

O Fórum Nacional de Reforma Urbana e o Programa de Aceleração do Crescimento: desafios na construção de um novo modelo de desenvolvimento sustentável com cidades Justas e democráticas*

Publicado em: 07/03/2007

É de suma importância que o Governo reduza de forma urgente e significativamente as taxas de juros para que possamos ter um novo ciclo de crescimento e desenvolvimento social para o País.

1. Tendo em vista o anúncio oficial do Programa de Aceleração do Crescimento, lançado pelo governo federal no dia 22 de janeiro de 2007, e sua potencial importância para as cidades e para o desenvolvimento urbano brasileiro, o Fórum Nacional de Reforma Urbana apresenta sua análise do programa e suas proposta visando a construção de um novo modelo de desenvolvimento sustentável e democrático, com cidades para todos e para todas.

O PAC e a Agenda de Desenvolvimento para o Brasil

2. O Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU entende que o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC representa uma mudança importante na agenda econômica, antes focada no controle da inflação e do déficit fiscal, assumindo como eixos o aumento dos investimentos públicos em infra-estrutura, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população. Para tanto é de suma importância que o Governo reduza de forma urgente e significativamente as taxas de juros para que possamos ter um novo ciclo de crescimento e desenvolvimento social para o País.

3. Em linhas gerais, o Programa está organizado em cinco blocos:

- a) investimento em infra-estrutura, resgatando o papel do Estado como indutor do crescimento através da alocação de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e das empresas estatais, do aumento do Plano Prioritário de Investimentos (PPI), do estímulo ao aumento do investimento privado, da redução das desigualdades regionais e da redução do superávit primário para 3,75% do PIB;
- b) Estímulo ao Crédito e ao Financiamento, com a criação de fundos de investimentos, como o FGTS, e do aumento do volume de crédito, sobretudo para aplicação em saneamento e habitação e do crédito de longo prazo para investimentos em infra-estrutura;
- c) Melhora do Ambiente de Investimentos, com medidas que incluem o aperfeiçoamento do marco regulatório e o incentivo ao desenvolvimento regional, via criação da SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia) e da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste);
- d) Desoneração e Aperfeiçoamento do Sistema Tributário, com a suspensão da cobrança de PIS/CONFINS de obras de infra-estrutura e a isenção do Imposto de Renda de Pessoas Físicas (IRPF) de Fundos de Investimento em Infra-estrutura visando incentivar o investimento privado e o desenvolvimento tecnológico e o fortalecimento das micro e pequenas empresas;

e) Medidas Fiscais de Longo Prazo, com destaque para o controle das despesas de pessoal, a criação da Política de Longo Prazo de Valorização do Salário Mínimo e a instituição do Fórum Nacional da Previdência Social.

4. Com o PAC, o governo espera fazer com que o nível de investimentos no país chegue a R\$ 503,9 bilhões nos próximos quatro anos, incluindo recursos da iniciativa privada. Os investimentos, aliados as medidas fiscais de longo prazo, tem como objetivo fazer o PIB (Produto Interno Bruto) crescer em torno de 4,5% em 2007 e 5% a partir de 2008.

O PAC e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

5. Analisando o rol das medidas propostas, percebe-se seu impacto sobre as cidades e sobre a política de desenvolvimento urbano. Em linhas gerais, o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) vai investir 106,3 bilhões em Habitação e R\$ 40 bilhões em Saneamento até 2010. O montante contabiliza recursos oriundos ou geridos pela União, investimentos do setor privado e contrapartida de estados, municípios e mutuários. O PAC também estabelece a aplicação de R\$ 3,1 bilhões nos metrô de Belo Horizonte, Fortaleza, Recife e Salvador. Devido a sua importância, vale a pena fazermos uma breve síntese das propostas setoriais previstas pelo PAC nas áreas de habitação, saneamento ambiental e transportes.

6. Habitação – Para 2007, estão previstos investimentos de R\$ 27,5 bilhões, sendo (i) R\$ 9,2 bilhões de fundos geridos pelo Governo (FGTS, FDS, FAR e FAT), (ii) R\$ 8,8 bilhões repassados por meio de empréstimos para pessoas físicas e R\$ 1 bilhão para o setor público, (iii) R\$ 2,6 bilhões do Orçamento Geral da União (OGU), (iv) R\$ 10,5 bilhões da caderneta de poupança, com recursos operados pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), incluindo Caixa Econômica Federal, e (v) R\$ 4,6 bilhões aplicados por meio da contrapartida de pessoas físicas e governos contemplados com crédito para moradia. Para os próximos três anos, R\$ 78,8 bilhões devem ser investidos sendo R\$ 26,7 bilhões dos fundos, R\$ 7,5 bilhões do OGU, R\$ 31,5 bilhões do SBPE e R\$ 13,1 bilhões das pessoas físicas, estados e municípios tomadores de empréstimo. No total, serão R\$ 106,3 bilhões, visando atender 4 milhões de famílias com a construção de casas, aquisição de terrenos, reforma de imóveis, compra de material de construção e urbanização de assentamentos precários, de forma a combater o déficit habitacional, que hoje atinge 7,9 milhões de pessoas.

7. Do total de recursos para habitação, houve um aumento real dos recursos do orçamento geral da União, chegando à ordem de 2,6 bilhões por ano, e totalizando 10,1 bilhões em 4 anos. Em que pese a importância do volume de recursos previstos, é fundamental destacar que os recursos não onerosos são insuficientes, recursos estes especialmente adequados para atender as famílias de baixa renda (até 3 salários mínimos), onde está concentrado 83% do déficit habitacional do país, o que exige a ampliação dos recursos e subsídios destinados à população de menor renda, maioria absoluta do déficit habitacional brasileiro. Além disso, é preciso garantir que os recursos para habitação popular sejam alocados no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, de forma que sua aplicação seja feita com controle social, acompanhada pelas organizações populares, fortalecendo as cooperativas e associações habitacionais. Por fim, é preciso levar em consideração que o desenvolvimento sustentável de um programa habitacional de larga escala não será realizado com êxito se não houver investimentos em regularização fundiária e em assessoria técnica.

8. Saneamento Ambiental – Estão previstos investimentos de R\$ 40 bilhões para obras de saneamento, sendo (i) R\$ 12 bilhões do OGU, com R\$ 1,8 bilhão aplicado ainda em 2007; (ii) R\$ 12 bilhões do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para financiar o setor público, sendo R\$ 3 bilhões disponíveis em 2007; (iii) R\$ 8 bilhões do FGTS e do FAT para o setor privado (sendo R\$ 2 bilhões para 2007); e R\$ 8 bilhões de contrapartida, com repasse de R\$ 2 bilhões ao ano. Segundo o PAC, a distribuição dos investimentos será feita de acordo com as necessidades de cada região, com a previsão de 52% dos recursos aplicados nos grandes centros urbanos ou cidades com mais de 1 milhão de habitantes, onde o déficit de serviços é maior, 21% nos municípios com até 60 mil habitantes, 16% nas cidades com população de 60 a 200 mil habitantes e 12% nas metrópoles com até 1 milhão de pessoas. A estimativa é de que sejam empregados R\$ 15,5 bilhões na região Sudeste, R\$ 9,6 bilhões no Nordeste, R\$ 7,4 bilhões no Sul, R\$ 3,9 bilhões no Norte e R\$ 3,6 bilhões no Centro-Oeste.

9. Os investimentos previstos na área de saneamento ambiental representam um avanço em relação à retomada dos investimentos iniciada em 2003, o que permite criar as condições para a sustentabilidade das ações. A meta estabelecida pelo PAC é de ampliar em 7,3 milhões os domicílios atendidos com rede de tratamento de esgoto, em 7 milhões as ligações de abastecimento de água e em 8,9 milhões as residências com coleta e destinação adequada do lixo. Além disso, o Programa prevê prioridade às ações de saneamento integrado em favelas e palafitas, o que implica em articular as ações aos programas de habitação popular. Do ponto de vista do FNRU, os investimentos previstos no PAC devem estar em acordo com a política nacional de saneamento ambiental e com o plano nacional de saneamento básico nele previsto, de forma a garantir a universalização do acesso aos serviços de saneamento ambiental.

10. Transportes e Mobilidade – Na área de transportes, o PAC está centrado no investimento em metrô, com recursos previstos de R\$ 3,1 bilhões até 2010, sendo R\$ 721 milhões para 2007. A meta é concluir as obras dos metrô de Belo Horizonte, Fortaleza, Recife e Salvador, visando a melhoria do sistema de transporte público e a ampliação em 609 milhões da quantidade de passageiros atendidos por ano. Além disso, o PAC prevê a transferência da gestão dos metrô dessas localidades para as esferas responsáveis pela gestão do transporte metropolitano.

11. Como pode ser observado, os investimentos em transportes previstos no PAC estão concentrados no Nordeste (exceção para o metrô de Belo Horizonte) e em áreas metropolitanas, o que requer uma discussão das ações previstas de forma que estas tornem-se adequadas à concepção de mobilidade urbana e direito à cidade, fortaleçam o transporte público nas suas diversas modalidades e estejam articuladas às intervenções no campo da habitação popular e do saneamento ambiental.

12. As intervenções urbanas do PAC indicam que o Ministério das Cidades terá um papel fundamental na implementação de muitas das ações previstas. O êxito dessas ações, portanto, depende do fortalecimento do Ministério, da sua capacidade de articular as intervenções de habitação, saneamento ambiental e transportes em torno da política de desenvolvimento

urbano e do envolvimento e da participação da sociedade através do Conselho das Cidades. Nessa direção, é fundamental que o Ministério das Cidades participe, junto com a Casa Civil e com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, da gestão do PAC. Além disso, é fundamental que sejam criados espaços de discussão e participação da sociedade na gestão do PAC, através do Conselho das Cidades e de outros conselhos nacionais.

Desafios na Perspectiva da Reforma Urbana e do Direito à Cidade

13. Tendo em vista as metas estabelecidas e o volume de recursos previstos, o Fórum Nacional de Reforma Urbana entende que para o êxito do PAC é necessário o enfrentamento dos seguintes desafios:

14. a) A criação de estruturas descentralizadas no âmbito dos estados e municípios, acompanhadas da criação de instâncias participativas e deliberativas de gestão democrática, na forma dos conselhos das cidades, com participação popular, no nível estadual, metropolitano e municipal. Somente com o envolvimento de todas as esferas federativas de governo será possível tornar efetivo um programa desse porte.

15. b) A democratização da estrutura fundiária do país, tornando efetiva a função social da propriedade urbana e criando instrumentos e mecanismos de combate a segregação urbana e a estrutura fundiária patrimonialista que caracteriza o mercado imobiliário especulativo da terra. Nesta mesma perspectiva, é fundamental colocar como prioridade a segurança da posse das moradias da população de baixa renda pois, como sabemos, investimentos em infraestrutura e produção habitacional não se preocupam com essa questão e as conseqüências têm sido a expulsão, segregação e a exclusão territorial.

16. c) A implementação imediata do Estatuto da Cidade por todos os níveis de governo, no âmbito de suas competências, em especial com a efetivação dos Planos Diretores recém revistos e/ou elaborados, criando as condições institucionais no âmbito de todas as instâncias federativas, para a garantia da função social da cidade.

17. d) A implementação da política urbana de forma integrada nas regiões metropolitanas, priorizando o atendimento às famílias de baixa renda localizadas nas periferias das metrópoles brasileiras. Nesse sentido, devem ser previstas ações para apoiar Estados e municípios no desenvolvimento de programas metropolitanos e na construção de modelos políticos institucionais de gestão compartilhada e consorciada no âmbito das metrópoles, de forma a garantir o êxito de muitas das ações previstas no PAC.

18. e) A ampliação dos recursos do Orçamento Geral da União destinados à habitação de interesse social e a sua alocação no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, viabilizando o controle social dos recursos através do Conselho Gestor do FNHIS, cuja composição inclui os diversos segmentos da sociedade civil organizada.

19. f) A implementação de uma política habitacional que incentive e amplie as experiências autogestionárias dos movimentos sociais urbanos no campo da produção da moradia de interesse social. A alteração da Lei que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, permitindo o acesso dos recursos dos FNHIS e do PPI pelas associações e cooperativas habitacionais autogestionárias e populares. A alteração das resoluções e normas que

restringem o acesso ao crédito pelas famílias de baixa renda, diminuindo a burocracia da Caixa Econômica Federal.

20. g) Garantia da Assistência Técnica e Jurídica nas políticas urbanas, destinando recursos próprios nos financiamentos de programas sociais e visando a qualificação da gestão local do desenvolvimento urbano, o que torna necessário investir na capacitação técnica dos Municípios para o desenvolvimento de base de informações territorial, sistemas de controle informatizados, cadastro fiscal e elaboração de diagnóstico.

21. h) A Implementação da Política Nacional de Habitação, da Política Nacional de Saneamento Ambiental, da Lei do Fundo Nacional de Interesse Social, da Política Nacional de Transporte e Mobilidade, de forma a garantir que os recursos aplicados nas diferentes políticas setoriais sejam realizados de forma articulada com a construção de uma nova política de desenvolvimento urbano para o país.

22. i) Por fim, o Fórum Nacional de Reforma Urbana entende que o enfrentamento dos desafios para a construção de uma nova agenda de desenvolvimento para o país e de uma nova política nacional de desenvolvimento urbano requer o fortalecimento do Conselho Nacional das Cidades, com caráter deliberativo, garantindo a participação da sociedade e o controle social. Somente com o envolvimento de toda a sociedade será possível garantir o direito à cidade para todos e para todas que nela vivem.

*** Artigo publicado originalmente no Boletim 24 do Fórum Nacional de Reforma Urbana, do qual o Pólis faz parte.**