. G. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. In: CUNHA, Sérgio S. da; GRAU, Eros R. (Org.). **Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Malheiros, 2003.

CARVALHO, Otomar. **Desenvolvimento regional**: um problema político. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

COMPARATO, Fábio Konder. Função social da propriedade dos bens de produção. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, São Paulo, RT, n. 63, jul.-set. 1986.

DI PIETRO, Maria S. Z. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FACHIN, Luiz E. A justiça dos conflitos no Brasil. In: STROZAKE, Juvelino J. (Org.). **A questão agrária e a Justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

FERNANDES, Bernardo M. Conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: BUAINAIN, Antônio M. (Coord.). **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2008a.

FERNANDES, Edésio. Direito e urbanização no Brasil. In: FERNANDES, Edésio. (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

\_\_\_\_\_. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. In: VALENÇA, Márcio M. (Org.). **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad, 2008b.



GONÇALVES NETO, Wenceslau. **Estado e agricultura no Brasil**: política agrícola e modernização econômica brasileira 1960-1980. São Paulo: HUCITEC, 1997.

GRAU, Eros R. **Direito urbano**: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

\_\_\_\_\_. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 1997.

\_\_\_\_\_. Parecer. In: STROZAKE, Juvelino J. (Org.). **A questão agrária e a Justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

\_\_\_\_\_. As agências, essas repartições públicas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Org.). **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, Ipea, n. 15, jun. 1997.

\_\_\_\_\_. O planejamento regional no Nordeste: notas para uma avaliação. In: KON, Anita (Org.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999.

GUIMARÃES, Juarez R. Do sentimento à imaginação republicana: em busca de uma narrativa para a reforma agrária do século XXI. In: STARLING, Heloísa M. M.; RODRIGUES, Henrique E.; TELLES, Marcela (Org.). **Utopias agrárias**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

HOLTHUS, Manfred. A política regional da Alemanha no processo de unificação econômica: um exemplo para a política regional em países em desenvolvimento? In: \_\_\_\_\_. **A política regional na era da globalização**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1996 (Série Debates, n. 12).

JANVRY, Alain de. The agrarian question and reformism. In: **Latin America**. 4. ed. Baltimore/London: John Hopkins University Press, 1990.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARTINS, José de S. **Reforma agrária**: o impossível diálogo. São Paulo: EDUSP, 2004.

MASSONETTO, Luís F. (Des)regulação: em busca do senso perdido. In: DI PIETRO, Maria S. Z. (Coord.). **Direito regulatório**: temas polêmicos. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Novos aspectos da função social da propriedade no direito público. **Revista de Direito Público**, São Paulo, RT, n. 84, out.-dez.1987.

REICH, Norbert. **Markt und recht**: theorie und praxis des wirtschaftsrechts in der bundesrepublik deutschland. Neuwied/Darmstadt: Luchterhand, 1977.

ROCHA, Carmen L. A. O princípio constitucional da função social da propriedade. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, Del Rey, n. 2, jul.-dez. 2003.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1997.

\_\_\_\_\_. A relevância do direito à cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.). **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional positivo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José G. da. **Buraco negro: a reforma agrária na Constituinte de 1987-1988**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SILVA, Ricardo T. A regulação e o controle público da infraestrutura e dos serviços urbanos no Brasil. DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. reimpr. São Paulo: EDUSP, 2004.

SOUZA, Washington P. A. de. O planejamento regional no federalismo brasileiro. In: \_\_\_\_\_. **Estudos de direito econômico**. Belo Horizonte: Movimento Editorial Faculdade de Direito da UFMG, 1996. v. 2.

SUNSTEIN, Cass R. Paradoxes of the regulatory state. In: **Free markets and social justice**. Oxford/New York: Oxford University Press, 1999.

TEPEDINO, Gustavo. A nova propriedade (O seu conteúdo mínimo, entre o Código Civil, a Legislação Ordinária e a Constituição). **Revista Forense**, Rio de Janeiro, Forense, n. 306, abr.-jun. 1989.

\_\_\_\_\_. Contornos constitucionais da propriedade privada. In: MENEZES, Carlos A. (Org.). **Estudos em homenagem ao professor Caio Tácito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. Função social da propriedade e legalidade constitucional: anotações à decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (A.I. 598.360.402 – São Luiz Gonzaga). **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, n. 17, ago.-dez. 2000.

TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. v. 5.

VEIGA, José E. da. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

\_\_\_\_\_. **O desenvolvimento agrícola**: uma visão histórica. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2007.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do Estado no domínio econômico**: o direito público econômico no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 1968.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1999.





**Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

## **Editorial**

### **Coordenação**

Iranilde Rego

### **Revisão e Editoração Njobs Comunicação**

Cida Taboza (revisora)

Andrey Tomimatsu (diagramador)

### **Fotos**

iStockphoto (miolo – parte I)

Gustavo Granata (miolo – partes II e III)

### **Livraria**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)





O esforço de reflexão aqui realizado visa institucionalizar e sistematizar, no Ipea, uma prática de acompanhamento, análise, avaliação e prospecção das diversas políticas, programas e ações governamentais de âmbito federal.

Com isso, pretende-se obter, ao longo dos anos, capacitação técnica e visão institucional abrangente e aprofundada acerca dos problemas nacionais e da capacidade das políticas públicas de enfrentá-los adequadamente.

Alexandre Manoel  
Bruno Oliveira Cruz  
Carlos Wagner de Albuquerque Oliveira  
César Castro  
Danielle Alencar Parente Torres  
Diana Meirelles da Motta  
Geraldo Sandoval Góes  
Gilberto Bercovici  
Isabel Mendes de Faria Marques  
Jefferson Lorencini Gazoni  
João Carlos Magalhães  
José Aroudo Mota  
José Maria Reganhan

Liana Carleial  
Marcelo Abi-Ramia  
Marcelo Teixeira da Silveira  
Maria da Piedade Morais  
Paulo Augusto Rego  
Pedro Humberto de Carvalho Jr.  
Plínio de Arruda Sampaio  
Rafael Pereira  
Roberta Vieira  
Rogério Boueri  
Rômulo Ribeiro  
Sérgio Ulisses Silva Jatobá  
Valdemar Araujo



**Ipea – Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada**

**Secretaria de  
Assuntos Estratégicos**

