

PERFIL DE INTERVENÇÃO DO GOVERNO
FEDERAL NO MEIO URBANO: 1964-89

ROVENA MARIA CARVALHO NEGREIROS

DISSERTAÇÃO APRESENTADA DO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
COMO REQUISITO À OBTENÇÃO DO TÍTULO
DE MESTRE EM CIÊNCIAS HUMANAS - ESPECIALIDADE DIREITO

Orientador: Profª Drª Olga Maria Foschi de Aguiar

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

A dissertação PERFIL DE INTERVENÇÃO DO GOVERNO
FEDERAL NO MEIO URBANO: 1964-89

elaborada por ROVENA MARIA CARVALHO NEGREIROS

e aprovada por todos os membros da banca Examinadora, foi julgada
adequada para a obtenção do título de MESTRE EM DIREITO.

Florianópolis, 25 de setembro de 1991

BANCA EXAMINADORA:

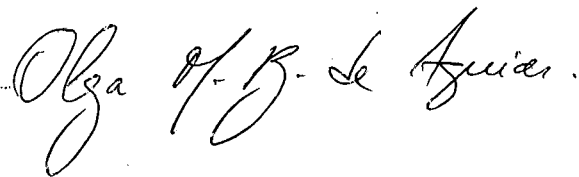
Profª Drª Olga Maria Boschi de Aguiar - Presidente

Prof. Titular Eros Roberto Grau - Membro

Prof. Dr. Paulo Henrique Blasi - Membro

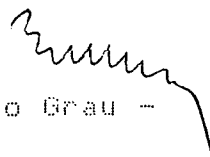
Professor Orientador:

Profª Drª Olga Maria Boschi de Aguiar -



Professor Co-Orientador:

Prof. Titular Eros Roberto Grau -



Coordenador do Curso:

Prof. Dr. Cesar Luiz Pasold -



A Sinésio

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho foi bastante facilitada pelo convívio que mantive com os novos amigos do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais, do Instituto de Economia da UNICAMP.

Ao seu coordenador, Prof. Wilson Cano, devo agradecer pela possibilidade de realizar a pesquisa que deu origem a esta dissertação, a partir de minha participação no projeto "Estado e Capital Mercantil na Urbanização do Estado de São Paulo".

Neste projeto convivi com Aúrea Q. Davanzo, M. de Fátima Araujo Infante, Marly Alves dos Santos, Gustavo Zimmerman e Ulysses C. Semeghini, com quem discuti várias das questões que compõem este trabalho, sem o que teria sido muito mais difícil, se não impossível, a sua conclusão.

Agradeço ao Prof. Eros Grau, a quem dedico grande respeito e admiração intelectual, por ter me apoiado enquanto co-orientador deste trabalho.

A Profª Olga M. B. de Aguiar, além de gratidão, devo algumas desculpas pela minha indisciplina acadêmica e o reconhecimento do elevado grau de responsabilidade com que trata os assuntos acadêmicos, sobretudo no que diz respeito à formação de seus orientandos.

Agradeço ainda à Icléia e sua equipe, pela presteza e eficiência com que realizaram a digitação e revisão deste trabalho, e a todos os meus amigos e familiares que, de alguma forma, concorreram para a conclusão de mais esta etapa de minha vida acadêmica.

Por fim, à CAPES, pela concessão de bolsa de estudo que me permitiu concluir o curso de Mestrado.

Lista de Ilustrações

- Quadro I - Mapeamento da evolução do aparato institucional federal - gestão urbana, período 1964-89.
- Quadro II - Mapeamento da evolução do aparato institucional federal - habitação, período 1964-89.
- Quadro III - Mapeamento da evolução do aparato institucional federal - saneamento, período 1964-89.
- Quadro IV - Mapeamento da evolução do aparato institucional federal - transportes urbanos, período 1964-89.
- Quadro V - Mapeamento dos principais planos nacionais de desenvolvimento e das formulações e mecanismos de implementação da política urbana
- Quadro VI - Evolução legal das fontes de recursos e dos percentuais de destinação, segundo órgãos e programas, período 1980-84.
- Tabela 1 - Aplicação de Recursos do BIRD em Projetos de Desenvolvimento Urbano 1978/1984.
- Tabela 2 - Evolução das Aplicações do BNH em Programas de Desenvolvimento Urbano, Segundo as Regiões Brasileiras 1964/1985.
- Tabela 3 - SFH - Quantidade e Valor das Unidades Financiadas, no Período de 1964-69. Operações contratadas.
- Tabela 4 - SFH - Quantidade e Valor das Unidades Financiadas, no Período de 1970-79. Operações contratadas.
- Tabela 5 - SFH - Quantidade e Valor das Unidades Financiadas, no Período de 1980-84. Operações contratadas.

- Tabela 6 - SFH - Quantidade de Unidades Financiadas, no Período de 1985-88. Operações contratadas.
- Tabela 7 - Abastecimento d'Água Urbano, situação em 31 de dezembro de 1984.
- Tabela 8 - Esgotamento Sanitário Urbano, Situação em 31 de dezembro de 1984.
- Tabela 9 - Investimentos realizados pelo PLANASA em Água e Esgoto, por região - período 1970-84.
- Tabela 10 - Investimentos realizados pelo PLANASA em Abastecimento de Água, por região - período 1970-84.
- Tabela 11 - Investimentos realizados pelo PLANASA em Abastecimento de Esgoto, por região - período 1970-84.

Lista de Abreviaturas e Siglas

- ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária
- AESBE - Associação das Empresas de Saneamento Básico Estadual
- APE - Associação de Poupança e Empréstimo
- ASFAMA - Associação Brasileira dos Fabricantes de Materiais e Equipamentos para Saneamento
- ASSEMAE - Associação Nacional dos Serviços Municipais de Água e Esgoto
- BACEN - Banco Central do Brasil
- BASA - Fundo de Desenvolvimento Urbano da Amazônia
- BB - Fundo de Desenvolvimento Urbano para o Sul, Sudeste e Centro-Oeste
- BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD - Banco Internacional para Reconstrução do Desenvolvimento
- BNE - Fundo de Desenvolvimento Urbano do Nordeste
- BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
- BNH - Banco Nacional de Habitação
- CA/BNH - Conselho de Administração do BNH
- CBIC - Câmara Brasileira da Indústria da Construção
- CBTU - Companhia Brasileira de Trens Urbanos
- CEF - Caixa Econômica Federal
- CESE - Concessionárias Estaduais de Saneamento Básico
- CFIAE - Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica
- CLT - Consolidação das Leis do Trabalho
- CMN - Conselho Monetário Nacional
- CMPPH - Comissão Mista Permanente de Política Habitacional
- CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
- CNE - Comissão Nacional de Energia

CNFU - Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
CNSB - Conselho Nacional de Saneamento Básico
CNT - Conselho Nacional de Transportes
COHAB - Cooperativas Habitacionais
COMPHAB - Comissão Consultiva Habitacional
CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONSANE - Conselho Nacional de Saneamento
CONTRAN - Conselho Nacional de Trânsito
COPAG - Comissão para o Plano de Governo
CORDE - Coordenadoria para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
CPM - Cidades de Porte Médio
CRSFS - Comissão de Reformulação do Sistema Financeiro de Saneamento
CSU - Centros Sociais Urbanos
CURA (Projeto) - Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada
CURA - Programa de Complementação Urbana
DASP - Depto. Administrativo do Serviço Público
DNEF - Departamento Nacional de Estradas de Ferro
DNER - Departamento Nacional de Estradas e Rodagem
DNOS - Departamento Nacional de Obras e Saneamento
EBTU - Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
EMTU - Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos
EPEA - Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada
ESPES - Programas de Estudos e Pesquisas
FAE - Fundo de Água e Esgoto
FAHBRE - Fundo de Apoio à Produção de Habitação para a População de Baixa Renda

FAL - Fundo de Assistência de Liquidez

FAS - Fundo de Assistência Social

FCVS - Fundo de Compensação de Variações Salariais

FDPI - Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados

FDTU - Fundo de Desenvolvimento de Transportes Urbanos

FELF - Fundo Especial da Loteria Federal

FESB - Fundo Estadual de Saneamento Básico

FGDLI - Fundo de Garantia de Depósitos e Letras Imobiliárias

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FHEX - Fundação Habitacional do Exército

FIBGE - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

FICAGIR - Financiamento de Capital de Giro do FEP

FICAM - Programa de Financiamento da Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social

FIDREN - Subprograma de Financiamento de Sistemas de Drenagem

FIMACO - Programa de Financiamento de Materiais de Construção

FINANSA - Programa de Financiamento para Saneamento

FINASE - Fundo de Financiamento para Saneamento

FINEP - Financiamento de Estudos e Projetos

FINEST - Empréstimo Suplementar para Composição da Participação Financeira dos Estados na Execução do Planasa

FINSOCIAL - Fundo de Investimento Social

FINURB - Programa de Financiamento para Urbanização

FIPES - Financiamento de Estudos e Projetos de Saneamento

FIPLAN - Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado

FISAG - Financiamento Suplementar para Abastecimento de Água

FISOL - Subprograma de Financiamento da Solvência e Liquidez às Cohabs.

FLNC - Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais

FND - Fundo Nacional de Desenvolvimento

FNDU - Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano

FRN - Fundo Rodoviário Nacional

FSESP - Fundação Serviço Especial de Saúde Pública

FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

FUNAC - Fundo Nacional de Ação Comunitária

FUNDASE - Fundo Especial para o Desenvolvimento do Programa Habitacional do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado

FUNDHAB - Fundo de Assistência Habitacional

FUNDHAP - Fundo de Habitação Popular

GEIPOT 1 - Grupo Executivo para a Integração da Política de Transportes

GEIPOT 2 - Grupo de Estudos para a Integração da Política de Transportes

GEIPOT 3 - Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte

GTR/SFH - Grupo de Trabalho para Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação

IAPAS - Instituto de Aposentadoria, Previdência e Assistência Social

IAPs - Instituto de Aposentadoria e Pensões

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social

IPASE - Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado

IPEA - Instituto de Planejamento Econômico e Social

IPLAN - Instituto de Planejamento (do IPEA)

I PND/NR - I Plano Nacional de Desenvolvimento Nova República

IPTU - Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana

IR - Imposto de Renda

ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis

IULCLG - Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos

JOÃO DE BARRO - Programa Nacional de Autoconstrução

LBA - Legião Brasileira de Assistência

MBES - Ministério da Habitação e Bem-Estar Social

MCOR - Ministério de Coordenação dos Organismos Regionais

MDUMA - Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

MFUMA - Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente

MIC - Ministério da Indústria e Comércio

MINIFAZ - Ministério da Fazenda

MINIPLAN - Ministério do Planejamento

MINTER - Ministério do Interior

MIRAD - Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário

MP - Medida Provisória

MS - Ministério da Saúde

MT - Ministério dos Transportes

NEPP - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas/Unicamp

ORTN - Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional

PAG - Programa de Ação Governamental

PDCFAE - Programa de Desenvolvimento do Carvão e Outras Fontes de Energia

PDU - Plano Diretor Urbano

PEBE-MTb - Programa Especial de Bolsas de Estudo do Ministério do Trabalho

PES - Plano de Equivalência Salarial

PES - Plano Estadual de Saneamento

PIB - Produto Interno Bruto

PLACAR - Plano da Casa Rural

PLAMO - Plano Nacional de Moradia

PLANASA - Plano Nacional de Saneamento

PLANHAF - Plano Nacional de Habitação Popular

PLANHAF-ASSISTEC - Subprograma de Assistência Técnica às Cohabs

PLANHAF-PEF - Programa de Estímulo ao Planhap

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PME - Programa e Mobilização Energética

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento (I, II, III)

PNDU - Política de Desenvolvimento Urbano

PNS - Piso Nacional de Salário

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPS - Programa de Prioridades Sociais

PRN - Plano Rodoviário Nacional

PROALCOOL - Programa Nacional do Alcool

PROCANOR - Programa às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste

PROCENSO - Programa de Apoio aos Centros Sociais Urbanos

PRODASEN - Processamento de Dados do Senado

PRODEPO - Programa de Apoio do Desenvolvimento de Pólos Econômicos

PROEC - Programa de Equipamentos Comunitários

PROFICO - Programa de Financiamento à Complementação da Habitação

PROFICON - Programa de Financiamento ao Consumidor de Material de Construção

PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

PROGRESS - Programa Especial de Vias Expressas
PROHASP - Programa Habitacional para os Servidores Públicos
PROHEMP - Programa Habitacional Empresa
PROMORAR - Programa de Erradicação da Sub-habitação
PRONHASP - Programa Nacional de Habitação do Servidor Público
PRONI - Programa Nacional de Imigração
PROSINDI - Programa Nacional de Habitação para o Trabalhador Sindicalizado de Baixa Renda
PTAEC - Programa de Transportes Alternativos para a Economia de Combustíveis
REFINAG - Financiamento e Refinanciamento da Implantação e/ou Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água
REFINESG - Financiamento e Refinanciamento para Suplantação da Melhoria de Sistemas de Esgotos
REFORMA - Programa de Recuperação das Habitações Subnormais
RFFSA - Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima
SAC - Sistema de Amortizações Constantes
SAM - Sistema de Amortização Mista
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SCI - Sociedades de Crédito Imobiliário
SIU - Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano
SEAC - Secretaria Especial de Ação Comunitária
SEMA - Secretaria Especial de Meio Ambiente
SEPLAN/PR - Secretaria do Planejamento da Presidência da República
SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SESC - Serviço Social do Comércio
SESI - Serviço Social da Indústria

SFH - Sistema Financeiro da Habitação
SFS - Sistema Financeiro de Saneamento
SIFHAP - Sistema Financeiro de Habitação Popular
SINPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SNTU - Sistema Nacional de Transportes Urbanos
SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUBENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TREINAT - Treinamento e Assistência Técnica
TRU - Taxa Rodoviária Única
UNESCO - Organização para Educação, para Ciência e para Cultura
UPC - Unidade Padrão de Capital
URF - Unidade de Referência de Preços
VUF - Valores Unitários de Financiamento

Resumo

Este trabalho busca demonstrar o padrão de intervenção do governo federal na área urbana, no período 1964-89, enfocando seus aspectos institucionais, políticos e normativos. A análise centra-se em quatro áreas: gestão urbana, habitação, saneamento e transportes urbanos.

Para tanto, estudou-se a conformação e as transformações do aparato estatal voltado para estas áreas e as políticas e programas setoriais implementados, enfocando seu grau de efetividade, os investimentos realizados e o aparato normativo que deu substrato ao perfil de intervenção estatal.

Os resultados da investigação indicam a expansão do aparato institucional, com etapas diferenciadas quanto ao grau de complexidade organizacional. Mostram ainda o acentuado grau de centralização política e financeira das ações sociais do governo federal no meio urbano. Quanto ao aparato normativo, ficou evidenciado o exagerado papel legislador do Poder Executivo federal, refletindo a centralização do poder decisório no tocante aos mecanismos de controle público sobre as distintas políticas sociais de corte urbanístico.

Conclui-se que, a despeito de ter havido progresso social em termos absolutos, com a extensão dos programas sociais urbanos, em termos relativos a situação se agravou, já que parcelas crescentes da população foram postas à margem dos benefícios sociais instituídos.

Abstract

This monography tries to demonstrate the intervention level of the federal government in the urban area from 1964 to 1989, emphasizing the institutional, political and normative aspects. The analysis is centered in four issues: urban administration, housing, sanitation and urban transportation.

In order to that, we confronted the state transformation and conformation in this area with the implemented political and sectorial programs, showing their effectivity level, the investment done and the normative rules that give support to the state intervention.

The survey results show the expansion of the institutional preparations in distinct stages according the organizational complexity level. They still show the high political and financial centralization of the state government social activities in the urban mean. In respect of the normative instruments, we observed the strong legislative intervention of the federal government, trying to increase his decision power in the subjects of social politics in the urban area.

We conclude that, although we observed a general social progress, mainly with the extension of urban social programs, we also noted that an increasing part of the population is becoming far away from the social benefits.

Sumário

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I - EVOLUÇÃO DO APARATO INSTITUCIONAL FEDERAL.....	11
Introdução.....	11
1.1 Gestão Urbana.....	17
1.2 Habitação.....	32
1.3 Saneamento.....	44
1.4 Transporte Urbano/Sistema Viário.....	55
CAPÍTULO II - MAPEAMENTO E ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE ÂMBITO FEDERAL VOLTADAS PARA A GESTÃO URBANA, HABITAÇÃO, SANEAMENTO E TRANSPORTES URBANOS.....	63
Introdução.....	63
2.1 Política Urbana.....	65
2.2 Política Habitacional.....	92
2.3 Política de Saneamento.....	119
2.4 Política de Transportes Urbanos.....	134
CAPÍTULO III - APARATO NORMATIVO.....	144
Introdução.....	144
3.1 Periodização do Aparato Normativo por Setor.....	146
3.1.1 Desenvolvimento Urbano.....	146
3.1.2 Habitação.....	147
3.1.3 Saneamento.....	148
3.1.4 Transportes Urbanos.....	149
3.2 Considerações dos Instrumentos Jurídicos Seleccionados.....	150
3.2.1 Desenvolvimento Urbano.....	150
3.2.2 Habitação.....	161
3.2.3 Saneamento.....	168

3.2.4 Transportes Urbanos e Sistema Viário.....	172
3.3 Iniciativas do Congresso Nacional para Regular a Promoção do Desenvolvimento Urbano.....	176
CAPÍTULO IV - CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES.....	186
Referências Bibliográficas.....	190
Anexo - Volume II	

INTRODUÇÃO

A partir de 1960 a questão urbana no Brasil assume um novo papel no desenvolvimento nacional, frente ao processo de industrialização acelerado que marca os anos 50. Algumas cidades passam a absorver enormes contingentes populacionais decorrentes do movimento migratório rural-urbano, seja pela atração que o dinamismo industrial exerce, seja pelo processo de expulsão decorrente da modernização e mecanização do campo.

Este acelerado processo de urbanização pode ser visualizado através do ritmo de crescimento da população urbana, que representa 2/3 da expansão demográfica nacional, no período 1950-60. Assim, as principais cidades brasileiras passam a incorporar um volume crescente desta população e a apresentar os efeitos perversos desta rápida urbanização, dados pela crescente demanda por bens e serviços de consumo coletivo e pelas deficiências no seu atendimento.

Neste contexto, o papel do Estado se mostra crucial.

Sendo os anos 60 um período que marca o deslanchar do processo de urbanização brasileira e 1964 um ano que delimita uma nova etapa política, com a tomada do governo central pelo segmento militar, que promove profundas reformas econômicas e institucionais, é importante analisar o padrão de intervenção do governo federal na área urbana ao longo do período 1964-89, por se encerrar aí o último mandato governamental no qual a população esteve impedida de eleger seus governantes.

Desta forma, o presente trabalho tem como objeto de estudo e análise identificar e avaliar a montagem do aparato institucional

federal dedicado à atuação na área urbana, reconstituindo sua evolução e procedendo a uma primeira avaliação dos principais instrumentos de ação e dos esquemas financeiros estabelecidos. Pretende-se também identificar e avaliar o aparato legal que dá substrato a essa atuação, abrangendo a legislação urbana mais geral (incluindo parcelamento, uso e ocupação do solo, direito de propriedade, organização territorial), bem como as diretrizes e normas relativas ao planejamento urbano de caráter setorial. Finalmente, procura-se recompor e analisar o formato das principais políticas urbanas definidas, avaliando seu nível de inserção entre as prioridades governamentais, seu nível de articulação, as possibilidades e limites de sua implementação, assim como sua efetividade.

Com isso, o objetivo do trabalho se traduz na apresentação de um quadro sintético do perfil de intervenção governamental, a nível federal, frente às questões urbanas, no tocante aos seus aparatos institucionais, de políticas públicas e de ação normativa.

A metodologia desenvolvida consiste na identificação, leitura e reflexão da literatura especializada sobre política urbana; no levantamento e análise de documentos oficiais, especialmente aqueles produzidos pelos órgãos com atuação diretamente voltada para a área urbana; e na compilação e análise da legislação urbana pertinente, que se obteve através das listagens produzidas pelo PRODASEN - Processamento de Dados do Senado e outras fontes secundárias.

A investigação abrange duas dimensões constitutivas da política urbana: a política nacional de desenvolvimento urbano, ou política urbana de natureza estratégica, que conforma a moldura geral da

intervenção estatal nessa área, bem como as políticas urbanas setoriais referentes à habitação, ao saneamento básico e aos transportes urbanos.

A análise do perfil de intervenção governamental obedece os pressupostos conceituais da noção de "padrão de intervenção de políticas públicas" elaborado por Silva (1), que possibilita apreender as especificidades das políticas sociais de corte setorial, resultante da conjugação dos diferentes fenômenos políticos, econômicos e sociais que determinam essa intervenção.

Esta noção resulta da combinação de cinco características básicas associadas ao desenvolvimento de uma política setorial de corte social:

1 - Grau de centralidade - expresso na posição e grau de inserção enquanto prioridade nos centros decisórios de governo mais importantes. "Essa característica expressa uma dimensão eminentemente política da ação de governo analisada, e relaciona-se (...) ao problema da construção de mecanismos de controle social e da criação de elementos que auxiliem a ampliação das bases sociais de sustentação das diferentes coalizões governantes em cada conjuntura" (2), ou seja sua inserção na agenda federal.

2 - Grau de adequação e articulação das políticas ao desenvolvimento econômico e social - que estabelece, neste caso, a relação das políticas setoriais com a política econômica geral do governo, tanto do ponto de vista do financiamento, quanto da natureza do gasto realizado.

(1) SILVA, Pedro Luiz Barros. Políticas e perfis de intervenção em atenção à saúde no Brasil: elemento para análise da ação estatal. Cadernos Fundap. São Paulo, (6):71-81, jul./1983.

(2) Idem, ibidem, p. 72.

3 - Grau de complexidade tecnológica - dado pelo estágio de desenvolvimento da tecnologia utilizada na produção dos bens e serviços afetos à cada política considerada.

4 - Grau de complexidade organizacional - verificado pelo formato de organização particular da intervenção estatal em questão. "A complexidade organizacional está relacionada às diferentes etapas de estruturação material do Estado capitalista, a nível nacional, e aos graus de autonomia relativa de ação que as organizações estatais podem deter a partir de sua intervenção crescente no processo de desenvolvimento econômico, social e político" (3).

5 - Grau de efetividade social - medido pelo impacto produzido no problema ou aspecto da questão social para o qual a política se dirige. Diz respeito, portanto, à influência da política na redução ou potencialização do problema que se propõe a resolver.

Assim, "o formato assumido pela intervenção governamental, em cada etapa de seu desenvolvimento, depende da maneira particular através da qual se articulam fenômenos de natureza distinta, captados através das cinco características anteriormente citadas" (4). Esta forma de análise implica apreender que determinados perfis de políticas públicas comportam contradições frente ao grau de heterogeneidade social brasileira.

Para as análises feitas nos capítulos I e II, interessou mais de perto identificar o grau de centralidade, o grau de adequação e articulação das políticas ao desenvolvimento econômico e social e o grau de complexidade organizacional.

(3) SILVA, P. op. cit., p. 72.

(4) Idem, ibidem, p. 73.

Particularizando estas três características, procura-se explicitar um pouco melhor as ocorrências de seus movimentos.

Com relação ao grau de centralidade, convém destacar as relações que se colocam entre o tipo de intervenção pública e a reprodução das condições de dominação capitalista. Nesse sentido, as políticas sociais desempenham um papel de "colchão amortecedor" dos conflitos sociais provenientes das condições de vida em que se encontram as classes menos favorecidas, assim como perante toda a sociedade, dado seu grau de heterogeneidade estrutural. O Estado assume, então, a responsabilidade de "sanar" os desequilíbrios existentes através de programas sociais, que devem exercer um papel de reforço da hegemonia social estabelecida (5). Assim, em geral, a posição das políticas sociais, na agenda de prioridades governamentais varia conforme sua importância e funcionalidade para os diferentes programas e projetos frente a cada etapa de desenvolvimento da sociedade, resultante das regras do jogo político em vigor, dadas pela forma de regime político com distintos graus de centralização e descentralização do poder político.

Quanto aos graus de adequação e articulação entre as políticas de governo, dois aspectos se destacam: os mecanismos de financiamento e a natureza do gasto. Com relação aos mecanismos de financiamento, as políticas de corte social, particularmente aquelas aqui estudadas, fizeram-se através de fontes de recursos autônomos ao orçamento fiscal, baseados em contribuições de empregados e empregadores, tarifas e via outros fundos de financiamento. Esta forma de financiamento se mostra

(5) "Entende-se por hegemonia social a capacidade que uma classe tem de impor à sociedade como um todo seus interesses de longo prazo, o que conforma a estrutura vigente de dominação. Cf. ABRANCHES, apud SILVA, op. cit, p. 74.

sensível a movimentos cíclicos da economia, já que seus recursos dependem diretamente do nível de emprego e salários. A inadequação desta forma de financiamento é responsável, em parte, pelos reduzidos graus de efetividade alcançados pelo conjunto das políticas.

A natureza do gasto adotada não se constitui num mecanismo de distribuição indireta de renda, na medida em que se deu de forma desigual entre os diferentes grupos sociais e regiões do país.

Assim, frente à política mais geral de desenvolvimento econômico e social, os graus de adequação e articulação, dados pelos mecanismos de financiamento e a natureza do gasto das políticas sociais, deram-se de forma subordinada à política econômica.

A terceira característica - grau de complexidade organizacional, manifesta-se na medida em que se tornam mais complexos os problemas sociais objetos de intervenção estatal específica e se constitui um aparato estatal também cada vez mais complexo do ponto de vista técnico-gerencial, para dar conta desses problemas.

O poder que detêm as organizações e sua relativa autonomia no âmbito de suas esferas de atuação são determinados pelas seguintes variáveis: relevância do setor (sua importância frente aos interesses das classes sociais ou suas frações), relevância da organização frente ao setor (sua importância na estrutura do aparato institucional) e disponibilidade de recursos (financeiros, institucionais, de poder e tecnológicos). Estas três variáveis tendem a mostrar "qual o peso relativo que as diferentes organizações possuem na condução de determinadas políticas, no estabelecimento do conteúdo de seu perfil de intervenção (...) possibilitando a maior compreensão da complexidade

organizacional assumida e dos dilemas e contradições de sua gestão" (6).

No tocante à referência de análise do capítulo III - aparato normativo, importa mostrar a expansão do Poder Executivo enquanto o grande agente legislador e o incipiente papel do Poder Legislativo (7).

Frente aos destaques dados às principais normas de suporte à montagem do aparato institucional e das políticas e programas elaborados, convém aqui esclarecer que não foi feita uma análise jurídica destas normas por não se tratar do objeto de investigação deste trabalho. No entanto, considera-se oportuno classificar as referidas normas jurídicas segundo a distinção apresentada por Grau (8) entre norma-programática e norma objetiva.

Conforme Grau, "o crescimento do Estado-ordenamento e do Estado-aparato trouxe consigo a experiência concreta do surgimento de normas jurídicas diferenciadas, que rompem os modelos tradicionalmente conhecidos, de norma de conduta e de norma de organização" (9). Isto ocorre a partir do momento em que "o direito passa a ser dinamizado como um instrumento de governo e deixa de ser uma finalidade, única e exclusivamente, a de ordenação. Enquanto instrumento de governo, agora, o direito passa a ser atuado tendo em vista a implementação de políticas, políticas estas referidas a fins múltiplos e específicos. As

(6) SILVA, op. cit., p. 79.

(7) DRAIBE, S.M. Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil 1930-60. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, p. 364 e seguintes. Faz esta análise para outro período.

(8) GRAU, Eros R. Direito Conceito e Normas Jurídicas. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1988, p. 123-153.

(9) Idem, ibidem, p. 137-8.

normas jurídicas do novo tipo, que surgem, estão voltadas, então, para a definição jurídica desses múltiplos e específicos fins" (10).

A partir dos novos tipos de classificação de normas jurídicas, discorrer-se-á, um pouco mais, sobre os entendimentos dados às normas programáticas e às normas objetivas, pelo referido autor.

As normas programáticas são aquelas que se consubstanciam em meras declarações de programas de ação. São tradicionalmente mencionadas como de conduta e de organização, quando classificadas segundo o critério do conteúdo da norma.

Constituem normas de conduta "aquelas cujo objetivo imediato é disciplinar o comportamento dos indivíduos ou atividades dos grupos e entidades sociais em geral; e de organização (...) aquelas que, possuindo um caráter instrumental, visam à estrutura e funcionamento de órgãos ou a disciplina de processos técnicos de identificação e aplicação de normas a fim de assegurar uma convivência jurídica ordenada" (11).

As normas-objetivo são aquelas que determinam os fins a serem alcançados, ou seja, fixam objetivos, definindo obrigações de resultados. "As normas-objetivo, em verdade, compõem os instrumentos normativos que operam a transformação de fins sociais e econômicos em jurídicos" (12).

O referido autor destaca que este novo tipo de norma jurídica surge no bojo dos debates travados a propósito da natureza jurídica do Plano Nacional de Desenvolvimento. No entanto, não se esgotam aí os exemplos

(10) Idem, ibidem, p. 138.

(11) REALE, apud GRAU, op. cit. p. 138.

(12) GRAU, op. cit. p. 152.

de normas-objetivo no conjunto das normas que conformam o direito positivo.

O que importa remarcar quanto à natureza da norma-objetivo é a de fixar os fins do Estado e as suas tarefas prioritárias, definindo obrigações de resultado (objetivos).

Não se põe em dúvida serem estas normas dotadas de eficácia jurídica (13), pois os fins nela definidos a condicionam, produzindo efeitos jurídicos bem marcados.

Assim, frente ao ementário da legislação, que consta em anexo, tem-se que as normas que constituem o aparato institucional podem ser denominadas como normas programáticas de organização e as que fixam os objetivos das políticas e programas se consubstanciam como normas-objetivo, na medida em que buscam alcançar resultados através de transformações do quadro social urbano.

A estrutura básica deste trabalho compõe-se desta introdução, que estabelece a importância do tema, o objeto de análise, seus objetivos, a metodologia utilizada e o referencial teórico de análise dos três capítulos seguintes.

No primeiro capítulo reconstituiu-se a estruturação do aparato institucional federal voltado para a área urbana, identificando os vários contornos setoriais que o aparelho estatal conformou e os esquemas financeiros estabelecidos, dado o grau de centralidade que cada área assume. As montagens institucionais obedecem periodizações diferenciadas entre os quatro setores analisados.

(13) Entende-se por eficácia jurídica da norma "quando (esta) designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos nela indicados". SILVA apud GRAU, op. cit., p. 149.

O capítulo seguinte inventaria as principais políticas públicas urbanas, também com um corte setorial, identificando os principais instrumentos de ação e as suas formas. Esta parte do trabalho enfoca, particularmente, a evolução das referidas políticas frente ao grau de adequação e articulação ao desenvolvimento econômico e social, segundo a periodização estabelecida no primeiro capítulo.

O terceiro capítulo trata de avaliar o aparato normativo federal que dá suporte à montagem institucional e da formulação das principais políticas urbanas setoriais, demonstrando a tendência irrefreável de expansão do Poder Executivo em legislar, e o caráter restrito da função legiferante que deveria ter exercido o Poder Legislativo.

Por fim são apresentadas algumas considerações, que sintetizam as principais características que conformam a intervenção do governo brasileiro no meio urbano, nas quatro áreas propostas.

O resultado final do trabalho é apresentado em dois volumes. No Volume I constam as análises institucionais, políticas e normativas que representam o corpo principal do trabalho. O Volume II constitui-se de um anexo dividido em duas partes: a primeira traz um ementário da legislação inventariada e a segunda um quadro comparativo de dois projetos de Lei de Desenvolvimento Urbano frente à Constituição Federal brasileira em vigor.

"A aprovação do presente trabalho acadêmico não significará o endosso do Professor orientador, da Banca Examinadora e da CPGD/UFSC à ideologia que o fundamenta ou que nele é exposta" (14).

(14) UFSC/CPGD, Coletânea de Sugestões Quanto à Produção Acadêmica. In: Convergência, módulo n. 4. Florianópolis, 1987, p. 27.

CAPÍTULO I - EVOLUÇÃO DO APARATO INSTITUCIONAL FEDERAL

Muito se tem escrito sobre o Estado brasileiro, suas características e contornos assumidos a partir de 1964, quando se observou a conformação de um regime autoritário e de uma forma particular de Estado capitalista, cujas transformações econômicas, políticas e institucionais fizeram parte do quadro de "modernização" da estrutura estatal.

É no bojo dessas transformações que se assiste a um alargamento das funções e da ação estatal - manifestado pelo crescimento e complexidade do aparelho de Estado - e ao acentuado grau de enfeixamento de atribuições em mãos do poder Executivo, cujo fortalecimento levou, paralelamente, à diminuição do poder real do Legislativo. As complexas e conflitantes relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil vêm, desde a Constituição de 1946 - momento de maior nitidez para se apreender as manifestações dos interesses sociais sobre as ações do Estado -, quando ficam evidenciadas as questões na esfera do controle público sobre a máquina centralizada, assim como a ação intervencionista, regulatória e industrializante do Estado (1).

Amplia-se, após 1964, sob a égide do regime autoritário, uma nova forma de atuação do Estado nos setores econômico e social, que já vinha se acentuando desde 1930. Este processo de intervenção e regulação assumido pelo Estado brasileiro conformou um certo padrão de desenvolvimento econômico-social particular, em que as relações entre

(1) Sobre as formas de ação do Estado capitalista, ver DRAIBE, 1985.

os principais agentes sociais passam a ser mediatizadas e equacionadas no âmbito do aparelho de Estado.

Esta forma de atuação delineou um determinado padrão de intervenção nas dinâmicas econômica e social, gerando contradições de natureza estrutural. Tais contradições resultaram, de um lado, num desenvolvimento econômico que elevou o País à condição de oitava economia do mundo ocidental (2), próximo a níveis globais de produção, renda e consumo dos países capitalistas mais avançados e, de outro, num dos padrões mais perversos de desigualdades sociais, apresentando indicadores similares às nações mais pobres do mundo, passando o Brasil a se assemelhar, ao mesmo tempo, a um pequeno país europeu e a um grande país pobre (3).

O desempenho da economia brasileira em relação à mundial é digno de nota: o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu 157 vezes entre 1870 e 1987, o que significou o maior crescimento econômico de longo prazo obtido no mundo, chegando a apresentar taxas superiores a 10% a.a. em alguns momentos do período recente que se está analisando.

Não obstante esse fenômeno, a repartição social dos frutos desse progresso não acompanhou o dinamismo econômico, mas, ao contrário, acentuou os níveis de desigualdades já existentes na sociedade brasileira, sobretudo no que se refere ao grau de concentração de

(2) Segundo José Serra, em artigo à Folha de S. Paulo de 30.05.89, o Brasil possui a 11a. economia do mundo, ao contrário dos que afirmam a tese de que seja a 7a. ou 8a. economia mundial. De qualquer forma, o indicador mais acentuado para se mensurar o grau de desenvolvimento de um país é o PIB per capita. Mesmo o Brasil situando-se no quinquagésimo lugar do PIB per capita do mundo, as condições de vida aqui são piores do que as de outros países com a mesma classificação.

(3) ABRANCHES, S. Os despossuídos: crescimento e pobreza no país do milagre. São Paulo, 1986.

renda. Em 1980, 60% das famílias tinham rendimentos de até três salários mínimos e 42% destas estavam na faixa de até meio salário mínimo, correspondendo a 12 milhões de famílias. Dados referentes ao ano de 1984 revelavam que os 50% mais pobres apropriavam-se de 13,6% da renda total do País, os 10% mais ricos tinham acesso a 46,2% dessa renda, e 5% daqueles 10% detinham 33% da renda global (4). É necessário registrar que houve progresso social em termos absolutos nas últimas duas décadas e meia, além do que multiplicaram-se não apenas o número mas a extensão dos programas sociais, como por exemplo, nos campos da previdência, saúde, alimentação e nutrição. No aspecto legal-formal, ampliaram-se o reconhecimento de direitos sociais dos cidadãos nos setores de trabalho, saúde, educação, alimentação, habitação, transportes, entre outros. Em termos relativos, porém, a situação social agravou-se nitidamente, com parcelas crescentes da população sendo colocadas à margem dos benefícios básicos do crescimento econômico.

Esse quadro e a convivência de situações contraditórias explicam-se, em parte, pela lógica do processo de desenvolvimento capitalista brasileiro - caracterizado, de um lado, pela assincronia estrutural no avanço de seu desenvolvimento e, de outro, pelo seu caráter tardio em relação à ordem capitalista global -, bem como pela profunda heterogeneidade de sua formação social. Vale dizer que "enquanto já é possível pensar-se em uma nova etapa de sofisticação industrial" - com capacidade interna no ramo da química fina e informática - "ainda se processa a expansão das fronteiras do capitalismo no campo, seja

(4) JAGUARIBE, H. et alii. Brasil 2000: para um novo pacto social. 3a. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.

através do assalariamento, seja através da captura de novos espaços físicos para a produção, ou ainda através da transformação dos padrões de produção, que tornam mais empresariais e mais ajustados ao estilo do próprio capitalismo maduro" (5). Tal assincronia gerou profundas perturbações econômicas e sociais que, na ausência de vontade política, produzem maior desigualdade, pobreza e fortes desequilíbrios estruturais.

No âmbito institucional, muitas foram as reformas implementadas objetivando a reestruturação do aparelho estatal, no sentido de seu reordenamento em nível nacional. No tocante ao organismo econômico, reestruturou-se o aparelho de intermediação financeira, cujo aspecto central foi a instituição do mecanismo da correção monetária. Desta forma, possibilitou-se a preservação da natureza bilateral dos compromissos contratuais, recuperando a utilização da garantia hipotecária no processo de financiamento. Este processo pode ser exemplificado com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Banco Central (BACEN), no bojo das reformas financeira e bancária (1964-66). Além das reformas administrativa (Decreto-Lei n. 200/67) e tributária (1967), que instituíram mudanças significativas no esquema geral de financiamento das ações governamentais. Ocorreu também a colagem do sistema financeiro nacional ao internacional, apoiada na Resolução n. 63/67 do Banco Central (BACEN). Todas essas alterações aumentaram de maneira significativa a capacidade de gasto do Estado para fazer face às questões sociais (através de políticas gerais e de

(5) ABRANCHES, op. cit., p...

corde setorial), possibilitou-se, também, que este atuasse como impulsionador do crescimento econômico (6) .

Como resultante das reformas financeira e bancária tem-se a criação de um subsistema especializado em financiamento. Tais reformas propiciaram a compartimentalização e especialização do sistema financeiro brasileiro; a instituição da correção monetária; a criação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN); a captação de poupança de pequenos depositantes; a criação do Banco Central (BACEN); o Sistema Financeiro da Habitação (SFH); as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI) e o Banco Nacional da Habitação (BNH).

Essa reestruturação contribuiu para o estabelecimento das bases para a reorganização e dinamização do setor social do Estado, que materializou-se através da constituição de diversos complexos organizacionais nacionais.

Outro aspecto característico desse processo é que, apesar do aumento da capacidade financeira do Estado, não se criaram, ao mesmo tempo, estruturas de financiamento voltadas para a implementação de políticas sociais, advindas do orçamento fiscal definidas em rubricas próprias. Na verdade, a partir de 1964 foram sendo criados fundos sociais, conhecidos como recursos parafiscais que recaíam diretamente em empregadores e empregados, além de constituírem-se em recursos cíclicos (dependentes da dinâmica econômica).

Assim, o desenho da intervenção social no País, delineado a partir de meados da década de 60 - e com o qual a sociedade brasileira ainda convive - traduziu-se de maneira coerente com o padrão de

(6) MARTINE, George. The Nature and Impacts of Population Redistribution Policies in Brasil. "Project BRA/87/006 - ILO/UNDP/IPLAN", Preliminary Draft, mimeo, jan 1989. p.9.

desenvolvimento econômico implementado no mesmo período, com características nitidamente excludentes. Esse padrão revelou-se incapaz de responder às questões sociais colocadas pelo ritmo de crescimento econômico e urbano. Mesmo no início da chamada "Nova República", quando o governo acenou, ao nível do discurso, com iniciativas de privilegiar o setor social e com a formulação e implementação de diversos planos e programas (Plano de Emergência, Programa de Prioridades Sociais-FPS/85 e FPS/86, I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República-I PND/NR e o Plano de Ação Governamental-PAG), os resultados revelaram-se na prática ainda muito tímidos, para não dizer inexistentes.

O processo de intervenção estatal, nas décadas de 60 a 80, teve como referencial alguns princípios básicos que nortearam sua atuação, quais sejam: a centralização política e financeira das ações sociais no âmbito federal; a auto-sustentação financeira do investimento social, sobretudo nos setores da habitação, do saneamento, dos transportes, da previdência e assistência social; a centralização dos processos decisórios, no tocante aos mecanismos de controles públicos sobre os destinos da política social no País.

Muito embora a influência do Estado sobre a configuração do território nacional confunda-se com a própria história do País pelas marcas que suas "políticas de urbanização", tanto explícitas quanto implícitas, imprimiram a essa configuração através dos tempos, analistas que lidam com as questões urbana e regional reconhecem que é a partir de 1964, quando a tutela do Estado sobre todas as esferas da vida econômica e social se potencializa, que a ação estatal sobre o urbano torna-se mais vigorosa.

Nesse sentido, este capítulo procura descrever a estrutura do aparelho de Estado montado ao longo do período 1964-89, que tinha por finalidade planejar e gerir as políticas sociais urbanas, particularmente habitação, saneamento e transportes urbanos. Dado que a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano não apresentou uma estratégia de caráter globalizante de intervenção sobre o urbano, será aqui apresentada e analisada de forma setorializada, como de fato se processou.

O capítulo apresenta quatro itens - Gestão Urbana, Habitação, Saneamento e Transportes. Suas análises obedecem uma periodização, que se diferencia para cada um destes setores, conforme suas particularidades, especialmente suas inserções na agenda federal.

1.1 Gestão Urbana

A formação do aparelho de Estado voltado para a gestão urbana ocorre a partir da constatação de que o País assume um perfil urbano-industrial; marcado pelas altas taxas de urbanização em diferentes regiões brasileiras. Para uma melhor compreensão da montagem institucional do setor e seus desdobramentos, a análise é feita a partir de uma periodização, em que a presença de diferentes instituições e suas respectivas atuações delimitam os quatro períodos aqui descritos.

Período 1964-69

A montagem do aparato institucional, no âmbito do governo federal, inicia-se em agosto de 1964, através da Lei n.4.380, de 21/08/64, em que se cria ao mesmo tempo o Banco Nacional de Habitação-BNH, instituindo o Sistema Financeiro de Habitação-SFH, e também o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo-SERFHAU, que constitui a base institucional da política urbana, no período 1964-69.

No tocante à questão urbana nos interessa de perto a atuação do SERFHAU enquanto órgão com atribuições relativas ao planejamento urbano, que se destaca neste período.

Cabe destacar inicialmente que, pelo ato legal de sua criação, previa-se que o SERFHAU atuasse como órgão de assessoria técnica do BNH, com vistas à implantação da política habitacional, além de desenvolver atribuições relativas ao planejamento e à gestão urbana a nível municipal. Na realidade, contudo, o SERFHAU, no embate com um núcleo de maior poder de decisão, como era o BNH, não teve condições de colocar em prática essa atribuição, passando a deter apenas competência mais específica na elaboração e coordenação de políticas de planejamento local integrado (7).

A atuação do SERFHAU tem sido dividida pelos estudiosos em três fases (8). A primeira, da criação até 1966, marcada pelo predomínio da visão habitacional. A segunda de 1967 a 1969, caracterizada pelos

(7) Em 1966 o SERFHAU foi reformulado quanto aos seus objetivos, perdendo as competências relativas à programação habitacional do governo. Ver Decreto n.59.917 de 30/12/1966.

(8) Cf. ANDRADE, L.A.G. de Política Urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a Política. Estudo Cebrap. São Paulo, (18):108-148, out./dez. 1976, p. 141.

planos de desenvolvimento integrado. E a terceira, de 1969 em diante, que corresponde a mudanças na escala dos planos, com a instituição do Programa de Ação Concentrada-PAC.

Essa atuação do SERFHAU, de meados da década de 60 em diante, fortaleceu-se pela criação do Fundo de Financiamento do Planejamento Local Integrado-FIPLAN, instituído pelo Decreto n. 59.917 de 30/12/66, mecanismo que apoiou suas ações junto aos municípios, através do financiamento de planos e outros instrumentos do planejamento municipal.

Ao refletirem sobre os resultados da ação do SERFHAU, diversos especialistas têm chamado a atenção para problemas fundamentais e mesmo para o fracasso da experiência brasileira de planejamento municipal, conduzida pelo órgão (9).

Nos primeiros anos de sua existência, o SERFHAU pretendeu disseminar sua atuação pelos municípios com mais de 50.000 habitantes. A partir da adoção do Programa de Ação Concentrada-PAC (10), através do qual se pretendia conferir ao planejamento uma dimensão mais abrangente, o modelo de plano é reformulado, adequando-se seu escopo ao porte do município, e são selecionados apenas 455 municípios, com base em critérios de tamanho e importância regional, para a implantação do programa.

Registram-se também os esforços realizados pelo SERFHAU para implantar o Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado, com o intuito de dar à política de planejamento urbano, articulação, coerência e um enfoque nacional.

(9) Citam-se: ANDRADE, 1976; BERNARDES, 1986; CINTRA, 1978.

(10) Programa instituído pela Portaria n.214/69 do MINTER.

Contudo, apesar dos seus esforços, o SERFHAU foi incapaz de implementar qualquer política geral de desenvolvimento local, tornando-se, na prática, uma mera agência financiadora de um amontoado de planos locais desconexos (11).

Na verdade, no dizer de Bernardes, "o SERFHAU (atuou) junto a um poder local esvaziado, sem uma diretriz que integrasse suas iniciativas. Sua atuação seria reconhecida como descentralizada (...), pois os planos locais eram totalmente desvinculados entre si e não se pautavam por nenhuma diretriz de política espacial, ou mesmo setorial" (12).

No plano municipal, os resultados da atuação do SERFHAU também são considerados inócuos. A elaboração dos planos foi, como se sabe, conduzida por empresas privadas, que não tinham compromissos com sua implementação. Assim, os planos elaborados, via de regra, não consultavam seja as escolhas políticas locais, seja as efetivas possibilidades financeiras dos municípios de implementarem os programas, projetos e medidas propostos. Por isto mesmo, a grande maioria deles teve como destino as gavetas dos prefeitos, sendo raras as realizações concretas que podem ser imputadas às suas recomendações.

Como balanço desta década, tem-se que o SERFHAU atuou como órgão gestor do desenvolvimento local, a despeito de reconhecer a necessidade de se definir e implementar uma política de desenvolvimento integrado, ou mesmo de uma política nacional de desenvolvimento urbano. Esta sua visão se expressou através da proposta apresentada no sentido de

(11) CINTRA, A.O. e HADDAD, P.R. (org.) Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 1978, p. 208-209.

(12) BERNARDES, Lysia V. Política Urbana: uma análise da experiência brasileira. Boletim Análise e Conjuntura. Belo Horizonte, v. 1(1):83-119, jan./abr. 1986, p. 92.

instituir um Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado, que contou com o apoio do EPEA (mais tarde IPEA), vinculado ao MINIPLAN.

Período 1970-78

Neste período, o formato do aparato institucional responsável pela gestão urbana conforma um perfil de intervenção estatal distinto daquele verificado para a década de 60.

Já nos primeiros anos da década de 70, as questões urbanas e regionais passam a assumir um maior "grau de centralidade" na agenda governamental (13), consolidando-se a partir de 1974, quando o II PND faz menção explícita ao desenvolvimento urbano.

Considerando as contradições internas do aparelho estatal e a desarticulação de objetivos e diretrizes com relação à condução da política urbana, em que pese o centralismo que marca os governos autoritários que se instalam no País a partir de 1964 e à medida que a política urbana ganha centralidade na agenda governamental, acirra-se a disputa entre o Ministério do Interior e o Ministério do Planejamento pelo controle desse campo de atuação; vale dizer, este novo campo de poder.

Esse confronto entre os dois ministérios acentua-se em 1972 e 1973, culminando com o alijamento do SERFHAU e do próprio MINTER da área de atuação voltada para o desenvolvimento urbano e regional em 1974, quando é instituída a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana-CNPU, através do Decreto n.74.156 de 06/06/74,

(13) BARRROS SILVA, 1983, p. 72.

diretamente subordinada à SEPLAN (antes MINIPLAN). Através do CNPU novas orientações são dadas com relação à política urbana nacional, como se verá no capítulo seguinte.

Além da CNPU instituem-se fundos de desenvolvimento para diversas regiões brasileiras no sentido de financiar o desenvolvimento urbano em áreas geográficas definidas: Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrado-FDPI para o Nordeste; Fundo de Desenvolvimento Urbano do Nordeste-BNB; Fundo de Desenvolvimento Urbano da Amazônia-BASA; Fundo de Desenvolvimento Urbano para o Sul, Sudeste e Centro-Oeste-BB.

A aplicação destes recursos deveria ser coordenada pela CNPU, além da concentração de investimentos do governo, em especial em infraestrutura urbana. A partir de 1975, a ação programática da CNPU passa a ser sustentada também pelos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano-FNDU, instituído pela Lei n.6.256, de 22/10/75. Este fundo previa recursos orçamentários, bem como abria a possibilidade para operações de crédito e para a captação de outros recursos de fontes internas e externas.

Neste período, frente à existência e atuação central da CNPU no aparato institucional federal no tocante à gestão urbana, é extinto o SERFHAU através do Decreto n.76.149, de 22/08/75.

Na verdade, a CNPU, apesar de contar com representantes de vários ministérios, desfrutou, a exemplo do que ocorrera antes com o SERFHAU, de poderes limitados. Na prática, a Comissão não teve poderes para coordenar os grandes investimentos do governo, ou a ação dos órgãos setoriais, cujos recursos continuaram a ser geridos independentemente das diretrizes da política urbana. A CNPU não contou nem mesmo com poderes para definir os recursos que seriam aplicados no

desenvolvimento urbano, os quais foram de resto sempre escassos, em que pese a instituição do FNDU e mesmo o aporte de recursos externos. Os investimentos realizados nesse período foram feitos com recursos do BNN, que a partir de 1973 passou a atuar em obras urbanas (14).

Período 1979-84

No final da década de 70 ocorrem novas modificações no aparato de gestão e no formato da política de desenvolvimento urbano, compondo o que se pode entender como uma etapa diferenciada do seu desenvolvimento, a qual se estende até 1984, ano que antecede o início da chamada "Nova República".

Tendo em conta as alterações no aparato de gestão da política urbana, ressalte-se que esse período histórico é marcado pela transferência das atividades relativas ao desenvolvimento urbano e ao desenvolvimento regional da SEPLAN para o Ministério do Interior, resultando dessa nova orientação a instituição do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano-CNDU, através do Decreto n.83.355, de 20/04/79, em substituição à CNPU, e a criação também no Ministério do Interior da Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano, órgão técnico destinado a apoiar as atividades do Conselho.

O CNDU, ao ser criado, era formado por representantes de vários ministérios e de empresas governamentais, além de membros nomeados pelo Presidente. A composição do Conselho foi alterada diversas vezes,

(14) Esta nova fase da atuação do BNN, esta melhor exposta no item 1.2 deste capítulo, quando se analisa o período 1970-79.

sempre com a preocupação recorrente de aumentar a representação dos ministérios militares (15).

O CNDU recebe o status de órgão deliberativo, com atribuições claramente explicitadas de fixar as diretrizes, estratégias e instrumentos da política nacional de desenvolvimento; vale dizer, elaborar a proposta de política urbana nacional, acompanhar e avaliar a implantação do Sistema de Regiões Metropolitanas e da política urbana como um todo e articular-se com os órgãos federais envolvidos na execução da política urbana para assegurar sua coordenação, previsto através do Decreto n.85.916, de 15/04/81.

"Os objetivos e competências do CNDU, embora basicamente os mesmos que os da CNPU, foram mais claramente explicitados" (16). Em que pese esse fato, na prática, contudo, o CNDU não teve um destino muito diferente dos órgãos que o antecederam na condução da política urbana, em que o avanço no encaminhamento das ações normativas e reguladoras sobre o uso do solo foi pequeno, assim como no que se refere à coordenação dos investimentos setoriais do governo em desenvolvimento urbano, ao nível da União, dos estados e dos municípios.

"Dois obstáculos imediatamente se colocaram, dificultando a consecução dos objetivos pretendidos pelo CNDU e pela Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano: o distanciamento do órgão em relação ao foco de decisão político-econômico-financeira, cada vez mais centralizado (...), e sua fragilidade como órgão coordenador e normativo (...), sem poder de coerção sobre os órgãos setoriais envolvidos com o

(15) Ver Quadro I - deste capítulo para informações relativas às alterações na composição do conselho e Decretos nos.83.786/79, 84.049/79 e 85.762/81.

(16) BERNARDES, op. cit., p. 109.

desenvolvimento urbano" (17). Aliadas a essas dificuldades, Bernardes destaca ainda a limitação dos recursos destinados ao desenvolvimento urbano, que nesse período foram bastante esvaziados, e o isolamento do CNDU em relação à sociedade civil, que por isto mesmo não se mobilizou para a sustentação de suas propostas, em que pese o fato de o Conselho ter formado diversos grupos de trabalho, com participação de técnicos ligados às questões urbana e regional.

A despeito de suas iniciativas, importantes entraves se antepuseram à efetiva atuação à qual se propunha ou pelo menos aos objetivos e competências traçados na legislação que lhe conferiam poder de atuação, via implementação de uma política planejada.

Assim, neste período, tanto o CNDU quanto o próprio MINTER tiveram uma inserção marginal no aparelho governamental, e por isto mesmo sem capacidade efetiva de interferir sobre as alocações dos investimentos urbanos do governo (18), bem como sem condições de obter a articulação e compatibilização de ações com vistas a reverter as tendências de agravamento do caos urbano e das desigualdades inter e intra-regional.

Um outro entrave importante que se colocou foi quanto à implementação da descentralização das ações federais para os estados e municípios, preconizada pela proposta de política do CNDU. Na realidade, o ambiente político-institucional vigente não favoreceu essa descentralização. E no período 1979-84, tal como ocorreu em períodos anteriores, a definição de programas e projetos de desenvolvimento urbano, bem como dos recursos financeiros a eles destinados, permaneceu

(17) BERNARDES, op. cit., p. 110.

(18) Neste período se extingue o FNDU através do Decreto n.85.762, de 25/02/81.

fortemente centralizada na União (19), desconhecendo-se a importância do papel que as administrações estaduais e municipais podiam desempenhar na execução da política urbana e territorial, desde que as demandas locais, estaduais e regionais fossem articuladas e compatibilizadas com os condicionantes da política federal. E, desconhecendo-se também a capacidade dos estados e municípios em definirem suas necessidades de serviços e infra-estrutura urbana e as prioridades de investimentos correspondentes.

Período 1985-89

Com a administração governamental que toma posse em março de 1985 - denominada de Nova República -, mudanças institucionais relativas à gestão urbana agitam os meios técnicos e intelectuais voltados para a questão, dado que esta administração cria uma pasta ministerial para cuidar do desenvolvimento urbano - o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente-MDUMA, instituindo em seu âmbito uma comissão técnica para formular uma proposta de política urbana.

(19) Bernardes arrola como exemplos da centralização que predomina na política urbana nacional e da simetria com que são tratados os municípios brasileiros: o Programa Especial de Cidades de Porte Médio, simetricamente orientado pela União, com pequeno envolvimento dos estados e dos municípios; o anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano (n.775/83) que, na definição de competências, fortalece o papel da União, conferindo aos estados uma função complementar restrita; ao propor os instrumentos de controle do desenvolvimento urbano, o projeto trata os municípios com simetria, na medida em que nem todos têm condições de utilizar os instrumentos propostos; o projeto também não faz referência às entidades metropolitanas; a tendência à centralização e à simetria também está presente na Lei 6.766/79, que restringe as competências municipais com relação ao controle do uso do solo. Ver BERNARDES, 1986, pp. 115-116.

Com a criação do MDUMA, pelo Decreto n.º 91.145, de 15/03/85, as atribuições de competência do MINTER relativas ao desenvolvimento urbano passam a ser exercidas por este novo ministério.

A criação desse ministério foi certamente um grande avanço institucional da Nova República, uma vez que são englobados todos os órgãos setoriais da União com atuação no campo urbano - BNH, CNDU, CONAMA, SEMA, DNOS e EBTU (20), incluindo-se aqueles vinculados à atuação voltada para a proteção do meio ambiente. Apesar disto, o enfoque setorial que sempre marcou a política urbana nacional permaneceu, destacando-se na própria discriminação das áreas de competência do novo ministério as políticas setoriais - políticas habitacional, de saneamento básico e de meio ambiente - que figuram juntamente com a política de desenvolvimento urbano.

A Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano-SDU, que constituía-se no órgão de apoio técnico e administrativo do CNDU, é transformada no quadro técnico do novo ministério.

O MDUMA tem existência efêmera dentro do governo. A extinção do BNH e a conseqüente transferência de suas atribuições para a CEF, vinculada ao Ministério da Fazenda, que se dá no final de 1986 (21), enfraquecem politicamente o Ministério, que se vê privado de importante fonte de financiamento de seus programas e projetos.

Com a deflagração da reforma administrativa de 1987, o MDUMA é extinto e substituído pelo Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio

(20) O DNOS integrou o MDUMA até 1986, quando, através do Decreto n.º 92.395 de 12/02/86 foi desligado para integrar a estrutura de gestão do Programa Nacional de Irrigação-PRONI. A EBTU, que estivera vinculada ao Ministério dos Transportes, passa a integrar a estrutura do MDUMA em 1986, pelo Decreto n.º 92.350 de 29/01/86.

(21) A extinção do BNH e a transferência de suas atribuições para a CEF se dão através do Decreto-Lei n.º 2.291 de 22/11/86.

Ambiente-MHUMA, pelo Decreto n.96.075, de 22/10/87, fortalecido pela vinculação da CEF, o que faz com que, ao lado dos recursos orçamentários, os programas de desenvolvimento urbano possam contar também com recursos da CEF.

Em 1988 sobrevém nova mudança institucional: o MHUMA é extinto e substituído pelo Ministério da Bem-Estar Social-MBES (Decreto-Lei n.96.634 de 02/09/88), devendo-se remarcar a inexistência, desde então, de um órgão normativo nacional com poderes para deliberar sobre as questões urbana e regional. Essa modificação institucional resultou na pulverização das ações relativas a essas questões por diversos ministérios e até mesmo no total esvaziamento do CNDU, órgão com atribuições específicas relativas ao desenvolvimento urbano nacional (22). Assim, a Nova República que, ao dar centralidade à questão do resgate da dívida social, pretendia desenvolver uma atuação de envergadura nessa área, acaba tendo, na prática, uma ação marcadamente setorial, via de regra informada pelo clientelismo político, na medida em que os recursos alocados para programas e projetos de desenvolvimento urbano foram amplamente utilizados para financiar serviços e/ou obras em troca de favores políticos. Além disto, tais programas e projetos foram implementados sempre sem articulação entre as entidades responsáveis, não conformando, por isto mesmo, um todo coerente capaz de fazer face às carências das populações urbanas, que aliás se potencializaram, como têm demonstrado diversos estudos recentes, sob o impacto da recessão

(22) No bojo dessa modificação o CONAMA, a SEMA, o DNOS e o CNDU são reconduzidos ao Ministério do Interior. O CNDU, contudo, é totalmente esvaziado, pois a Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano-SDU, órgão que lhe servia de sustentação, não é restabelecida. Conforme informações obtidas junto a integrantes do CNDU em Brasília, o CNDU sequer contou com dotação específica no orçamento da União de 1989.

econômica que atingiu a sociedade brasileira no início dos anos 80, e das graves crises que têm marcado sua evolução recente (23).

Pelo exposto, vê-se que a atuação da Nova República a nível urbano obedeceu a dois movimentos distintos. O primeiro deles se dá em 1985 e se refere à montagem do aparato que a Nova República procurou estruturar para colocar em prática sua política social de corte urbano. O segundo desencadeia-se ao final de 1986, aprofundando-se durante 1987 e 1988, quando, como resultado de sucessivas reformas administrativas que acompanharam os planos de estabilização econômica que se seguiram ao Plano Cruzado, dá-se a desmontagem do aparato institucional com atuação voltada para a gestão urbana de caráter mais global, com a conseqüente pulverização dessas atribuições por diversos ministérios, apesar da interdisciplinaridade que marca, necessariamente, a intervenção em relação ao urbano.

No final da administração Sarney, o governo federal não contava em sua estrutura com nenhum órgão com funções relativas à formulação e à coordenação da implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, carecendo também de propostas concretas nessa área, em que pese a gravidade dos problemas urbanos com que o País se defronta, bem como o fato de a nova Constituição Federal conferir à União poderes para, ao lado de legislar concorrentemente com os estados sobre o direito urbanístico, elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenamento do território e instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento básico e transportes urbanos (Artigo 21, IX, XX e Artigo 24, I).

(23) Ver FAGNANI, E. et alii. Recessão e financiamento das políticas sociais. Textos para Discussão n.7. São Paulo, Fundap, 1986.

Quadro I
Mapeamento da Evolução do Aparato Institucional Federal - Gestão Urbana
1964-89

Descrição	Legislação	Subordinação	Atribuições Principais	Gestão Financeira	Composição dos Recursos	Observações
Criação do Banco Nacional de Habitação-BNH/Instituição do Sistema Financeiro da Habitação-SFH.	Lei n.4.380 de 21/08/64	Ministério da Fazenda até 1966/Ministério do Interior-MINTER 1967-1985/Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente-MDUMA a partir de 1985.	Gestão da política habitacional e financiamento de programas de moradias de interesse social (1ª fase). A partir das modificações da Lei n.5.762/71, também financiamento de programas de desenvolvimento urbano (saneamento/transportes e outros) e de moradias para as diversas faixas de renda.	Ministério da Fazenda/BNH	Letras Imobiliárias/Cadernetas de Poupança/Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-FGTS - set.1966/Recursos do SEPE instituído em set.1966	Substituído em 1986 pela Caixa Econômica Federal-CEF, que passou a ser a principal fonte de financiamento dos programas de infra-estrutura, saneamento e habitação do país (Decreto n.2.291 de 21/11/86).
Criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo-SERFHAU.	Lei n.4.380 de 21/08/64 Decreto n.59.917 de 30/12/66 (regulamenta as funções e recursos do órgão) Decreto-Lei n.61.124 de 01/08/1967.	Ministério do Interior-MINTER 1967/74.	Proposição de normas técnicas para a elaboração de Plano Diretor/assistência técnica, financiamento e coordenação dos planos locais/programas de treinamento de formação de recursos técnicos para desenvolvimento local/assessoria técnica ao BNH visando à implantação da política habitacional.	BNH	Fundo de Financiamento de Planejamento Local e Integrado-FIPLAM (instituído em 1966). Na época contava com recursos da ordem de 11 milhões de cruzeiros (valores de 1969).	Pelo Decreto n.59.917/66 as funções do SERFHAU restringem-se à política de planejamento local elaborada mediante cooperação no Ministério do Interior e do Planejamento. O Decreto n.59.917/66 extingue as competências do SERFHAU quanto à política habitacional que figurava na Lei n. 4.380/64 (Lei de Criação). Desativado em 1974, quando é substituído pela Comissão de Regiões Metropolitanas e Política Urbana-CNPU.
Criação do Ministério do Interior-MINTER.	Decreto-Lei n.200 de 25/02/67.	Presidência da República.	Desenvolvimento regional/radicação de populares/ocupação do território/migrações internas/assistência aos municípios/Programa Nacional de Habitação.	Ministério da Fazenda/MINTER.	Dotações orçamentárias.	
Instituição da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana-CNPU.	Decreto n.74.156 de 06/06/74.	Comissão Interministerial subordinada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República-SEPLAN.	Fixar diretrizes, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano/acompanhar e avaliar a implantação do Sistema de Regiões Metropolitanas e da política urbana como um todo/articular-se com órgãos federais envolvidos na execução da política urbana para assegurar a coordenação.	SEPLAN/CNPU	Transferências do FPE, FPM e FNDU/Lei n.6261/75 que institui a EBTU criou também um adicional, destinado ao FNDU, de 12% sobre o Imposto Único sobre Combustíveis (IUCLG), 25% do novo tributo eram utilizados na implementação de programas e projetos da CNPU/recursos externos alocados sobretudo ao Programa Especial de Cidades de Porte Médio/Fundos de Financiamento Federais regionalizados-BNB/BASA/BB/FDPI.	A SEPLAN da Presidência da República, que a partir de 1974 passaria a ser o grande foco de concentração do poder a nível da União, assume através da CNPU, a ela subordinada, competências sobre o desenvolvimento urbano. A CNPU é substituída pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano-CNDU em 1979.

(Continua)

Quadro I
Mapeamento da Evolução do Aparato Institucional Federal - Gestão Urbana
1964-89

Descrição	Legislação	Subordinação	Atribuições Principais	Gestão Financeira	Composição dos Recursos	Observações
Instituição do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU.	Decreto n.83.355 de 20/04/79.	Ministério do Interior - MINTER.	Proposição da política nacional de desenvolvimento urbano e acompanhamento de sua execução de acordo com as diretrizes e prioridades estabelecidas nos planos nacionais de desenvolvimento.	MINTER/CNDU.	Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano-FNDU/recursos externos captados para programas de desenvolvimento urbano.	Formado por representantes de vários ministérios e de empresas governamentais, além de membros nomeados pelo Presidente da República (a composição inicial definida pelo Decreto n.83.355/79 foi modificada pelos Decretos n.83.786/79, 84.040/79 e 8.762/81). O CNDU é apoiado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, órgão técnico que compreende, além da Secretaria Executiva do Conselho, 4 coordenadorias: de Política e Legislação Urbana, de Planejamento Setorial, de Regiões Metropolitanas e de Cidades de Médio e Pequeno Porte.
Criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - MDUMA.	Decreto n.91.145 de 15/03/85.	Presidência da República.	Todas as competências relativas à política urbana que eram atribuídas ao Ministério do Interior; política habitacional; política de saneamento básico; política de desenvolvimento urbano; política de meio ambiente.	MDUMA/BNH.	Recursos orçamentários.	órgãos transferidos para o MDUMA: BNH, CNDU, CONAMA, SEMA, DNOS. A Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano é transformada no quadro técnico desse Ministério. A EBTU é agregada ao novo Ministério no início de 1986 (Decreto n.92.250 de 29/01/86).
Extinção do MDUMA e criação do Ministério de Habitação e Urbanismo e Meio Ambiente - MHUMA.	Decreto n.96.075 de 22/10/87.	Presidência da República.	Incorpora as competências do MDUMA de traçar as políticas habitacional, de desenvolvimento urbano, de transporte urbano, de saneamento básico e meio ambiente.	MHUMA/CEF.	Recursos orçamentários e recursos da CEF.	A Caixa Econômica Federal-CEF, pelo Decreto n. 96.075/87, passou a ser vinculada ao MHUMA.
Extinção do MHUMA e criação do Ministério da Habitação e Bem-Estar Social - MBES.	Decreto-Lei n. 96.634 de 02/09/88	Presidência da República.	Além das atribuições que competiam ao MHU, incube-se da coordenação da política de assistência social do governo.	-	Recursos orçamentários.	CONAMA, SEMA, DNOS e CNDU são reconduzidos ao Ministério do Interior. Na estrutura do MBES é criada uma Secretaria de Desenvolvimento Habitacional. CNDU é esvaziado pois não conta com rubrica no Orçamento da União em 1989 e nem mesmo com o suporte técnico que lhe era dado pela Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano. EBTU é reconduzida ao M.T.

(Conclusão)

Quadro I
Mapeamento da Evolução do Aparato Institucional Federal - Gestão Urbana
1964-89

Descrição	Legislação	Subordinação	Atribuições Principais	Gestão Financeira	Composição dos Recursos	Observações
Criação do Banco Nacional de Habitação-BNH/Instituição do Sistema Financeiro da Habitação-SFH.	Lei n.4.380 de 21/08/64	Ministério da Fazenda até 1966/Ministério do Interior-MINTER 1967-1985/Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente-NDUMA a partir de 1985.	Gestão da política habitacional e financiamento de programas de moradias de interesse social (1a. fase).A partir das modificações da Lei n.5.762/71, também financiamento de programas de desenvolvimento urbano (saneamento/transportes e outros) e de moradias para as diversas faixas de renda.	Ministério da Fazenda/ENH	Letras Imobiliárias/Cadernetas de Poupança/Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-FGTS - set.1966/Recursos do SRFE instituído em set.1966	Substituído em 1986 pela Caixa Econômica Federal-CEF, que passou a ser a principal fonte de financiamento dos programas de infra-estrutura, saneamento e habitação do país (Decreto n.2.291 de 21/11/86).
Criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo-SERFHAU.	Lei n.4.380 de 21/08/64 Decreto n.59.917 de 30/12/66 (regulamenta as funções e recursos do órgão) Decreto-Lei n.61.124 de 01/08/1967.	Ministério do Interior-MINTER 1967/74.	Proposição de normas técnicas para a elaboração de Plano Diretor/assistência técnica, financiamento e coordenação dos planos locais/programas de treinamento de formação de recursos técnicos para desenvolvimento local/assessoria técnica ao BNH visando à implantação da política habitacional.	BNH	Fundo de Financiamento de Planejamento Local e Intergado-FIPLAN (instituído em 1966). Na época contava com recursos da ordem de 11 milhões de cruzeiros (valores de 1969).	Pelo Decreto n.59.917/66 as funções do SERFHAU restringem-se à política de planejamento local elaborada mediante cooperação no Ministério do Interior e do Planejamento. O Decreto n.59.917/66 extingue as competências do SERFHAU quanto à política habitacional que figurava na Lei n. 4.380/64 (Lei de Criação). Desativado em 1974, quando é substituído pela Comissão de Regiões Metropolitanas e Política Urbana-CMPU.
Criação do Ministério do Interior-MINTER.	Decreto-Lei n.200 de 25/02/67.	Presidência da República.	Desenvolvimento regional/radicação de populares/ocupação do território/migrações internas/assistência aos municípios/Programa Nacional de Habitação.	Ministério da Fazenda/MINTER.	Dotações orçamentárias.	
Instituição da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana-CNPU.	Decreto n.74.156 de 06/06/74.	Comissão Interministerial subordinada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República-SEPLAN.	Fixar diretrizes, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano/acompanhar e avaliar a implantação do Sistema de Regiões Metropolitanas e da política urbana como um todo/articular-se com órgãos federais envolvidos na execução da política urbana para assegurar a coordenação.	SEPLAN/CNPU	Transferências do FFE, FPM e FNDU/Lei n.6261/75 que institui a EETU criou também um adicional, destinado ao FNDU, de 12% sobre o imposto único sobre Combustíveis (IUDL6), 25% do novo tributo eram utilizados na implementação de programas e projetos da CNPU/recursos externos alocados sobretudo ao Programa Especial de Cidades de Porte Médio/Fundos de Financiamento Federais regionalizados:BNH/SESA/BB/FDPI.	A SEPLAN da Presidência da República, que a partir de 1974 passaria a ser o grande foco de concentração do poder a nível da União, assume através da CNPU, a ela subordinada, competências sobre o desenvolvimento urbano. A CNPU é substituída pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano-CNDU em 1979.

(Continua)

Quadro I
Mapeamento da Evolução do Aparato Institucional Federal - Gestão Urbana
1964-89

Descrição	Legislação	Subordinação	Atribuições Principais	Gestão Financeira	Composição dos Recursos	Observações
Instituição do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano -CNDU.	Decreto n.83.355 de 20/04/79.	Ministério do Interior-MINTER.	Proposição da política nacional de desenvolvimento urbano e acompanhamento de sua execução de acordo com as diretrizes e prioridades estabelecidas nos planos nacionais de desenvolvimento.	MINTER/CNDU.	Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano-FNDU/recursos externos captados para programas de desenvolvimento urbano.	Formado por representantes de vários ministérios e de empresas governamentais, além de membros nomeados pelo Presidente da República (a composição inicial definida pelo Decreto n.83.355/79 foi modificada pelos Decretos n.83.786/79, 84.040/79 e 8.762/81). O CNDU é apoiado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, órgão técnico que compreende, além da Secretaria Executiva do Conselho, 4 coordenadorias: de Política e Legislação Urbana, de Planejamento Setorial, de Regiões Metropolitanas e de Cidades de Médio e Pequeno Porte.
Criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente-MDUMA.	Decreto n.91.145 de 15/03/85.	Presidência da República.	Todas as competências relativas à política urbana que eram atribuídas ao Ministério do Interior; política habitacional; política de saneamento básico; política de desenvolvimento urbano; política de meio ambiente.	MDUMA/SNH.	Recursos orçamentários.	órgãos transferidos para o MDUMA: BNH, CNDU, CONAMA, SEMA, DNOS. A Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano é transformada no quadro técnico desse Ministério. A ESTU é agregada ao novo Ministério no início de 1986 (Decreto n.92.250 de 29/01/86).
Extinção do MDUMA e criação do Ministério de Habitação e Urbanismo e Meio Ambiente-MHUHA.	Decreto n.96.075 de 22/10/87.	Presidência da República.	Incorpora as competências do MDUMA de traçar as políticas habitacional, de desenvolvimento urbano, de transporte urbano, de saneamento básico e meio ambiente.	MHUHA/CEF.	Recursos orçamentários e recursos da CEF.	A Caixa Econômica Federal-CEF, pelo Decreto n. 96.075/87, passou a ser vinculada ao MHUHA.
Extinção do MHUHA e criação do Ministério da Habitação e Bem-Estar Social-MEES.	Decreto-Lei n. 96.634 de 02/09/88	Presidência da República.	Além das atribuições que competiam ao MHU, incube-se a coordenação da política de assistência social do governo.	-	Recursos orçamentários.	CONAMA, SEMA, DNOS e CNDU são reconduzidos ao Ministério do Interior. Na estrutura do MEES é criada uma Secretaria de Desenvolvimento Habitacional. CNDU é esvaziado pois não conta com rubrica no Orçamento da União em 1989 e nem mesmo com o suporte técnico que lhe era dado pela Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano. ESTU é reconduzida ao M.T.

(Conclusão)

1.2 Habitação

A política do Estado no setor habitacional, a partir de 1964, configurou um modelo de intervenção no qual mesclavam-se conteúdos modernizantes, de um lado, e conservadores, de outro.

Até 1964, a questão habitacional era tratada de maneira fragmentada, através de Caixas e Institutos de Aposentadorias e Pensões (que contemplavam exclusivamente grupos específicos como, por exemplo, previdenciários e pensionistas, isto é, associados em geral) e da Fundação da Casa Popular, criada através do Decreto-Lei n.º 218, de 01/05/46, visando ampliar os resultados de produções habitacionais desses órgãos. Com isso, procurou-se criar um organismo que centralizasse a nível nacional a provisão de habitação para a população de baixa renda. Esta proposta revelou-se incapaz de alcançar as metas pretendidas, sobretudo pela ausência de respaldo político necessário à sua implementação, impossibilitando sua maturidade institucional.

Esta forma de atuação caracterizou-se fundamentalmente pela inexistência de fontes de recursos adequados aos investimentos, tanto do ponto de vista da instabilidade das dotações orçamentárias para o órgão, como do ponto de vista da perda de poder aquisitivo face à falta de mecanismos de correção para o retorno dos investimentos. Isso acarretou, de um lado, a baixa produtividade e, de outro, a volta ao atendimento particularizado da clientela.

A Lei n.º 4.380, de 21/08/64, propiciou o passo inicial no sentido de se estabelecer uma nova forma de intervenção no setor habitacional, instituindo-se a correção monetária nos contratos imobiliários e o

sistema financeiro para aquisição da casa própria, bem como criando-se o Banco Nacional da Habitação-BNH, as Sociedades de Crédito Imobiliário-SCI, as Letras Imobiliárias-LI e o SERFHAU.

O arcabouço institucional montado como estratégia da política habitacional no Brasil do pós-64 visou atender a demanda habitacional de forma abrangente, em contraposição ao caráter clientelístico da sistemática anterior, absorvendo a capacidade administrativa do setor privado e buscando a centralização normativa como forma de assegurar eficiência ao funcionamento do sistema.

É inegável que a conformação do aparato burocrático SFH/BNH, com suas dezenas de órgãos e rede de agentes (promotores financeiros, depositários especiais e agentes para atividades complementares) significou um avanço ponderável nesse setor.

Como outra face da mesma moeda, essa estrutura foi se tornando cada vez mais complexa, impossibilitando o desenvolvimento de mecanismos e instrumentos ágeis de acompanhamento e controle, tanto públicos quanto pelos próprios cidadãos sobre os destinos da política, bem como de avaliação para correções posteriores na implementação dessas políticas.

Ocorre que a própria natureza do organismo instituído - um banco -, ao qual foram delegadas tanto funções eminentemente políticas quanto operativas (estas mais próprias de seu perfil gerencial), gerou conflitos de natureza estrutural de grandes proporções, que, sem dúvida, acabou gerando a dissociação entre a centralização e as exigências de operação de um banco.

Assim, o Sistema Financeiro da Habitação-SFH foi estruturado a partir de 1966, tendo como fonte de recursos o Fundo de Garantia por

Tempo de Serviço-FGTS, a caderneta de poupança e o retorno dos financiamentos.

O FGTS foi criado pela Lei n.5.107, de 13/09/66, sendo regulamentado pelo Decreto n.59.820, de 20/12/66. De lá para cá, muitas foram as alterações ocorridas no que diz respeito à sua regulamentação (24). Como fundo específico para habitação, sua base contributiva provém da obrigatoriedade de os empregadores despositarem, em nome de "direitos" dos trabalhadores, 8% do salário do empregado relativo ao mês anterior ao do recolhimento, cujos recursos passam a vincular-se a programas habitacionais.

A caderneta de poupança, que se constituía numa outra fonte de recursos do sistema, provém de poupança voluntária da sociedade como um todo, captada pelos agentes federais.

A trajetória institucional do setor de habitação, entre 1964 e 1989, pode ser dividida em quatro períodos. Os três primeiros - 1964-69, 1970-79 e 1980-84 - demarcam a fase do regime militar até a chamada "transição democrática". O quarto período, 1985-89, foi instaurado a partir do que se convencionou chamar de "Nova República".

Período 1964-69

Assim, o período que se iniciou a partir de 1964, com a instituição do SFH e a criação do BNH, caracterizou-se pela montagem e institucionalização do sistema, cuja missão fora atribuída ao Ministério do Planejamento no sentido de formular a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos

(24) O ementário da legislação, em vol. anexo, arrola estas alterações.

órgãos públicos e orientando a iniciativa privada com vistas a estimular a construção de habitação de interesse social e o financiamento para aquisição de casa própria, notadamente pelas "classes de menor renda".

Com efeito, o SFH seria integrado por diversos órgãos que lhe dariam suporte institucional para o cumprimento de sua missão: o BNH (órgão central do SFH), os órgãos federais, estaduais e municipais (inclusive as sociedades de economia mista em que houvesse participação majoritária do Poder Público no financiamento e venda de habitação e obras conexas), as sociedades de crédito imobiliário, fundações, cooperativas mútuas e outras formas associativas para construção de casa própria.

No bojo dessa institucionalização, definiu-se também que as Caixas Econômicas, criadas pelo Decreto-Lei n.759, de 12/08/69, passariam a ter suas carteiras imobiliárias normatizadas pelo BNH (Ver Decreto n.55.279, de 22/12/64) e que lhes competiria destinar seus recursos à produção de unidades habitacionais para os setores de baixa renda.

Da mesma forma que às Caixas Econômicas caberiam o financiamento dos setores populares, também definiu-se que o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo-SBPE seria formado por instituições que capitalizariam recursos, para atender os segmentos da população com faixa de renda média, conforme o Decreto-Lei n.70, de 21/11/66.

Ainda neste período, o BNH se desvincula do Ministério do Planejamento e passa a ser vinculado ao Ministério do Interior, através da reforma administrativa realizada no âmbito federal, instituída pelo Decreto-Lei n.200, de 25/02/67.

Período 1970-79

Entre 1970 e 1979, o BNH sofreu uma profunda reestruturação, principalmente nos anos de 1971 a 1974. Transformou-se em empresa pública (Lei n.5.762, de 14/12/71) e passou a operar como banco de segunda linha, ligado ao Ministério do Interior-MINTER, criou o Sistema de Amortizações Constante e aprofundou a tendência de se caracterizar como banco de desenvolvimento urbano, chegando em 1974 com um volume significativo de recursos destinados a essa área, cerca de 1/4 do total de recursos aplicados, em detrimento dos investimentos em habitação. Essa ênfase no desenvolvimento urbano foi mantida até 1978 como parte da estratégia traçada pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento-II PND 1974, de expansão do processo de desenvolvimento do País, promovida no governo Geisel.

Do ponto de vista institucional, vale ressaltar a transformação jurídica do BNH que, enquanto gestor da "política habitacional", era uma autarquia e passou a empresa pública (Decreto n.72.512/73), possibilitando conduzir sua ação no sentido do desenvolvimento de obras urbanas, já a partir de 1973, quando criou os seguintes fundos:

- . Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano - Resolução/BNH n.1/73;
- . Financiamento para Urbanização-FIMURB - Resolução/BNH n.11/74;
- . Fundo de Financiamento do Planejamento Social Integrado-FIPLAN - Resolução/BNH n.27/74;
- . Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos-PRODEPO - Resolução/BNH n.4/75.

Período 1980-84

Este período caracterizou-se pela ambigüidade da atuação do BNH frente aos impactos da crise econômica sobre o SFH.

O BNH instituiu o Sistema de Amortização Mista-SAM, no sentido de beneficiar os mutuários de casas populares e de cooperativas, e passou a alocar grandes volumes de recursos em investimentos urbanos (renovação urbana, metrô, saneamento). A partir de 1983 o BNH passou por uma profunda crise, tendo praticamente cessado seus empréstimos habitacionais. É importante ressaltar que, nesta fase, a economia brasileira vivia um dos momentos mais dramáticos, caracterizada pela política recessiva, servindo para desnudar ainda mais a crise do SFH. Nesse período, as fontes de recursos que compunham a receita do Sistema sofreram seus maiores impactos através da redução dos recursos do FGTS.

O Sistema não sofreu alterações que abalasses seu formato institucional. Por outro lado, foram tomadas algumas medidas de caráter administrativo, visando facilitar a destinação dos recursos aos setores populares, tais como: isenção de laudêmio às transferências do domínio útil de terrenos da Marinha, destinados à construção de conjuntos habitacionais de interesse social; autorização do BNH para alienar imóveis de propriedade da União e das entidades da administração federal indireta, objetivando a construção de habitação popular; transformação da Comissão Mista Permanente de Política Habitacional, criada pela Resolução/BNH n.18/79, em Comissão Consultiva de Política Habitacional-COMPHAB, visando ao intercâmbio direto entre o BNH e instituições interessadas, Resolução/BNH n.136/83.

No tocante à gestão financeira, este período caracterizou-se também por algumas medidas que visavam compatibilizar a capacidade de pagamentos dos mutuários com o valor das prestações. Instituíram-se incentivo financeiro para os adquirentes de moradia própria e o Plano de Equivalência Salarial-PES, bem como mecanismos que alterassem as condições de financiamento para compensar os efeitos da crise econômica no Sistema. Estas alterações são dadas pelos Decreto-Lei n.2.164, de 19/09/84 e Decreto-Lei n.2.155, de 30/07/84.

Período 1985-89

Com o advento da "Nova República", em março de 1985, inicia-se o quarto período, em que vários foram os problemas encontrados pelo governo federal no âmbito do aparelho social do Estado, sobretudo na órbita do Sistema Financeiro da Habitação e no órgão gestor da política habitacional, o BNH.

No âmbito do SFH/BNH, os problemas assumiram caráter estrutural e pareciam insolúveis. A par desses problemas - que incluíam tanto questões financeiras como de natureza institucional -, o governo (recém-empossado) parecia não ter claro qual a origem das questões que estavam levando o BNH à insolvência. Dúvidas quanto à natureza e magnitude real do déficit financeiro vinham cotidianamente à tona, gerando muitas vezes propostas dúbias para a solução desses problemas.

A forma encontrada pelo governo para a resolução da crise vivenciada pelo SFH/BNH envolveu, num primeiro momento, a criação de um Grupo de Trabalho (Decreto n.91.531, de 15/08/85) - acompanhado de amplo debate

nacional - para estudar a reformulação do Sistema. O segundo momento foi a extinção do BNH (Lei n.2.291, de 21/1186).

O Grupo de Trabalho de Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação-GTR/SFH, foi instituído pelo presidente José Sarney, com a responsabilidade de "analisar os fundamentos, a evolução e os programas do SFH", apresentando "subsídios e sugestões para a reformulação da política habitacional, com vistas a melhor compatibilizá-la com as diretrizes governamentais no campo do desenvolvimento social e econômico" (25), consubstanciadas no I PND/NR.

O GTR/SFH teceu recomendações quanto aos recursos do Sistema (baseados em diagnósticos que explicitavam os fatores que levaram ao esgotamento do SFH, no período recente); às aplicações do Sistema (também com base em diagnósticos sobre as causas da taxa de inadimplência) ao desenvolvimento urbano, propondo a formulação e implementação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e a organização e funcionamento do Ministério do Desenvolvimento Urbano-MDU, Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano-CNDU, Banco Nacional da Habitação-BNH, e a participação dos agentes privados. No tocante ao BNH, é mister ressaltar que o GTR/SFH em nenhum momento propôs sua extinção, mas uma ampla e profunda reformulação nos mecanismos de financiamento e no arcabouço político-institucional da política de habitação.

A despeito deste diagnóstico e da estratégia, que a princípio parecia estar indefinida, foram sendo formuladas e até implemenadas pelo governo algumas iniciativas de âmbito institucional relativas à questão habitacional que, embora não conduzissem de fato a modificações

(25) Ver exposição de motivos do Decreto no 91.531, de 15/08/85.

de natureza estrutural, merecem ser lembradas, pois vislumbravam mudanças institucionais significativas.

Em primeiro lugar tem-se a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente-MDUMA, mais tarde Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente-MHUMA e, por último, o Ministério da Habitação e Bem-Estar Social-MBES.

Em segundo lugar tem-se a criação, já citada, do GTR/SFH e a própria extinção do BNH em 1986.

Com o MDUMA (Decreto n.91.145/85), sugere-se a possibilidade da existência de um órgão federal imbuído da centralização e comando único da gestão das políticas nacionais de habitação, saneamento básico, desenvolvimento urbano (infra-estrutura e serviços públicos) e meio ambiente.

Após a incorporação do BNH à Caixa Econômica Federal, no bojo das medidas do Plano Cruzado II, o governo resolveu extinguir o BNH e transferiu para a CEF suas atribuições e funções de órgão central da Política Nacional de Habitação, vinculando a CEF ao Ministério da Fazenda e a gestão do SFH ao Banco Central-BACEN. A partir dessa medida, repudiada por vários setores da sociedade e veementemente contestada pelos funcionários do BNH, se instalou um período de profunda crise institucional, financeira e política no âmbito do SFH como um todo.

Nova mudança institucional foi concretizada onze meses após a extinção do BNH. Tal medida transformou o MDUMA em Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente-MHUMA, através do Decreto n.96.076/87. Desta forma, subordinou-se a CEF à alçada do recém-criado ministério.

Quase um ano depois da criação do MHUMA, este foi novamente reformulado. Pelo Decreto n.96.634/88 passou a denominar-se Ministério da Habitação e Bem-Estar Social-MBES. Foram acoplados os seguintes órgãos ao MBES: a Secretaria de Ação Comunitária-SEAC, ligada anteriormente à Presidência da República; a Coordenadoria para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência-CORDE, a Fundação Legião Brasileira de Assistência-LBA; e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor-FUNABEM. As antigas Secretarias do antigo MHUMA permaneceram no MBES com outras denominações, embora seus programas, projetos e atividades voltados ao desenvolvimento urbano tenham permanecido os mesmos.

Por último, no início de 1989, no bojo do Plano Verão, o governo federal editou a Medida Provisória n.29, de 15/01/89, na tentativa de extinguir o MBES, o que foi negado pelo Congresso Nacional. Entretanto, através da Lei n.7.739, de 16/02/89, o MBES foi extinto sem que houvesse sequer uma proposta de colocação de outro organismo em seu lugar. Assim, passou para o Ministério da Fazenda o controle das atividades do SFH, via CEF, sendo que as demais funções e órgãos passaram para a órbita do MINTER.

Quadro II
Mapeamento da Evolução Institucional Federal - Habitação
1964-89

Descrição	Legislação	Subordinação	Atribuições Principais	Gestão Financeira	Recursos
Criação do Banco Nacional de Habitação-BNH e instituição do Sistema Financeiro da Habitação-SFH.	Lei n.4.380 de 21/08/64.	Ministério da Fazenda. Em 1967 através do Decreto-Lei n.200/67 o BNH passa a ser vinculado ao Ministério do Interior.	<ul style="list-style-type: none"> SFH - facilitar e promover a construção e aquisição da casa própria, especialmente para as classes de menor renda. BNH - órgão central do SFH, tem a função de estabelecer as condições gerais de limites, prazos e remunerações das contas de depósito do SFH, de pagamento, com empréstimos, e os limites de diversificação de aplicações dos integrantes do Sistema. Não podendo desempenhar as funções de financiamento, compra e venda ou construção diretamente, criam-se as COHABs, como agentes promotores e financeiros da produção habitacional para população de baixa renda. 	<ul style="list-style-type: none"> BNH/SFH - a ele vinculadas as Sociedades de Crédito Imobiliário. As Caixas Econômicas passam a ter suas carteiras imobiliárias normatizadas pelo BNH (Decreto n. 55.299/64). Associações de Poupança e Empréstimos (Decreto-Lei n. 70/66) SBPE. 	<ul style="list-style-type: none"> Na fase de criação do SFH os recursos provinham de fundos compulsórios, depósitos a fundo perdido dos empregadores equivalentes a 1% da folha salarial, dotações orçamentárias da União, aplicação na rede bancária, de letras imobiliárias emitidas pelo BNH. Em 1968, é regulamentada a caderneta de poupança, como forte instrumento de captação de recursos para o SBPE. FGTS - constituído por depósitos de 8% da folha mensal de salário efetuados pelos empregadores de cada trabalhador empregado.
Criação das Associações de Poupança e Empréstimo.	Decreto-Lei n. 70 de 21/11/66.	BNH.	O SBPE é formado pelas Sociedades de Crédito Imobiliário e pelas Caixas Econômicas. Passou a constituir um subsistema de financiamento habitacional com dinâmica própria voltado para o mercado médio.	SFH/BNH/SBPE - em 1968 o SBPE passa a contar com 52 instituições financeiras especializadas em crédito de longo prazo para o setor habitacional.	<ul style="list-style-type: none"> Captação de poupança no mercado Subsídios internos via subsídio cruzado - repasse dos recursos do FGTS para financiamento do mercado médio com taxas de juros mais elevadas para garantir a remuneração do FGTS.
Criação da Caixa Econômica Federal.	Decreto-Lei n. 759 de 12/08/69.	BNH.	Principal agente financeiro do SFH/BNH.	BNH/CEF.	Captação de poupança e recursos provenientes do crédito imobiliário.
Transformação do ENH de autarquia em empresa pública.	Lei n. 5.762 de 14/12/71	Ministério do Interior.	<ul style="list-style-type: none"> Passa a financiar como banco de segunda linha, atuando através de seus agentes financeiros encarregados de fazer repasses dos financiamentos. Passa a desenvolver ações voltadas para obras urbanas. 	SFH/BNH.	FGTS e recursos das loterias federais.
Criação da Comissão Mista Permanente de Política Habitacional-CMPPH.	Resolução/BNH n.18 de 16/05/79.	BNH.	Formulação de política habitacional e seu acompanhamento quanto a implementação e avaliação.	----	----
Transformação da CMPPH em Comissão Consultiva de Política Habitacional.	Resolução/BNH n.136 de 01/08/82.	BNH.	Intercâmbio direto entre o BNH e instituições interessadas nas nas resoluções dos problemas habitacionais	----	----
Criação do MDUMA.	Decreto n.91.145 de 15/03/85.	Presidência da República. Passam a integrar este ministério: BNH, CNDU, CONAMA, SEMA, DNOS. A EBTU é agregada em 1986.	Além das antigas atribuições do MINTER, as políticas de desenvolvimento urbano, habitacional, de saneamento e de meio ambiente.	MDUMA/BNH.	Recursos orçamentários mais os do ENH.

(Continua)

Quadro II
Mapeamento da Evolução Institucional Federal - Habitação
1964-89

Descrição	Legislação	Subordinação	Atribuições Principais	Gestão Financeira	Recursos
Criação do GTR/SFH.	Decreto n.91.531 de 15/08/85.	Presidência da República.	Analisar os fundamentos e programas do SFH e apresentar sugestões para sua reformulação.		
Extinção do BNH.	Lei n.2.291 de 21/11/86	---	Suas funções foram transferidas para a CEF, subordinada ao Ministério da Fazenda.		
Extinção do MDUMA e criação do MHUMA	Decreto n. 96.075 de 26/10/87	Presidência da República. A CEF passa a ser vinculado ao MHU	as mesmas do MDUMA.	MHUMA/CEF	Recursos Orçamentários mais os da CEF
Extinção do MHUMA e substituição pelo MBES	Decreto n. 96.634 de 02/09/88	Presidência da República.	coordenação da política de Assistência Social do Governo	MBES	Recursos Orçamentários
Extinção do MBES	Lei n. 7.739 de 16/02/89	a CEF passou a ser vinculada ao Ministério da Fazenda			

(Conclusão)

Descrição	Legislação	Subordinação	Atribuições Principais	Gestão Financeira	Recursos
Criação do Banco Nacional de Habitação-BNH e instituição do Sistema Financeiro da Habitação-SFH.	Lei n.4.386 de 21/08/64.	Ministério da Fazenda. Em 1967 através do Decreto-Lei n.200/67 o BNH passa a ser vinculado ao Ministério do Interior.	<ul style="list-style-type: none"> SFH - facilitar e promover a construção e aquisição da casa própria, especialmente para as classes de menor renda. BNH - órgão central do SFH, tem a função de estabelecer as condições gerais de limites, prazos e remunerações das contas de depósito do SFH, de pagamento, com empréstimos, e os limites de diversificação de aplicações dos integrantes do Sistema. Não podendo desempenhar as funções de financiamento, compra e venda ou construção diretamente, cria-se as COHABs, como agentes promotores e financeiros da produção habitacional para população de baixa renda. 	<ul style="list-style-type: none"> BNH/SFH - a ele vinculadas as Sociedades de Crédito Imobiliário. As Caixas Econômicas passam a ter suas carteiras imobiliárias normatizadas pelo BNH (Decreto n. 55.299/64). Associações de Poupança e Empréstimos (Decreto-Lei n. 70/66) SBPE. 	<ul style="list-style-type: none"> Na fase de criação do SFH os recursos provinham de fundos compulsórios, depósitos a fundo perdido dos empregadores equivalentes a 1% da folha salarial, dotações orçamentárias da União, aplicação na rede bancária, de letras imobiliárias emitidas pelo BNH. Em 1968, é regulamentada a caderneta de poupança, como forte instrumento de captação de recursos para o SBPE. FGTS - constituído por depósitos de 8% da folha mensal de salário efetuados pelos empregadores de cada trabalhador empregado.
Criação das Associações de Poupança e Empréstimo.	Decreto-Lei n. 70 de 21/11/66.	BNH.	O SBPE é formado pelas Sociedades de Crédito Imobiliário e pelas Caixas Econômicas. Passou a constituir um subsistema de financiamento habitacional com dinâmica própria voltado para o mercado médio.	SFH/BNH/SBPE - em 1968 o SBPE passa a contar com 52 instituições financeiras especializadas em crédito de longo prazo para o setor habitacional.	<ul style="list-style-type: none"> Captação de poupança no mercado Subsídios internos via subsídio cruzado - repasse dos recursos do FGTS para financiamento do mercado médio com taxas de juros mais elevadas para garantir a remuneração do FGTS.
Criação da Caixa Econômica Federal.	Decreto-Lei n. 759 de 12/08/69.	BNH.	Principal agente financeiro do SFH/BNH.	BNH/CEF.	Captação de poupança e recursos provenientes do crédito imobiliário.
Transformação do BNH de autarquia em empresa pública.	Lei n. 5.762 de 14/12/71	Ministério do Interior.	<ul style="list-style-type: none"> Passa a financiar como banco de segunda linha, atuando através de seus agentes financeiros encarregados de fazer repasses dos financiamentos. Passa a desenvolver ações voltadas para obras urbanas. 	SFH/BNH.	FGTS e recursos das loterias federais.
Criação da Comissão Mista Permanente de Política Habitacional-CMPPH.	Resolução/BNH n.18 de 16/05/79.	BNH.	Formulação de política habitacional e seu acompanhamento quanto a implementação e avaliação.	----	----
Transformação da CMPPH em Comissão Consultiva de Política Habitacional.	Resolução/BNH n.136 de 01/08/82.	BNH.	Intercâmbio direto entre o BNH e instituições interessadas nas nas resoluções dos problemas habitacionais	----	----
Criação do MDUMA.	Decreto n.91.145 de 15/03/85.	Presidência da República. Passam a integrar este ministério: BNH, CNDU, COHAMA, SEMA, DNOS. A EESTU é agregada em 1986.	Além das antigas atribuições do MINTER, as políticas de desenvolvimento urbano, habitacional, de saneamento e de meio ambiente.	MDUMA/BNH.	Recursos orçamentários mais os do BNH.

Quadro II
Mapeamento da Evolução Institucional Federal - Habitação
1964-89

Descrição	Legislação	Subordinação	Atribuições Principais	Gestão Financeira	Recursos
Criação do GTR/SFH.	Decreto n.91.531 de 15/08/85.	Presidência da República.	Analisar os fundamentos e programas do SFH e apresentar sugestões para sua reformulação.		
Extinção do BHH.	Lei n.2.291 de 21/11/86	---	Suas funções foram transferidas para a CEF, subordinada ao Ministério da Fazenda.		
Extinção do MDUMA e criação do MHUMA	Decreto n. 96.075 de 26/10/87	Presidência da República. A CEF passa a ser vinculado ao MHU	as mesmas do MDUMA.	MHUMA/CEF	Recursos Orçamentários mais os da CEF
Extinção do MHUMA e substituição pelo MBES	Decreto n. 96.634 de 02/09/88	Presidência da República.	coordenação da política de Assistência Social do Governo	MBES	Recursos Orçamentários
Extinção do MBES	Lei n. 7.739 de 16/02/89	a CEF passou a ser vinculada ao Ministério da Fazenda			

(Conclusão)

1.3 Saneamento

O aparato institucional voltado para o setor saneamento pode ser subdividido em quatro períodos, dentro do longo período proposto neste trabalho. O primeiro vai de 1964 até 1967, seguido dos períodos 1968/71, 1972 até meados dos anos 80 (mais precisamente 1984) e, por último, o período correspondente à gestão da Nova República - 1985/89.

No primeiro período, prevaleceu na área de saneamento a ação municipal descentralizada, feita através de repartições autárquicas, com recursos orçamentários. O governo federal financiava os sistemas de água do Interior através das Caixas Econômicas, tendo como órgão técnico o Serviço Especial de Saúde Pública do Ministério da Saúde, e como órgão de controle financeiro, o BNDE.

No final deste período, acompanhando as reformas impostas pelo governo federal, em 1967, de caráter centralizador, altera-se o perfil institucional da área de saneamento básico. Através da Lei n.º 318, de 26/09/67, cria-se o Conselho Nacional de Saneamento e institui-se a Política Nacional de Saneamento.

O Conselho Nacional de Saneamento-CONSANE é criado e vinculado ao Ministério do Interior e se constitui num órgão colegiado, com a finalidade de exercer as atividades de planejamento, coordenação e controle da Política Nacional de Saneamento. Este Conselho é constituído de duas instâncias. A primeira é o Conselho Pleno, presidido pelo ministro do Interior e composto por representantes do Ministério do Interior, Saúde, Planejamento, Agricultura, Minas e Energia, Indústria e Comércio, Educação e Cultura, Estado Maior das

Forças Armadas, cada um dos governos dos estados, Associação Brasileira de Municípios, Confederação Nacional da Indústria e a da Agricultura, Associação Brasileira de Engenharia Sanitária, Sociedade Brasileira de Higiene e de Medicina e a Federação Nacional de Odontologia. E a segunda é a Comissão Diretora, constituída por três representantes, sendo um de cada um dos seguintes ministérios: Interior, Saúde e Planejamento. Dentre tantas atribuições da Comissão Diretora, destaca-se a de elaborar o Plano Nacional de Saneamento, cujos órgãos executores, no âmbito federal, são: no Ministério do Interior, o Departamento Nacional de Obras e Saneamento e, no Ministério da Saúde, a Fundação Serviço Especial de Saúde Pública e o Departamento Nacional de Endemias Rurais.

Para financiar os estudos, projetos e obras de saneamento, é criado o Fundo de Financiamento para Saneamento-FINASE (26), através do Decreto-Lei n.61, de 16/08/67. A gestão deste fundo era feita inicialmente pelo DNOS, sendo transferida para o BNH que, através da Resolução n.61, de 27/11/67, estabelece normas relativas ao FINASE quanto aos programas por ele financiados. No final de 1968, o FINASE é substituído pelo Sistema Financeiro de Saneamento-SFS, integrado ao BNH, vinculado ao Ministério do Interior, através da Portaria do MINTER n.273, de 04/09/68. O SFS destinava-se a mobilizar e aplicar recursos que permitissem a execução em caráter permanente do Programa de Financiamento para Saneamento (FINANSA).

Neste período, o BNH, através do SFS, financiou consideráveis investimentos estaduais, interferindo nas políticas dos estados,

(26) Esta sigla é apresentada na literatura consultada com FISANE, no entanto o Decreto-Lei n.61/67 aparece como FINASE, motivo este que me leva a adotar neste trabalho a sigla apontada no referido DL.

exigindo mudanças estruturais de gestão e de garantias financeiras, em que impunha a criação do Fundo de Água e Esgoto-FAEs e do Fomento Estadual de Saneamento Básico-FESBs. Essa proposta visava concentrar tanto a nível federal quanto estadual os órgãos e instituições governamentais relacionados com o saneamento.

No período seguinte, 1968-71, foi gestado um novo perfil de intervenção governamental no setor de saneamento, consubstanciado por quatro características principais: centralização; lógica de auto-sustentação financeira; maximização dos interesses particulares, burocráticos e privados e baixa efetividade (27).

Diante do diagnóstico, feito pelo BNH no final dos anos 60, quanto ao precário quadro de saneamento no País, conclui-se que os municípios, elos mais fracos entre os níveis da administração pública, do ponto de vista técnico, econômico e financeiro, não puderam dar solução e a prioridade necessária à questão do saneamento. A multiplicidade de órgãos trazia como implicação uma pulverização de recursos, que já eram escassos face à grandeza do problema.

Tal diagnóstico, recorrente em documentos oficiais desde então, é bastante questionável, de acordo com diversos analistas. Não foi considerado nele um aspecto essencial: o duplo movimento de crescimento da população urbana e o esvaziamento tributário e administrativo dos municípios (28).

(27) FAGNANI, E. et alii. op. cit., 1986, p. 26-31.

(28) Ver, por exemplo:

COUTINHO, L. Estrutura e Gênese da Administração Pública de São Paulo: administração descentralizada do setor público estadual - Saneamento básico. São Paulo, Funap/Finep, 1978.

FAGNANI, E. O Perfil de Intervenção Governamental no Saneamento Básico: principais dilemas em São Paulo. São Paulo, Fundap, 1983.

Entre 1968 e 1971, gestou-se a nível federal o Plano Nacional de Saneamento-PLANASA, que viria concentrar o núcleo principal da ação pública em saneamento, a partir daquela data. Com isso, o Sistema Financeiro de Saneamento-SFS passou a ser o único órgão nacional de financiamento de serviços de água e esgoto, sistema este vinculado ao BNN.

Dando consecução a este sistema, aos estados caberia a criação dos FAEs que financiariam metade dos investimentos e serviriam como mecanismo de auto-sustentação do sistema, em que cada estado deveria criar uma Empresa de Saneamento (CESB), constituindo-se na concessionária única deste serviço, assumindo todos os encargos do plano estadual, desde o projeto até operações dos sistemas municipais. A administração das empresas estaduais deveria se processar de forma que as receitas operacionais se apresentassem iguais ou superiores às despesas de operação, em que a política tarifária e operacional anulasse os auxílios a fundo perdido.

Dentro deste sistema, os estados, para integrarem-se ao PLANASA, teriam que abandonar suas antigas estruturas, cumprir as exigências do BNN, criando suas empresas concessionárias, e elaborar seus respectivos planos de saneamento e estudos globais de viabilidade. A adesão dos municípios às empresas concessionárias estaduais tornava-se crucial para o êxito do sistema.

Esta subordinação municipal constituiu um dos aspectos mais criticados do PLANASA, na medida em que excluía as autarquias e os serviços autônomos. Em alguns estados, diversos órgãos municipais apresentavam desempenho satisfatório, e esse arranjo institucional acabou por criar graves dificuldades e distorções.

Os recursos necessários à implementação do PLANASA advêm do FINANSA (Programa de Financiamento para Saneamento), instituído em 1969 pelo Decreto-Lei n.949, de 13/10/69, e passam a ser geridos pelo BNH até 1986, e depois pela CEF. Além do FINANSA, aportam também recursos dos FAES de cada estado e das três esferas de governo (recursos orçamentários a fundo perdido). Os recursos do FINANSA originam-se do FGTS, de empréstimos externos e de recursos próprios dos órgãos gestores.

Por sua vez, os FAES foram concebidos como fundos rotativos estaduais, formados com recursos orçamentários, limitados a 5% da respectiva arrecadação (do estado). Os investimentos das concessionárias deviam ser financiados em 50% pelos FAES; quando o Estado não conseguisse integralizar sua parte no cronograma de investimentos, esta poderia ser financiada pelo subprograma BNH/FINEST. De acordo com a concepção original, uma vez eliminado o déficit de saneamento, os FAES passariam a financiar os investimentos apenas com o retorno de suas aplicações nas concessionárias estaduais (CESBs), sem necessidade de novos aportes do FINANSA (29).

O FINANSA compõe-se dos seguintes subprogramas:

. REFINAG: Financiamento e Refinanciamento da Implantação e/ou Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água.

. REFINESG: Financiamento e Refinanciamento para Suplantação da Melhoria de Sistemas de Esgotos.

(29) Para um resumo sobre o FINANSA, ver: IPEA/IPLAN, As políticas federais de desenvolvimento urbano em 1987. In: Acompanhamento de Políticas Públicas. Brasília, n. 5, mimeo, 1988, anexo III.

. FINEST: Empréstimo Suplementar para Composição da Participação Financeira dos Estados na execução do PLANASA.

. FIDREN: Financiamento e/ou Refinanciamento para Implantação ou Melhoria de Sistemas de Drenagem que visam ao Controle de Inundações em Núcleos Urbanos.

Os beneficiários finais do REFINAG e REFINESG são as CESBs; do FINEST são os governos estaduais; do FIDREN, os governos estaduais e/ou municipais e as autarquias ou companhias estatais, municipais ou metropolitanas responsáveis pela solução dos problemas de drenagem.

Ao longo do terceiro período, 1972-84, se destaca e reforça a atuação do PLANASA e seus programas estabelecidos no período anterior. Através de duas resoluções do BNH, três novas linhas de financiamento são aprovadas para o setor de saneamento básico. A Resolução n.16, de 07/04/71, aprova a criação do Financiamento Suplementar para o Abastecimento de Água-FISAG e o Financiamento de Estudos e Projetos de Saneamento-FIPES. A Resolução n.53, de 05/07/73, cria o subprograma de Financiamento de Sistemas de Drenagem-FIDREN.

Em janeiro de 1980, através do Decreto n.84.426/80, o Departamento Nacional de Obras de Saneamento-DNOS tem sua estrutura básica reformulada, diante de sua inexpressiva atuação.

Este período se encerra com a instituição de um comitê inter-orgânico de saneamento básico, no âmbito do Ministério da Saúde, com a finalidade de integrar e coordenar as ações desenvolvidas por diferentes órgãos e instituições voltadas para o saneamento básico que compõem a estrutura do Ministério da Saúde (Portaria n.290, de 03/09/84).

Por fim, o quarto período aqui analisado trata da gestão do governo Sarney, que, como já vimos anteriormente, é marcado por constantes reformulações.

No bojo da criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente-MDUMA (Decreto n.91.145/85), o BNH e o DNOS passam para a estrutura deste ministério, trazendo consigo as funções da área de saneamento.

Diante das críticas ao SFS e aos insatisfatórios resultados do PLANASA, é criado em 1985 no âmbito do MDUMA a Comissão de Reformulação do Sistema Financeiro do Saneamento-CRSFS, presidida pelo Secretário Geral Adjunto do MDUMA e da qual fizeram parte representantes dos seguintes órgãos e entidades: Secretaria de Planejamento da Presidência da República-SEPLAN/PR, Secretaria de Meio Ambiente-SEMA; Departamento Nacional de Obras e Saneamento-DNOS; Fundação Serviços de Saúde Pública-FSESP; Câmara Brasileira da Indústria da Construção-CBIC; Associação Brasileira de Engenharia Sanitária-ABES; Associação Brasileira dos Fabricantes de Materiais e Equipamentos para Saneamento-ASFAMA; Associação das Empresas de Saneamento Básico Estadual-AESBE; Associação Nacional dos Serviços Municipais de Água e Esgoto-ASSEMAE. Nesta Comissão, constituíram-se sete grupos específicos de trabalho, a saber:

- . aspectos tarifários;
- . prestação de serviços, produção e distribuição de insumos em saneamento;
- . aspectos institucionais do saneamento básico;
- . resíduos sólidos;
- . saneamento geral - irrigação e drenagem;

- . saneamento ambiental, proteção de mananciais e bacias;
- . saneamento rural.

Estes sete grupos produziram relatórios específicos, consolidados no relatório final da CRSFS, apresentado em fevereiro de 1986, onde sugeriu-se a constituição de uma Câmara de Avaliação e Acompanhamento da Política Nacional de Saneamento, no âmbito do MDU, tendo como integrantes os órgãos e entidades representados na CRSFS e ainda os presidentes das Comissões de Interior e Saúde do Congresso Nacional. Suas atribuições consistiriam na definição, implementação e fiscalização da política para o setor e na compatibilização de suas metas com a política de desenvolvimento urbano e do controle e proteção de bacias hidrográficas e mananciais (30).

A essa Câmara ficariam afetos os Conselhos Estaduais de Saneamento (CES), que contemplariam todos os municípios independentemente de sua vinculação às CESBs. Os CES englobariam representantes dos Poderes Executivo (estadual e municipal) e Legislativo (idem), da CESB e das entidades municipais de saneamento. A principal função dos CES seria a elaboração dos planos estaduais de saneamento, e contariam com os FES (Fundos Estaduais de Saneamento), sucessores dos FAE com atribuições ampliadas, devendo atender a todos os municípios e abranger atividades de drenagem e limpeza urbanas.

A CRSFS formulou ainda sugestões para os trabalhos constituintes, bem como propostas de mudanças no projeto de Lei 775/83, em tramitação no Congresso.

(30) BIER, A. G. et alii, op. cit., 1988, p. 187.

Sugeriam-se ainda medidas destinadas a institucionalizar a administração e preservação das bacias hidrográficas - Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

As principais premissas para a elaboração de um novo SFS foram:

- que o BNH passasse a exercer efetivamente as funções de Banco de Desenvolvimento Urbano;
- que o BNH fosse de fato transformado em um banco voltado para dar apoio a intervenções de caráter social, sendo para isto amparado com recursos da União, considerando-se insuficientes os aportes do FGTS;
- as aplicações a fundo perdido deveriam vincular-se a planejamento global, perdendo seu caráter emergencial, mas apresentando coerência com o tipo e finalidade do projeto;
- a receita tarifária deveria ser a principal fonte de financiamento do setor, mas não a única;
- deveria manter-se o sistema de subsídios cruzados entre os consumidores, com tarifas diferenciadas por categoria e por nível socioeconômico do usuário.

As principais alterações sugeridas no modelo vigente seriam, então, aplicação de recursos da União no BNH, criação dos CES e dos FES, e mudanças no processo de planejamento e de definição de prioridades para alocação de recursos no setor via os FES. Os CES deveriam definir e consolidar os programas prioritários a nível regional, sendo o planejamento nacional coordenado pelo MDU através da Câmara de Avaliação.

Os recursos deveriam ter origem em três partes: recursos orçamentários da União, estados e municípios, geração interna líquida via receita tarifária e empréstimos. Reconhecia-se que, na fase inicial

de funcionamento do sistema, os FES deveriam ser fortemente capitalizados, para tanto devendo ser estudadas medidas tributárias que viabilizassem sua consolidação.

Propunha-se ainda que a legislação tarifária fosse modificada, permitindo maior flexibilidade dos municípios na adaptação às realidades locais. Mantiveram-se (e buscou-se aperfeiçoar) a progressividade, a tarifação de cunho social e a sistemática dos subsídios cruzados entre municípios (no âmbito das CESBs). Ainda, visando reduzir o custo dos investimentos, estabeleceu-se que o governo federal poderia abrir mão do IPI para os materiais e equipamentos fornecidos às entidades prestadoras do serviço.

Diante dos desdobramentos político-institucionais a partir de 1986, já tratados nos itens 1.1 e 1.2 deste capítulo, a reformulação e as propostas da CRSFS se viram prejudicadas, inviabilizando completamente a implementação da nova estrutura institucional e política voltada para o saneamento. A substituição do Ministério de Desenvolvimento Urbano e particularmente a extinção do BNH, em 1986, contribuíram para abandonar a diretriz de dar ao planejamento e desenvolvimento urbano um caráter mais global e integrado, no bojo do qual as iniciativas no campo do saneamento seriam colocadas.

Como resultado da criação do MBES, tem-se a saída da política nacional de saneamento para a órbita do Ministério da Saúde-MS, cabendo à CEF financiar o saneamento básico.

Quadro III
Mapeamento da Evolução do Aparato Institucional Federal - Saneamento
1964-89

Descrição	Legislação de Criação	Subordinação	Atribuições Principais	Gestão Financeira	Composição dos Recursos	Observações
1. Ação Municipal descentralizada (antiga DAE)	----	Prefeituras Municipais	Prover água e esgoto		Orçamentários	O governo federal podia financiar os DAEs através das Caixas Econômicas. O órgão técnico de controle era o Serviço Especial de Saúde Pública
2. Criação do Conselho Nacional de Saneamento CONSANE	Lei n.5.318 - 26/09/67	Ministério do Interior	Formular a Política Nacional de Saneamento, além de coordenar e controlar esta política	BNH EIS/ENHNGI - 27/11/67	Fundo de Financiamento para Saneamento. (D.L. n. 61 - 16/08/67)	A aplicação dos recursos do Finasa se estenderam a outros setores do Saneamento. Como exemplo controle de inundação e drenagem (Portaria/MINTER n. 214, de 14/09/67.
3. Substituição do FINASE pelo SFS	Portaria MINTER n. 273 04/07/68	Ministério do Interior/ BNH	Mobilizar e agilizar recursos no Programa de Financiamento para Saneamento	BNH	Além dos SFS, FAEs e FESBs	
4. SFS/FLANASA		BNH	Gerenciar as empresas estaduais concessionárias de saneamento	BNH	FINASA - D.L. n. 949 - 13/11/89 FAES	Os recursos do FINASA originam-se do FGTS e recursos dos órgãos getores. Compunham o Finansa mais 4 fundos: Refinag, Refineg, Finest, Fidren
5. Criação do MDUMA	Decreto 91.145 - 15/03/85	Presidência da República	Dentre outras, traçar a política de Saneamento Básico e acompanhar de sua execução de a-	MDUMA/BNH	Recursos Orçamentários	O BNH e o DNOS passam a ser vinculados ao MDUMA. Neste período é criado a CRSFS visando a reformulação do SFS.
6. Extinção do MDU criação do MHUMA	Decreto 96.075 - 22/10/8785	Presidência da República	As mesmas do MDUMA	MHUMA/CEF	Recursos Orçamentários e Recursos da CEF	
7. Extinção do MHUMA e criação do MBES	Decreto 96.634 - 02/09/88	Presidência da República	Coordenação da política de assistência Social do Governo	----	Recursos Orçamentários	A política nacional de Saneamento passa para a responsabilidade do Ministério da Saúde, cabendo a CEF financiá-la

Quadro III
 Mapeamento da Evolução do Aparato Institucional Federal - Saneamento
 1964-89

Descrição	Legislação de Criação	Subordinação	Atribuições Principais	Gestão Financeira	Composição dos Recursos	Observações
1. Ação Municipal descentralizada (antiga DAE)	---	Prefeituras Municipais	Prover água e esgoto		Orçamentários	O governo federal podia financiar os DAEs através das Caixas Econômicas. O órgão técnico de controle era o Serviço Especial de Saúde Pública
2. Criação do Conselho Nacional de Saneamento CONSANE	Lei n.5.318 - 26/09/67	Ministério do Interior	Formular a Política Nacional de Saneamento, além de coordenar e controlar esta política	BNH BIS/ENHnGI - 27/11/67	Fundo de Financiamento para Saneamento. (D.L. n. 61 - 16/08/67)	A aplicação dos recursos do Finasa se estenderam a outros setores do Saneamento. Como exemplo controle de inundação e drenagem (Portaria/MINTER n. 214, de 14/08/67.
3. Substituição do FINASE pelo SFS	Portaria MINTER n. 273 04/09/68	Ministério do Interior/ BNH	Mobilizar e agilizar recursos no Programa de Financiamento para Saneamento	BNH	Além dos SFS, FAES e FESBs	
4. SFS/FLANASA		BNH	Gerenciar as empresas estaduais concessionárias de saneamento	BNH	FINANSA - D.L. n. 949 - 13/11/69 FAES	Os recursos do FINASA originam-se do FGTS e recursos dos órgãos gestores. Compunham o Finansa mais 4 fundos: Refinag, Refines, Finest, Fidren
5. Criação do MDUMA	Decreto 91.145 - 15/03/85	Presidência da República	Dentre outras, traçar a política de Saneamento Básico parâmetro de sua execução de a-	MDUMA/BNH	Recursos Orçamentários	O BNH e o DNOS passam a ser vinculados ao MDUMA. Neste período é criado a CRFSFS visando a reformulação do SFS.
6. Extinção do MDU criação do MHUMA	Decreto 96.075 - 22/10/85	Presidência da República	As mesmas do MDUMA	MHUMA/CEF	Recursos Orçamentários e Recursos da CEF	
7. Extinção do MHUMA e criação do MDES	Decreto 96.634 - 02/09/88	Presidência da República	Coordenação da política de assistência Social do Governo	---	Recursos Orçamentários	A política nacional de Saneamento passa para a responsabilidade do Ministério da Saúde, cabendo a CEF financiá-la

1.4 Transporte Urbano/Sistema Viário

Os primeiros anos do regime militar são marcados pela ausência de atuação do governo federal frente à questão do transporte urbano, particularmente o transporte coletivo. Sua atuação se restringiu ao já existente sistema de planejamento e financiamento de estradas de rodagem, que através do DNER (existente desde 1937 e reformulado em 1945) passa a gerenciar o Fundo Rodoviário Nacional-FRN, para ampliação das ligações rodoviárias interurbanas e na melhoria das estradas municipais.

Período 1964-74

Assim, no imediato pós-64, o que se verifica com relação à atuação do novo governo é que suas preocupações estavam voltadas para o transporte rodoviário, deixando o transporte coletivo urbano de passageiros a ser desconsiderado.

O Conselho Nacional de Transporte, instituído em dezembro de 1964 pela Lei n.4.563 e reestruturado em 1967 pelo Decreto-Lei n.139, visava tão somente regular o transporte rodoviário e de cargas.

Ainda neste período, foi montado o Grupo Executivo para Integração da Política de Transportes-GEIPOT, órgão de caráter temporário dirigido colegiadamente pelos ministros da Viação e Obras Públicas, do Planejamento, da Fazenda e pelo chefe do Estado Maior das Forças Armadas, visando dar consecução ao convênio "Governo Brasileiro/UNESCO/BIRD" na execução de um "Plano de Operações no Setor de Transportes". Durante os anos 1966-69, o GEIPOT administrou a

elaboração de estudos na área de transportes, sem que apresentasse algum estudo relativo aos transportes coletivos urbanos de passageiro.

Em abril de 1969, o órgão passou a denominar-se Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes, mantendo a mesma sigla, GEIPOT. Transformou-se porém em órgão autônomo e permanente subordinado ao Ministério dos Transportes. Até 1973, este "novo" GEIPOT realizou estudos sobre várias modalidades de transporte, mas nenhum deles tratou do transporte coletivo urbano.

Logo a seguir, o GEIPOT transformou-se em empresa pública, com personalidade jurídica de direito privado, denominada Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes-GEIPOT, ainda sob a competência do Ministério dos Transportes.

Até 1974, o transporte urbano não havia entrado na agenda federal e as instituições administrativas do governo central voltadas para a questão do transporte, de forma mais geral, não haviam se ocupado com o transporte coletivo urbano. No final de 1974, através da Lei n.6.171, de 09/12/74, extingue-se o Departamento Nacional de Estradas de Ferro, instituição preexistente ao governo militar, que se instaura a partir de 1964.

Em meados dos anos 70, com o agravamento das condições gerais e a deterioração do sistema de transporte urbano, reflexo do crescimento acelerado dos principais centros urbanos brasileiros, recrudescem as manifestações de insatisfação dos usuários de transporte coletivo urbano, especialmente nas Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Nestas condições, a agenda político-econômica do governo federal se viu obrigada a contemplar os transportes coletivos urbanos.

Período 1975-84

Em 1975, através da Lei n.6.261, de 14/11/75, cria-se o Sistema Nacional de Transportes Urbanos, tendo como agente promotor a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos-EBTU, regulamentada pelo Decreto n.77.406, de abril de 1976.

O Sistema Nacional de Transportes Urbanos era constituído pelos seguintes níveis, organizações e instrumentos:

- nível nacional: EBTU vinculada ao Ministério dos Transportes, entidade promotora e coordenadora da implantação da Política Nacional dos Transportes Urbanos em articulação com o órgão responsável pela coordenação da Política Urbana Nacional;
- nível estadual, metropolitano e municipal: Empresas Metropolitanas de Transportes Urbanos (EMTU), empresas coordenadoras a nível local para áreas não compreendidas pelas regiões metropolitanas e empresas executoras, a nível estadual, metropolitano ou municipal (Art. 4o., I, II da Lei n.6.261/75).

A atuação da EBTU esteve prevista para todo o território nacional, de forma integrada com entidades afins do Ministério do Transporte e com as demais entidades federais envolvidas com a formulação e execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e com os mecanismos criados em regiões metropolitanas e demais áreas urbanas.

Diante da diminuição da capacidade financeira do Estado frente à desaceleração das taxas de crescimento econômico no período, o governo cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento, através da Lei n.6.093, de 29/08/74, com recursos de fundos já existentes, que foram

progressivamente desvinculados de suas destinações anteriores, diminuindo intencionalmente o montante de impostos vinculados aos transportes. Com isso, abre-se espaço para uma nova tributação destinada a novos objetivos. Essa estratégia permitiu a criação do Fundo de Desenvolvimento do Transporte Urbano-FDTU, uma subconta do FNDU, através da mesma lei que cria a EBTU, formado com recursos adicionais de 12% do IUCLG e 0,5% da TRU, em que cabia ao Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano-FNDU (25%) e ao FDTU (75%) do adicional do IUCLG. Quanto ao adicional da TRU, 35% se destinavam a compor os recursos do FDTU. As outras receitas que compunham os recursos do FDTU eram créditos orçamentários, recursos oriundos de programas especiais e provenientes de contratos, convênios e ajustes e recursos dos estados, territórios e Distrito Federal transferidos ao Fundo mediante convênios ou acordos. Contribuíam também municípios integrantes de região metropolitana, obedecendo os mesmos critérios para transferência que os estados.

O Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos-FDTU destinava-se a prover recursos para a execução da Política Nacional de Transportes Urbanos e era administrado pela EBTU; seus recursos eram aplicados a fundo perdido.

A avaliação da atuação da EBTU e da importância da política nacional de transportes urbanos é objeto de análise do capítulo II. Não obstante, "a montagem de um sistema institucional para apoiar o planejamento e o financiamento dos transportes urbanos nas principais cidades brasileiras, tendo a EBTU como entidade-chave desse processo, trouxe consigo a emergência de inúmeros problemas de natureza legal e institucional. Tais problemas estiveram particularmente relacionados

com algumas limitações de natureza constitucional à ação de entidades não-municipais no espaço urbano. Por outro lado, havia dificuldades também ligadas à inadequação das estruturas institucionais e legais de natureza local, para apoio às atividades da EBTU" (31). Diante das insuficiências das diretrizes federais mais gerais ficava difícil para a EBTU traçar uma linha de ação que orientasse sua própria atuação.

Até 1984, os sistemas federais de trem de subúrbio eram de responsabilidade da Rede Ferroviária Federal, através da Diretoria de Transportes Metropolitanos instituída em 1979 como desdobramento desta diretoria.

Período 1985-89

Assim como a gestão urbana, o transporte coletivo urbano no período da Nova República (1985-89) obedece a dois movimentos. O primeiro refere-se à reestruturação da montagem do aparato institucional de corte urbano mais global, seguida ao longo do período por várias reformas institucionais que desaguam no segundo momento com a desmontagem institucional, levando à extinção legal da EBTU/GEIPOT.

No início da Nova República a EBTU permaneceu vinculada ao Ministério dos Transportes, somente em 1986 ela passou a ser vinculada ao MDUMA, através do Decreto n.92.350, de 29/01/86. Na primeira reforma ministerial desse governo, a EBTU permanece vinculada ao Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente-MHU, que substitui o então recém-

(31) BARAT, J. Questão institucional e financeira dos transportes urbanos no Brasil. In: Cadernos Fundap, São Paulo, Ano 6, n. 12, jun/86, p. 17.

implantado Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente-MDUMA. Esta reformulação foi feita através do Decreto n.96.075, de 22/10/87.

Quanto aos sete sistemas de trens urbanos que operavam nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo, Recife, Belo Horizonte, Porto Alegre e Salvador, quatro delas passaram em 1987 a transferência do controle da RFFSA para CBTU (RJ, SP, Recife e BH), sendo que Salvador e Fortaleza só foram transferidas em 1988. O sistema de trem metropolitano de Porto Alegre é de responsabilidade da TRENSURB, subsidiária da RFFSA, com controle acionário exercido pela EBTU, mediante convênio.

Numa segunda fase de reformulação ministerial, substitui o MHU o novo Ministério da Habitação e Bem-Estar Social-MBES, através do Decreto-Lei n.96.634, de 02/09/88. Com estas mudanças a EBTU volta a se vincular ao Ministério dos Transportes. No final de 1988, o governo federal encaminha uma medida provisória para o Congresso, recomendando a extinção da EBTU/GEIPOT. Apesar da rejeição da MP pelo Congresso Nacional, durante o ano de 1989 até o final da gestão Sarney, a EBTU não contava sequer com um corpo diretivo, tendo apenas um auditor liquidante respondendo por ela.

Em resumo, o que se percebe no tocante ao transporte coletivo urbano, no período em estudo, são três fases distintas. A primeira, que vai de 1964 a 1974, de uma completa ausência de órgãos federais voltados para esta atividade, em que a predominância é do transporte rodoviário de cargas. A segunda fase se desenvolve a partir de 1975 até 1984, e a partir do II FND passa o transporte coletivo urbano a fazer parte da agenda federal, frente às explicações já arroladas. Com isso, dá-se início à montagem institucional para responder pelo transporte

urbano. A terceira fase corresponde ao período da Nova República (1985 a 1989), quando o aparato institucional sofre uma reestruturação de caráter urbano mais geral que inclui o transporte urbano. No entanto, esse período se encerra com a flagrante desmontagem e/ou esvaziamento das instituições voltadas para este setor.

Quadro IV
Mapeamento da Evolução do Aparato Institucional Federal - Transporte Urbano
1964-89

Descrição	Legislação de Criação	Subordinação	Atribuições Principais	Gestão Financeira	Composição dos Recursos	Observações
1. Gripot	----	Ministério da Viação e Obras Públicas. Em abril de 1969 passa a ser subordinado ao Ministério dos Transportes	Elaborar Plano de Operações no setor de Transportes	----	----	O Gripot foi constituído como órgão temporário, sendo dirigido colegiadamente pelos Ministérios da Fazenda, Planejamento, EMFA e Viação e Obras Públicas.
2. EBTU	Lei n.6.261 - 14/11/75 Decreto n. 77.406 de abril/76	Ministério dos Transportes	Traçar a Política Nacional de Transportes Urbanos soria técnica ao BNH visando a implantação da política habitacional.		FDTU - subconta do FNDU contando com recursos do IUCLG e TRU Recursos orçamentários	<ul style="list-style-type: none"> . Em 1986 a EBTU passa a ser vinculada ao MDUMA (Decreto n. 92.350 - 29/01/86). . Em 1988 a EBTU, através da extinção do MDUMA e criação do MBES volta a ser vinculado ao Ministério dos Transportes. . No final do Governo Sarney é encaminhada ao Congresso Nacional MP propondo a extinção da EBTU, fato que não se consumou pela rejeição da MP, a despeito do seu total esvaziamento administrativo.

Quadro IV
 Mapeamento da Evolução do Aparato Institucional Federal - Transporte Urbano
 1964-89

Descrição	Legislação de Criação	Subordinação	Atribuições Principais	Gestão Financeira	Composição dos Recursos	Observações
1. Gripet	----	Ministério da Viação e Obras Públicas. Em abril de 1969 passa a ser subordinado ao Ministério dos Transportes	Elaborar Plano de Operações no setor de Transportes	----	----	O Gripet foi constituído como órgão temporário, sendo dirigido colegiadamente pelos Ministérios da Fazenda, Planejamento, ENFA e Viação e Obras Públicas.
2. EBTU	Lei n.6.261 - 14/11/75 Decreto n. 77.406 de abril/76	Ministério dos Transportes	Traçar a Política Nacional de Transportes Urbanos soria técnica ao BHH visando a implantação da política habitacional.		EBTU - subconta do FNDU contando com recursos do IOCLG e TRU Recursos orçamentários	<ul style="list-style-type: none"> Em 1996 a EBTU passa a ser vinculada ao MDUMA (Decreto n. 92.350 - 29/01/86). Em 1988 a EBTU, através da extinção do MHUMA e criação do ABES volta a ser vinculado ao Ministério dos Transportes. No final do Governo Sarney é encaminhada ao Congresso Nacional MP propondo a extinção da EBTU, fato que não se consumou pela rejeição da MP, a despeito do seu total esvaziamento administrativo.

CAPÍTULO II - MAPEAMENTO E ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE ÂMBITO FEDERAL VOLTADAS PARA A GESTÃO URBANA, HABITAÇÃO, SANEAMENTO E TRANSPORTES URBANOS

Introdução

O objeto de análise deste capítulo é a política nacional de desenvolvimento urbano ou a política urbana de natureza estratégica que conforma a moldura geral da intervenção governamental, bem como as políticas habitacional, de saneamento e de transportes urbanos. Ademais, realizou-se uma análise das políticas de caráter interurbano, compreendendo as formulações e diretrizes da ação governamental que operam no nível da estruturação do espaço e da organização do território nacional, procurando induzir diferenciação de funções, redução de concentrações urbanas, correção de desníveis regionais, melhor articulação da rede urbana, etc. Fazer este recorte, contudo, não significa desconhecer o fato de que, na realidade, as ações que se dão nesse nível interurbano estão profundamente relacionadas com aquelas que se dão no nível intra-urbano, vale dizer, no nível interno das cidades. Na verdade, "não há como se obter um sistema urbano mais equilibrado em termos de tamanhos de cidades espacialmente distribuídas, sem cuidar das questões internas das cidades" (1). Não se desconheceu este fato e o interesse aqui é, apenas, o de colocar em destaque as formulações e diretrizes de ordem global das políticas urbana, habitacional, de saneamento e de transportes urbanos.

Dados os objetivos do trabalho, privilegia-se também a análise das políticas explícitas, embora não se desconheça o fato de que a política

(1) MINTER/CNDU, Políticas de Desenvolvimento Urbano no Brasil: dilemas e desafios. Brasília, 1984, p. 7.

de desenvolvimento econômico-social, bem como as políticas setoriais têm uma dimensão espacial inerente, ou implícita, provocando impactos fundamentais sobre a organização do espaço, em particular sobre o espaço urbano (2).

Finalmente, procura-se analisar as políticas, priorizando duas de suas dimensões constitutivas: a dimensão planificadora, ou de seu planejamento, em que se busca apreender as principais formulações da política, tal como elas aparecem no discurso oficial, e a dimensão operacional, tendo por base o conjunto de instrumentos ou mecanismos através dos quais se procura implementar a política planejada.

A partir de 1964, o governo dá início a um grande número de programas que devem ser vistos, ao mesmo tempo, como resultados da montagem do arcabouço das políticas setoriais urbanas e como instrumentos de definição das próprias políticas. Por isto mesmo, o período que se abre em 1964 constitui um momento privilegiado para a análise do conteúdo, do alcance e dos limites da intervenção estatal a nível urbano, proposto pelo trabalho. Esse período histórico, contudo, comporta recortes cronológicos determinados, aos quais correspondem mudanças na organização do aparato institucional responsável pelas políticas urbana, habitacional, de saneamento e de transportes urbanos, bem como no conteúdo e orientação das próprias políticas, conformando

(2) Os analistas das políticas públicas de corte urbano destacam sempre este aspecto, como também o de que, no Brasil, o impacto espacial das políticas ligadas ao desenvolvimento industrial, à modernização da agricultura, à conformação do sistema fiscal, à política de localização de investimentos, só para citar alguns exemplos, têm sido sempre desconsiderados. Ver BERNARDES, op. cit., p. 84.

etapas que acabam por compor um "perfil de intervenção" (3) do Estado na área urbana, o qual interessa caracterizar.

2.1 Política Urbana

A periodização da formulação e implementação da política urbana acompanha as quatro fases utilizadas no capítulo I, que apresentou a montagem e evolução do aparato institucional federal responsável pela gestão urbana (4).

Período 1964-69

A principal fonte de demanda da política urbana no período que se abre em 1964, a exemplo do que ocorreu em períodos históricos anteriores, é o problema habitacional (5).

Os analistas das políticas urbanas, ao refletirem sobre a criação das várias instituições, bem como sobre a inserção da política habitacional na agenda do governo, destacam o caráter estratégico dessa política, seja do ponto de vista econômico, face à conjuntura de recessão econômica que o País enfrentava naquele momento, seja do ponto de vista político-social, face sua utilização como instrumento de

(3) BARRROS SILVA, op. cit., p. 72.

(4) A análise dos períodos históricos considerados e a própria periodização adotada estão apoiadas em bibliografia selecionada que avalia a política urbana nacional. A indicação dessa bibliografia pode ser encontrada em Lícia Prado Valadares "Petit Guide de la Recherche Urbaine au Brésil", Série Especial n.1, IUPERJ, set. 1988, pp. 27-28.

(5) Para informações relativas à política urbana no período anterior a 1964, consulte-se CINTRA, 1978.

amenização das tensões sociais e de geração de compromissos com um governo ilegítimo (6).

A atuação do BNH e o formato da política nacional de habitação no pós-64 são objeto de análise detalhada de outro tópico constante desse trabalho. Importa registrar aqui apenas o fato de que a política urbana, até os anos finais da década de 60, e em grande medida como resultado do poderio financeiro do BNH, o que lhe conferia poder de decisão, teve uma ênfase eminentemente setorial e nitidamente caudatária da política habitacional.

No dizer de Cintra, "diretamente, através dos órgãos públicos, ou indiretamente, através do grande número de empresas que gravitam em torno dos recursos que controla e movimenta, o BNH imprimiu sua marca às principais dimensões da política urbana" (7), sendo este o principal aspecto que se deseja ressaltar.

Já a atuação do SERFHAU, órgão com atribuições relativas ao planejamento urbano, interessa de perto, dados os objetivos que se colocam no presente trabalho.

Neste período, o SERFHAU apresentou uma proposta de instituição de um Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado, que contou com apoio do EPEA (mais tarde IPEA) do MINIPLAN. As próprias formulações do Plano Decenal (1967-76) do governo Castelo Branco, e do Plano Estratégico (1968-70) do governo Costa e Silva, também demonstram a consciência, dentro do governo, de que uma política de desenvolvimento urbano não podia prescindir de uma ótica regional e uma preocupação mais abrangente.

(6) Ver BERNARDES, 1986; SCHMIDT, 1986, 1984 e 1983; CINTRA, 1978.

(7) CINTRA, op. cit., p. 202.

Fora do governo essa preocupação encontrava forte respaldo entre os técnicos que atuavam na área do planejamento urbano, principalmente entre os arquitetos-planejadores.

Essas formulações, contudo, não encontram eco nos centros de decisão do governo e a década de 60 se fecha sem que o País contasse com uma política global de desenvolvimento urbano, apesar da gravidade que os problemas urbanos e regionais já haviam então atingido (8). Faltou, no dizer de Cintra, "uma coalização ativa de forças que (fizesse) sentir aos formuladores de políticas, os custos da omissão ou da inércia das políticas vigentes (o que constitui uma forma de política) e os benefícios de novos cursos de ação: (faltou poder de) pressão para obter um conjunto integrado na forma de uma política urbana global" (9).

Período 1970-78

Os analistas remarcam uma importante inflexão na condução da política de desenvolvimento urbano durante a década de 70 (10), destacando características relativas ao seu conteúdo, ao sentido dessa política e ao formato do aparato organizacional responsável pela sua formulação e implementação.

(8) Para Bernardes, provam a dificuldade do curso de propostas mais abrangentes: o fato de não se terem instituído as regiões metropolitanas, instrumento do planejamento regional, senão na década de 70, apesar das mesmas terem sido previstas na Constituição de 1967; e o fato de que o Decreto-Lei n.200/67, que criou o MINTER, ao explicitar suas competências não se refere ao desenvolvimento urbano ou ao planejamento urbano. Op. cit., p. 87.

(9) CINTRA, op. cit., p. 215.

(10) Ver BERNARDES, 1986; SCHMIDT, 1983 e 1984.

Essa diferença, conforme Bernardes, começa a se fazer presente já nos primeiros anos da década de 70, quando, no âmbito do II PND, o modelo de desenvolvimento urbano é situado no bojo do modelo de desenvolvimento brasileiro e se estrutura uma complexa política urbana nacional e regional, marcada por critérios espaciais definidos.

Essa alteração é vista pelos analistas como reflexo do agravamento dos problemas urbanos e dos desequilíbrios macrorregionais, dados os efeitos sociais perversos das políticas setoriais e da macropolítica econômica do governo na década anterior, os quais passam a ser importante fonte de demanda da adoção de uma política urbana mais abrangente e consistente.

Resgatando as alterações que se deram ao nível da formulação da política nos primeiros anos da década de 70, destaca-se que o I PND, divulgado em 1971, já expressa a diretriz de enquadrar a política urbana no modelo de desenvolvimento nacional, apontando a necessidade de vincular os investimentos em desenvolvimento urbano às diretrizes do modelo de desenvolvimento do País. O objetivo que se tem em vista é o de consolidar a integração nacional, objetivo central do regime militar, que enfeixa também as distintas estratégias de desenvolvimento regional que o Plano propõe (11). A incorporação dessa proposta ao I PND demonstra que o aparelho estatal já se abria à visão da necessidade da implementação de uma política de desenvolvimento urbano. Isto não bastara, contudo, para que a questão fosse considerada em toda sua plenitude, ou para que fossem tomadas medidas concretas para colocar em prática as diretrizes e estratégias previstas pelo Plano.

(11) Ver Quadro V anexo.

Ao analisar esse fato, os estudiosos imputam-no, ademais das dificuldades de articulação das ações globais e setoriais do governo, às contradições internas do aparelho estatal no que se refere à própria condução da política urbana (12), onde se processa uma disputa entre o SEPLAN e o MINTER na condução da política urbana.

Nesse momento político de fortalecimento do MINIFLAN (antes SEPLAN), que ganha a disputa no quadro institucional brasileiro, definem-se novas orientações para a política urbana nacional.

Através da CNPU, o MINIFLAN passa a acompanhar o processo de implantação das regiões metropolitanas, que constituem, desde então, importante instrumento do planejamento regional (13), além de dar suporte à proposição de uma política nacional de desenvolvimento urbano, alicerçada num modelo de organização territorial, coerente com o modelo de desenvolvimento adotado para o País e com a diretriz de integração nacional.

A definição do modelo de organização territorial e das principais formulações da proposta de política urbana é feita no bojo de um estudo contratado pelo MINIFLAN, elaborado por Francisconi e Souza, que é considerado como a primeira formulação de uma política urbana nacional (14).

(12) As contradições internas do aparelho estatal e a desarticulação de objetivos e diretrizes com relação à condução da política urbana, em que pese o centralismo que marca os governos autoritários que se instalam no País a partir de 1964, aparecem com destaque especialmente em BERNARDES, 1986 e CINTRA, 1978.

(13) Sobre a constituição das regiões metropolitanas consulte-se o Quadro V e também o ensaio de Cintra, 1978, que analisa o contexto político no qual se desenvolvem as atividades de planejamento no Brasil, com ênfase para a modalidade de planejamento metropolitano.

(14) FRANCISCONI, J. e SOUZA, M.A. A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: estudo e proposições alternativas. Brasília, IPEA/IPLAN, 1976.

O modelo de organização territorial por eles formulado (15), bem como as diretrizes da política urbana proposta, são incorporados ao II PND, configurando-se, desse modo, a nível formal, um conjunto de diretrizes e estratégias explícitas para a atuação governamental a nível urbano.

A política urbana contida no Plano é vinculada à ocupação do espaço interior, estratégia central no projeto geopolítico do governo, e expressa o objetivo básico de promover melhor estruturação do sistema urbano e elevação dos padrões de urbanização e de qualidade de vida das diferentes regiões do País.

A estratégia global de organização territorial que o Plano consagra prevê: desconcentração do sistema urbano da região Sudeste e contenção do crescimento das grandes aglomerações urbanas do Rio de Janeiro e de São Paulo; ordenação do processo de desenvolvimento da região Sul; dinamização da base econômica e do sistema urbano do Nordeste e dos pólos urbanos interiorizados e promoção da urbanização de áreas de ocupação recente ou não consolidadas das regiões Norte e Nordeste (16).

Conforme Bernardes, "toda ênfase (do Plano) foi conferida à formulação das diretrizes que visavam à implantação do modelo territorial proposto, mas não foi dada importância equivalente aos

(15) A base teórica do modelo de organização territorial de Francisconi e Souza é a teoria dos pólos de crescimento, proposta por François Perroux na década de 50. A partir da permanência no Brasil de Jacques Boudeville, um dos principais discípulos de Perroux, desenvolveu-se uma série de estudos e pesquisas que consagraram entre nós a teoria dos pólos de crescimento, que foi amplamente utilizada nos trabalhos da SAGMACS - Economia e Humanismo e nos trabalhos de agências governamentais como o EPEA, a SUDENE, o Conselho Nacional de Geografia, etc. Sua versão urbana de "centros de crescimento" influenciou de modo determinante todas as principais tentativas de planejamento territorial urbano no Brasil no período recente.

(16) Ver informações contidas no Quadro V anexo.

instrumentos que se faziam necessários para sua implementação" (17). De todo modo, dentre os instrumentos indicados, ademais da CNPU, os mais importantes foram os fundos de desenvolvimento, existentes para diversas regiões brasileiras (18), cuja aplicação de recursos deveria ser coordenada pela CPNU, além da concentração de investimentos do governo, em especial em infra-estrutura urbana (19).

Para a implementação das diretrizes previstas no II PND, a CNPU orientou sua atuação para as seguintes linhas básicas: implantação das regiões metropolitanas; linha de atuação voltada para as cidades de porte médio (núcleos com mais de 50.000 habitantes) para promover seu crescimento; projetos específicos destinados aos núcleos de apoio aos programas especiais da política econômica do governo.

Ao deter-se na análise do sentido da política urbana do Plano, Bernardes destaca seu autoritarismo e centralismo excessivos, por se desconhecerem as competências dos estados e municípios no que diz respeito ao desenvolvimento regional e local. Nas suas palavras, "o II PND (...) opta claramente pelo centralismo e o autoritarismo para criar condições de implantação para um modelo nacional de organização do

(17) BERNARDES, op. cit., p. 102.

(18) Vários fundos de financiamentos federais, destinados ao desenvolvimento urbano, operam em áreas geográficas definidas: Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados-FDPI para o Nordeste; Fundo de Desenvolvimento Urbano do Nordeste-BNB; Fundo de Desenvolvimento Urbano da Amazônia-BASA; Fundo de Desenvolvimento Urbano-BB para o Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Ver item 1 do Capítulo I deste trabalho.

(19) A partir de 1975 a ação programática da CMPU passou a ser sustentada também pelos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano-FNDU, instituído pela Lei n.º 6.256/75. Este fundo previa recursos orçamentários, bem como abria a possibilidade para operações de crédito e para a captação de outros recursos de fontes internas ou externas. A obtenção de recursos externos viria a se concretizar, mais adiante, para a execução do Programa Especial de Cidades de Porte Médio - CPM/BIRD.

território. Esse posicionamento se contrapunha frontalmente àquela hiperdescentralização da primeira fase do SERFHAU e conduziu a ação federal para o extremo oposto" (20).

Ao analisar os resultados alcançados a partir do II PND, contudo, Bernardes destaca que os mesmos foram parcos, não se configurando como uma mudança efetiva no trato com os problemas urbanos no País, como se poderia esperar a partir das formulações do discurso oficial (21).

Dadas essas condições, "embora sejam muitos os frutos isolados desse primeiro período de implantação formal da política de desenvolvimento urbano exposta pelo II PND, pode-se estimar que das proposições gerais nele contidas, pouco foi alcançado" (22). Na realidade, os investimentos governamentais continuaram a ser caudatários de decisões setoriais, capazes de favorecer o desenvolvimento econômico, vinculando-se a projetos específicos em áreas com maior poder de pressão, em especial aquelas ligadas aos transportes, construção civil e outras obras públicas, afastando-se as possibilidades de se compatibilizar, como se pretendia, as diretrizes e medidas de desenvolvimento urbano e regional com a política global de desenvolvimento econômico e social, para redução dos efeitos das desigualdades regionais e da crescente concentração da população e da pobreza nas regiões metropolitanas do País.

(20) BERNARDES, op. cit., p. 102.

(21) A mesma opinião é expressa por Martine, que ressalta: "...na prática os resultados foram bem pequenos e restritos a áreas em que os grupos de interesse específicos exerceram pressão sobre o governo central, particularmente nas áreas de transportes urbanos e construção. (...) as ações da CNPU limitaram-se a promover o crescimento de um pequeno número de cidades de médio porte com suporte do BIRD...". Ver Martine, op. cit., p. 10.

(22) BERNARDES, op. cit., p. 107.

Período 1979-84

No que respeita às propostas de política urbana que marcam o período em questão é necessário destacar as diretrizes contidas no III PND/1980-85, bem como a ampliação e qualificação dessas diretrizes, através da Resolução n.º 003/79 do CNDU, que define a política urbana para o período 1980-85.

No escopo da política territorial que preconiza, o III PND reafirma as diretrizes de integração nacional e melhor equilíbrio espacial do processo de desenvolvimento e de redução das disparidades econômicas e de nível de vida inter e intra-regionais (23).

O diagnóstico que dá apoio a essas diretrizes ressalta que os desequilíbrios regionais e a hipertrofia dos principais centros urbanos, vale dizer Rio de Janeiro e São Paulo, precisam ser combatidos e o Plano preconiza o direcionamento dos novos investimentos governamentais para a sustentação de uma política de desconcentração industrial para frear o êxodo rural e descomprimir as grandes cidades. Essa descentralização espacial deveria ser atingida via controle do crescimento do eixo Rio-São Paulo, bem como pelo aumento dos investimentos em outras áreas metropolitanas e em cidades de porte médio e pequeno, induzindo a descentralização.

Coube ao CNDU dar formato às orientações contidas no III PND. Isto foi feito através da Resolução n.º 003/79, que fixou as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano para o período 1980-85.

(23) Ver Quadro V anexo.

Por representar a proposta mais abrangente elaborada pelo Estado para lidar com os problemas derivados da urbanização no Brasil, apresentam-se a seguir suas linhas constitutivas básicas.

O diagnóstico que serve de base à política formulada, bem como o conteúdo da própria política aprovada pela Resolução do CNDU, pouco diferem daqueles que haviam orientado a ação da CNPU.

O CNDU parte de considerações relativas à distribuição da população e das atividades pelo território nacional; da exigência da adoção de diretrizes de orientação do desenvolvimento urbano, com vistas à melhoria da qualidade de vida da população urbana; e da necessidade de conjugar as ações dos órgãos governamentais responsáveis pelas ações setoriais na cidade.

O objetivo que se tem em vista é o de consolidar um sistema urbano capaz de assegurar uma distribuição espacial mais equilibrada do desenvolvimento econômico, contribuindo para melhor integração do território nacional, bem como para assegurar a diminuição das disparidades inter-regionais e interpessoais de renda.

As prioridades de ação estabelecidas para atingir esses objetivos são:

- a adoção de medidas rigorosas de ordenamento e controle do uso do solo nas regiões metropolitanas;
- a necessidade de orientar os investimentos governamentais para maior crescimento relativo das cidades de porte médio e núcleos interiorizados, para consolidação do processo de descompressão urbana e de descentralização espacial;

- a exigência de reduzir os desequilíbrios intra-urbanos, extinguindo-se gradativamente a pobreza acumulada nas periferias urbanas (24).

A estratégia de organização territorial adotada baseou-se na definição de quatro categorias espaciais para as quais se previa uma atuação diferenciada (25):

- áreas de descompressão, para as quais o crescimento deveria ser controlado, face à excessiva concentração de população e de atividades;
- áreas de expansão controlada, que, face à dinâmica de urbanização e às boas condições da estrutura econômica e social, serviriam de base ao processo de desconcentração;
- áreas de dinamização, para as quais se deveria dirigir o processo de interiorização do desenvolvimento;
- áreas com funções especiais, relacionadas com a implementação de pólos industriais e projetos de colonização, bem como áreas de desenvolvimento turístico, patrimônio histórico, preservação ecológica, etc.

A essas áreas foram vinculados centros urbanos aos quais se atribuíram papéis pré-definidos, de acordo com seu tamanho. A classificação adotada para os centros urbanos foi a seguinte:

- centros metropolitanos: sedes das nove regiões metropolitanas já criadas (26);

(24) Ver informações relativas à Resolução 003/79 no Quadro V anexo.

(25) Essas categorias espaciais são praticamente as mesmas definidas no trabalho de Francisconi e Souza, já mencionado.

(26) São Paulo e Rio de Janeiro foram consideradas áreas de descompressão; Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Salvador e Recife, áreas de expansão controlada; Belém e Fortaleza, áreas de dinamização.

- cidades de porte médio (27);
- cidades de pequeno porte: com funções complementares aos centros metropolitanos e aos centros de porte médio;
- núcleos de apoio - incluindo-se os assentamentos urbano-rurais de apoio aos programas de colonização e expansão da fronteira agrícola ou dos grandes projetos setoriais do governo, bem como áreas turísticas e de preservação.

A política definida estabelece os programas estratégicos para todas as categorias de centros urbanos selecionados. Os programas que contaram com maior aporte de recursos foram aqueles dirigidos às regiões metropolitanas e cidades de porte médio, que contaram inclusive com recursos externos (28).

Nas áreas metropolitanas deu-se ênfase à elaboração ou atualização de planos metropolitanos de uso do solo e planos integrados de infraestrutura. Uma vez estabelecidos tais planos, os investimentos federais, de acordo com o Decreto n.º 35.916/81, deveriam ser compatíveis, tendo sido conferida prioridade às seguintes áreas de atuação: transporte de massa inter e intra-urbano; recuperação social de áreas de favela; atividades de geração de emprego; provisão de água e esgoto e proteção de mananciais; melhoria dos serviços de coleta de lixo.

Já no caso das cidades médias, e dependendo do papel a elas atribuído, conferiu-se prioridade ao controle do uso do solo e à reorganização espacial de áreas urbanas; treinamento e assistência

(27) Incluem-se nessa categoria também capitais de estados não classificados como sedes de regiões metropolitanas e as sedes de aglomerações urbanas.

(28) Ver Tabela 1 anexo para informações relativas à aplicação de recursos do BIRD em programas de desenvolvimento urbano no Brasil.

técnica para gestão urbana; melhoria do transporte urbano e do suprimento dos serviços de infra-estrutura.

Complementarmente aos programas para as áreas metropolitanas e as cidades de porte médio, estruturaram-se os programas para as cidades de pequeno porte e para os chamados núcleos de apoio. No primeiro caso, tinha-se em vista reforçar a estrutura econômica interna das cidades de menor porte e gerar empregos, como forma de frear os fluxos migratórios para os centros maiores. Já os núcleos de apoio, deveriam receber investimentos em infra-estrutura econômica e equipamentos sociais para cumprir as funções a eles destinadas.

Além dos programas estratégicos, previram-se outros instrumentos institucionais, financeiros e legais para a implementação da política planejada (29). O instrumento institucional era o próprio CNDU, a quem cabia, ademais de propor e acompanhar a execução da política, orientar a programação anual do FNDU e de outros recursos destinados ao desenvolvimento urbano, inclusive aqueles destinados pelos estados e municípios (30). Para instrumentalizar financeiramente a política proposta, previu-se a criação de um Sistema Nacional de Fundos de Desenvolvimento Urbano, com vistas à aplicação coordenada e à compatibilização dos recursos do CNDU e dos investimentos realizados pelo BNN, BNDE, FAS/CEF, FINEP e também dos Fundos de Desenvolvimento Urbano, geridos pelo Banco do Brasil, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste. No que respeita à instrumentalização legal, foram previstas ações no sentido de dotar o País de uma legislação para disciplinar o crescimento urbano, além do instrumental técnico necessário à

(29) Consulte-se o Quadro V anexo.

(30) Consulte-se sobre isto a Resolução n.004/79 do CNDU.

implementação da política, destacando-se a preocupação de fornecer assistência técnica aos municípios no que se refere à gestão urbana e à formação de recursos humanos. As iniciativas mais importantes nesse campo foram, sem dúvida, a formulação das propostas que deram origem ao Projeto de Lei n.775/83, a chamada Lei de Desenvolvimento Urbano, que não chegou a ser aprovada, e a Lei Lehman (Lei n.6.766/79) que estabelece requisitos para o parcelamento do solo urbano. Estes instrumentos são analisados no capítulo III, relativo à legislação urbana.

Um último aspecto a ser ressaltado é o de que administrativamente a intenção era a de centralizar a formulação de políticas e programas enquanto se descentralizava a sua execução para os estados e municípios. Ou seja, preconizava-se uma estratégia de "desconcentração concentrada", prevendo-se que estados e municípios tivessem uma participação efetiva na execução da política proposta "(por terem) essas instâncias administrativas melhores condições para adequar as diretrizes emanadas do nível federal às peculiaridades regionais e locais..." (31). A descentralização administrativa preconizada supunha que estados e municípios fossem dotados não só de recursos financeiros, o que implicava repasses de recursos da União, mas também de condições técnicas de formulação e implementação de políticas de desenvolvimento de âmbito estadual e local, compatíveis com as diretrizes da política nacional.

Esta ênfase conferida pelo CNDU à descentralização constitui, no dizer de Bernardes, uma inovação em relação à forma como a política

(31) Ver Resolução n.003/79 - CNDU, Brasília, 1982, p. 29.

urbana havia sido planejada em períodos anteriores (32). A importância dada pelo Conselho ao aperfeiçoamento da legislação urbana e ao instrumental técnico de implementação da política, a ênfase na articulação e coordenação das ações setoriais nas cidades e a importância conferida à assistência técnica aos municípios para o planejamento e a gestão urbana, são, de certa forma, caudatárias desse princípio.

Também constitui uma inovação a ênfase conferida pelo CNDU às disparidades intra-urbanas, em que pese o fato de que os problemas intra-urbanos sempre se constituíram em importante fonte de demanda de políticas urbanas explícitas. O desenvolvimento intra-urbano é destacado na Resolução/CNDU n.003/79, alinhando-se diretrizes relativas à utilização do espaço urbano; à habitação; transporte urbano; saneamento básico; meio ambiente, etc., que explicitam a orientação da política urbana com relação ao uso do solo e à provisão de infraestrutura e serviços no espaço interno das cidades (33).

Fechando a análise desse período de "gestão do CNDU", ressalte-se que importantes óbices se antepuseram à efetiva implementação da política planejada. O mais importante deles talvez tenha sido a desvinculação entre a política urbana e a política econômica e social global, "(o que) contribuiu de maneira acentuada para que fossem desconsideradas, a nível do aparelho do Estado, as questões do desenvolvimento urbano global e também as do desenvolvimento regional..." (34). Se em meados da década de 70, no âmbito do II PND, pode-se identificar, pelo menos ao nível do discurso oficial, uma

(32) BERNARDES, op. cit., p. 111.

(33) Resolução n.003/79 - CNDU, Brasília, 1982, pp. 33-36.

(34) BERNARDES, op. cit., p. 113.

intenção deliberada de compatibilizar as diretrizes e objetivos do desenvolvimento urbano com aqueles do modelo de desenvolvimento econômico e social do País, embora essa compatibilização tenha se inviabilizado na prática, no período 1979-84 verifica-se um refluxo dessa preocupação. Isto ocorre no bojo de uma retração expressiva do papel do planejamento de médio e longo prazos e de uma retração da própria capacidade de investimento do governo, resultados da crise econômica que se instala no País desde meados da década de 70, e que se aprofunda em princípios da década de 80, acompanhada de profundos cortes nos programas sociais urbanos.

Na realidade, nesse período, em que pese a abrangência da proposta de política formulada pelo CNDU, nos centros de decisão do governo a questão urbana e os desequilíbrios regionais continuam a ser considerados apenas em seus aspectos setoriais mais graves. E os investimentos urbanos, bastante reduzidos como já remarcamos (35), continuam a guiar-se por decisões setoriais, que desconsideram a política planejada.

Período 1985-89

Conforme salienta recente documento elaborado pelo IPEA/IPLAN (36), antes mesmo de ser empossado, o governo da Nova República possuía três documentos que forneciam orientações gerais e específicas para as ações urbanas. O primeiro deles, o documento do PMDB "Esperança e Mudança:

(35) A Tabela 2 anexa fornece informações relativas às aplicações do BNH em programas de desenvolvimento urbano no País.

(36) IPEA/IPLAN. As políticas federais de desenvolvimento urbano em 1987. In: **Acompanhamento de Políticas Públicas**. Brasília, n.5, mimeo, 1988.

Uma Proposta de Governo para o Brasil", elaborado pela Fundação Pedrosa Horta em 1982, apontava um conjunto de diretrizes de uma política urbana nacional. Seguiu-se a ele o documento elaborado pelo CNDU em 1984, "Políticas de Desenvolvimento Urbano no Brasil: Dilemas e Desafios", que sintetiza as conclusões do "Seminário de Política Urbana", realizado em Brasília em novembro de 1984, e da "Reunião Técnica" entre a Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano-SDU e o BIRD, também realizada em novembro de 1984, sobre as estratégias dos investimentos urbanos do Banco Mundial no Brasil (37). O terceiro documento, "A Questão Urbana e Regional no Brasil: Temas e Problemas", de fevereiro de 1985, foi preparado pela Secretaria Técnica de Tancredo Neves.

Instalada a Nova República, o IPEA/IPLAN elabora o capítulo "Desenvolvimento Urbano e Regional" do I PND-NR/1986-89, que engloba diagnóstico e propostas referentes ao desenvolvimento urbano e regional. "Apesar dos problemas urbanos e regionais fazerem parte do mesmo capítulo, foram tratados como questões estanques. Isto mostra que, na sua elaboração, não se levou em conta nenhum dos documentos produzidos anteriormente, uma vez que todos eles pregavam um tratamento conjunto dessas questões..."(38).

As propostas do I PND-NR (39) não diferem daquelas que compunham a política urbana definida pelo CNDU para o período 1975-85. Inovou-se apenas na colocação de dois temas: o crescimento acelerado das regiões de fronteira e a necessidade da adoção de mecanismos capazes de controlar a valorização fundiária urbana. O Plano define a necessidade

(37) Ver MINTER/CNDU, 1984 e BIRD, 1985.

(38) IPEA/IPLAN, op. cit., p. 6.

(39) Ver Quadro V anexo.

da adoção de soluções globais para os problemas urbanos, superando as perspectivas tópicas e setoriais que dominaram a atuação governamental nesse campo, propondo a adoção de uma política urbana integrada, espacial e institucionalmente, como parte da política de desenvolvimento econômico do País. Quanto aos objetivos do Plano, além dos já tradicionalmente traçados nas políticas dos últimos dez anos - melhoria da qualidade de vida e redução dos desequilíbrios de renda -, destacam-se dois novos objetivos: estabelecer mecanismos de controle da valorização fundiária urbana e fortalecer a participação da população na organização do espaço.

No que diz respeito aos programas e projetos prioritários, o Plano alinha os "velhos" programas de regiões metropolitanas, cidades de porte médio e apoio aos centros de pequeno porte, destacando-se um "Programa de Desenvolvimento Urbano", voltado para a realização de estudos e pesquisas relativas à legislação urbana, tecnologias alternativas para habitação e saneamento básico e treinamento de recursos humanos.

Os instrumentos de implementação da política que o Plano prevê são basicamente: diferenciação das competências das várias esferas de governo no que se refere ao desenvolvimento urbano e à articulação de suas propostas; aperfeiçoamento do instrumental jurídico relativo ao Sistema Nacional de Planejamento, regiões metropolitanas e uso do solo; capacitação de governos locais para gestão urbana e participação da comunidade na gestão da cidade.

Essa proposta do I PND-NR foi, em certo sentido, abandonada pelo governo. No final de 1986, mudanças político-administrativas no âmbito da SEPLAN-PR dão origem a um novo plano nacional de desenvolvimento, o

Programa de Ação Governamental-PAG, 1987-91, no qual se inclui uma proposta de tratamento das questões urbanas.

Nesse Plano, a política de desenvolvimento urbano é considerada no âmbito das diretrizes sociais, propondo-se que a mesma seja pautada por: articulação institucional e transferência de encargos do governo federal para os estados e municípios; melhoria dos padrões de administração e gestão urbana nas cidades e participação das associações comunitárias na administração urbana. Ao lado destas, também figuram "velhas e conhecidas" diretrizes de equilíbrio espacial, melhoria da qualidade de vida e do acesso a equipamentos urbanos e comunitários para toda a população brasileira.

A proposta de política urbana do PAG trata basicamente dos problemas de sempre - déficits, desigualdades e desequilíbrios. Cita-se como objetivo a articulação entre as políticas de investimento macroeconômicos e sociais, para ampliar o acesso aos bens urbanos básicos e reduzir as disparidades inter e intra-urbanas, melhorando a qualidade de vida nos centros urbanos.

As diretrizes e estratégias, cuja ênfase recai, como já remarcado, na municipalização e capacitação para a gestão urbana, são enfeixadas no que foi chamado de "Programa de Desenvolvimento Urbano", composto por quatro projetos prioritários: Regiões Metropolitanas; Fortalecimento de Núcleos Urbanos Intermediários; Melhorias Urbanas em Pequenas Cidades e Aperfeiçoamento da Capacidade de Gestão Urbana.

Para os três primeiros, foram definidas metas relativas ao número de municípios e população a ser beneficiada. Em função disso foram previstos recursos da ordem de CZ\$ 54,9 bilhões para o atendimento de cerca de 80 milhões de habitantes. As ações desse programa envolveriam

noze regiões metropolitanas, 50 núcleos intermediários e 1.200 pequenas cidades.

Apesar de o FAG não ter sido transformado em lei, a exemplo do que ocorrera com o I PND-NR, até 1987 o governo contava com nada menos do que três propostas de política urbana. "Entretanto, nenhuma delas foi adotada como orientação para intervenção governamental na área. Assim, o que faltou mesmo foram condições políticas e determinação em organizar um pouco mais as ações urbanas..." (40).

Ao lado de conjunturas econômicas adversas, que repercutem negativamente sobre as condições de vida da população em geral, e em particular sobre as condições de vida das populações de baixa renda das periferias dos grandes centros urbanos, as estratégias de financiamento, as formas de atuação, o arranjo institucional, o gerenciamento e a intervenção de práticas clientelísticas no setor público não concorrem para a consecução de uma política eficaz e efetiva em termos de equidade social. Há que se destacar, além disto, que o próprio poder público teve sua disponibilidade financeira para investimento reduzida, tanto pela situação de endividamento externo, quanto pela política de controle do déficit público, reduzindo-se drasticamente as disponibilidades financeiras para investimento em programas e projetos sociais de caráter urbano (41), tanto na esfera

(40) IPEA/IPLAN, op. cit., p. 9.

(41) FAGNANI et alii demonstram a inadequação e sobretudo o esgotamento na fase recessiva dos mecanismos de financiamento das políticas governamentais nos setores da habitação, saneamento básico e transportes coletivos urbanos, além das políticas de previdência social, assistência médica e atenção à saúde. Os autores demonstram que "em última instância, esse processo foi condicionado pelos impactos simultâneos e antagônicos das políticas econômicas recessivas, agravamento do quadro de "condições de vida", dilapidação das fontes de financiamento e corte nos gastos sociais...", op. cit., p. 4.

federal, quanto na esfera dos estados e municípios, que tiveram seus empréstimos congelados desde o início de 1988, o que acarretou a paralisação dos programas e a redução da oferta de infra-estrutura e serviços para as populações urbanas do País.

O último evento que marca o período da Nova República, voltado para questão urbana e suas áreas setoriais, deu-se sob a iniciativa do MHUMA, e se consubstanciou na organização e realização do Simpósio Nacional de Desenvolvimento Urbano, em abril de 1988, oriundo de um ciclo de cinco encontros regionais, onde procurou-se discutir os problemas urbanos com entidades públicas e privadas ligadas aos temas da habitação, saneamento básico, meio ambiente, transportes, instrumentos jurídicos e financeiros.

Com este evento, o governo federal, através do Ministério, pretendeu obter subsídios que possibilitassem a formulação de uma política de desenvolvimento urbano para o País, embora deixasse explicitado no documento oficial que os subsídios e recomendações não poderiam configurar uma posição oficial do governo, não se comprometendo em nenhum momento com as propostas. Considera-se, porém, que o Simpósio Nacional fora organizado e prestigiado pelo Ministério da Habitação e Bem Estar Social-MBES, que publicou como documento seu e do governo federal as suas conclusões.

Em síntese, o documento concluiu pela solução integrada dos problemas urbanos, destacando a inevitabilidade do planejamento urbano; atenção às camadas de baixa renda, no tocante à eliminação do repasse a elas dos custos de infra-estrutura; descentralização das ações do governo federal, através dos estados e municípios, não só apoiando como também respeitando a autonomia destes na coordenação de seus programas

habitacionais; valorização dos programas plurianuais em substituição aos projetos isolados; estímulo às prefeituras para produção de materiais de construção. Nesse sentido propôs a adoção de uma política nacional e o seu desdobramento em políticas estaduais por meio de trabalho ordenado e coordenado pela União, envolvendo os estados e municípios.

Quadro V

Mapeamento dos Principais Planos Nacionais de Desenvolvimento e das Formulações e Mecanismos de Implementação da Política Urbana 1964-89

Planos Nacionais de Desenvolvimento	Formulações Principais	Mecanismos de Implementação Previstos
Programa de Ação Econômica do Governo-PAEG/1964-66.	Capítulo XII menciona necessidade de adoção de uma política habitacional para fazer face ao crescimento da população urbana e ao déficit de moradias.	<p>Criação do Banco Nacional da Habitação e do Sistema Financeiro da Habitação.</p> <p>Criação do SERFHAU, encarregado de orientar a programação habitacional do governo, além da elaboração e coordenação da política de planejamento local integrado.</p>
Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social/1967-76 (não implementado).	Aponta desequilíbrios regionais e necessidade de controle das migrações/destaca necessidade de implementação de programa global de desenvolvimento local integrado/propõe a realização de trabalhos socioeconômicos para a avaliação de potencialidades de desenvolvimento regional e respectivas redes urbanas/reforço do planejamento municipal.	Proposta de substituição do SERFHAU por organismo de maior poder de decisão: Instituto Nacional de Desenvolvimento Urbano Local-INDUL, encarregado de formulação e coordenação da política de desenvolvimento urbano /proposta de instituição Sistema Nacional de Planejamento para o Desenvolvimento Local Integrado, gerenciado pelo INDUL, que integraria os sistemas estaduais de desenvolvimento urbano e local.
Plano Estratégico de Desenvolvimento-PEE/1968-70.	Toma por base formulações do Plano Decenal relativas à questão urbana e ao planejamento.	Na vigência do PEEF (1969) o MINTER institui o Programa de Ação Concentrada-PAC para estruturar e tornar mais abrangente a política de planejamento integrado e assegurar a coordenação entre agências municipais, estaduais e federais atuando no desenvolvimento urbano.
Metas e Bases para a Ação do Governo/1970 e I Plano Nacional de Desenvolvimento-I PND/1972-74.	No capítulo "Estratégia e Grande Espaço Econômico" o I PND aponta necessidade de vincular investimentos em desenvolvimento urbano às diretrizes do modelo de desenvolvimento do País com vistas à política de integração nacional. A estratégia de desenvolvimento regional consiste na integração nacional em sentido amplo com base em uma política de progressiva descentralização econômica através do estabelecimento de pólos regionais no Sul e no Nordeste de sentido integrado agroindustrial, assim como no Planalto Central e Amazônia, notadamente agromineral, complementando o grande pólo São Paulo-Rio-Belo Horizonte.	Estabelecem conjunto de elementos referendados pela política urbana definida no II PND: instituição de Áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo/integração e coordenação de políticas urbanas setoriais/normas e prioridades para uso dos recursos disponíveis através do Fundo de Participação dos Municípios, receitas derivadas taxas federais e do Imposto de Renda/fortalecimento do processo de tomada de decisão a nível municipal de acordo com o Programa de Ação Concentrada.

(Continuação)

Planos Nacionais de Desenvolvimento	Formulações Principais	Mecanismos de Implementação Previstos
II Plano Nacional de Desenvolvimento-II PND 1975-79 (1).	<p>Política urbana é vinculada à estratégia de desenvolvimento do país e à de ocupação de espaço interior/objetivo básico é promover melhor estruturação do sistema urbano com vistas à maior eficácia das funções exercidas pela cidade e elevação dos padrões de urbanização e qualidade de vida. Plano define estratégia global de organização territorial que prevê: desconcentração do sistema urbano da região Sudeste e contenção do crescimento das aglomerações urbanas de São Paulo e do Rio de Janeiro/ordenação do processo de desenvolvimento da região Sul, via expansão ordenada das metrópoles regionais e fortalecimento dos núcleos de médio porte/dinamização da base econômica e do sistema urbano do Nordeste e dos pólos urbanos interiorizados/promoção da urbanização de áreas de ocupação ou não consolidada das regiões Norte e Nordeste.</p> <p>Esta estratégia global é desdobrada em estratégias regionais específicas, de acordo com o estágio de urbanização de cada região do País.</p>	<p>Comissão Nacional de Regiões Metropolitana e Política Urbana-CNPU (2), a quem cabe orientar e acompanhar a implantação das regiões metropolitanas; definir as estruturas urbanas regionais e as diretrizes de utilização dos fundos de desenvolvimento urbano.</p> <p>Uso coordenado dos fundos de desenvolvimento para o Centro-Sul, Nordeste e Norte-FDPI e recursos do BNDE para os distritos industriais (3).</p> <p>Realização do Programa de Investimentos e Desenvolvimento Social Urbano, além de programas de abastecimento de água, esgoto e habitação.</p>
III Plano Nacional de Desenvolvimento-III PND/1980-85.	<p>Reafirma as diretrizes de integração nacional e melhor equilíbrio espacial do processo de desenvolvimento e da redução das disparidades econômicas e de qualidade de vida inter e intra-regionais / define prioridades genéricas a nível regional.</p>	<p>Revisão da estrutura tributária nacional para diminuição de recursos na União e melhor e mais justa distribuição de rendas públicas entre os estados.</p> <p>Regionalização dos orçamentos da administração direta e indireta de governo federal com vistas à equidade pelo menos quanto a orçamentos sociais.</p> <p>Incentivos e subsídios diferenciados por regiões dentro das metas de descentralização econômica, de descompressão urbana e de redução das desigualdades regionais.</p>
Resolução n.003/79 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano-CNDU (4).	<p>Define objetivo de consolidar um sistema urbano capaz de assegurar distribuição espacialmente mais adequada do desenvolvimento econômico, contribuindo para a integração do território nacional e para diminuir disparidades inter-regionais e interpessoais de renda/estabelece como prioridades: ordenamento e controle do uso de solo nas regiões metropolitanas/orientação dos investimentos para maior crescimento relativo das cidades de porte médio e núcleos interiorizados, consolidando processo de descompressão urbana; redução dos desequilíbrios intra-urbanos/estratégia de organização territorial adotada baseada em categorias espaciais diferenciadas (5): áreas de descompressão (para as quais se prevê política</p>	<p>Conjuntos de instrumentos institucionais financeiros e legais:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instrumento institucional: Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano-CNDU, ao qual cabe propor a política nacional de desenvolvimento urbano e acompanhar a sua execução a programação do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Urbano e de outros recursos destinados ao desenvolvimento urbano (6). - Instrumento financeiro: propõe criação Sistema Nacional de Fundos do Desenvolvimento Urbano, com vistas à aplicação coordenada dos investimentos e à compatibilização entre os recursos do CNDU e os investiment

(Continuação)

Planos Nacionais de Desenvolvimento	Formulações Principais	Mecanismos de Implementação Previstos
I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República I FND-NR/1986-89.	<p>de controle do crescimento); áreas de expansão controlada (base para o processo de desconcentração industrial); áreas de dinamização (para as quais se pretende orientar o crescimento); áreas com função especial (determinadas em função da programação setorial do governo/centros urbanos vinculados a essas categorias espaciais são pontos de apoio decisivos para a implantação da política urbana e são classificados em: centros metropolitanos, centros de porte médio, centros de pequeno porte e núcleos de apoio. Refinem-se programas estratégicos diferenciados para centros urbanos selecionados: Programa de Regiões Metropolitanas (diferenciado conforme a área em que se insere cada região), Programa de Capitais e Cidades de Porte Médio (para descontração ou dinamização), Programa de Cidades de Pequeno Porte (centros com funções complementares às regiões metropolitanas e aos centros de porte médio), Programa de Núcleos de Apoio (centros de apoio ao processo de colonização, centros com função turística, centros de apoio dos grandes projetos de interesse nacional).</p> <p>Capítulo IV engloba diagnóstico e propostas referentes ao desenvolvimento regional e urbano. Objetivos das políticas regionais: fortalecimento das economias regionais, visando obter distribuição mais equilibrada das atividades produtivas e da população, e incorporação da população marginalizada ao mercado interno e erradicação progressiva da pobreza urbana / estabelece estratégias, diretrizes, programas e projetos específicos para cada região. Plano define necessidade de adoção de soluções globais para problemas urbanos, superando perspectivas tópicas e setoriais/estabelece objetivos da política urbana: melhoria da qualidade de vida via ampliação da oferta de serviços básicos; definição de mecanismos de controle de valorização fundiária urbana; participação da comunidade na organização do espaço; tratamento integrado de soluções setoriais; redução de desequilíbrios na rede urbana via promoção de investimentos públicos. Ações definidas no Plano estruturam-se em: Programa de Regiões Metropolitanas, Programa de Apoio a Cidades de Pequeno Porte; Programa de Desenvolvimento Urbano (visa realização de estudos e pesquisas sobre legislação, tecnologias alternativas para habitação, saneamento e recursos humanos).</p>	<p>realizados pelo BNH, BNDE, FAS/CEF e FINEP também Fundos de Desenvolvimento Urbano e ridos pelo Banco do Brasil, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste.</p> <p>- Instrumentos legais: esforços para dotar País de uma legislação urbana (relativa a banização, zoneamento, construção e tributação sobre a propriedade urbana e enfatizar criação de instrumental técnico para implantação de políticas, sobretudo quanto à assistência técnica aos municípios e formação recursos humanos.</p>
		<p>Define que êxito da política urbana depende da consolidação do instrumental administrativo e institucional, com ênfase na diferenciação das competências das diferentes esferas de governo e na articulação de suas propostas/propõe criação dos seguintes mecanismos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - diferenciação das competências dos municípios face às regiões metropolitanas; - aperfeiçoamento do instrumental jurídico referente ao Sistema Nacional de Planejamento, regiões metropolitanas e uso do solo urbano; - capacitação dos governos locais para gestão urbana; - participação da comunidade na gestão das cidades.

(Continuação)

Planos Nacionais de Desenvolvimento	Formulações Principais	Mecanismos de Implementação Previstos
Programa de Ação Governamental/1987-91.	Engloba diagnóstico, diretrizes e programas de ação referentes à questão regional e ao desenvolvimento urbano/diretriz da ação governamental a nível regional e a correção das desigualdades regionais via integração das ações do governo federal e conformação do planejamento nacional a partir das prioridades estabelecidas no município e no estado/diretrizes da política de desenvolvimento urbano (parte das diretrizes sociais): desconcentração industrial para melhor equilíbrio espacial na distribuição da população; melhor estruturação do crescimento urbano para garantia da qualidade de vida; articulação institucional e transferência de encargos do governo federal para estados e municípios; melhoria dos padrões de administração e gestão urbana nas cidades; participação comunitária na administração e gestão urbana/Plano define estratégias regionais e programas prioritários de atuação para cada região/define programas e projetos prioritários de desenvolvimento urbano. Programa de desenvolvimento urbano integrado engloba os seguintes projetos: regiões metropolitanas; fortalecimento de núcleos urbanos intermediários; melhorias urbanas em pequenas cidades; aperfeiçoamento da capacidade de gestão urbana	Regionalização das alocações setoriais de recursos sustentando a desconcentração inter-regional e a articulação intra-regional dos dispêndios da União. Ampliação da oferta de serviços urbanos básicos principalmente para camadas sociais mais carentes. Promoção/indução seletiva dos investimentos públicos em cidades. Capacitação dos governos locais para gestão urbana.

(Conclusão)

- (1) As formulações da política de desenvolvimento urbano do II PND tomam por base o trabalho elaborado por J.G. Francisconi e Maria Adelia A. de Souza, Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Estudo e Proposições Alternativas, contratado ao IPÊA em 1973, sob inspiração do diagnóstico e propostas contidas no I PND. Este trabalho tem sido considerado a primeira formulação de uma política urbana nacional e é orientada por um modelo de ocupação do território coerente com o modelo de desenvolvimento prevalecente na época e com a diretriz de integração nacional que orienta a ação do governo no início da década de 70.
- (2) Órgão vinculado à Secretaria de Planejamento da Presidência da República-SEPLAN.
- (3) Em 1975 (Lei 6.256 de 22/10/1975) é instituído o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano.
- (4) Através desta resolução são aprovadas as diretrizes que consubstanciam proposta de Política Nacional de Desenvolvimento Urbano 1980-1985, formulada pelo CNDU.
- (5) Pela resolução 004/79 do CNDU, o Conselho propões as diretrizes de orientação para a programação anual do FNDE e de outros recursos destinados ao desenvolvimento urbano, inclusive recursos de contrapartida de Estados e Municípios.
- (6) Pela resolução 004/79 do CNDU, o Conselho propões as diretrizes de orientação para a programação anual do FNDE e de outros recursos destinados ao desenvolvimento urbano, inclusive recursos de contrapartida de Estados e Municípios.

Tabela 1
Aplicação de Recursos do BIRD em Projetos de Desenvolvimento Urbano
1978/1984

Anos	Projeto	US\$ Milhões
1978	Transporte Urbano	88,0
1979	Equipamentos e Serviços	93,0
1979	Cidades Médias	70,0
1980	Transporte Urbano	159,0
1981	Transporte Urbano	90,0
1982	Desenvolvimento Urbano de Recife	123,9
1983	desenvolvimento Metropolitano de Fortaleza e Salvador	8,9
1984	"Agrovilas" do Paraná	52,7
Total		685,7

Fonte: BIRD - Report N. 5586a RR/June, 1985.

Tabela 2
Evolução das Aplicações do BNH em Programas de Desenvolvimento Urbano (*), Segundo as Regiões Brasileiras
1964/1985

Regiões	Em mil UFC								
	1964/78	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	Total
Norte	4.059	2.993	1.574	881	342	95	569	-	10.513
Nordeste	6.303	5.401	6.732	4.063	4.615	4.876	1.925	1.241	35.156
Sudeste	80.192	7.913	9.516	3.668	4.384	2.147	2.024	1.575	111.419
Sul	22.203	9.084	9.127	3.762	3.558	2.149	747	698	51.328
Centro-Oeste	9.489	1.310	987	1.517	2.516	1.505	699	156	18.179
Total	112.246	26.701	27.936	13.891	15.415	10.772	5.964	3.670	226.595

Fonte: Banco Nacional da Habitação - BNH.

(*). Incluem-se programas de infra-estrutura urbana, excetuando-se os de saneamento básico.

2.2 Política Habitacional

O padrão da política habitacional, ao longo do período em análise, pode ser montado a partir de três questões que, articuladas, concorreram para a formulação e implementação da ação estatal no setor: o formato institucional, o processo decisório e o perfil do financiamento.

Nesse contexto, o BNH foi um dos resultados de caráter institucional da intervenção social do Estado no País do pós-64, revelando-se em sua trajetória algumas características como: excessiva centralização das decisões relativas à política habitacional e às operações dos programas (uniformização desses para todo o território nacional); inexistência de critérios objetivos para alocação dos recursos do sistema; inexistência de uma política financeira no tocante à questão do subsídio (o Fundo de Compensação e Variação Salarial-FCVS funcionou como subsídio, beneficiando indiscriminadamente todas as faixas de renda).

O BNH foi investido das funções de órgão central do Sistema Financeiro, objetivando a construção e/ou viabilização da aquisição da casa própria para as classes de menor renda. O modelo representou uma inovação na política habitacional: foi criado um banco, ao contrário das soluções anteriores, baseadas em órgãos previdenciários; os financiamentos previam a correção monetária (mecanismo de compensação inflacionária); constituiu-se um sistema em que se articulava o setor público (na função de financiador) com o privado (na função de executor).

O processo de centralização das decisões, no âmbito do SFH, acabou por acarretar o afastamento dos objetivos iniciais que tinham levado à criação do Sistema e à obtenção de eficácia e efetividade na implementação das políticas pelo órgão gestor, o BNH.

Se, por um lado, a trajetória institucional da política habitacional contribuiu para o distanciamento dos objetivos iniciais do SFH/BNH, por outro, a forma de financiamento também gerou tal afastamento. Isto fica melhor evidenciado com a criação, em 1966, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, que surge para substituir a base "restrita" do financiamento criada em 1964, cujas fontes de recursos provinham de: fundos compulsórios; dotações orçamentárias da União; 4% do valor dos aluguéis recebidos pelos proprietários de imóveis; letras imobiliárias de diferentes tipos emitidas pelo BNH, remuneradas a taxas de juros diferenciadas. Além desses recursos, a Caixa Econômica Federal deveria destinar recursos para a produção de habitações para os segmentos de mais baixa renda da população.

Embora a área habitacional esteja inserida no contexto das políticas públicas de desenvolvimento urbano, sua "performance" enquadra-se nas políticas públicas de conteúdo social, a exemplo das políticas de assistência médica previdenciária, previdência social e, posteriormente, saneamento básico. Isto porque a conformação dessas políticas seguiu um padrão em que se associavam, por um lado, uma estrutura de financiamento baseada em fontes autônomas de recursos (oriundas de recursos parafiscais, que foram sendo criados progressivamente ao longo da montagem dessas políticas), e, por outro, o princípio da privatização dos serviços, em que o pagamento desses serviços foi sendo realizado pelos próprios usuários, com clara

definição de que estes serviços fugiam, então, da responsabilidade do Estado de assumi-los como "serviços públicos essenciais".

Esta forma de financiamento centrou-se no princípio do autofinanciamento, manifestando-se "concretamente na identificação e definição de fundos específicos para cada setor e na observância de critérios econômico-financeiros de rentabilidade na avaliação dos projetos" (42).

As diversas fontes de financiamento tiveram oscilações decorrentes da dinâmica econômica que, no auge da política recessiva do início dos anos 80, mostrou seu esgotamento por depender, basicamente, dos níveis de emprego e salário vigentes na economia, o que afetou diretamente o nível e a estrutura de receitas do Sistema (43).

A trajetória do SFH/BNH adquiriu contornos de singular complexidade que ainda precisam ser resgatados. Seu modelo evidenciou peculiaridades próprias, tanto em relação ao arcabouço institucional, como em relação à formulação e implementação de sua gestão financeira, além daquelas referentes à sua eficácia e efetividade. Esta trajetória passou pela instituição do Sistema Financeiro da Habitação-SFH e criação do Banco Nacional da Habitação-BNH, em 1964 (Lei Federal n.º 4.380) até sua extinção e incorporação em 1986 pela Caixa Econômica Federal-CEF (Decreto n.º 2.291/86).

Os caminhos seguidos pelo SFH, desde a sua criação, podem ser melhor visualizados quando organizados segundo uma periodização. Assim, optou-se aqui pela estruturação de quatro períodos de intervenção

(42) Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Instituto de Economia/Unicamp, **Relatório Sobre a Situação Social do País**, Campinas, Ed. Unicamp, v.1, 1986, p. 329.

(43) FAGNANI, E. et alii, op. cit., p. 8.

estatal na área habitacional: a fase inicial do regime autoritário (1964-69), que representa a criação e montagem do SFH; o segundo período (1970-79), que se caracteriza pela sua reestruturação; o terceiro (1980-84), caracterizado pela crise econômica e do sistema habitacional; e, por fim, o último período, da "transição democrática", quando se instaura a "Nova República".

Período 1964-69

Tem-se, no período inicial de estruturação do Sistema, a montagem de uma forma específica de financiamento. Vale dizer que seus recursos adviriam das seguintes fontes: fundos compulsórios; depósitos a fundo perdido dos empregadores equivalentes a 1% da folha de salários dos empregados sujeitos à Consolidação das Leis do Trabalho-CLT; dotações orçamentárias da União; e 4% do valor dos aluguéis recebidos pelos proprietários de imóveis (reembolsáveis num prazo de vinte anos). Além disso, previa-se a emissão de títulos (letras imobiliárias) por parte do BNH, com taxas de juros diferenciadas.

Imediatamente após, em setembro de 1966, cria-se o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (Lei n.º 107/66), como fonte de recurso que substituiria as demais. Como resultado dessa mudança, tem-se um aumento significativo no volume dos programas habitacionais.

Sem dúvida, a criação do FGTS colaborou consideravelmente para que o BNH atuasse como banco de primeira linha, dirigindo a maior parte de seus recursos aos segmentos da população de menor renda. Isto se verificou sobretudo nesse período em análise, conforme mostra a Tabela 3.

Com a criação das Companhias Habitacionais-COHABs, abre-se um espaço fundamental, no âmbito do Sistema, que permitiria a promoção e o financiamento da produção habitacional voltada exclusivamente para as famílias com rendimento de até três salários mínimos.

Estabeleceu-se, com isto, o campo de atuação dos agentes públicos e privados, que seguiriam regras para aplicação de recursos. Assim, também foi possível a divisão do mercado habitacional em três segmentos:

- o mercado popular, onde às COHABs caberia oferecer financiamentos com prazos máximos de vinte anos e taxas de juros anuais de 4% a 6%, destinados a habitações de valor unitário até 75 vezes o maior salário mínimo vigente no País e cujas prestações não poderiam exceder 25% da renda familiar;
- o mercado econômico, onde as Cooperativas Habitacionais ofereceriam financiamentos com prazos de 15 a 20 anos e taxas de juros de 7% a 10% anuais, destinados a imóveis com valor unitário até 120 vezes o salário mínimo, cujas prestações não excederiam 25% da renda familiar;
- o mercado médio, que seria atendido através das Sociedades de Crédito Imobiliário e cujos financiamentos poderiam alcançar até 500 vezes o salário mínimo, com taxas de juros anuais entre 10% e 12%. Os prazos seriam de três a nove anos com prestações de, no máximo, 25% da renda familiar.

Além desta distinção, definiu-se ainda que as Caixas Econômicas poderiam atuar nos três segmentos, financiando imóveis até 440 salários mínimos.

Os aspectos relativos à montagem e estruturação do Sistema, bem como aqueles referentes à sua gestão financeira, foram levantados de maneira sucinta no Capítulo I, deixando claro que tais aspectos contribuíram gradativamente para a institucionalização progressiva do gigantesco aparato burocrático que foi o SFH/BNH.

Resta, porém, o resgate do ponto de vista do desempenho do BNH no período em análise e, por conseguinte, da sua efetividade.

A produção destinada à faixa de interesse social (segmento familiar atendido pelas COHABs, cujos rendimentos variavam de um a três salários mínimos) passou de 8.618 unidades, em 1964, para 106.195, em 1969. Isto totalizou, no período, 304.845 unidades destinadas a esta faixa. Para as operações ligadas aos programas tipo Recon e Pólos Econômicos foram financiadas 13.369 unidades, que somadas às unidades das áreas de interesse social totalizaram 318.214. Na área de atuação do SBPE foram financiadas 120.469 unidades habitacionais. Vale dizer que do total dessas unidades financiadas pelo BNH, nesse período, (438.683), 69,5% destinaram-se à faixa de interesse social (Tabela 3)

Por outro lado, as camadas de renda média foram beneficiadas com 27,5% do total, ficando 30% para o Recon e os Pólos Econômicos. A Tabela 3 mostra esta distribuição em termos quantitativos e a destinação dos recursos em Valores Unitários de Financiamento (VUF).

Tabela 3
Quantidade e Valor das Unidades Financiadas, no Período de 1964 a 1969
Operações Contratadas

Anos	Área Interesse Social (1 a 3 SM)		Outros (#)		Total BNH		SRPE	
	VUF (UPC)	N. Unid.	VUF (UPC)	N. Unid.	VUF (UPC)	N. Unid.	VUF (UPC)	N. Unid.
	1964	136	8.618	-	-	136	8.618	-
1965	159	16.732	-	-	159	16.732	-	-
1966	196	23.279	-	-	196	23.279	368	5.466
1967	254	59.391	95	441	260	59.832	494	25.935
1968	284	90.630	547	2.606	292	93.236	522	47.126
1969	288	106.195	375	10.322	295	116.517	546	41.942
Total	1.317	304.845	1.017	13.369	1.338	318.214	1.930	120.469

Fonte: BNH, 1985.

(#) RECON + Polos Econômicos.

Nota: Não estão incluídos os empréstimos complementares para infra-estrutura e equipamentos comunitários não incidentes nas prestações habitacionais para a área de interesse social do BNH;
Não foram incluídos 1.159 unidades financiadas pelo BNH.
Os Valores Unitários de Financiamento, no caso do BNH correspondem aos valores unitários médios de empréstimo.

Período 1970-79

Nesse período, o BNH caracterizou-se por beneficiar o setor da construção civil voltado à construção pesada. Exemplo dessa postura foi o financiamento de obras de apoio urbano à Usina Hidrelétrica de Tucuruí, inclusive as obras do aeroporto, através do Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos-PRODEPO.

Paralelamente a este processo foi criado o Projeto CURA (Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada) em 1972, visando estimular o adensamento da população urbana e eliminar a capacidade ociosa dos investimentos urbanos para reduzir os efeitos negativos da especulação imobiliária através da execução de obras de infra-estrutura.

Na tentativa de aproximar a atuação do BNH ao "mercado popular" e corrigir os problemas surgidos nos empreendimentos anteriores, bem como reduzir o índice de inadimplência das famílias, o governo federal criou em 1975 o Plano Nacional de Habitação Popular-PLANHAP (embora tenham sido esboçadas suas diretrizes em 1973). A partir daí algumas iniciativas foram tomadas no âmbito do SFH que propiciaram o fortalecimento das COHABs no sentido da diversificação dos programas de natureza social (foram ampliadas as faixas de atendimento - famílias com rendimento entre três e cinco salários mínimos - e os limites de financiamento individual - de 320 para 500 UPC). Neste sentido, foram criados, em 1975, o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados-PROFILURB e, em 1979, o Programa de Erradicação da Sub-Habitação-PROMORAR.

Por outro lado, de 1974 a 1975 foram tomadas iniciativas, no âmbito financeiro, de corrigir as distorções causadas pelas incompatibilidades das rendas familiares com os valores das prestações. Foi instituído, em 1974 (através do Decreto-Lei n.1.358), um benefício fiscal aos mutuários correspondente a 12% das prestações no ano-base com recursos do Tesouro Nacional. Além desta, inúmeras outras medidas foram adotadas para fortalecer as condições de pagamento dos mutuários e reestruturar o Sistema para o atendimento ao "mercado popular".

Do ponto de vista do desempenho do SFH/BNH, foi um período marcado por profundas modificações quanto aos objetivos preconizados inicialmente, ao mesmo tempo em que se observou uma preocupação por parte do governo federal em não sustentar a atuação do Sistema, ora assumindo subsídios, ora criando programas voltados à área de interesse social.

Assim, a produção habitacional destinada aos setores populares caiu significativamente no início dos anos 70, ou seja, em 1970 sua produção caiu para 72.932 unidades, e em 1971 caiu ainda mais, totalizando 58.260 unidades. Em 1974 este número atingiu 16.572 unidades, apenas o dobro das unidades de dez anos atrás.

Durante a segunda metade da década, já a partir de 1975, verificou-se o retorno do BNH para uma atuação mais voltada à população de baixa renda, quando foram financiadas 62.144 unidades, sendo que no ano de 1979 este número quase quadruplicou (235.535) em relação ao ano de 1975. De 1975 a 1982, mas principalmente a partir de 1979, o número de unidades habitacionais de baixo valor unitário, financiadas pelo Banco, cresceu significativamente (foram financiadas 1.071.292 unidades) (Tabelas 4 e 5).

Entre 1975 e 1979 o BNH vivenciou uma fase de recuperação. Isto porque, visando amenizar os efeitos da correção monetária e do achatamento salarial, aperfeiçoou o sistema de financiamento: de um lado, criou-se o Plano de Equivalência Salarial-PES e, de outro, o Fundo de Compensação de Variação Salarial-FCVS, passando a assumir a responsabilidade pelo saldo devedor dos financiamentos. Nesse período, colocou-se pela primeira vez a questão do subsídio no âmbito do BNH.

A inefetividade do Sistema começou a ser visualizada, desde 1969 até 1974, quando afastou-se do mercado de habitações populares, ao mesmo tempo em que cresceu sua participação nos mercados de mais altas rendas. Os financiamentos da Carteira de Operações de Natureza Social diminuíram de maneira ponderável, passando de 88% em 1965 para 8,2% em 1974, do total de financiamentos concedidos no período. Por outro lado, o mercado operado pelo SBFE participou com 60,6% em 1974 (maior participação alcançada em toda a trajetória do SFH) do volume de financiamento do Sistema.

De 1970 a 1979, do total de unidades financiadas pelo Sistema (1.965.009), 53% foram destinadas às áreas de interesse social, sendo que o SBFE participou com 37% e os programas tipo Recon e Pólos Econômicos com 10%.

Tabela 4
SFH - Quantidade e Valor das Unidades Financiadas, no Período de 1970 a 1979
Operações Contratadas

Brasil

Anos	SFH								
	Área Interesse Social (1 a 3 SM)				Outros (*)		Total BNH		SBPE
	VUF (UPC)	N. Unid.	VUF (UPC)	N. Unid.	VUF (UPC)	N. Unid.	VUF (UPC)	N. Unid.	
1970	327	72.932	393	10.212	336	83.144	501	72.030	
1971	322	58.260	378	10.779	331	69.059	711	50.531	
1972	431	37.364	486	15.440	447	52.804	947	66.635	
1973	426	48.834	770	22.324	534	71.158	1.101	76.623	
1974	486	16.572	918	19.211	718	35.783	1.346	60.268	
1975	391	62.144	1.231	16.401	566	78.545	1.548	64.512	
1976	585	126.277	1.108	34.476	698	160.753	1.616	109.722	
1977	591	135.920	1.114	24.677	671	160.597	1.523	58.013	
1978	548	243.043	1.429	22.599	623	265.642	1.394	58.143	
1979	703	235.535	1.390	25.804	771	261.339	1.411	109.718	
Total	545	1.036.881	1.012	201.943	622	1.238.824	1.242	726.185	

Fonte: BNH, 1985.

(*) RECON + Fôlos Econômicos.

Nota: Não estão incluídos os empréstimos complementares para infra-estrutura e equipamentos comunitários não incidentes nas prestações habitacionais para a área de interesse social do BNH;

Não foram incluídos 1.159 unidades financiadas pelo BNH e ainda por discriminar.

Os Valores Unitários de Financiamento, no caso do BNH correspondem aos valores unitários médios de empréstimo.

Período 1980-84

A despeito da crise econômica que se evidencia particularmente em 1981-82 e do esgotamento do padrão de financiamento público, continuou elevado o volume de investimentos realizados pelo SFH/BNH em habitações e infra-estrutura, a partir de 1979, a ponto de levar alguns autores a afirmar que estes investimentos impediram que se aprofundasse, ainda mais, a crise da economia brasileira.

No período em análise, as fontes de recursos que compunham a receita do Sistema sofreram seus maiores impactos através da redução do FGTS (devido ao crescimento do desemprego) e da diminuição do pagamento das prestações dos mutuários, que tiveram reduzida a sua capacidade de pagamento, resultante da política salarial que determinava reajustes abaixo do índice inflacionário, enquanto as prestações eram atualizadas segundo a inflação integral.

A nível de novos programas, criaram-se alguns voltados à área de interesse social, tais como: Programa Especial de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste-PROCANOR; Plano de Casa Rural-PLACAR, destinado ao financiamento de construção de casa própria para a população rural; Plano Nacional de Moradia-PLAMO, para atender as necessidades de moradia de pessoas com renda mensal regular até cinco salários mínimos; Programa Nacional de Autoconstrução - Projeto João de Barro.

Além disso, várias resoluções foram baixadas no âmbito do SFH em relação à gestão financeira, objetivando a destinação de recursos a empreendimentos habitacionais de interesse social. Como exemplo, destacam-se:

1. Resolução n.98, de 21/01/81, que estabeleceu limite máximo de valor unitário de terrenos voltados a empreendimentos habitacionais para área de interesse social;
2. Resolução n.129, de 04/01/82, que autorizou aos agentes promotores do PLANHAP a atuarem nos Programas de Cooperativas Habitacionais no Programa Nacional de Habitação para o Trabalhador Sindicalizado de Baixa Renda-PROSINDI e no Programa Habitacional para os Servidores Públicos-PROHASP;
3. Resolução n.128, de 20/01/82, dispondo sobre as operações de estímulo previstos em convênio especial (25/01/82) entre o BNH e os agentes financeiros do SBPE para ampliar a participação destes nos programas habitacionais de interesse social;
4. Resolução n.2, de 12/01/84, criando novos mecanismos de participação das entidades do SBPE na produção e comercialização de imóveis destinados à população de menor poder aquisitivo.

A efetividade do Sistema esteve bastante comprometida neste período, sobretudo no ano de 1983, quando o número de financiamentos na área de interesse social reduziu-se para 54.174, enquanto no âmbito do SBPE foram financiadas 132.637 unidades. Além disso, o Valor Unitário de Financiamento cresceu de maneira significativa entre 1980 e 1983. O número total de financiamentos na faixa de interesse social (BNH) situou-se em 926.882, representando 47,2% do total financiado, enquanto ao SBPE coube a participação de 49,5%. Para programas tipo Recon e Pólos Econômicos, a participação atingiu 3,3%. Este quadro está demonstrado na Tabela 5.

Tabela 5
SFH - Quantidade e Valor das Unidades Financiadas, no Período de 1980 a 1984
Operações Contratadas

Brasil

Anos	SFH							
	Área Interesse Social (1 a 3 SM)		Outros (*)		Total BNH		SBPE	
	VUF (UPC)	N. Unid.	VUF (UPC)	N. Unid.	VUF (UPC)	N. Unid.	VUF (UPC)	N. Unid.
1980	525	273,520	1,240	20,193	574	293,713	1,528	268,727
1981	554	197,458	1,405	13,496	608	210,954	1,687	230,953
1982	618	285,436	1,305	19,820	663	305,286	1,635	250,306
1983	852	54,174	1,198	9,046	902	63,220	1,534	132,637
1984	622	116,294	956	1,241	625	117,535	1,535	89,743
Total	591	926,882	1,264	64,796	635	990,712	1,595	972,366

Fonte: BNH, 1985.

(*) RECON + Pólos Econômicos.

Nota: Não estão incluídos os empréstimos complementares para infra-estrutura e equipamentos comunitários não incidentes nas prestações habitacionais para a área de interesse social do BNH;

Não foram incluídos 1,159 unidades financiadas pelo BNH e ainda por discriminar.

Os Valores Unitários de Financiamento, no caso do BNH correspondem aos valores unitários médios de empréstimo.

Período 1985-90 - Nova República

A Nova República assumiu o governo com o compromisso de resgatar a enorme dívida social deixada pelo regime militar. O governo definiu como centro de seus compromissos a prioridade com o social: a

erradicação da miséria, da fome e do desemprego; a implantação de reformas estruturais que possibilitassem a desconcentração da terra e da renda. Comprometeu-se também com a retomada do crescimento econômico e com a ampliação dos investimentos sociais, colocando em novos termos a relação entre a política econômica e a social, propondo-se a redefinir o modelo de desenvolvimento nacional com a determinação de condicionar as políticas econômicas às prioridades sociais (44).

No campo social, tratou de conceber e implementar um programa de emergência, priorizando o combate à pobreza. A ação governamental neste campo começou a ser definida pela Comissão Para o Plano de Governo-COPAG, em fevereiro de 1985, com o documento "Subsídios para Ação Imediata Contra a Fome e o Desemprego", em que propunha medidas emergenciais.

O setor habitacional foi contemplado no documento da COPAG com a sugestão de implementar o Programa de Urbanização de Periferia (BNH), que abrangia quatro tipos de intervenções:

- produção de lotes urbanizados e autoconstrução de moradias;
- extensão da rede de abastecimento de água e esgoto sanitário às periferias metropolitanas e aglomerações urbanas;
- urbanização básica dos "bolsões de pobreza";
- recuperação de conjuntos habitacionais.

Esta linha de atuação justificava-se, segundo o documento, pelo baixo custo de investimento per capita, por atender às famílias de baixa renda, pelo maior impacto multiplicador sobre o emprego e por possibilitar a melhoria de vida nas periferias e nos "bolsões de pobreza" das áreas urbanas do País.

(44) NEFF, op. cit.

Estas propostas culminaram com a publicação do "Programa de Prioridades Sociais", em junho de 1985, que orientava a ação do governo federal para aquele ano, ratificando e aperfeiçoando os princípios básicos definidos pela COPAG.

Em dezembro do mesmo ano foi aprovado pelo Congresso Nacional o Programa de Prioridades Sociais para 1986 (PPS/86), definindo seis áreas-programa para atuação do governo, com recursos da ordem de Cr\$ 76 trilhões. Dentre estas áreas, incluía-se o atendimento às necessidades sociais básicas, através da implementação de programas de Saúde, Educação, Habitação e Melhoria Urbana, Saneamento, Justiça e Assistência Social. Na área habitacional, o PPS/86 priorizou a implementação dos programas de lotes urbanizados, a autoconstrução, as melhorias habitacionais e as obras de infra-estrutura.

Dando seqüência aos diversos planos, programas e relatórios propostos a partir de 1985, o I PND/NR foi elaborado pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República, em novembro de 1985, com a intenção de ser um plano de reformas, de crescimento econômico e de combate à pobreza, além de redefinir o modelo de desenvolvimento - levado a efeito, até então, pelos governos anteriores - baseado na deliberação política de condicionar as opções macroeconômicas às prioridades sociais inadiáveis.

No que se refere ao setor habitacional, diagnosticou-se, dentre outras questões, algumas que são fundamentais: elevado grau de carência no setor habitacional, concentrado na faixa da população com renda inferior a três salários mínimos; reduzido grau de efetividade obtido pela política habitacional implementada no pós-64; severa redução no

volume de investimentos do SFH após 1983, oriunda da inflação, da recessão, do desemprego e do achatamento salarial.

Além desses aspectos relacionados à crise econômica, outros contribuíram para a insuficiência dos resultados alcançados: o modelo de auto-sustentação do SFH, que restringiu as possibilidades de reorientação dos recursos para programas de natureza social (45); péssima alocação de recursos, decorrente da centralização político-institucional das decisões e da ausência de mecanismos de participação da sociedade na concepção e implementação das políticas, programas e projetos habitacionais, favorecendo a proliferação de empreendimentos nos quais a localização, o custo dos terrenos, a ausência de serviços urbanos e a má qualidade das construções impuseram pesados ônus à população; inexistência de coordenação entre os agentes que intervinham nas áreas urbanas, associada à estrutura de governo, inclusive no âmbito do próprio BNH.

As diretrizes básicas que deveriam orientar a ação do governo da Nova República para o setor habitacional, no período 1986-89, foram explicitadas como segue:

- a implementação da política habitacional estaria subordinada às diretrizes gerais da política urbana do Ministério de

(45) Ao longo da existência do SFH, o financiamento do setor habitacional recaiu mais pesadamente sobre as camadas assalariadas, penalizando as de renda mais baixa. Isto porque o gasto do Estado, no que tange especificamente ao setor habitacional, caracteriza-se por advir de contribuições compulsórias, através do FGTS, e pelo princípio de autofinanciamento do investimento do setor. Convém salientar que a partir da composição por faixa de renda da População Economicamente Ativa (PIBGE, 1985), pode-se deduzir que 1/3 do montante do FGTS provém das folhas de salários de trabalhadores com renda até 3 PNS (Piso Nacional de Salário) e metade desse montante origina-se dos trabalhadores com renda até 5 PNS.

Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente-MDUMA, objetivando "ampliar significativamente o atendimento às populações de baixa renda que vivem em condições precárias na periferia das cidades, em favelas e cortiços, mediante programas de lotes urbanizados, autoconstrução, melhorias habitacionais, produção de moradias econômicas e obras de infra-estrutura" (46). Para tanto, seria necessário apontar recursos fiscais da União e ampliar o volume de aplicações em programas voltados para as populações de renda inferior a três salários mínimos; reduzir os custos de produção das habitações estimulando as pesquisas tecnológicas; atrair novos agentes para a promoção de programas destinados às famílias de baixa renda; conceder subsídios e empreendimentos capazes de melhorar a infra-estrutura urbana, através de atendimento diferenciado às regiões mais pobres.

Foram também definidas, como diretrizes complementares a essas, a prioridade para a geração de empregos - mediante seleção de projetos intensivos de mão-de-obra - e a reforma do SFH, de maneira a torná-lo instrumento eficiente de promoção da nova política habitacional.

Após cinco meses da instituição do Grupo de Trabalho de Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação-GTR/SFH, em janeiro de 1986, este apresentou ao governo seu "Relatório Final", definindo algumas premissas que balizaram os trabalhos: a questão habitacional como parte da questão social, vincula-se ao estágio de desenvolvimento alcançado pelo País; a questão da moradia para a população de baixa renda é um dever do Estado, devendo aplicar seus recursos - do FGTS ou de origem fiscal - exclusivamente no custeio de programas de conteúdo social (produção ou melhoria de moradia para as populações de baixa

(46) SEPLAN I PND-NR, 1986.

renda, implantação de redes de água e esgoto e a melhoria de sistemas de transportes coletivos públicos); os recursos do FGTS e das cadernetas de poupança são inadequados para o financiamento de programas de alta densidade social, isto porque os "investimentos nos programas de conteúdo social não podem obedecer a lógica da equação financeira que é a essência do atual SFH, exigindo os subsídios explícitos de origem fiscal" (47); a produção de casa nova e própria, opção única da política habitacional atual, deve ser substituída pela idéia de que o fundamental é a garantia de acesso à moradia digna para a grande maioria da população; o entendimento de que a moradia deve proporcionar a todas as famílias oportunidades de integração na comunidade e acesso a padrões sanitários mínimos, a equipamentos comunitários e serviços de educação, saúde, lazer, etc., enfim, a toda infra-estrutura urbana.

Ainda em relação aos princípios gerais que permearam os estudos, é digna de referência a idéia de que o antigo BNH deveria ser transformado em "agência do governo federal para financiar e repassar aos estados, regiões metropolitanas e municípios (...) recursos destinados a custear programas de desenvolvimento urbano, inclusive os necessários à elaboração e gestão de planejamento municipal" (48), (incluindo planos diretores e orçamentos plurianuais); e de melhoria das condições de moradia das populações de baixa renda das grandes e médias cidades.

Um mês após as conclusões da GTR/SFH, foi assinado convênio, em 27/02/86, entre o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente-

(47) MDMUMA/SFH. Relatório Final do GTR/SFH, 1986.

(48) Idem, ibidem.

MDUMA e o Instituto dos Arquitetos do Brasil-IAB, para a realização de um "Debate Nacional", tendo como tema "A Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação e a Nova Política Urbana". Nesse sentido, couberam ao IAB a organização do debate e a consolidação de seus resultados, que realizou-se nos dias 10 e 11 de maio de 1986, simultaneamente em todas as capitais de estado e no Distrito Federal, incorporando diversos segmentos da sociedade civil envolvidos na problemática habitacional e urbana. Foi enviado para todas as entidades, como documento básico para a discussão, o Relatório Final do GTR/SFH. Nesta discussão participaram cerca de 700 entidades públicas, privadas e comunitárias, totalizando 1.900 participantes.

Na abertura do debate, o então ministro do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente-MDUMA, Deni Schwartz, enfatizou que "a tarefa de articulação que compete ao MDU passa, necessariamente, pelo crivo da auscultação popular (...) da sociedade civil organizada (...), dos instrumentos e programas governamentais que, em definitivo, irão afetá-la. Ministério de recente criação (...) o MDU propôs, portanto, repensar todo o processo de urbanização de nosso País" (49).

O conceito central que permeou o quadro de fundamentação e de proposição do Debate Nacional foi o caráter essencialmente social de que se devem revestir a política habitacional e os seus instrumentos, com destaque para o BNH. Consensualmente considerou-se, por decorrência a esta conceituação, que a política de desenvolvimento urbano deveria guardar estreita relação com a política habitacional, na medida em que ambas apresentam mútua dependência.

(49) MDUMA, discurso proferido pelo ministro Deni Schwartz, mimeo, 1986, p. 3.

Essa formulação esteve expressa no conjunto das proposições de forma enfática: o BNH e o SFH deveriam se conceituar como instrumentos de caráter social, passando pelas noções de que o segmento da população com renda de zero a três salários mínimos deveria se constituir em clientela preferencial do Sistema, ao mesmo tempo em que o atendimento dos segmentos de mais altas rendas seria provido pelo mercado; a necessidade do subsídio à habitação e serviços correlatos deveria ser considerada prioridade absoluta; o provimento de moradia, dos serviços urbanos e de infra-estrutura deveriam estar correlacionados; e o direito à habitação equipara-se aos demais direitos fundamentais do cidadão independentemente de sua renda.

Quanto ao papel do Estado, enfatiza-se sua responsabilidade perante o provimento de habitações, o aparelhamento e a organização do espaço, do sistema de cidades e do território. Entretanto, quanto ao grau de envolvimento do Estado, as propostas apareceram bastante matizadas, desde aquelas mais radicais (que propunham a extinção pura e simples do BNH) até aquelas de caráter mais reformista, que propugnavam a transformação do BNH em agência governamental (autárquica), ou em Banco Nacional de Desenvolvimento Urbano-BNDU, ou ainda em Banco Central da Área Social.

Nesta direção foram apresentadas, de forma generalizada, proposições no sentido da descentralização - acentuando-se as competências e potencialidades de atuação da esfera municipal - e da participação popular. Essas teses perpassaram o conjunto das proposições, desde a reformulação e o controle da política urbana, até a gestão do FGTS e dos programas habitacionais.

Alguns aspectos do conjunto temático do Debate foram alvo de proposições que valem a pena serem ressaltadas:

- propôs-se uma segmentação do mercado, considerando que existe uma dependência mútua entre as políticas destinadas às diversas faixas de renda e que o atendimento às faixas inferiores só se viabiliza se equacionado, concomitantemente, o problema referente às faixas mais elevadas. O Debate Nacional, de forma consensual, entendeu que as faixas de alta renda não necessitavam de financiamento público, podendo contar exclusivamente com os mecanismos normais de produção e colocação no mercado de imóveis; às faixas de renda média deveriam ser direcionados financiamentos não apenas para a propriedade, em si, mas para o aluguel, o comodato, o "leasing" ou o consórcio; e que as faixas de renda inferiores deveriam constituir-se em principal clientela do SFH, com financiamentos dirigidos para construção e melhoria da habitação, além da infra-estrutura básica necessária aos assentamentos;
- enfatizou-se a necessidade do subsídio voltado à habitação popular, podendo este vir a sofrer redução futura à medida que houvesse melhorias salariais e elevação da renda real da população;
- quanto aos recursos, definiu-se que novas fontes deveriam ser criadas, principalmente aqueles advindos do Tesouro, e que estes seriam canalizados para o suporte financeiro do subsídio à habitação destinada às faixas inferiores de renda;
- quanto à aplicação dos recursos, as propostas do Debate Nacional seguiram o princípio da equidade, onde todas as famílias do País deveriam ter acesso ao SFH através de financiamento igual a três vezes sua renda anual, com prestações compatíveis com seu nível de

renda, e da plena remuneração do FGTS, assegurando a integridade dos recursos do pecúlio dos trabalhadores.

No início de julho de 1986 foi entregue ao MDU o conjunto de documentos resultante da consolidação do Debate Nacional, com sugestões de continuidade formuladas pelas entidades participantes através de novos debates sobre questões afluídas, que exigiam equacionamentos mais detalhados.

Em novembro de 1986, com a extinção do BNH e a incorporação de suas funções pela CEF, esta passou a ser o órgão central do SFH, cabendo-lhe absorver, além dos programas implementados pelo extinto BNH, os de desenvolvimento em infra-estrutura e saneamento básico, os habitacionais (edificação e comercialização de unidades residenciais) e os programas complementares, que visavam ao apoio à infra-estrutura do setor habitacional.

Junto a essas medidas, foi desenhado pelo Conselho Monetário-CMN um conjunto de outras:

- Existência de faixas distintas de operação voltadas:
 - . para a população de baixa renda, com juros subsidiados e com recursos do FGTS;
 - . para a classe média, com juros limitados e com recursos das cadernetas de poupança tradicionais;
 - . para as moradias de alto custo, com juros e prazos livres.
- Fixação de percentuais para aplicação dos recursos dos depósitos em cadernetas de poupança:
 - . 60% para o financiamento habitacional, dos quais 30% a juros de 10% ao ano e os outros 30% à taxa de mercado;
 - . 20% compulsoriamente para o Banco Central;

os 20% restantes para disponibilidade financeira e operações de faixa livre, regulamentadas pelo Banco Central.

- Possibilidade de os agentes do SBPE captarem recursos junto às empresas, para promover o aumento da massa de recursos depositados em cadernetas de poupança.

Seis meses após a divulgação do I PND-NR, foi elaborado em meados de 1987 o Programa de Ação Governamental, pela Secretaria de Planejamento, objetivando definir diretrizes, programas e metas de políticas governamentais.

O PAG definiu sete diretrizes de ação governamental. Duas delas foram importantes para o entendimento da questão do desenvolvimento urbano: a diretriz política (onde se insere a política demográfica) e a social (onde se insere o desenvolvimento urbano).

No tocante à programação e metas sociais, definiram-se como prioritárias as seguintes áreas setoriais: alimentação e nutrição, educação, habitação, saúde, saneamento, previdência e assistência social, reforma agrária, desenvolvimento urbano integrado, justiça e segurança pública e, ainda, o mercado de trabalho.

O PAG elaborou um diagnóstico referente à área habitacional, onde procurou definir a magnitude do déficit habitacional, afirmando que, mesmo imprecisas, as estimativas indicam que cerca de 7,5 milhões de moradias no meio urbano encontram-se em estado precário, seja por utilizarem materiais de construção inadequados, seja por não possuírem um mínimo de condições sanitárias, ou por abrigarem número excessivo de moradores.

Em função desse diagnóstico, as diretrizes apontadas no documento deveriam orientar-se para reduzir o enorme déficit concentrado nos

setores populares de mais baixa renda e atender às necessidades de novas moradias. Isto posto, tornar-se-ia fundamental promover a equidade no acesso à moradia, a descentralização da gestão, a execução dos programas habitacionais e a redução dos custos.

As principais linhas de atuação deveriam abarcar o segmento da população com renda familiar de até dois salários mínimos e de dois a cinco salários mínimos, através da implementação dos seguintes programas:

- construção de moradias sob a forma de autoconstrução e mutirão;
- urbanização e regularização fundiária de favelas;
- implantação de infra-estrutura básica nas periferias urbanas;
- produção de conjuntos embriões habitacionais e de casas de baixo custo;
- melhorias habitacionais.

As últimas propostas sobre política habitacional elaboradas nesse período foram apresentadas no Simpósio Nacional de Desenvolvimento Urbano (1988), já referido no item anterior (2.1). Suas recomendações foram distribuídas em linhas de ação, aspectos tecnológicos, financeiros e administrativo-gerenciais.

No que tange às linhas de ação, deu-se ênfase àquelas que viabilizassem a apropriação coletiva do espaço habitacional ou o aluguel de unidades pertencentes ao Estado ou a promotores privados, apoiadas pelos órgãos oficiais responsáveis pela política habitacional. Deu-se ênfase, também, à garantia de continuidade das opções, que deveriam integrar programas plurianuais, elaborados a partir de diretrizes formuladas pelos órgãos responsáveis pela política urbana, em consonância com as estratégias de desenvolvimento regional.

Em relação aos aspectos tecnológicos, ficou claro, dentre outras, a necessidade de controle do custo de materiais de construção através de vários mecanismos, tais como: compra antecipada; rigoroso controle dos seus preços de comercialização; elaboração de planilhas de composição de custos de construção e simplificação dos procedimentos de medição necessários à liberação de recursos para obras em andamento.

Em relação aos aspectos financeiros, enfatizou-se que os subsídios canalizados para a habitação de interesse social deveriam ser direcionados em benefício dos usuários, adequando as prestações à renda familiar e não as fixando em relação às faixas de valor de financiamento; a distribuição de recursos a fundo perdido aos estados deveria ser proporcional ao número de famílias carentes a atender nos programas especiais de habitação popular, e que o valor unitário dos recursos para habitações deveria ser capaz de cobrir os custos reais de materiais.

Quanto aos aspectos administrativo-gerenciais, as recomendações reiteravam o caráter social da habitação, reconhecendo a inviabilidade de atender os segmentos de menor renda da população através de mecanismos de mercado. A gestão dos programas habitacionais destinados aos segmentos de interesse social seria reservada às companhias de habitação e entidades assemelhadas. Foram recomendadas: a simplificação da legislação cartorária dos mecanismos de comprovação de renda para os estratos mais pobres e dos procedimentos para transferência de imóveis financiados; a desobrigação ou redução de contribuição para o IAPAS, no caso de construção de habitação popular por administração própria (não apenas autoconstrução); simplificação nos contratos de financiamento aos mutuários desta faixa; e, ainda, a implantação de programas

estaduais de lotes urbanizados em que o próprio Estado fosse considerado o mutuário.

As conclusões deste Simpósio, no que tange especificamente ao setor habitacional, ampliam o conceito de habitação para o de espaço habitado, individual e coletivo, necessário à satisfação das exigências básicas de segurança, higiene e conforto dos usuários, incluindo, além da unidade habitacional, os equipamentos e serviços urbanos necessários ao atendimento daquelas exigências.

Ressalte-se a intenção do governo de construir, no período, cerca de 1,3 milhão de novas moradias com recursos do extinto BNH. Atender-se-ia assim a 80% das necessidades das famílias mais carentes (renda de até um salário mínimo); 40% das necessidades da faixa de mais de um a dois salários mínimos; 30% das necessidades da camada de mais de dois até três salários mínimos; 25% das necessidades do segmento de renda média de mais de três até dez salários mínimos; 10% das necessidades do estrato de renda familiar acima de dez salários mínimos. Seriam construídas 834 mil unidades para as famílias com renda de até três salários mínimos, equivalentes a 64% do total das contratações previstas no período.

Diante de tantas iniciativas e propostas apresentadas, as marchas e contramarchas do governo federal no sentido de resolver a crise do SFH/BNH, agravada pela recessão, não foram suficientes para solucionar os problemas de desempenho da política habitacional do País, apesar de ter efetuado mudanças nos mecanismos de reajustes das prestações e no sistema de amortização para reduzir o valor das prestações e, com isso, viabilizar o acesso à moradia.

Neste período, apesar das frequentes mudanças a nível do aparelho institucional e da política habitacional, o número de financiamentos promovidos pelo SFH alcançou a marca de 687 mil unidades. Desse total, 373 mil foram destinados aos estratos de mais baixa renda, totalizando 51% de participação, enquanto que a faixa de atuação do SBPE atingiu 49% do total de financiamentos concedidos pelo Sistema no período (ver Tabela 6).

Tabela 6
SFH - Quantidade de Unidades Financiadas
Operações Contratadas
1985/88

				Em mil unidades		
Anos		BNH/CEF		SBPE		Total do SFH
1985		58		64		122
1986		77		20		47
1987		129 (1)		105		234
1988		109 (1)		174		284
Total		373 (1)		363		687

Fonte: BNH/CEF.

(1) Considera os financiamentos realizados pelo segmento da CEF que opera com recursos do FGTS, desde 1987.

2.3 Política de Saneamento

Apresenta-se a seguir um resumo da evolução da ação federal, a partir das políticas públicas adotadas no setor de saneamento. A

preocupação inicial é a de fazer um mapeamento das principais iniciativas e mudanças, ocorridas no período 1964-89. O estudo da evolução das políticas públicas na área de saneamento está subdividido nos períodos já demarcados para o setor no capítulo referente à montagem e mudanças institucionais.

Período 1964-67

Nesse período, a ação voltada para saneamento era atribuição dos municípios, e a participação do governo federal se restringia ao controle financeiro, feito pelo BNDE, dos financiamentos realizados pelas Caixa Econômicas aos municípios, não havendo, portanto, nenhuma ação de destaque por parte do governo federal.

A despeito disto, no final do período, o governo federal instituiu a política nacional de saneamento (Lei n.º 318, de 26/09/67) e o Sistema Federal de Saneamento integrado ao BNH. Passava então a ganhar impulso a tese da centralização e da necessidade de viabilidade financeira para a ação em saneamento.

Este novo perfil de intervenção inviabilizava as atuações autárquicas municipais, que passaram a deixar de contar com recursos financeiros de esfera federal.

Além disto, documento elaborado pelo BNH, no final da década de 60, apontava altos déficits quanto ao abastecimento de água e coleta de esgotos no País, requerendo uma solução mais integrada para dar conta do problema em toda a sua dimensão. Assim, a ausência de planejamento racional, seja na utilização de recursos, seja na atuação dos diversos órgãos municipais, tinha quase sempre duas justificativas: a

complexidade do problema e a carência de recursos aplicáveis ao setor; não existia um esquema financeiro capaz de atender às necessidades imediatas e, muito menos, que possibilitasse o equacionamento permanente do problema.

A política de saneamento que vai ser implementada no período seguinte (1968-71) explicita o paternalismo até então existente, onde o serviço público de abastecimento de água era praticamente gratuito e não custeado, realisticamente, através de uma tarifação justa. O novo esquema tarifário deveria cumprir a lógica de autogestão financeira.

Período 1968-71

O segundo período é marcado pela implantação do Plano Nacional de Saneamento-PLANASA, cujas diretrizes principais eram:

- existência de um único órgão nacional de financiamento dos serviços de água e esgoto - BNH/SFS;

- os estados contariam com empresas de saneamento que assumiriam função de concessionária única dos serviços e operações dos sistemas municipais, estabelecendo uma política tarifária que cobrisse as despesas operacionais do sistema;

- os estados passariam a ter Fundos de Água e Esgoto que financiariam parte dos investimentos.

A partir desse período, até meados dos anos 80, o PLANASA constitui a única política voltada para o saneamento. Diante disto, a análise aqui apresentada examina o desempenho do programa quanto à cobertura atingida e seus aspectos operacionais e financeiros.

Período 1972-84

As metas fixadas pelo PLANASA, no terceiro período, consistiam em atingir os índices de 80% da população urbana abastecida com água e 50% com rede de esgoto em 1980. Em 1970, os dados censitários indicaram que 54% dos habitantes urbanos já dispunham de água encanada e 21,5% eram atendidos por rede de esgoto.

Quanto à meta de abastecimento de água, esta foi praticamente atingida: em 1980, 80,4% da população urbana era atendida. Quanto à rede de esgoto, a situação permanecia muito insatisfatória, apenas 33,8% da população urbana estava ligada por rede geral em 1980, embora o número de pessoas atendidas tenha crescido 147% nestes dez anos (50).

Depreende-se, portanto, que as metas para abastecimento de água foram atingidas, embora com algum atraso; o mesmo, no entanto, não ocorreu com a rede de esgotos. Importante notar também que, entre 1980 e 1984, o ritmo de expansão da cobertura com a rede de água conseguiu superar a velocidade de crescimento da população urbana, de maneira que, se em 1980 havia cerca de 20,3 milhões de pessoas que não dispunham do serviço nas cidades brasileiras, em 1984 esse total diminuira um pouco, para cerca de 19,3 milhões. No caso da rede de esgotos, a situação é bem mais dramática; como se depreende dos dados, não foi possível manter no período nem mesmo a cobertura relativa de 1980. O total de habitantes urbanos brasileiros que não dispunham do serviço, que era de 52,7 milhões em 1980, aumentara para cerca de 64 milhões em 1984.

(50) Estes dados censitários, expressam não só a ação do PLANASA, mas também a dos serviços autônomos de saneamento remanescentes, pois não foi possível separar os resultados devidos apenas ao PLANASA.

As Tabelas 7 e 8 dão uma idéia da distribuição espacial dos serviços de saneamento, apontando, para cada região do País, o número de sedes municipais e de distritos atendidos com as redes de água e esgotos. Na região Sudeste, praticamente todos os municípios dispõem de rede de água, e 70% deles contam com rede de esgotos; as populações atendidas correspondiam em 1984 a 86% e 53%, respectivamente. Quanto ao abastecimento de água, todas as demais regiões atendiam mais de 70% de suas populações urbanas; a rede de esgotos, porém, atendia proporções ínfimas dessas populações, fora da região Sudeste.

A desproporção dos resultados alcançados com água e com esgoto deve-se ao fato de que o critério que orientava a aplicação de recursos era eminentemente financeiro. O retorno do capital investido em água é mais rápido, o custo per capita dos sistemas de esgoto é cerca de duas vezes o do sistema de abastecimento de água e, além disso, alguns tipos de investimento, como estações de tratamento de esgotos, não permitem que se identifique o usuário final dos serviços, sendo inviável financiá-los via retorno tarifário e, portanto, sob a ótica de auto-sustentação financeira que embasava o PLANASA.

Tabela 7
Abastecimento d'Água Urbano Situação em 31 de Dezembro de 1984

Discriminação	Brasil		Norte		Nordeste		Centro-Oeste		Sudeste		Sul		Observações
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	
1. Localidade com Sistemas													
Sedes Municipais	3.870	91,3	177	95,1	1.239	89,6	303	82,5	1.403	99,1	748	99,3	4.105 sedes municipais
Distritos	1.910	41,4	68	37,0	463	38,4	47	13,7	925	65,2	407	35,3	4.305 distritos (exceto as sedes)
Total	5.780	68,7	245		1.702		350		2.328		1.155		
2. População Abastecida	77.876.916	80,4	3.126.446	70,4	15.436.369	70,4	4.773.308	72,9	42.819.054	86,2	11.721.739	81,9	População urbana de 96.861.835 habitantes

Fonte: Pinto, Paulo Cesar et alii - Saneamento básico no Brasil em 1984, CAES RJ, 1985. in Guimarães e Seixas Filho, 1987.

Tabela 8
Esgotamento Sanitário Urbano Situação em 31 de Dezembro de 1984

Discriminação	Brasil		Norte		Nordeste		Centro-Oeste		Sudeste		Sul		Observações
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	
1. Localidade com Sistemas													
Sedes Municipais	1.141	27,8	11	0,6	41	3,0	35	9,5	981	69,3	73	9,7	4.105 sedes municipais
Distritos	88	2,0	0	0	1	0,1	3	0,9	84	5,9	0	0	4.305 distritos (exceto as sedes)
Total	1.229	14,6											
2. População Abastecida	32.739.300	33,8	143.896	3,2	2.322.946	10,6	1.898.002	29,0	26.160.870	52,7	2.265.219	15,8	População urbana de 96.861.835 habitantes

Fonte: Pinto, Paulo Cesar et alii - Saneamento básico no Brasil em 1984, CAES RJ, 1985. in Guimarães e Seixas Filho, 1987.

Tabela 7
Abastecimento d'Água Urbano Situação em 31 de Dezembro de 1984

Discriminação	Brasil		Norte		Nordeste		Centro-Oeste		Sudeste		Sul		Observações
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	
1. Localidade com Sistemas													
Sedes Municipais	3.870	91,3	177	95,1	1.239	89,6	303	82,5	1.403	99,1	748	99,3	4.105 sedes municipais
Distritos	1.910	41,4	68	37,0	463	38,4	47	13,7	925	65,2	407	35,3	4.305 distritos (exceto as sedes)
Total	5.780	68,7	245		1.702		350		2.328		1.155		
2. População Abastecida	77.876.916	80,4	3.126.446	76,4	15.436.369	70,4	4.773.308	72,9	42.819.054	86,2	11.721.739	81,9	População urbana de 96.861.835 habitantes

Fonte: Finto, Paulo Cesar et alii - Saneamento básico no Brasil em 1984, CAPES XI RJ, 1985. in Guimarães e Seixas Filho, 1987.

Tabela 8
Esgotamento Sanitário Urbano Situação em 31 de Dezembro de 1984

Discriminação	Brasil		Norte		Nordeste		Centro-Oeste		Sudeste		Sul		Observações
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	
1. Localidade com Sistemas													
Sedes Municipais	1.141	27,8	11	0,6	41	3,0	35	9,5	961	69,3	73	9,7	4.105 sedes municipais
Distritos	88	2,0	0	0	1	0,1	3	0,9	84	5,9	0	0	4.305 distritos (exceto as sedes)
Total	1.229	14,6											
2. População Abastecida	32.739.300	33,8	143.896	3,2	2.322.946	10,6	1.078.802	29,0	26.160.870	52,7	2.265.219	15,8	População urbana de 96.861.835 habitantes

Fonte: Finto, Paulo Cesar et alii - Saneamento básico no Brasil em 1984, CAPES XI RJ, 1985. in Guimarães e Seixas Filho, 1987.

O critério da rentabilidade das aplicações ligado ao pressuposto da auto-sustentação financeira impôs, ao longo do tempo, uma distorção na alocação de recursos entre as regiões: como as taxas de remuneração eram diferenciadas (10% a.a. no Sudeste, e 2% a.a. no Nordeste), verifica-se que, das regiões mais pobres, apenas no Centro-Oeste os investimentos cresceram num ritmo semelhante ao das regiões mais ricas (Sul e Sudeste), embora com a crise a queda dos dispêndios no Nordeste tenha sido inferior às das demais regiões. Da mesma forma, o já comentado hiato entre as aplicações em água e esgotos amplia-se a partir de 1981, em função do estrangulamento financeiro que as CEBEs atravessam, restringindo os investimentos mais onerosos e de maior prazo de retorno.

Existem indícios de que a excessiva centralização do PLANASA tenha conduzido à realização de investimentos de grande porte que atenderiam, sobretudo, aos interesses das grandes empreiteiras, a exemplo das enormes estações de tratamento de esgotos construídas em Salvador, Manaus e Fortaleza, sem rede coletiva, e do polêmico projeto SANEGRAN, em São Paulo.

Ainda sobre os investimentos realizados pelo PLANASA no período 1972-84, ocorrem um substancial aumento, no conjunto água e esgotos, a partir de 1973, e um crescimento sustentado até 1981. A partir desse ano, a tendência é de queda, fazendo com que nos últimos três anos o montante de investimentos retroagisse aos níveis de 1974 (ver Tabelas 9, 10 e 11).

Tabela 9
Investimentos Realizados pelo PLANASA em Água e Esgoto
1970/84 (*)

Região	Em Cr\$ milhões de 1984														
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Norte	17.599	17.184	26.205	6.660	7.155	19.017	12.150	10.045	4.522	7.638	16.527	33.461	42.290	41.553	26.616
Nordeste	96.010	70.487	113.677	100.071	262.488	246.316	251.194	300.359	343.618	209.185	247.728	340.763	252.513	281.566	241.794
Sudeste	310.996	75.392	267.005	579.019	365.421	632.566	673.831	841.924	909.026	1.014.343	1.045.605	1.182.662	932.178	511.435	291.358
Sul	4.775	17.013	17.314	58.645	97.762	80.925	91.385	107.229	130.539	110.039	116.729	154.463	207.805	196.386	83.638
Centro-Oeste	28.342	5.351	5.313	21.268	35.157	78.127	64.801	51.582	62.786	40.244	61.517	63.907	94.253	91.731	55.079
Brasil	487.722	185.427	429.513	846.059	767.983	1.057.019	1.093.361	1.311.139	1.381.740	1.381.449	1.480.166	1.775.259	1.529.070	1.122.670	702.469

Fonte: BNH/SFS/Planasa - Aplicações e Resultados 1964-84. Cálculos: CEBRAP in Bier et alii, 1988.
(*) Esses valores incluem investimentos de reposição, não correspondendo apenas aos dispêndios em ampliação do sistema.

Tabela 10
Investimentos Realizados pelo PLANASA em Abastecimento de Água
1970/84

Região	Em Cr\$ milhões de 1984														
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Norte	12.347	15.161	24.165	6.660	6.244	3.338	8.100	7.158	4.023	3.781	15.543	32.559	41.234	41.404	26.592
Nordeste	96.010	67.366	97.773	138.743	168.856	158.445	155.759	196.194	234.748	164.683	231.760	321.289	242.442	274.744	229.409
Sudeste	326.432	68.292	151.629	439.084	177.442	453.721	534.728	644.817	595.345	540.905	666.452	739.589	530.848	328.503	201.668
Sul	4.775	17.013	17.314	58.645	96.617	76.778	78.139	91.056	80.903	80.488	85.546	117.665	128.905	104.438	54.466
Centro-Oeste	28.342	5.351	5.313	21.268	35.157	76.812	63.670	51.317	60.789	40.244	61.035	55.405	89.125	83.960	42.363
Brasil	467.906	173.182	296.644	664.760	484.649	769.129	840.126	990.542	975.607	830.102	1.060.357	1.266.568	1.032.553	833.048	554.437

Fonte: BNH/SFS/Planasa - Aplicações e Resultados 1964-84. Cálculos: CEBRAP in Bier et alii, 1988.

Tabela 9
Investimentos Realizados pelo PLANASA em Água e Esgoto
1970/84 (*)

															Em Cr\$ milhões de 1984
Região	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Norte	17.599	17.184	26.205	6.660	7.155	19.017	12.150	10.045	4.522	7.638	16.527	33.461	42.290	41.553	26.616
Nordeste	96.010	70.487	113.677	160.071	262.488	246.316	251.194	300.359	343.618	269.185	247.728	340.763	252.513	281.566	241.794
Sudeste	310.996	75.392	267.005	579.019	365.421	632.566	673.831	841.924	909.026	1.014.343	1.045.605	1.192.662	932.178	511.435	291.358
Sul	4.775	17.013	17.314	58.645	97.762	60.925	91.395	107.229	130.539	110.039	116.729	154.463	207.805	196.386	83.638
Centro-Oeste	28.342	5.351	5.313	21.268	35.157	78.127	64.801	51.582	62.786	40.244	61.517	63.907	94.253	91.731	55.079
Brasil	487.722	185.427	429.513	846.059	767.983	1.057.619	1.093.361	1.311.139	1.381.740	1.381.449	1.400.106	1.775.259	1.529.070	1.122.670	702.469

Fonte: BNH/SFS/Planasa - Aplicações e Resultados 1964-84. Cálculos: CEBRAP in Bier et alii, 1988.

(*) Esses valores incluem investimentos de reposição, não correspondendo apenas aos dispêndios em aplicação do sistema.

Tabela 10
Investimentos Realizados pelo PLANASA em Abastecimento de Água
1970/84

															Em Cr\$ milhões de 1984
Região	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Norte	12.347	15.161	24.165	6.660	6.244	3.338	8.100	7.158	4.023	3.781	15.543	32.559	41.294	41.404	26.592
Nordeste	96.010	67.366	97.773	138.743	168.856	158.445	155.759	196.194	234.748	164.683	231.780	321.289	242.442	274.744	229.409
Sudeste	326.432	68.292	151.629	439.084	177.442	453.721	534.728	644.817	595.345	540.905	666.452	739.589	530.848	328.593	201.668
Sul	4.775	17.013	17.314	58.645	96.617	76.778	78.139	91.056	80.983	80.488	85.546	117.665	128.905	104.438	54.406
Centro-Oeste	28.342	5.351	5.313	21.268	35.157	76.812	63.670	51.317	60.789	40.244	61.035	55.405	89.125	83.960	42.363
Brasil	467.966	173.102	296.644	664.760	484.649	769.129	840.126	990.542	975.807	830.102	1.060.357	1.266.508	1.032.553	833.048	554.437

Fonte: BNH/SFS/Planasa - Aplicações e Resultados 1964-84. Cálculos: CEBRAP in Bier et alii, 1988.

Tabela 11
Investimentos Realizados pelo PLANASA em Abastecimento de Esgoto
1970/84

Em Cr\$ milhões de 1984								
Região	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Norte	5,252	2,024	1,590	0	911	15,679	4,050	2,887
Nordeste	0	3,121	15,904	41,328	93,632	87,871	95,435	104,165
Sudeste	14,563	7,100	115,375	139,935	187,979	178,845	139,102	197,107
Sul	0	0	0	0	846	4,147	13,246	16,173
Centro-Oeste	0	0	0	0	0	1,315	1,431	265
Brasil	19,816	12,245	132,870	181,298	283,335	287,892	253,235	320,597

(Continua)

Em Cr\$ milhões de 1984							
Região	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Norte	499	3,857	984	901	1,056	149	24
Nordeste	108,870	44,501	15,948	19,473	10,071	6,821	12,385
Sudeste	313,681	473,439	379,152	443,073	401,331	182,932	93,688
Sul	49,635	29,551	31,183	36,918	78,901	91,948	29,232
Centro-Oeste	1,998	0	482	8,501	5,127	7,771	12,715
Brasil	474,711	551,438	427,749	508,751	496,517	289,622	148,032

Fonte: BNH/SFS/Planasa - Aplicações e Resultados 1964-84. Cálculos: CEBRAP in Bier et alli, 1988.

Os dados evidenciam que o PLANASA sofreu os reflexos da crise que o País passou a atravessar, na primeira metade dos anos 80, em função dos agravamentos financeiros decorrentes dos desequilíbrios externos.

Devido a esta situação, os recursos do FINANSA (BNH) começaram a ser fortemente penalizados pelos aumentos dos saques efetuados junto ao FGTS. Além disso, tornou-se cada vez mais difícil a obtenção de recursos externos.

Quanto ao FAE, em função da redução real enfrentada pelas receitas tributárias estaduais, diminuiu acentuadamente sua participação nos investimentos totais do SPS.

A crise financeira das estatais da área de saneamento "aparece como o nó górdio que compromete todo o arcabouço institucional montado no pós-64 para desenvolver o setor no País" (51), revelando-se inexecutável a meta de o FAE vir a auto-sustentar o financiamento dos investimentos apenas com o retorno dos empréstimos, prescindindo dos recursos do BNH e dos recursos tributários do Estado.

Resumindo, conclui-se que nesse período persistiu, apesar de ter-se reduzido, o déficit em abastecimento de água, sendo ainda substancialmente elevado no que se refere ao sistema de esgotos, mantendo-se o País ainda distante de padrões aceitáveis internacionalmente. Quanto ao esquema de financiamento montado para a área, a crise encarregou-se de mostrar sua vulnerabilidade.

A seguir, muito sucintamente, resumem-se os principais aspectos do PLANASA, no longo período de sua vigência.

(51) BIER, A. et alii. A crise do saneamento no Brasil: reforma tributária, uma falsa resposta. *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.18(1):176, abr. 1988.

O primeiro diz respeito à centralização imposta pelo PLANASA, que, mesmo baseada em justificativas técnicas questionáveis (incapacidade técnica e administrativa dos municípios), impediu que fossem contempladas alternativas locais mais eficientes e baratas, e resultou na completa impossibilidade de a comunidade participar nos assuntos locais de seu interesse, dificultando o controle público sobre ações e decisões do Estado.

Simultaneamente à centralização do PLANASA, os municípios passaram a sofrer pressões para que aderissem ao sistema e acabassem com os serviços autônomos de saneamento, vários deles comprovadamente eficientes. Essas pressões traduziram-se, principalmente, no bloqueio ao acesso às fontes de financiamento, inclusive as externas, cujos contratos dependiam de aval da SEPLAN/PR. Num contexto de intenso crescimento populacional, o bloqueio às fontes de crédito constituía-se em grave constrangimento à manutenção dos níveis de atendimento.

Outro aspecto polêmico do PLANASA é a lógica da auto-sustentação financeira, que se impõe sobre as considerações de prioridades sociais no bojo do citado perfil de intervenção social governamental em vigência no pós-64. Dois resultados insatisfatórios da operação do PLANASA associam-se a essa lógica. Como foi visto, o alcançado no campo do esgoto sanitário deixou muito a desejar. A principal explicação para isso é o maior custo per capita dos sistemas de esgoto, quando comparados aos de água, bem como o retorno mais lento das aplicações ali efetivadas. Isso não obstante a evidente importância que a extensão da rede e do tratamento de esgotos tem sobre o padrão de vida da população.

A imposição de auto-sustentação financeira, que implicou na adoção de critérios de prioridades baseados na maior rentabilidade, concomitante à negação do uso de verbas a fundo perdido, significou na prática abandonar qualquer iniciativa de estender os serviços, sobretudo os de esgotos, aos municípios menores e mais pobres (52).

Por fim, outro aspecto criticado na operação do PLANASA diz respeito à "maximização dos interesses particulares", na expressão de Fagnani. Esse aspecto relaciona-se com as características antidemocráticas do processo de tomada de decisões, acentuadas sobremaneira na vigência do regime militar até recentemente no Brasil.

De acordo com Fagnani: "O resultado do fenômeno de maximização dos interesses particulares é a implementação de programas sofisticados e não prioritários do ponto de vista social, baseados em opções tecnológicas caras e complexas, que desconsideram a existência de alternativas tecnicamente aceitáveis, que implicariam menores custos e prazos de implementação. Programas com esse perfil dilapidam os fundos de financiamento das políticas públicas, limitando sua expansão" (53).

Algumas interfaces fundamentais para uma política de saneamento básico deixaram de ser contempladas no esquema de operação do PLANASA. Ele permaneceu isolado do setor de saúde pública e medicina preventiva e, de acordo com técnicos da área, o País poderia hoje dispender muito menos do que gasta em programas de prevenção se tivesse havido maior incremento ao saneamento básico em áreas urbanas. Isolou-se também o saneamento básico do saneamento ambiental (coleta, transformação e

(52) Fagnani reproduz manifestações oficiais (BNH) que reconhecem explicitamente esta questão. Ver FAGNANI, E. O Perfil de Intervenção Governamental no Saneamento Básico: principais dilemas em São Paulo. São Paulo, FUNDAP, 1983, pp. 93-99.

(53) Idem, ibidem, p. 97.

disposição final de resíduos sólidos, controle da poluição com ênfase na proteção ambiental) e das ações de saneamento geral (drenagem urbana e controle de enchentes). Finalmente, a política para a área de saneamento urbano não foi integrada a uma política abrangente para as cidades, com o que agravaram-se os problemas de crescimento característicos das aglomerações urbanas brasileiras, fomentando a especulação imobiliária e a elevação dos custos dos programas e obras.

Não obstante, convém assinalar que a ação do PLANASA marcou pontos positivos importantes: atingiu a meta para abastecimento de água, conseguiu grande aumento nos recursos destinados a saneamento e fez avançar o conhecimento nacional sobre o setor.

Período 1985-89

O quarto período tem como característica principal a necessidade de reformulação do sistema financeiro de saneamento, a partir da avaliação dos resultados insatisfatórios da política definida para o setor, que tinha o PLANASA como peça central, e da própria crise do padrão de financiamento do setor público que rebateu no SFS.

Com o fim do período regido pelos militares e a posse da Nova República, abre-se um canal de discussão entre sociedade e governo. Constitui-se no âmbito do, então recentemente criado, Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente a Comissão de Reformulação do Sistema Financeiro do Saneamento-CRSFS, que tinha por objetivo estudar sete temas ligados ao saneamento básico e geral, apresentando propostas para definir uma ação mais abrangente para o setor.

A avaliação da CRSFS partia da constatação de que a centralização completa, pressuposto do PLANASA, jamais fora atingida, pois um importante número de municípios permaneceu fora do sistema. A crítica à centralização era a de que o sistema incorreu em decisões inadequadas às realidades e particularidades locais, satisfazendo os interesses das empreiteiras e introduzindo desperdício e ineficácia na aplicação de recursos. Além disso, não permitia o controle político, pelas comunidades, das atividades dos órgãos do setor.

A avaliação quanto aos aspectos econômico-financeiros partiu do reconhecimento de que a crise financeira experimentada pelo setor - embora com componentes derivados da utilização das CESSBs (Cia. Estaduais de Saneamento Básico) como instrumento de política econômica - decorria da própria estrutura de financiamento vigente, calcada no princípio da auto-sustentação financeira.

As propostas apresentadas pela CRSFS apontavam para a necessidade de descentralização do sistema, onde o papel do governo federal seria o de formular as diretrizes e políticas gerais, cabendo aos estados e municípios a formulação do Plano Estadual de Saneamento-PES, com a participação das CESSBs; os municípios manteriam uma "autonomia responsável". Não ficam claros os limites da autoridade de cada nível governamental, em particular a inserção dos municípios. Quanto às propostas relativas aos aspectos econômico-financeiros, têm o sentido de rever a orientação de auto-sustentação financeira, visando superar as principais distorções do sistema, tais como: carências maiores no atendimento à população de baixa renda e aos municípios menores e mais pobres; maiores investimentos na rede de água e grandes deficiências no sistema de esgotos; diferenciações de nível de investimentos entre

regiões mais ricas e mais pobres, em detrimento das últimas. Soma-se ainda a essas distorções o problema da impossibilidade de cobranças de tarifas para alguns serviços onde não é possível distinguir os usuários e onde são enormes as necessidades de recursos, como as estações de tratamento de esgotos.

A solução apresentada pela CRSFS indica a necessidade inevitável de utilização de recursos orçamentários a fundo perdido.

Pelo exposto, verifica-se que o Relatório Final da CRSFS contemplou e incorporou as principais críticas que se faziam ao FLANASA. Buscou romper a centralização excessiva, aumentando o espaço de participação dos estados, municípios e entidades vinculadas ao saneamento; ampliou o conceito de política para o setor, incluindo o saneamento ambiental e o saneamento geral; alterou também o princípio da auto-sustentação financeira, admitindo o caráter social das atividades na área e postulou o uso de recursos a fundo perdido; e buscou aumentar a flexibilidade das soluções adotadas, tanto tecnicamente quanto a nível financeiro e de gestão. Nesse último aspecto, importante ressaltar que previu-se a manutenção das CESBs (com normas para seu saneamento financeiro), contemplando-se também, no âmbito do SFS, as entidades autônomas municipais antes excluídas.

As proposições da CRSFS colocaram um novo formato para a política de saneamento. Muitas delas, elaboradas em âmbito geral, necessitariam formulações mais precisas para sua implantação.

Cabe assinalar, ainda, os desdobramentos políticos institucionais a partir de 1986, quando foram extintos o MDU e o BNH, passando o SFS ao controle da CEF. Estas alterações prejudicaram completamente a implementação de uma nova política de saneamento, abandonando a

diretriz de dar ao planejamento e desenvolvimento urbano um caráter mais compreensivo e integrado, no bojo do qual as iniciativas no campo do saneamento seriam colocadas.

2.4 Política de Transportes Urbanos

O transporte urbano no Brasil, no período pré-industrialização pesada, era constituído por sistemas de bondes e trens suburbanos, servidos por autarquias e empresas públicas estaduais ou municipais, que contavam apenas com os recursos orçamentários.

Com o acelerado processo de urbanização que se inicia nos anos 60, aumentam as necessidades de investimentos, dado que as cidades passam a incorporar parcelas crescentes de população, especialmente com baixo padrão de renda, o que dificultava o uso de tarifas como instrumento de financiamento do sistema de transportes, comprometendo os investimentos necessários.

No caso dos transportes urbanos, as pressões inerentes ao crescimento acelerado das cidades, somadas aos problemas financeiros das autarquias e empresas públicas, fizeram com que os governos locais optassem por expandir o sistema através de empresas privadas de ônibus. Esta fórmula isentava o setor público de arcar com os déficits operacionais e novos investimentos nos sistemas de bondes e trens suburbanos. Nos casos em que os governos locais optaram pela formação de nova autarquia ou empresa pública de ônibus, auferiram as vantagens pela diminuição dos níveis de investimento requeridos, uma vez que o aumento da oferta pelo novo sistema se dava pela simples introdução de novos veículos.

Esta opção pelo transporte sobre pneus, em detrimento do sistema sobre trilhos, acabou por pressionar os serviços de bondes e trens suburbanos, que entraram em decadência a partir da década de 60. Deste modo, estes serviços de transportes foram crescentemente sendo substituídos por ônibus.

A virtual erradicação do sistema sobre trilhos foi feita sob a forte concorrência dos automóveis e ônibus, frente à ausência de uma política nacional de transportes urbanos que compatibilizasse vários modos de transporte coletivo e contemplasse recursos para sua operação.

Período 1964-74

A atuação do governo federal neste período voltou-se para o transporte rodoviário e para o transporte de cargas, que contavam com esquemas de financiamento federal. Por outro lado, o processo de substituição dos bondes e trens suburbanos por ônibus e carros se processa no País de maneira diversificada, não contando com esquemas de financiamento ou planejamento federal.

Cabe ressaltar que o sistema viário voltado para o grosso do transporte de passageiros por ônibus e automóveis se fez praticamente nos mesmos corredores implantados pelo anterior sistema de bondes e linhas férreas suburbanas. Com isso, os níveis de qualidade e eficiência dos serviços eram decrescentes em relação ao crescimento urbano.

Para se ter idéia das disparidades relativas ao consumo de combustível entre transporte coletivo e automóveis particulares, face à ausência de uma política urbana de transportes, na segunda metade dos

60 o transporte realizado por ônibus consumia apenas 12% do consumo nacional de óleo diesel, transportando 60% dos passageiros. Os automóveis respondiam pelo consumo de 54% do total consumido por gasolina, transportando 20% da população.

De fato, as preocupações do novo governo com o transporte rodoviário foram aprofundadas e o setor de passageiros urbanos completamente ignorado. Assim, dentro das articulações do imediato pós-64, visando à criação do planejamento centralizado, foi realizado pela União, conveniada com a UNESCO e o BIRD, um diagnóstico dos problemas econômicos e sociais brasileiros, que enfatizava a falta de coordenação das políticas de transporte. Em outubro deste mesmo ano, foi assinado pelo governo brasileiro um acordo de Assistência Técnica com o BIRD, e ajustou-se com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD a execução de um "Plano de Operações no Setor Transporte". Finalmente, visando dar consecução aos acordos, criou-se o Grupo Executivo para a Integração da Política de Transportes-GEIPOT, órgão de caráter temporário dirigido colegiadamente pelos ministros da Viação e Obras Públicas, do Planejamento, da Fazenda e pelo chefe do Estado-Maior das Forças Armadas.

O GEIPOT, nos quatro anos seguintes (1966-69), administrou a elaboração de estudos na área de transportes, envolvendo a montagem de metodologia de planos diretores rodoviário, ferroviário, portuário e de navegação de cabotagem e estudos de viabilidade de investimentos e projetos de engenharia para obras rodoviárias específicas. Os estudos, realizados por consultorias estrangeiras, consubstanciaram-se em sua maioria na edição e divulgação de uma série de volumes sob o título

"Estudos de Transportes no Brasil", nenhum dos quais dizendo respeito aos transportes coletivos urbanos.

A primeira preocupação por parte do governo federal com relação aos transportes urbanos traduziu-se num programa voltado para o sistema viário. Em 1972 é criado o Programa Especial de Vias Expressas-PROGRESS, que tinha por finalidade integrar a rede rodoviária nacional às redes viárias urbanas. Esse programa contou com recursos federais, provenientes de 17% da arrecadação da Taxa Rodoviária Única-TRU.

Sem recursos federais, o transporte coletivo urbano contou apenas com repasses dos estados aos municípios e/ou com operações de crédito municipais para a realização de obras de infra-estrutura viária voltadas para a locomoção individual por automóveis. Fruto do descaso e frente ao crescimento da população urbana, os serviços de transporte coletivo urbano sofrem expressiva deterioração, dada pelo aumento do tempo de viagens em ônibus mal conservados, com horários inconstantes e progressivamente com piores condições nos transportes suburbanos.

Este período se encerra sob os efeitos da crise econômica frente ao primeiro choque do petróleo em 1973 e com a insatisfação dos usuários de transporte urbano. Desta forma, dentro dos ensaios de abertura política e social esboçados pelo governo Geisel e consubstanciada no II PND, delineia-se, pela primeira vez na história brasileira, uma política nacional de transportes coletivos urbanos.

Para isso, contribuiu decisivamente o choque do petróleo, que, ao elevar os custos dos combustíveis, provocou o aumento da demanda por transportes coletivos (o que explica em parte as depredações dos trens suburbanos), impondo ao governo central a necessidade de reorientação da matriz energética dos transportes.

De fato, não apenas as contingências energéticas impuseram a mudança de atitude do governo federal em relação ao transporte coletivo urbano. O aumento das reivindicações sociais urbanas (fruto do caos que já se instaurava nos grandes centros) certamente teve papel importante nos novos rumos do governo central. Entretanto, fruto ainda do descaso, a política de transporte relegou a um segundo plano a questão social, subordinando-se ao problema energético.

Período 1975-84

Nesse período o transporte coletivo urbano entra na agenda do governo federal, que cria a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos - EBTU, agente promotor das ações voltadas para o transporte urbano, que passa a contar com recursos do FDTU (constituídos por recursos do IUCLG e TRU).

A EBTU formulou então as diretrizes da Política Nacional de Transportes Urbanos (que até 1989 era o documento oficial do setor), abrangendo os seguintes pontos:

- metrô carioca e paulistano a serem implementado com recursos próprios e externos;
- trens suburbanos da Regiões Metropolitanas de Recife, Belo Horizonte e Porto Alegre, com previsão de captação de recursos em bancos particulares estrangeiros;
- financiamento com juros baixos às empresas privadas para substituição de ônibus diesel por sistemas de trolebus;

- implantação de corredores de transportes, vias alimentadoras, novos padrões tecnológicos nos ônibus, estudos e pesquisas e treinamento de pessoal.

No triênio 1976-80 o transporte coletivo urbano passou a contar com cerca de 20% do total das receitas destinadas ao setor de transportes com a seguinte base financeira:

- 18% da arrecadação total do IUCLG;
- 14% da arrecadação total da TRU;
- 69% da arrecadação total da Adicional do IUCLG;
- 100% da arrecadação total do Adicional da TRU;
- empréstimos BIRD I e BIRD II.

Os recursos tributários responderam por cerca de 70% do total destinado ao transporte coletivo urbano no período, sendo os 30% restantes provindos dos empréstimos. A atuação da EBTU por essa época centrou-se em obras viárias de infra-estrutura nas Regiões Metropolitanas de Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Salvador e Recife.

Contudo, juntamente com a progressiva perda de capacidade financeira do Estado, os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento passaram progressivamente a ser transferidos para o Tesouro Nacional via eliminação das vinculações. Com isso, os recursos para o Programa Nacional de Transportes Coletivos declinaram em cerca de 10% reais entre 1976 e 1978. Por consequência, a EBTU, sem condições de exercer suas funções básicas e sem contar com instrumentos jurídicos definidos, teve seu poder efetivo limitado à racionalização das operações das linhas de ônibus nos maiores centros, através de soluções de baixo

custo, financiadas inicialmente com recursos próprios e posteriormente (1981) com o empréstimo BIRD.

A partir do segundo choque petrolífero em 1979, a questão energética volta à tona com o III Plano Nacional de Desenvolvimento, elaborado para o período 1980-85. A política de transporte nele delineada recomendava a máxima integração dos diferentes sistemas e a diversificação e ampliação das fontes energéticas com racionalização do uso de derivados do petróleo.

Para esses objetivos foram traçadas as seguintes diretrizes: aproveitamento das linhas naturais de circulação, como corredores de transporte; prioridade para tecnologias menos onerosas em termos de consumo energético de derivados do petróleo; racionalização dos sistemas visando economia de combustíveis quando não fosse possível a adoção de alternativas ao petróleo.

Para dar consecução a essa política, a Comissão Nacional de Energia-CNE, órgão criado em 1979 para coordenar a nova política de mudança da matriz energética dos transportes, aprovou o Programa de Mobilização Energética, composto pelos seguintes programas: Programa Nacional do Alcool-PROALCOOL, Programa de Desenvolvimento do Carvão e Outras Fontes de Energia-PDCFAE e o Programa de Transportes Alternativos para a Economia de Combustíveis-PTAEC (ver Quadro VI, sobre a evolução das fontes de recursos desses programas).

No PTAEC ganham relevo o transporte coletivo sobre o individual e o de carga ferroviária sobre o rodoviário. Pela primeira vez, para o período 1980-82, o transporte coletivo urbano viu sua prioridade corroborada com quase 2/3 do total dos recursos do programa de economia de combustíveis, dos quais 80% destinaram-se aos trens suburbanos. A

EBTU coube, por essa época, priorizar a questão institucional com intervenções na racionalização dos sistemas e apoio técnico na reciclagem dos recursos humanos, para o que ela passou a dedicar-se cada vez mais à elaboração de manuais operacionais.

Apesar de reforçada a nível de recursos, a Política Nacional de Transportes Coletivos Urbanos sofreu novo revés com o aprofundamento da crise econômica do início dos anos 80. "Este contexto mais amplo da política econômica teve implicações decisivas sobre o setor de transportes. Uma delas foi o esgotamento do padrão de financiamento dessa política governamental, inclusive no que se refere aos transportes coletivos urbanos" (54).

A nível geral do setor de transportes, os investimentos, entre 1979 e 1983, foram cerca de 39% inferiores ao patamar real médio registrado no quinquênio 1974-78, porém deteriorou-se rapidamente com o recrudesimento da crise. Em 1984, a receita para todo o setor transporte era, em termos reais, 21,4% da de 1976. No mesmo ano de 1984, a receita destinada ao transporte coletivo urbano reduziu-se para apenas 9,3% reais da de 1976, e os recursos do FTAEC reduziram-se em 75% (55).

(54) FAGNANI, E. Financiamento do Transporte Coletivo Urbano no Brasil. In: *Cadernos Fundap*. São Paulo, n.12, jun/86, p. 42.

(55) O volume e a composição dos financiamentos destinados a área de transporte urbano, podem ser vistos em FAGNANI, E. op. cit., pp. 49-64.

Período 1985-89

Com o advento da Nova República, abre-se uma perspectiva de resgatar a imensa dívida social para com a população brasileira, especialmente os mais desfavorecidos. No tocante aos transportes urbanos, a iniciativa tem o objetivo de reduzir os dispêndios com transporte coletivo das famílias de baixa renda, particularmente a classe trabalhadora. Sob esta orientação institui-se no final de 1985 o Vale-Transporte, que subsidia a passagem do operário com recursos do programa EBTU/BIRD III.

Dada a escassez de recursos para financiar novas iniciativas e dar continuidade às existentes, é desativado o PME/PTAEC.

Em 1986, a EBTU se desvincula do Ministério dos Transportes, passando para o MDUMA. Com as sucessivas alterações ministeriais, o governo federal retorna a EBTU à subordinação do Ministério dos Transportes, para em 1989 propor sua extinção, que acaba sendo rejeitada pelo Congresso Nacional.

Como se pôde apreender, o último período, a despeito da crise dos transportes urbanos e da necessidade de reformulação da política nacional de transportes urbanos, não foi marcado nem mesmo por grandes debates, ao contrário do que aconteceu para os demais setores que compõem a questão urbana mais global.

Quadro VI
Evolução Legal das Fontes de Recursos e dos Percentuais de Destinação, Segundo Órgãos e Programas
1980-84

Ano	Fonte	Destinação Legal (em porcentagem)
1980 jan/maio	12,5% do custo CIF do petróleo bruto importado (alínea N) (1). 26% da TRU (parcela destinada à União) (2).	1/3 ao PROALCOOL/Ministério da Indústria e Comércio. 1/3 ao PTAEC/Ministério dos Transportes. 1/3 ao PDCFAE/Ministério das Minas e Energia.
1980 abr/dez	81% sobre a parcela equivalente a 35% incidente sobre o preço da gasolina "A" (alínea D) (3).	1/3 ao PROALCOOL/MIC. 1/3 ao PTAEC/MT. 1/3 ao PDCFAE/MME.
1981 jan/dez	81% sobre a parcela equivalente a 35% incidente sobre o preço da gasolina "A" (alínea D).	Tesouro Nacional.
1982/83/84	81% de uma parcela equivalente a até 24% do preço de realização dos combustíveis automotivos derivados de petróleo. (alínea D) (4)	Tesouro Nacional.

Fonte: Legislação específica.

(1) Artigo 3, alínea N, do Decreto-Lei n.1.691, de 02/08/79.

(2) Artigos 6 e 7, do Decreto-Lei n.1.691/79.

(3) Artigo 4, item II, alínea D, do Decreto-Lei n.1.785, de 13/05/80.

(4) Artigo 4, do Decreto-Lei n.1.912, de 29/12/81.

CAPÍTULO III - APARATO NORMATIVO

Introdução

A partir da elaboração do ementário da ação normativa, em anexo, que apresenta uma extensa relação da legislação de suporte à ação do Estado na questão urbana, no período de 1964 a 1989, este capítulo procura analisar alguns dos principais instrumentos jurídicos voltados para o tema central do trabalho - a questão urbana.

Acompanhando o caráter setorial da montagem do aparato institucional e da implementação das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano, o aparato normativo também se apresenta segmentado, reflexo ou indutor das políticas urbanas setoriais, visto que não interessava instrumentar uma política urbana mais global. Os setores inventariados são os mesmos que foram objeto de análise nos capítulos anteriores: gestão e política urbana, habitação, saneamento e transportes urbanos.

O levantamento da legislação urbana foi realizado junto ao PRODASEN, que forneceu uma listagem da legislação por assunto, e em publicações do CNDU, BNH e EBTU e outras fontes secundárias. Não se pode afirmar que o inventário seja completo e isento de falhas, mesmo assim o volume de informações obtidas parece suficiente para se ter uma idéia geral do quadro jurídico de suporte à ação do Estado frente à questão urbana.

As dimensões deste quadro geral do aparato normativo podem ser vistas pelo resultado da catalogação de 340 instrumentos jurídicos relativos à ação urbana.

Do ponto de vista quantitativo, esta legislação é formada por 57 leis, 95 decretos, 56 decretos-leis e 124 entre resoluções e portarias (1). O que chama a atenção nestes dados é o expressivo número de decretos, decretos-leis, resoluções e portarias, indicando que a legislação acompanhou o modelo político autoritário e centralizador da época, exercido especialmente pelo Poder Executivo, que traz para si a função legisladora, desconsiderando as funções legislativas do Congresso Nacional e alijando a sociedade do debate sobre temas tão relevantes.

De forma setorial, estes dados estão assim distribuídos:

- Gestão e política urbana: 70 instrumentos jurídicos (2), sendo 11 leis, 19 decretos, 5 decretos-leis e 24 resoluções do CNDU.
- Habitação: 219 instrumentos jurídicos, sendo 27 leis, 62 decretos, 40 decretos-leis e 90 resoluções do BNH.
- Saneamento: 16 instrumentos jurídicos, sendo apenas 2 leis, 5 decretos, 3 decretos-leis e 6 resoluções do BNH.
- Transporte (exceção à regra de proporção entre leis, decretos e decretos-leis): 38 instrumentos jurídicos, sendo 17 leis, 9 decretos, 8 decretos-leis e apenas 4 resoluções (3 do Conselho Nacional de Trânsito e 1 do Ministério do Interior).

Quanto à excessiva presença de resoluções, cabem alguns esclarecimentos. A validade jurídica das resoluções é dada quando

(1) A diferença entre a somatória destes instrumentos e os catalogados no ementário, se deve a presença de: 3 leis-complementares, 1 emenda constitucional, 1 ato complementar, 2 projetos de lei e a recente Constituição federal.

(2) A diferença se deve a exclusão na contagem das leis-complementares, emenda constitucional, ato complementar, projeto de lei e a constituição federal, perfazendo um total de 11 instrumentos normativos.

através de lei determina-se competência normativa para determinada instituição. O Decreto n.º 83.355, de 20/04/79, que cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento-CNDU, através do Artigo 3, VI, lhe atribui competência para expedir normas e diretrizes (3). Por outro lado, o BNH, que se mostrou o grande agente legislador do setor habitacional, não contava na lei de sua criação (Lei n.º 4.380/64), ou em outras, com dispositivos que lhe atribuíssem competência normativa. É oportuno esclarecer que as resoluções do BNH não se aplicavam indiscriminadamente para os agentes financeiros que atuavam fora do Sistema Financeiro de Habitação

3.1 Periodização do Aparato Normativo por Setor

Acompanhando a periodização apresentada nos capítulos anteriores, a adotada para o aparato legislativo obedece a mesma divisão setorial e temporal. Este capítulo procura enfatizar o volume de instrumentos jurídicos por período, e aqueles de maior destaque.

3.1.1 Desenvolvimento Urbano

Período 1964-69: apresentou 4 leis, 4 decretos, 3 decretos-leis e 1 portaria. O instrumento jurídico de maior destaque nesse período foi o Decreto-Lei n.º 59.917, de 30/12/66, que regulamenta o SERFHAU.

Período 1970-78: contou com 6 leis, 7 decretos, 1 decreto-lei e 4 resoluções do CNDU. Neste período de grandes alterações, destacam-se a

(3) GRAU, Eros R. Direito Urbano. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1983, p. 139-143.

Lei n.º 6.151, de 04/12/74, que aprova o II PND, para o período 1975-79, apresentando pela primeira vez uma visão mais global da questão urbana, e o Decreto n.º 74.156, de 06/07/74, que cria a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana-CNPU, transformada, no mesmo período, em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano pelo Decreto n.º 83.355, de 20/04/79. Outro instrumento importante foi a Lei n.º 6.256, de 22/10/75, que cria o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano.

Período 1979-84: destaca a atuação normativa do CNDU, que publica 19 resoluções. O instrumento jurídico mais importante é a Lei n.º 6.766, de 19/12/79 (que será analisada mais à frente), que intervém no ordenamento do uso do solo. O período contou, ainda, com 3 decretos.

Período 1985-89: com pouca expressão normativa, teve 5 decretos e 1 decreto-lei. O destaque fica para a promulgação da Constituição Federal, que pela primeira vez traz um capítulo voltado para a política urbana. Os decretos e decretos-leis deste período regulamentam a montagem e as alterações dos vários ministérios responsáveis pelo desenvolvimento urbano.

3.1.2 Habitação

Período 1964-69: dispôs de 53 instrumentos jurídicos, sendo 7 leis, 15 decretos, 19 decretos-leis e 12 resoluções do ENH. Destacam-se a Lei n.º 4.380, de 21/08/64, que institui o BNH e o SFH, e a Lei n.º 5.107, de 13/09/66, que cria o PGTS.

Período 1970-79: apresentou 75 diplomas legais, assim distribuídos: 10 leis, 12 decretos, 6 decretos-leis e 47 resoluções. Os instrumentos

relevantes para o período são a Lei n.5.764, de 16/12/71, instituindo o regime jurídico das cooperativas habitacionais e os vários programas voltados para a população de baixa renda instituídos pelas Resoluções/BNH n.1, de 30/01/73, que institui o SIFHAP/PLANHAP; n.11, de 26/04/74, que aprova o FINURB; n.18, de 24/06/75, que cria o PROFILURB; e n.7, de 28/08/77, que cria o programa FICAM.

Período 1980-84: contou com 4 leis, 10 decretos, 8 decretos-leis e 19 resoluções do BNH. A maioria destes instrumentos regula questões relativas ao financiamento de programas e compensações financeiras BNH - mutuários.

Período 1985-89: 6 leis, 25 decretos, 7 decretos-leis e 12 resoluções (BNH/CEF). Os destaques desse período são a criação do MHUMA, pelo Decreto-Lei n.2.408, de 05/01/88, e a extinção do BNH, incorporado pela CEF através do Decreto-Lei n.2.291, de 21/11/86.

3.1.3 Saneamento

Período 1964-67: com 5 instrumentos jurídicos, sendo 1 lei, 2 decretos-leis, 1 resolução/BNH e 1 portaria/MINTER. Dois diplomas legais se apresentam no final do período: a Lei n.5.318, de 26/09/67, e o Decreto-Lei n.61, de 16/08/67, que marcam o período pela profunda alteração que promovem no âmbito institucional do setor ao instituir o Conselho Nacional de Saneamento e o Fundo de Financiamento para Saneamento, vinculados ao BNH. Outro destaque é o Decreto-Lei n.248/67, que institui a Política Nacional de Saneamento Básico.

Período 1968-71: marcado pela transição e implantação do PLANASA, teve apenas um decreto, que traz para o MINTER a competência de organizar o saneamento básico.

Período 1972-84 - caracteriza-se pelo auge da vigência do PLANASA, contou com 8 normas jurídicas: 1 lei, 3 decretos, 4 portarias - 1 do MINTER e 2 do Ministério da Saúde. De importância para o período tem-se a Lei n.º 528, de 11/05/78, que dispõe sobre o sistema de tarifas dos serviços públicos de saneamento básico, e a Portaria MINTER n.º 140, de 24/09/81, que estabelece as metas do PLANASA a serem alcançadas no período.

Período 1985-89 - contou com o Decreto n.º 274/88, sem ligação direta com a prestação de serviço de saneamento.

3.1.4 Transportes Urbanos

Período 1964-74 - período em que o transporte coletivo urbano não faz parte da agenda federal. Desse modo, das 18 normas jurídicas arroladas nesta fase não se destaca nenhuma como representativa no tocante ao setor urbano.

Período 1975-84 - caracteriza-se pelo início e auge da atuação do governo central no tocante aos transportes urbanos. Foram inventariados 12 instrumentos jurídicos: 4 leis, 2 decretos, 2 decretos-leis e 4 resoluções, sendo 3 do CONTRAN e 1 do MINTER. A lei de destaque, neste período, é a que cria o Sistema Nacional dos Transportes Urbanos e a Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos: Lei n.º 261/75.

Período 1985-89 - apresenta 2 leis, 4 decretos e 2 decretos-leis. Período de grandes alterações institucionais, em que o EBTU sai da

competência do Ministério dos Transportes para o MDU em 1986 e acaba por voltar à competência do MT em 1988. O destaque do período é a Lei n.7.418/85, que institui o vale-transporte.

A seleção dos instrumentos jurídicos, para uma análise particular, teve como critério focar aqueles que tiveram maior impacto na sua área de influência, dentro das respectivas periodizações setoriais. Alguns deles são relativos ao aparato institucional, outros relativos a programas e planos mais afeitos as políticas públicas setoriais. Além desses, privilegiou-se uma lei de grande repercussão no ordenamento territorial urbano - a Lei n.6.766/79.

Destaca-se ainda, o capítulo da Constituição Federal relativo à política urbana. Em volume anexo, apresenta-se um quadro comparativo de dois projetos de lei sobre política urbana (4) frente ao novo quadro constitucional.

As análises que se seguem não pretendem questionar a sua eficácia jurídica, quer tão só demonstrar seus efeitos inovadores ou indutores da ação do Estado.

(4) Com a promulgação da Constituição em outubro de 1988, os projetos de lei que tramitaram no Congresso prescreveram. Com isso, o deputado federal Raul Ferraz, que em 1985, havia encaminhado um substitutivo ao PL n.775/83 apresentou o PL n.2.191 em abril de 1989.

3.2 Considerações dos Instrumentos Jurídicos Selecionados

3.2.1 Desenvolvimento Urbano

Fazem parte da análise deste item seis normas jurídicas, das quais quatro refletem a montagem institucional, uma aborda a regulação do ordenamento territorial via parcelamento do solo e a última diz respeito à Constituição Federal no tocante a seu capítulo II, título VII, que trata da política urbana.

Decreto n.59.914, de 30 de dezembro de 1966

Esta norma tem por finalidade regulamentar a entidade autárquica SERFHAU, criada pela Lei n.4.380/64, estabelecendo suas finalidades e seu modo de operação. Junto à sua regulamentação, esta lei cria um Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Social e Integrado.

A finalidade do SERFHAU, quando de sua criação, era elaborar e coordenar a política nacional no campo do planejamento local integrado, a partir das diretrizes da política de desenvolvimento regional. Esta política deveria ser articulada entre o ministério do planejamento e do MINTER.

Dentre as funções do SERFHAU, destaca-se a de assessoria técnica ao BNH, quando da implantação da política acima mencionada. Cabia-lhe ainda assessorar órgãos e entidades interestaduais, estaduais, intermunicipais e municipais, visando à coordenação e integração do Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Social Integrado.

As atribuições específicas do SERFHAU eram:

- proposições de normas, roteiros básicos e padrões para os planos de desenvolvimento local;
- proposição de instrumentos jurídicos visando à implantação da Política Nacional de Desenvolvimento local integrado;
- coordenação das atividades de planejamento, ligada ao desenvolvimento local, em vários níveis governamentais;
- promoção de treinamento de pessoal técnico especializado, para implementar o sistema nacional de desenvolvimento local.

A partir desta última atribuição, o SERFHAU promoveu, junto a várias universidades brasileiras, cursos de pós-graduação e especialização voltados para o planejamento urbano.

A administração e a operação do SERFHAU estavam intimamente ligadas ao BNH, que através do seu conselho de administração nomeava o superintendente. Vinculada a esta superintendência, havia uma comissão consultiva composta de nove membros aprovados pelo CA do BNH, cabendo-lhe assessorar tecnicamente a superintendência e opinar sobre as medidas a serem submetidas pelo SERFHAU à aprovação do CA do BNH.

As atribuições principais do superintendente junto ao CA do BNH eram apresentar a programação de atividades e o orçamento-programa do SERFHAU, as normas gerais e a política de atuação do órgão, buscando uma forma de "descentralização" de sua atuação.

Os recursos destinados ao SERFHAU para custeio de sua administração e encargos de suas atribuições eram provenientes do BNH. Para prover recursos que financiassem os planos e estudos de desenvolvimento local integrado, foi criado o Fundo de Financiamento de Planejamento Local Integrado-FIPLAN. Este fundo constituía uma conta do BNH, suprido por recursos colocados à disposição pelo BNH; empréstimos ou doações de

entidades internacionais; rendimentos provenientes de suas operações, como reembolso de capitais, juros, correção monetária, taxas e comissões.

As regiões e municipalidades, para serem beneficiárias do Fundo, ficam obrigadas a criar órgãos permanentes de planejamento e desenvolvimento local.

Cabe lembrar que nos dois capítulos anteriores encontra-se a avaliação deste instrumento do ponto de vista de sua eficácia (5).

Lei n.2.256, de 22 de outubro de 1975

Esta lei cria o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano-FNDU, com a finalidade de prover apoio financeiro à implantação e melhoria da infra-estrutura urbana, principalmente sistema viário, transportes e saneamento ambiental; além de instalação e melhoria dos equipamentos sociais urbanos e programas e projetos prioritários para a execução da política nacional de desenvolvimento urbano.

A destinação dos recursos do FNDU era feita a fundo perdido em investimentos que a União deveria apresentar contrapartida em programas de responsabilidade dos estados, Distrito Federal e municípios.

O FNDU podia dispor de subcontas, destinadas ao atendimento de programas setoriais, tendo sido criado o Fundo de Desenvolvimento de Transportes Urbanos-FDTU.

(5) O SERFHAU foi extinto pelo Decreto n.76.149/75.

Decreto n.74.156, de 6 de junho de 1974, e Decreto n.83.355, de 20 de abril de 1979

Estes dois instrumentos jurídicos são aqui apresentados em conjunto, pelo fato de o segundo decreto ter extinto a CNPU, criado pelo primeiro, e absorvido seus encargos legais e convencionais.

Com a implantação das regiões metropolitanas brasileiras em 1973 e 1974 (6), é instituído pelo Decreto n.74.156/74 a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana-CNPU, com a finalidade de orientar a implantação das nove regiões metropolitanas e aprovar os planos de desenvolvimento metropolitano. Além destas, cabia ao CNPU a formulação da política urbana e a implantação dos programas voltados para organização espacial do território.

A CNPU era vinculada à SEPLAN/PR e contava com apoio técnico e administrativo do IFEA.

Em 1979, a CNPU foi transformada em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano-CNDU, vinculado ao Ministério do Interior-MINTER. Esta alteração foi feita através do Decreto n.83.355/79.

O CNDU tinha por finalidade propor a política nacional de desenvolvimento urbano e acompanhar sua execução, de acordo com as prioridades estabelecidas nos PND.

Integravam o CNDU: membros do MINTER; secretário-geral da Seplan/PR, do Ministério da Fazenda, dos Transportes, da Indústria e Comércio e do Interior; mais os presidentes do BNH e da EBTU.

(6) Neste ano, instituiu-se a RM do Rio de Janeiro, após a fusão do Rio com a Guanabara.

Dentre as competências do Conselho, destacam-se: propor diretrizes, estratégias, prioridades e instrumentos da política nacional de desenvolvimento urbano; propor os programas anuais e plurianuais de investimentos urbanos e a programação do apoio financeiro "oficial" ao desenvolvimento urbano, além de propor a programação anual do FNDU, especialmente quanto a aplicação em habitação, saneamento, transporte urbano e administração metropolitana e municipal. Cabia também ao CNDU propor a legislação básica complementar ao desenvolvimento urbano e expedir normas.

Lei n.6.766, de 19 de dezembro de 1979

Esta lei, que trata do parcelamento do solo urbano, é fruto de estudos feitos no transcorrer da década de 70, que constatarem, além do crescimento desordenado do espaço urbano, um processo especulativo em torno da terra urbana. Neste sentido, é apresentado na Câmara Federal pelo deputado Oto Cirillo Lehmann um projeto de lei sobre o controle dos abusos verificados no processo especulativo do parcelamento do solo.

Quando de sua publicação, surgiram polêmicas em torno de sua constitucionalidade: alguns juristas defendiam que o parcelamento do solo urbano era matéria de peculiar interesse do município, e portanto feria-se a autonomia municipal, caracterizando-se como uma lei inconstitucional. Para outra corrente, isto não era verdadeiro na medida em que a Lei tratava apenas de normas gerais sobre o parcelamento, nela mesmo constando dispositivos determinando que cada município elabore sua lei de parcelamento do solo atendendo suas

características locais, observando as normas gerais traçadas na lei Lehmann. Quem se beneficia com a declaração de inconstitucionalidade são "os loteadores inescrupulosos, que se dedicam a parcelar a terra sem outra preocupação que não a de realizar o máximo de lucro, às custas dos compradores de lotes e das municipalidades" (7).

A despeito desta polêmica, a Lei n.º 6.766/79 constitui um marco dentro do aparato jurídico de sustentação do ordenamento territorial urbano. Foi o primeiro instrumento jurídico com preocupações urbanísticas, bem como trazia para cada uma das partes envolvidas no processo de crescimento urbano, através do loteamento, alterações de significativa importância, num quadro histórico marcado pela quase absoluta ausência de normas eficazes de controle deste crescimento.

Dentre as definições do papel de cada envolvido com a problemática do parcelamento, cabe ao Poder Público, como principal agente deste processo, participar de todas as fases do projeto de loteamento, desde a fixação das diretrizes de planejamento até a possibilidade de substituir os empreendedores imobiliários na execução de obras quando estes se furtarem. Ao empreendedor, compete executar seu empreendimento dentro das diretrizes de planejamento estabelecidas pelo Poder Público nas legislações urbanísticas existentes à época de sua aprovação.

Numa análise do texto da Lei n.º 6.766, têm-se no:

Capítulo I - a definição de loteamento e desmembramento, a proibição de parcelamento para fins urbanos fora das zonas urbanas e de expansão urbana definidas por lei municipal, bem como proibição de parcelamento em terrenos impróprios para urbanização.

(7) WALCACER, Fernando. A nova lei de loteamentos. p. 148-167. In: PESSOA, A. (org.). **Direito do Urbanismo: uma visão sócio-jurídica**. Rio de Janeiro, IBAM, 1981, p. 158.

Capítulo II - tratamento dos requisitos urbanísticos para loteamento, determinando-se percentual mínimo de 35% da área do loteamento para circulação e implantação de equipamentos sociais e de infra-estrutura, que devem ser proporcionais à densidade de ocupação prevista por gleba, além da delimitação da metragem mínima para os lotes em 125 m². Relaciona-se o que deve ser considerado como faixa *non aedificandi*.

Capítulo III - determinação do papel do Poder Público no ordenamento da cidade, pois cabe à Prefeitura indicar nas plantas apresentadas pelo interessado o traçado do sistema viário básico do loteamento, que deve estar compatível com o sistema viário da cidade; localização dos terrenos destinados à instalação de equipamentos urbanos comunitários e das áreas livres, assim como das faixas destinadas ao escoamento pluvial, faixas não-edificáveis e zonas de uso predominante propostas para a área.

Com tais exigências, o Poder Público indicará a política de ordenamento territorial que pretende na área, já que compete a ele estabelecer as principais diretrizes do projeto.

O loteador deve apresentar os documentos comprobatórios da propriedade do imóvel e certidões de que o referido imóvel está livre de ônus e impostos.

Capítulo IV - trata do projeto de desmembramento e ordena que se apliquem ao desmembramento os dispositivos relativos ao loteamento.

Capítulo V - dispõe sobre aprovação do projeto de loteamento pelo Poder Público Municipal. Prevê a lei neste capítulo a exigência de anuência prévia pelo Estado quando o empreendimento se localizar em áreas de interesse especial, definidas por lei estadual ou federal, bem como se o loteamento estiver em área limítrofe do município ou pertencer a mais

de um município. Os empreendimentos localizados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas e os loteamentos que abrangem áreas superiores a um milhão de metros quadrados também passam pelo exame de anuência prévia feito pelo Estado.

A polêmica em torno da constitucionalidade se evidencia neste capítulo quando o Estado passa a ser o poder concedente da anuência prévia a loteamentos de determinados municípios.

Capítulo VI - trata do registro do loteamento junto ao Registro de Imóveis. O registro deve ser feito dentro de um prazo de 180 dias após a aprovação do projeto, sob pena de sua caducidade. Só após o registro o loteamento passa a ter valor jurídico.

Para contornar o problema do "arrependimento" por parte do loteador, a lei estabelece que o cancelamento do registro só poderá ser feito por decisão judicial ou por iniciativa do loteador e dos adquirentes dos lotes com anuência da prefeitura e do estado. A negativa do cancelamento do registro só pode ser dada por motivos de ordem urbanística.

A lei institui uma fase de pré-registro, destinada a divulgar o projeto permitindo que o mesmo possa ser impugnado caso não tenha atendido às exigências legais.

Capítulo VII - este capítulo aborda de forma detalhada como deve ser o contrato de compra e venda de lotes. Aqui procurou o legislador resguardar mais uma vez o direito do comprador do lote, tornando o compromisso de compra e venda de lotes urbanos irretratável, ou seja, impede a ocorrência de arrependimento. Caso haja rescisão por inadimplência, o comprador do lote tem direito a receber o que pagou, desde que tenha pago 1/3 do preço total do lote.

Capítulo VIII - trata das seguintes disposições gerais:

- a) proíbe vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado;
- b) determina que o adquirente, ao constatar irregularidade no loteamento, suspenda o pagamento das prestações e notifique o empreendedor a suprir tais irregularidades. As prestações restantes devem ser depositadas junto ao Registro de Imóveis;
- c) permite que a prefeitura regularize o loteamento realizado em desacordo com os termos do ato administrativo da licença, ressarcindo-se das despesas que vier fazer;
- d) permite que o adquirente de lote regularizado pelo Poder Público obtenha o registro de propriedade, desde que comprove o depósito de todas as prestações;
- e) determina que nas desapropriações não sejam considerados como áreas loteadas ou loteáveis, para fins de indenização, os terrenos não vendidos ou não comprometidos, quando se tratar de loteamento ou desmembramento não registrado;
- f) determina que não se pode alterar a destinação das áreas públicas exigidas na lei em loteamentos já registrado.
- g) reafirma a possibilidade de desapropriação de áreas urbanas ou de expansão urbana para reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação; ressalva a preferência dos expropriados para a aquisição das novas unidades.
- h) assegura a legitimidade do loteador, ainda que já tenha vendido todos os lotes, e dos vizinhos para promover ação destinada a impedir construção em desacordo com as restrições legais ou contratuais;

i) determina responsabilidade solidária de qualquer pessoa física ou jurídica de grupo econômico e financeiro a que o loteador pertença por prejuízos causados aos compradores de lotes e ao Poder Público.

Capítulo IX - trata das disposições penais, considerado um capítulo inovador, pois antes desta lei não existia meios mais efetivos para punir os loteadores que descumprem com as exigências legais impostas. Portanto, a atividade do loteador contrária à lei passa a ser crime contra a administração pública.

Constituição Federal, Título VII, Capítulo II, Artigos 182 e 183

De caráter inovador na ordem constitucional brasileira, este capítulo apresenta pela primeira vez numa constituição nacional dispositivos explícitos voltados para a questão urbana.

É formado por apenas dois artigos (182 e 183), que definem princípios básicos para formular uma política de desenvolvimento urbano cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar de seus habitantes. O instrumento básico desta política de desenvolvimento e expansão urbana é o Plano Diretor.

Ao longo de vários dispositivos constitucionais se evidencia a competência reservada aos diferentes níveis de governo para a promoção do desenvolvimento urbano. Com isso, remarca o caráter descentralizador, administrativa e financeiramente, permitindo resgatar a autonomia municipal.

Este capítulo aponta o papel estratégico dos planos diretores, obrigatórios para as cidades com mais de 20 mil habitantes. O Plano Diretor deve determinar as exigências fundamentais de ordenação da

cidade, onde a propriedade urbana deve cumprir sua função social. Na medida em que a propriedade urbana descumpra sua função social, pode o Poder Público, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de ser parcelado ou edificado compulsoriamente, estando passível de IPTU progressivo e de desapropriação.

Este novo "poder de ação" da administração pública municipal demonstra o grande avanço do Estado no planejamento e gestão urbana, propiciando mecanismos de intervenção e ordenamento territorial, ao conferir à propriedade urbana função social.

Outra grande novidade deste capítulo diz respeito ao usucapião urbano, que passa a ser aplicável às áreas de até 250m² utilizadas, ininterruptamente e sem oposição, pelo possessor por cinco anos como sua moradia. Para adquirir o seu domínio é preciso que o possessor não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

3.2.2 Habitação

Lei n.4.380, de 21 de agosto de 1964

Esta lei se apresenta como marco jurídico da institucionalização do aparato organizacional para gerir a questão urbana, destacando a Habitação.

De início, cria o Banco Nacional de Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo como agentes interventores do governo federal

no setor habitacional (art.2, I e II). Estes órgãos se destinam a exercer atividades de coordenação, orientação e assistência técnica e financeira.

A prioridade de aplicação de recursos, determinados nesta lei, se destina à construção de conjuntos habitacionais que propiciem a eliminação de favelas e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação.

No sentido de corrigir a desvalorização patrimonial proveniente do processo inflacionário, é instituída a correção monetária nos contratos imobiliários de pagamento a prazo, ressaltando-se que a prestação mensal reajustada não poderá exceder em relação ao salário mínimo em vigor a porcentagem estabelecida no contrato em vigência (art.5o., parágrafo 5o.).

Institui o Sistema Financeiro da Habitação, integrado pelo BNH, pelos órgãos federais, estaduais e municipais que operem de acordo com o disposto nesta lei, pelas sociedades de crédito imobiliário, pelas fundações e cooperativas. Os recursos financeiros consistem basicamente nos depósitos especiais de acumulação de poupanças. Sua aplicação, segundo a lei, se destina à aquisição da casa própria por aquelas pessoas não possuidoras de imóvel próprio. Os órgãos federais deverão aplicar os recursos arrecadados para o SFH em até 50% no estado de origem dos recursos, redistribuindo o restante pelas unidades federativas compreendidas em regiões de menor desenvolvimento econômico. Os recursos do SFH se destinam majoritariamente para habitações de valor unitário inferior a 60 vezes o maior salário mínimo vigente.

O BNH, vinculado ao Ministério da Fazenda, tem personalidade jurídica de Direito Público e autonomia administrativa, tendo por finalidade orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro da Habitação; incentivar a formação de poupança e sua canalização para o SFH; disciplinar o acesso das sociedades de crédito imobiliário ao mercado nacional de capitais; manter serviços de seguro de vida de renda temporária para os compradores de imóveis, objeto de aplicações das sociedades de crédito imobiliário. Para tanto tem competência para autorizar e fiscalizar o funcionamento das sociedades de crédito imobiliário; estabelecer as condições gerais que deverão satisfazer as aplicações do SFH quanto a limites de risco, prazo, condições de pagamento, seguro, juros e garantias; fixar os limites mínimos de diversificações de aplicações a serem observados pelas entidades integrantes do SFH etc.

Obriga a lei, às empresas do país que mantenham empregados sujeitos a desconto para institutos de aposentadorias e pensões, contribuir com a porcentagem de 1% mensal sobre o montante das suas folhas de pagamento para a constituição do capital do BNH (art.22). Estas empresas poderão deduzir a importância correspondente a 50% do valor das aplicações que façam em planos de habitação destinados à casa própria de seus empregados. Estes planos dependem de prévia aprovação e execução pelo BNH.

No tocante ao estoque de terras do BNH, o Poder Executivo transferirá para o patrimônio do BNH terrenos de propriedade da União que não sejam necessários aos serviços públicos federais, desde que se prestem à construção de conjuntos residenciais de interesse social. Os

governos estaduais e municipais poderão igualmente doar terrenos ao BNH.

A administração do BNH será feita por um Conselho de Administração e uma Diretoria nomeada pelo Presidente da República e aprovada pelo Senado. Dentre as competências do Conselho de Administração destaca-se a de exercer as atribuições normativas do BNH, como órgão de orientação, disciplina e controle do SFH. O BNH se mostrou ao longo de sua existência o grande agente normativo da política habitacional, conforme se pode verificar no número de resoluções por ele baixadas (8).

Dentre as atribuições do SERFHAU, estipuladas por esta lei, destacam-se:

- promover, coordenar e prestar assistência técnica a programas regionais e municipais de habitação de interesse social, os quais deverão necessariamente ser acompanhados de programas educativos e de desenvolvimento e organização da comunidade;
- fomentar o desenvolvimento da indústria de construção, através de pesquisas e assistência técnica, estimulando a iniciativa regional e local;
- incentivar o aproveitamento de mão-de-obra e dos materiais característicos de cada região;
- incentivar a investigação tecnológica, a formação de técnicos, em qualquer nível, relacionados com habitação e urbanismo;
- prestar assistência técnica aos estados e municípios para constituição, organização e implantação de entidades de caráter

(8) Ver Ementário da Legislação Urbana, item III.

público, de economia mista ou privada, que terão como objetivo promover a execução de planos habitacionais;

- estabelecer normas técnicas para a elaboração de planos diretores, de acordo com as peculiaridades das diversas regiões do País;
- assistir aos municípios na elaboração ou adaptação de seus planos diretores às normas técnicas editadas pelo SERFHAU.

Entre essas atribuições o SERFHAU atuou de forma vigorosa na assistência aos municípios para elaboração de planos diretores, bem como na formação de quadros técnicos com grande apoio aos cursos de pós-graduação.

Lei n.5.107, de 9 de setembro de 1966

Cria o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-FGTS, que é regulamentado pelo Decreto n.59.820/66. Do período de sua criação até 1989, muitas foram as alterações ocorridas quanto à sua regulamentação.

Instituído como um fundo unificado de reservas em caráter permanente e compulsório, que deveria constituir-se em patrimônio atribuído ao trabalhador, via recolhimentos mensais pelos empregadores à razão de 8% das remunerações pagas aos empregados no mês anterior.

A gestão do FGTS cabia ao BNH, segundo normas gerais expedidas por um conselho curador. Os recursos tinham suas aplicações passíveis de correção monetária e juros, de modo a assegurar a cobertura de suas obrigações. Sua aplicação de maior destaque era a vinculada aos programas de desenvolvimento urbano e habitacional, fora as indenizações por rescisão de contrato, casamento do empregado do sexo feminino e por aposentadoria.

Resolução BNH n.3, de 3 de março de 1975

Esta resolução aprova diretrizes básicas para o Plano Nacional de Habitação Popular-PLANHAP, o Sistema Financeiro da Habitação Popular-SIFHAP e os Fundos de Habitação Popular-FUNDHAPs.

O PLANHAP se destina a promover permanentemente a ascensão social das famílias, com renda até cinco vezes o maior salário mínimo vigente no País ou até 22 UPC (Unidade Padrão de Capital do BNH). Propõe-se, para tanto, reduzir gradualmente, até sua eliminação, o déficit habitacional brasileiro; propiciar atendimento da demanda de habitações de novas famílias; proporcionar condições para melhoria e ampliação de habitações já existentes; apoiar e ampliar programas e projetos de desenvolvimento comunitário.

O PLANHAP será desenvolvido através de programas, formulados a nível nacional, estadual e municipal. A concessão de financiamentos destina-se à aquisição, melhoria e ampliação de habitações, em até 500 UPC, situadas em:

- cidades com população igual ou superior a 50 mil habitantes;
- localidades definidas pelo BNH como pólo de desenvolvimento urbano ou onde estejam sendo implantadas ou ampliadas atividades econômicas geradoras de empregos em quantidade suficiente para garantir a viabilidade de novos projetos habitacionais.

O SIFHAP é constituído pelo BNH (órgão central e normativo), governos estaduais e municipais, COHABs e agentes financeiros credenciados pelo BNH. Os recursos do SIFHAP serão mobilizados nos níveis federal (através de recursos ordinários do BNH, recursos

oriundos de dotações orçamentárias específicas, empréstimos internos e externos), estadual e municipal (de acordo com os limites e condições estabelecidos pelo BNH).

Os FUNDHAPs são os instrumentos financeiros permanentes, disciplinados e operados pelo BNH para promover recursos suficientes para atingir os objetivos do PLANHAP. O valor de cada FUNDHAP será dado em função dos programas habitacionais a serem executados na respectiva área de atuação e sua integralização far-se-á segundo cronograma fixado em convênio instituído pelo PLANHAP. A integralização do FUNDHAP caberá aos governos estaduais e excepcionalmente aos municipais.

A execução do PLANHAP e a constituição dos FUNDHAPs serão precedidos de convênios entre o BNH e as entidades interessadas, com as seguintes especificações:

- objetivos e metas a atingir e respectivos prazos;
- responsabilidades técnicas, administrativas e financeiras das partes conveniadas e das entidades que vierem a aderir ao convênio;
- obrigação do Estado de coibir e/ou cobrir eventuais excessos de despesas e perdas nas operações realizadas pelas CONABs;
- órgãos gestores do FUNDHAP;
- normas gerais a que estarão sujeitas a integralização e a operação do FUNDHAP;
- estímulos do BNH à constituição e operação do FUNDHAP e as condições para acesso a tais estímulos.

Em linhas gerais, estas são as diretrizes para o Plano Nacional de Habitação Popular.

Decreto-Lei n.2.291, de 21 de novembro de 1986.

Este decreto-lei extingue o BNH, passando suas obrigações e direitos para a CEF.

A gestão do FGTS, do Fundo de Assistência Habitacional e do Fundo de Apoio à Produção de Habitação para a População de Baixa Renda passa a ser feita pela CEF.

A coordenação e a execução do Plano Nacional de Habitação Popular-PLANHAP e do Plano Nacional de Saneamento Básico-PLANASA, observadas as diretrizes fixadas pelo MDUMA, passam à competência da CEF.

A formulação de propostas de política habitacional e de desenvolvimento urbano é competência do MDUMA.

Os imóveis de propriedade do BNH são transferidos para a CEF mediante o registro da ata lavrada no órgão próprio daquela empresa pública.

Ao Conselho Monetário Nacional compete:

- exercer as atribuições inerentes ao BNH, como órgão central do SFH, do Sistema Financeiro do Saneamento e dos sistemas financeiros conexos;
- deferir a outros órgãos ou instituições financeiras federais a gestão dos fundos administrados pelo BNH;
- orientar, disciplinar e controlar o SFH.

Ao Banco Central do Brasil compete fiscalizar as entidades integrantes do SFH e aplicar as penalidades previstas.

3.2.3 Saneamento

Decreto-Lei n.248, de 28 de fevereiro de 1967

Este instrumento jurídico institui a Política Nacional de Saneamento Básico, compreendida por um conjunto de diretrizes destinadas à fixação do programa governamental. Fica criado por este decreto-lei um Conselho Nacional de Saneamento Básico-CNSB, com atribuições normativas e de exercer as atividades de planejamento, coordenação e controle da Política Nacional de Saneamento para todo o território nacional.

A composição deste Conselho não apresenta uma justa participação regional por parte de seus representantes quanto a sua abrangência nacional, visto que privilegia membros representantes de instituições do Norte e Nordeste, tais como o diretor do DNOS, o superintendente da SUDENE, o superintendente da SUDAM. Esta observação se torna relevante na medida em que, com as competências atribuídas por este decreto-lei, o Conselho pode gerar deliberações de cunho clientelístico.

Dentre as competências do Conselho, destaca-se a de: articular-se com os órgãos ou entidades federais, regionais, estaduais e municipais com vistas à adoção de diretrizes e normas necessárias à implementação da Política Nacional de Saneamento Básico.

- assessorar órgãos e entidades federais, regionais, interestaduais intermunicipais e municipais, visando à coordenação e integração dessa política;

- fixar as condições gerais de aplicação dos recursos destinados a financiamento de obras, operação e manutenção de sistemas de abastecimento de água e esgotos sanitários;
- definir as escalas de prioridades para execução das obras e serviços respectivos, de acordo com os planos de investimentos no setor de saneamento básico;
- promover os atos normativos que se fizerem necessários à perfeita articulação dos órgãos executivos da Política Nacional de Saneamento Básico, definindo condições e esferas de ação;
- manifestar-se sobre proposta de leis e regulamentos referentes a saneamento básico;
- deliberar sobre os contratos que criem compromissos financeiros celebrados pelo CNSB.

Estas competências demonstram o caráter centralizador da ação do Conselho, dado pelo controle atribuído.

A execução da Política Nacional de Saneamento Básico é uma atribuição do Departamento Nacional de Obras de Saneamento-DNOS.

Pela descrição do conteúdo deste decreto-lei verifica-se que sua função foi reconhecer juridicamente uma política de saneamento e dar legalidade às ações do Conselho Nacional de Saneamento Básico.

Este decreto-lei foi revogado pela Lei n.5.318, de setembro de 1967, que será analisada em seguida.

Lei n.5.318, de 26 de setembro de 1967

Esta lei vem substituir o Decreto-Lei n.248/67, e apresenta as seguintes alterações em relação à Política Nacional de Saneamento Básico:

O saneamento deve ser encarado sob o ponto de vista da saúde, e por isso a Política Nacional de Saneamento deve ser formulada em harmonia com Política Nacional de Saúde. Neste sentido a Política Nacional de Saneamento compreende abastecimento de água; sua fluoretação e destinação de dejetos; esgotos pluviais e drenagem; controle da poluição ambiental, incluindo lixo, controle de inundações e erosões.

O Conselho Nacional de Saneamento-CONSANE passa a ser vinculado ao Ministério do Interior, com as mesmas finalidades instituídas no Decreto-Lei n.248/67 para CNSB. No entanto, sua composição é alterada e passa a ser constituído de um Conselho Pleno, onde a participação é bem variada tanto a nível dos ministérios quanto de representantes de todos os estados, da Associação Brasileira de Municípios e alguns segmentos da sociedade civil, e uma Comissão Diretora composta por representantes dos Ministérios do Interior, Saúde e Planejamento.

As competências foram assim definidas:

Ao Conselho Pleno: manifestar-se sobre o Plano Nacional de Saneamento-PLANASA; pronunciar-se sobre os critérios que regerão os convênios a serem firmados em decorrência do PLANASA; manifestar-se sobre as medidas destinadas a estimular o aperfeiçoamento e a especialização de pessoal de nível superior, médio e auxiliar, no campo do saneamento. O caráter centralizador, tão acentuado na legislação anterior, não se verifica nesta de maneira tão contundente, na medida em que a composição do Conselho Pleno tem base nacional.

A Comissão Diretora: elaborar o PLANASA, observadas as normas gerais do planejamento governamental; fixar critérios para a delimitação do campo de atuação dos órgãos executores do PLANASA; orientar a elaboração orçamentária dos órgãos executores do PLANASA; incentivar as providências necessárias ao estabelecimento dos convênios de saneamento; estabelecer critérios de prioridade para obras de saneamento básico, preferencialmente financiadas sob regime de empréstimo; colaborar com estados e municípios na criação de entidades estaduais de saneamento e órgãos municipais autônomos que assegurem a operação e administração dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotos sanitários.

Ao contrário do Conselho Pleno, a Comissão Diretora, de composição apenas ministerial, tem atribuições de caráter centralizador, na medida em que vai induzindo a formação de um sistema de atendimento ao saneamento num modelo concentrador de poderes.

A execução do PLANASA, segundo a legislação, será feita preferencialmente por intermédio de convênios que promovam a vinculação de recursos dos órgãos interessados de âmbito federal, estadual e municipal.

A partir do sistema montado por esta legislação criaram-se as empresas estaduais de saneamento, que ficaram atreladas aos recursos e normatização do governo federal, especificamente o BNH/SFS.

3.2.4 Transportes Urbanos e Sistema Viário

Lei n.6.261, de 14 de novembro de 1975

É a partir desta lei que se estrutura a nível federal o Sistema Nacional de Transportes Urbanos, criando a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos para promover e coordenar a implantação da Política Nacional dos Transportes Urbanos, em articulação com o órgão responsável pela coordenação da política urbana nacional. Esta empresa, quando de sua criação, estava vinculada ao Ministério dos Transportes.

O Sistema Nacional dos Transportes Urbanos compreende o conjunto dos sistemas metropolitanos e municipais nas áreas urbanas, vinculados à execução das políticas nacionais dos transportes e do desenvolvimento urbano.

O Sistema metropolitano e municipal compreende:

- a infra-estrutura viária expressa e as de articulação com os sistemas viários federal, estadual e municipal;
- os sistemas de transportes públicos sobre trilhos (metrô, ferrovia de subúrbio), sobre pneus, hidroviários e de pedestres operados nas áreas urbanas;
- conexões intermodais de transportes, tais como estacionamentos e terminais;
- estrutura operacional abrangendo o conjunto de atividades e meios estatais de administração, regulamentação, controle e fiscalização que atuam diretamente no modo de transportes, nas conexões intermodais e nas infra-estruturas viárias e que possibilitam o seu uso adequado.

Pelo descrito, percebe-se que o governo federal trouxe para si atribuições de nível metropolitano e municipal, já que a EBTU é a entidade promotora e coordenadora da implantação da política de transportes urbanos. Além desta atribuição, compete à EBTU:

- promover e coordenar o esquema nacional de elaboração, análise e implementação dos planos diretores de transportes metropolitanos e municipais urbanos;
- gerir o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos, que é uma subconta do Fundo de Desenvolvimento Urbano;
- opinar quanto à prioridade e à viabilidade técnica e econômica de projetos de transportes urbanos;
- promover e realizar o desenvolvimento da tecnologia de transportes urbanos;
- promover a implantação de um processo nacional de planejamento dos transportes urbanos, como instrumento de compatibilidade das políticas metropolitanas e locais dos transportes urbanos com o planejamento integrado de desenvolvimento das respectivas regiões metropolitanas ou áreas urbanas, bem como com a Política Nacional de Transportes e Desenvolvimento Urbano

Como se vê, a EBTU é o órgão central responsável pela agenda do governo no tocante ao transporte urbano e sistema viário em todos os níveis de governo. Para isso é criado o FDTU, sob a competência da EBTU, destinado a prover recursos para execução da Política Nacional de Transportes Urbanos. Integram recursos do FDTU:

- 75% da parte da União no adicional do IULCLG; 0,5% do adicional do TRU, além dos 35% da quota da União na TRU; recursos dos estados, territórios e Distrito Federal transferidos ao Fundo, mediante convênios ou acordos; créditos orçamentários e adicionais da União destinados à execução dos investimentos em transportes urbanos ou cobertura de custos operacionais; recursos oriundos de programas especiais; recursos provenientes de contratos; convênios e ajustes.

Este Fundo durante um longo período foi suficiente para que o governo federal, através da EBTU, implementasse vários programas expressos na Política Nacional de Transportes Urbanos por ela traçada. Com a crise econômica do início dos anos 80, este Fundo deixa de existir e a composição de recursos que a EBTU passa a ter é proveniente de recursos externos.

O objetivo desta lei, além do reconhecimento jurídico que propiciou, foi montar um aparato institucional para o setor de transporte urbano, que experimentava total desconexão a despeito das demandas que se verificavam nos centros urbanos brasileiros. A partir de sua promulgação, o Estado se julga juridicamente amparado para implementar uma Política Nacional de Transportes Urbanos polarizada quanto ao seu gerenciamento a nível federal em articulação com os governos estaduais.

Lei n.7.418, de 16 de dezembro de 1985

Institui o vale-transporte, regulamentado pelo Decreto n.92.180, de 19/12/85. O vale-transporte funciona como um subsídio ao valor da tarifa do transporte coletivo urbano, onde os beneficiários são os trabalhadores em geral e os servidores públicos federais.

O vale-transporte não tem natureza salarial, nem pode ser incorporado à remuneração dos trabalhadores, não constitui base de incidência de contribuição previdenciária ou do FGTS, assim como está isento de Imposto de Renda para o trabalhador. Quanto ao empregador, poderá deduzir do Imposto de Renda valor equivalente à aplicação da

alíquota cabível do IR sobre o valor das despesas comprovadamente realizadas, no período-base, da concessão do vale-transporte.

A concessão deste benefício deve cobrir os deslocamentos necessários do trabalhador no percurso residência-trabalho e vice-versa.

A isenção do IR ao empregador que proporcionar o uso do vale-transporte também se estende àqueles que propiciarem, por meios próprios ou contratados, em veículos adequados ao transporte coletivo, o deslocamento integral de seus trabalhadores.

O vale-transporte será custeado pelo empregado, o equivalente a 6% do seu salário básico, e pelo empregador, no que exceder a parcela do beneficiário.

3.3 Iniciativas do Congresso Nacional para Regular a Promoção do Desenvolvimento Urbano

Projeto de Lei n.775, de 4 de maio de 1983

Este projeto de lei tem origem no anteprojeto elaborado em 1982 pela Secretaria Executiva do CNDU e aprovado pela Resolução n.18, de 22/2/83. Dispõe sobre os objetivos, os instrumentos e a promoção do desenvolvimento urbano. Neste período de sua aprovação enquanto anteprojeto, inicia-se uma ampla discussão nacional, suscitando polêmicas nos vários setores representativos da sociedade brasileira, em especial pelos agentes imobiliários que atuam no ordenamento das cidades.

Em março de 1983, o ministro do Interior enviou ao presidente da República o projeto de lei sobre o desenvolvimento urbano, acompanhado de pareceres elaborados pelos juristas Hely Lopes Meirelles e Miguel Reale.

Em maio de 1983 é encaminhada à Câmara dos Deputados mensagem do presidente da República, acompanhada de exposição de motivos do ministro do Interior onde este aponta "a dificuldade do Poder Público em acompanhar o acelerado crescimento urbano que se manifesta pelo desordenado processo de ocupação do solo e pela carência de equipamentos urbanos e comunitários" (9). Isto se deve à insuficiência de instrumental jurídico, que, como a própria exposição de motivos atesta, não acompanhou as profundas transformações da realidade urbana. Este projeto de lei procura trazer para a administração pública condições efetivas de atuação no meio urbano. Nesta época, repetem-se as discussões e debates, ocorrendo intensa repercussão na imprensa sobre a matéria regulada no projeto de lei.

Na Câmara dos Deputados, já como Projeto de Lei n.775, é distribuído às Comissões de Constituição e Justiça e do Interior, para o recebimento de emendas.

Na Comissão de Constituição e Justiça, o deputado Bonifácio de Andrade, como relator do projeto, apresentou parecer arguindo inconstitucionalidade de certos aspectos do Projeto e ofereceu substitutivo alterando substancialmente o sentido da proposta inicial.

Foram ainda apresentadas várias emendas por outros deputados, onde se ressalta o voto do deputado Nilson Gibson, que atestou pela total

(9) Exposição de Motivos n.12, de 9 de março de 1983, do Ministério do Interior.

inconstitucionalidade da matéria, e o do deputado João Gilberto, que, em voto separado, procurou reintroduzir elementos importantes do projeto original que haviam sido suprimidos.

Em 26 de junho de 1984, a Comissão de Constituição e Justiça aprovou substitutivo ao Projeto de Lei n.775/83, incorporando as emendas propostas no voto em separado dos deputados João Gilberto e Lúcio Alcântara.

Posteriormente, o deputado Raul Ferraz, relator do projeto na Subcomissão Especial para Áreas Metropolitanas, Urbanização e Habitação da Comissão do Interior, apresenta parecer sobre o projeto de lei e apresenta novo substitutivo. O CNDU, via Secretaria da Comissão especial nº 01, analisa através do relatório do conselheiro Alaor Caffé os vários substitutivos. A apreciação feita pelo CNDU opta pelo substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça, incluindo as emendas do deputado Lúcio Alcântara, por apresentar "melhores condições para aprovação pelo Congresso Nacional" (10). Neste período, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano, a lei de desenvolvimento urbano volta a ser notícia de jornal. Em matéria publicada pela Folha de S.Paulo em 15 de janeiro de 1986, o ministro da referida pasta informa que pretendia retirar o Projeto de Lei n.775/83 da Câmara Federal para apresentar algumas modificações. Em posterior pronunciamento, porém, declarou manter contatos com a Câmara no sentido de que o projeto de lei fosse aprovado ainda em 1986.

Com a reforma ministerial ocorrida em fevereiro de 1986, há uma mudança na condução do Ministério com a troca de ministros.

(10) Conclusões da Comissão Especial n.1, instituída pela Resolução n.37, de 14 de maio de 1986, do CNDU.

Passada a promulgação da nova Constituição, os projetos de lei que tramitavam no Congresso Nacional perderam sua validade. Com isto, o Projeto de Lei n.775/83 deixa de tramitar, mas o deputado Raul Ferraz, ao apresentar o Projeto de Lei n.2.191/89, que dispõe sobre a mesma matéria, incorporou-o, adequando-o à nova ordem constitucional.

Analisando-se o Projeto de Lei n.775, verificam-se inovações com a introdução de mecanismos jurídicos que respaldam a função social da propriedade, através de normas de controle do uso do solo e das construções, via:

- desvinculação do direito de propriedade do direito de construir;
- edificação ou utilização compulsória;
- direito de preempção;
- direito de superfície;
- usucapião especial;
- tributação progressiva e regressiva da terra urbana;
- estímulo à participação comunitária.

No que diz respeito aos objetivos pretendidos, o principal é o de coibir os abusos e as especulações em torno da terra urbana através do entendimento dado pelo Projeto de Lei ao direito de propriedade, que procura beneficiar as populações de menor renda. Também é importante objetivo o de corrigir distorções do crescimento urbano, procurando evitar a excessiva concentração urbana. Para tanto, este projeto de lei surge como um instrumento necessário ao planejador das grandes cidades, onde o reordenamento das cidades passará pelo adequamento dos investimentos públicos segundo os objetivos do desenvolvimento urbano proposto. Por fim ressalta-se o objetivo de melhoria da qualidade de vida nas cidades, a ser alcançado mediante a distribuição espacial da

população e das atividades econômicas com vistas à estruturação do sistema nacional de cidades.

Particularizando as características desse projeto de lei, destaca-se a inovação da criação de um estatuto jurídico próprio para as cidades, que reflete as relações urbanas do Brasil de hoje e a possibilidade de criar novos instrumentos para habilitar os prefeitos e demais administradores urbanos a melhor orientar o crescimento das cidades, bem como corrigir as distorções existentes, ou que venham a ocorrer. Essas correções poderão se dar via o direito de superfície, parcelamento, edificação, utilização compulsória e direito de preempção, que são algumas das novas figuras que o projeto introduz.

Outro aspecto fundamental do Projeto é a explicitação do preceito constitucional da função social da propriedade, expresso na oportunidade de acesso à propriedade urbana e à moradia, na justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização, na correção das distorções da valorização da propriedade urbana, na regularização fundiária com urbanização específica de áreas ocupadas por população de baixa renda e pela adequação do direito de constituir as normas urbanísticas.

Com relação à preservação do patrimônio urbanístico, artístico, arqueológico e paisagístico, o benefício se deu através do estabelecimento de condições para transferência do direito de construir de um terreno para outro, o que vale também para implantação de equipamentos urbanos e comunitários.

Finalizando as características apresentadas pelo Projeto de Lei, tem-se a participação do cidadão, das associações comunitárias e do Ministério Público na fiscalização do cumprimento dos preceitos

estabelecidos no projeto de lei, em normas federais, estaduais e municipais pertinentes ao urbanismo. Assim, qualquer um dos citados poderá impetrar ação para impedir a ocupação ou uso do imóvel urbano em desacordo com as normas urbanísticas.

São as seguintes as diretrizes expressas no Projeto de Lei:

- ordenar a expansão dos núcleos urbanos;
- prevenção e correção das distorções do crescimento urbano;
- contenção da excessiva concentração urbana;
- adequação da propriedade imobiliária urbana à sua função social;
- controle do uso do solo, evitando a utilização inadequada dos imóveis urbanos e a deteriorização das áreas urbanizadas;
- adequação dos investimentos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, especialmente quanto ao sistema viário, habitação e saneamento;
- adequação da política fiscal e financeira aos objetivos do desenvolvimento urbano;
- recuperação pelo Poder Público, dos investimentos de que resulte a valorização dos imóveis urbanos;
- incentivo à participação individual e comunitária no processo de desenvolvimento urbano;
- estímulo à participação da iniciativa privada na urbanização.

Para alcançar as diretrizes traçadas, introduziram-se novos instrumentos jurídicos, no sentido de respaldar e assegurar tais diretrizes. Dentre estes novos princípios jurídicos, o direito de superfície e o direito de preempção foram os que suscitaram maiores polêmicas, principalmente pelos especuladores de terra.

No direito de superfície, admite-se a existência de uma propriedade e a edificação distinta da propriedade do solo, ou seja, superposição de domínios no mesmo terreno. Para tanto, o proprietário do terreno concederá a outro o direito de construir em seu terreno, por prazo determinado, mediante escritura pública.

No direito da preempção, há o estabelecimento de uma preferência peculiar ao Poder Público e só será utilizado quando o proprietário quiser vender seu terreno. Portanto o município tem preferência na aquisição de terrenos localizados em áreas delimitadas em lei municipal, com base no plano de uso do solo. Esta figura do direito urbano possibilita ao Estado ser um agente regulador do preço da terra na medida em que o poder público constitua seu banco de terras.

Outro instrumento apresentado no Projeto de Lei para assegurar os objetivos e as diretrizes nele contidos refere-se ao parcelamento, edificação ou utilização compulsória, onde se permite a utilização de glebas ou terrenos, situados em áreas já dotadas de equipamentos urbanos e comunitários, que estão sendo mantidos ociosos por seus proprietários. Este instrumento só poderá ser aplicado em áreas previamente determinadas em lei municipal que fixará, também, as condições e prazo para sua execução. Quando esgotado o prazo, os terrenos poderão ser desapropriados e ofertados a terceiro que se comprometa a cumprir a obrigação estabelecida. Vê-se que a finalidade deste instrumento é maximizar os equipamentos urbanos e comunitários existentes em áreas vazias.

Outro ponto que tem suscitado discussões neste Projeto de Lei é o referente ao direito de propriedade, direito este tão "resguardado"

principalmente pelos proprietários de terra especuladores que "esquecem" a função social que a terra deve cumprir.

Segundo Hely Lopes Meirelles, no campo urbanístico, a função social da propriedade está ligada evidentemente às necessidades do desenvolvimento urbano, com vistas a atingir seu objetivo primordial, que é a melhoria da qualidade de vida do homem na cidade. Assim, a atividade urbanística do Poder Público encontra na função social da propriedade o seu fundamento para impor as medidas legais e administrativas necessárias à boa ordenação do território e à obtenção do maior bem para o maior número de gente.

As críticas feitas ao Projeto de Lei de que ofende o direito de propriedade, garantido no art. 153, parágrafo 22 da Constituição Federal são para Eros Grau um argumento que encontra raízes em descabido preconceito ideológico. As disposições contidas no projeto, ao contrário do que se tem afirmado, em nada comprometem o instituto da propriedade privada.

Acompanhando a idéia de Meirelles, Graus diz que "o fenômeno da urbanização está estreitamente vinculado aos mecanismos de desenvolvimento econômico, constituindo-se mesmo entre ambos um processo de causação circular acumulativa, onde causa e efeito se confundem - do que resulta a conclusão de que dar concreção ao princípio da função social da propriedade urbana é dar atendimento à aspiração de promoção do desenvolvimento econômico e atenção devida ao ideal de justiça social" (11).

(11) GRAU, E. op. cit., p. 132.

Para avaliar a necessidade da aprovação deste Projeto de Lei, é necessário fazer algumas considerações a situação do atual instrumental jurídico brasileiro.

Considerando que a atualização do instrumental jurídico é urgente e indispensável, já que a maior parte da população brasileira deixou de ser rural para se tornar urbana, acarretando profundas repercussões culturais e socioeconômicas; considerando a distância entre os mecanismos jurídicos disponíveis e a realidade urbana, evidenciada pela época da elaboração do Código Civil (1916), época em que o Brasil tinha pouco mais de 4 milhões de pessoas vivendo em cidades; considerando ainda que as situações jurídicas reguladas no Código Civil refletem a predominância da sociedade rural de então; há que se impor, agora, a atualização e criação de instrumentos jurídicos que possam servir à sociedade complexa, urbana e industrial de hoje, pois por falta de leis próprias as relações urbanas vêm sendo regidas por uma legislação civil de índole predominantemente rural.

Neste sentido, o Projeto de Lei de desenvolvimento urbano, ao atualizar e criar novas disposições legais, faz um esforço inovador e progressista para obter uma legislação adequada à nova realidade urbana, e no entanto sabe-se que é tímido e não prospera na direção de implementação de uma reforma urbana, que a realidade social de nossos dias está a reclamar.

Projeto de Lei n.2.191, de 9 de abril de 1989b

Depois de zerados os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional com o advento da promulgação da Constituição Federal em

outubro de 1988, o deputado Raul Ferraz apresenta este Projeto de Lei, que em resumo se consubstancia no Projeto n.775/83, que então tramitava na Câmara Federal, com as incorporações e adaptações dos novos dispositivos constitucionais.

Este projeto encontrava-se em discussão nas Comissões de Constituição e Justiça e de Desenvolvimento Urbano, Interior e Índio, a qual retomou o debate a nível de audiências públicas, conforme prevê o dispositivo constitucional art. 58, parágrafo 2º, II.

Em anexo, apresenta-se um quadro comparativo entre o Projeto de Lei n.775 e o n.2.191 face ao quadro constitucional vigente.

Novos Projetos de Lei: n.181/89 e n.4.024/89

Em junho de 1989, foi apresentado pelo senador Pompeu de Souza o Projeto de Lei n.181/89, intitulado Estatuto da Cidade, que procura regulamentar o artigo 182 da Constituição Federal que trata da política de desenvolvimento urbano, além de repor os artigos constitucionais referentes à instituição de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Em novembro do mesmo ano, o deputado federal Antônio Brito apresenta o Projeto de Lei n.4.024/89, dispondo sobre a promoção, a política e o CNDU, e propõe a criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. Este Projeto de Lei foi anexado ao Projeto de Lei n.2.191/89, visando maior aproveitamento das questões por ele apresentadas.

Em virtude da importância e do ritmo do desenvolvimento urbano do País, é urgente que se aprove uma lei regulamentando uma Política

Nacional Urbana. No entanto, com o encerramento do mandato federal em fins de 1989, os projetos de lei que tramitavam pelo Congresso Nacional prescreveram. Com isto, estamos no limiar do século XXI sem uma lei que discipline o desenvolvimento urbano.

CAPÍTULO IV - CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES

No presente trabalho procurou-se evidenciar como se configurou o padrão de intervenção do governo federal sobre algumas questões urbanas.

No primeiro capítulo buscou-se realizar esta tarefa através de uma análise descritiva da estrutura organizacional das diversas instituições federais relacionadas com o meio urbano, atentando para seus graus de complexidade e de centralidade.

Conclui-se que entre 1964 e 1986 houve significativa expansão deste aparato institucional, com crescente grau de complexidade, a despeito das constantes transformações e reformas que sofreu.

Neste período, os problemas urbanos também se agravaram e se complexificaram, exigindo respostas rápidas e integradas, ou seja, um aparato institucional articulado e ágil. No entanto, o aparato estatal que se constituiu, embora amplo, apresentou-se desarticulado (sobretudo entre os quatro setores aqui estudados) onde o grande grau de autonomia de uma de suas instituições - o BNH - subordinou as demais.

Um ponto importante a destacar diz respeito à formação técnico-gerencial do quadro funcional destes órgãos, através de cursos de especialização em planejamento urbano e áreas correlatas, além do incentivo financeiro a núcleos de formação a nível de pós-graduação em algumas universidades brasileiras e programas de financiamento - bolsas de estudo - de projetos de dissertação e teses.

O agravamento dos problemas sociais, em particular no meio urbano, neste período, influenciou a ação pública no sentido de "minimizar" tais problemas, muito mais como uma forma de controlar os conflitos

sociais do que de superar os desequilíbrios sociais que caracterizam a economia brasileira (1). Além disto, a intervenção do Estado na área urbana, em geral, subordinou-se às exigências econômicas impostas pelas diferentes etapas do desenvolvimento capitalista (2).

A despeito do discurso oficial sobre o resgate da dívida social, que levou a importantes modificações no aparato estatal no advento da Nova República, a partir de 1986-87, assistiu-se à desmontagem de várias das instituições que estavam voltadas para a atividade urbana, refletindo a total subordinação da ação do Estado à nova prioridade, qual seja, a estabilização da economia.

No segundo capítulo, a análise desenvolvida teve sua tônica nos graus de adequação e articulação das políticas setoriais urbanas frente à política econômica do governo central. Procurou-se demonstrar o caráter subordinado daquelas políticas setoriais, quer devido à centralização do processo decisório, quer devido ao modelo de financiamento adotado.

A centralização do processo decisório tornou-o impermeável à influência da sociedade civil e vulnerável à representação de interesses corporativos do setor privado (promovendo a chamada privatização do Estado) e a fisiologismos políticos de toda a espécie.

O modelo de financiamento adotado assentava-se na auto-sustentação financeira - que se caracteriza pela cobertura dos custos operacionais e de investimentos pelas tarifas e por recursos de fundos parafiscais.

(1) Ver a respeito SILVA, F.R., op. cit., p. 73.

(2) Por exemplo, os investimentos em infra-estrutura urbana como suporte à complementação da base industrial, dentre os objetivos do II PND e posteriormente a utilização das empresas estatais, particularmente as que atuam no meio urbano, como captadoras de recursos externos, diante do estrangulamento financeiro decorrentes do endividamento externo.

Esta forma de financiamento possui a característica perversa de - em momentos de crise econômica, quando aumenta a demanda por serviços públicos - reduzir a capacidade de gasto por parte do Estado. Ou seja, há um movimento assimétrico da demanda por recursos e sua oferta ao longo do ciclo econômico.

Esta forma de financiamento das políticas públicas, na medida em que utilizou os recursos orçamentários de modo residual, colaborou para a má distribuição dos benefícios entre as diversas classes e frações de classes sociais, penalizando os estratos de renda mais baixa.

Com isto, foram demonstrados os limites que a excessiva centralização político-institucional e a lógica da auto-sustentação financeira impuseram à efetividade social das políticas setoriais urbanas. O padrão de intervenção do Estado revelou-se, assim, incapaz de responder de forma equitativa às demandas sociais mais prementes da população brasileira, pressionada pelo ritmo de crescimento urbano do País e agravada pelos desequilíbrios regionais.

O capítulo terceiro, a partir do levantamento do aparato normativo que deu sustentação à intervenção do Estado no meio urbano, permitiu que se desenhasse o padrão desta intervenção. Permitiu também demonstrar o caráter centralizador e pouco democrático deste aparato, evidenciado no extenso número de normas jurídicas produzidas pelo Poder Executivo, substituindo de forma exagerada a função do Congresso Nacional.

A despeito desta centralização e do extenso aparato normativo produzido, este se mostrou pouco eficaz na medida em que visava muito mais rever prioridades, alterar programas e redesenhar a organização institucional de maneira "ad hoc", do que regulamentar uma política

social de longo prazo com objetivos e metas preestabelecidas, evidenciando-se assim a falta de organização da atividade planejadora no País, no período analisado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

a) Textos Básicos

- ARRANCHES, Sérgio. Os despossuídos: crescimento e pobreza no País do milagre. São Paulo, Zahar, 1986, 93 p.
- ALMEIDA, W.J.M. de. Abastecimento de água à população urbana: uma avaliação do Planasa. Rio de Janeiro, (37) IPEA, 1975. (Coleção Relatórios de Pesquisa)
- ANDRADE, Luis A.G. de. Política Urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política. Estudos CEBRAP, São Paulo, (18):108-148, out/dez. 1976.
- ANDRADE, T.A. e SANTOS, R.A.Z.V. dos. Eficácia da Institucionalização de Regiões Metropolitanas no Brasil: análise da evolução dos serviços de saneamento. Revista Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 1 (17):93-120, abr. 1987.
- BARAT, Josef. Notas sobre o planejamento urbano no Brasil. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, 28(4):46-108, out./dez. 1974.
- , Questão institucional e financiamento dos transportes urbanos no Brasil: o caso da Região Metropolitana de São Paulo. Cadernos FUNDAP - Transportes Coletivos Urbanos, São Paulo, (2):10-27, jun./1986.
- , Transportes Urbanos no Brasil: Diagnóstico, Avaliação e Perspectivas. In Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano, Brasília, mimeo, nov./1984.

- BERNARDES, Lysia V. Política Urbana: uma análise da experiência brasileira. *Boletim Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, 1(1):83-119, jan./abr. 1986.
- BIER, Amaury G. et alii. A crise do saneamento no Brasil: reforma tributária, uma falsa resposta. *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 18(1):161-196, abr. 1988.
- BRAGA, J.C. e AGUNE, A.C. Os transportes na política econômica: Brasil 1956-79. In: *I Seminário Latino Americano de Políticas Públicas*. São Paulo, FUNDAP/CLACSO, dez. 1979, 81 p.
- CANO, Wilson. Cuestion regional y urbanización en el desarrollo Económico Brasileño. *Estudios Territoriales*, (33):13-33, 1990.
- CINTRA, A.O. e HADDAD, P.R. (org.) *Dilemas do Planejamento Urbano e Regional do Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978, 253 p.
- COSTA, Walter P. O saneamento básico no Brasil, da década de 40 à 80. *Revista de Engenharia Sanitária*, Rio de Janeiro 22(1):8-25, jan./mar. 1983.
- COUTINHO, Luciano. *Estrutura e Gênese da Administração Pública de São Paulo: administração descentralizada do setor público estadual - Saneamento Básico*. São Paulo, FUNDAP/FINEP, 1978.
- DAVIDOVITCH, Fany. *Urbanização Brasileira: Tendências, Problemas e Desafios*. Espaço e Debates, São Paulo, (13):12-29, 1984.
- DRAIBE, S.M. *Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil - 1930-60*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, 399 p.
- FAGNANI, Eduardo et alii. *Recessão e financiamento das políticas sociais*. Texto para discussão nº 7. São Paulo, FUNDAP, 1986, 72 p.

- , Financiamento do transporte coletivo urbano no Brasil. Cadernos FUNDAP - Transportes coletivos urbanos, São Paulo, (12):36-64, jun./1986.
- , O Perfil de Intervenção Governamental no Saneamento Básico: Principais Dilemas em São Paulo. São Paulo, FUNDAP, 1983.
- , Pobres Viajantes, Estado e Transporte Coletivo Urbano, Brasil e Grande São Paulo 1964-84. Campinas, (Dissertação de Mestrado), IFCH/Unicamp, dez./1985, 447 p.
- FRANCISCONI, J.G. e SOUZA, M.A. A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Estudos e Proposições Alternativas. Brasília, IPEA/IPLAN, 1976.
- GRAU, Eros. Planejamento Econômico e Regra Jurídica. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1978, 262 p.
- , A Constituinte e A Constituição que Teremos. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1985, 84 p.
- , Direito Urbano. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1983, 151 p.
- , Direito, Conceitos e Normas Jurídicas. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1988, 204 p.
- , Elementos do Direito Econômico. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1981, 144 p.
- GUIMARÃES, A.S.P. e SEIXAS FILHO, F.C. O saneamento no Brasil: situação atual e propostas de solução, mimeo, set./1987.
- JAGUARIBE, Hélio et alii. Brasil 2000: Para Um Novo Pacto Social. 3ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, 196 p.
- LESSA, Carlos. Quinze anos de política econômica. Cadernos Unicamp. Campinas, Unicamp, (4), 1975, 158 p.

- , A estratégia de desenvolvimento 1974/78 - Sonho e Fracasso, Rio de Janeiro, Tese para concurso de Professor Titular, FEA/UFRJ, 1978, 291 p.
- MARICATO, Erminia, Política Habitacional no Regime Militar e do Milagre Brasileiro à Crise Econômica, Petrópolis, Vozes, 1987, 96 p.
- MARTINE, George, The nature and impacts of population redistribution policies in Brasil "Project BRA/87/006-ILO/UNDP/IPLAN", Preliminary Draft, mimeo, jan./1989, 31 p.
- MEIRELLES, Helly L., Direito Administrativo Municipal, 13 ed., São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1987, 745 p.
- NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS - Instituto de Economia - Brasil 1985: Relatório sobre a Situação Social do País, Campinas, Ed. Unicamp, v. 1, 1986, 341 p.
- , v. 2, 1987, 341 p.
- PESSOA, Álvaro, (org), Direito do Urbanismo: uma visão sócio-jurídica, Rio de Janeiro, IBAM, 1981, 227 p.
- FIGUEZANE, Pedro M., Elementos de Direito Urbanístico, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1981, 71 p.
- SCHMIDT, Benício V. e FANET, R.L., A Questão Urbana, Rio de Janeiro, Zahar, 1986, 95 p.
- SCHMIDT, Benício V., O Estado e a Política Urbana no Brasil, Porto Alegre, Ed. Universidade, UFRGS, LAFM, 1983, 213 p.
- , A presença do Estado nas grandes cidades, Espaço e Debates, São Paulo, (13):84-102, 1984.
- SILVA, P.L.B., Políticas e perfis de intervenção em atenção à saúde no Brasil: elementos para análise da ação estatal, Cadernos FUNDAP, São Paulo, (16):71-81, jul./1983.

- TOLOSA, Hamilton. Política urbana e redistribuição da renda. In: TOLEDO, A.H.P. de e CAVALCANTI, M. (org.). Planejamento Urbano em Debate. São Paulo, Cortez e Moraes, 1978, p. 19-46.
- VALADARES, Lícia P. Petit Guide de la Recherche Urbaine au Bresil. Rio de Janeiro, IUPERJ, Série Especial nº 1, set./1988.
- VIANA, Marco Aurélio. Comentários à Lei Sobre Parcelamento do Solo Urbano. São Paulo, Saraiva, 1984, 173 p.

b) Documentos Governamentais

- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/ BNH - Linhas de Financiamento, 2ª ed. Rio de Janeiro, 1977.
- BIRD/Urban Projects Division - Brazil Urban Strategy Paper. Report nº 5586a. Brasil jun./1985.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL/INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL DA UFRJ. O SFH: evolução e impactos sobre o setor habitacional. Rio de Janeiro, Relatório final de pesquisa, set. 1988.
- FINEP/GAP. Habitação Popular/Inventário da Ação Governamental. Rio de Janeiro, mimeo, 1983.
- , Habitação Popular/ Inventário da Ação Governamental - Complementação 1984-86. Rio de Janeiro, mimeo, 1988.
- IFEA/IPLAN. As Políticas Federais de Desenvolvimento Urbano em 1987. In: Acompanhamento de Políticas Públicas. Brasília, nº 5, mimeo, 1988.

-----, Para a década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas, Brasília, nº 3, 1989.

Ministério do Interior:

MINISTÉRIO DO INTERIOR, Manual do Programa de Ação Concentrada, Brasília, 1970.

MINTER/CNDU, Zoneamento industrial em áreas críticas de poluição, comentários à Lei nº 6803/80, Brasília, s/d.

-----, Estudos e Propostas para a Organização Territorial e Desenvolvimento Urbano no Brasil, Brasília, Documento de Estudo nº 1, 1981.

-----, Política Nacional de Desenvolvimento Urbano para o período 1980-85, Res. nº 03/79, Brasília, 1982.

-----, Resoluções 1979/81, Brasília, 1982.

-----, Resoluções 1982/84, Brasília, 1985.

-----, Políticas de Desenvolvimento Urbano no Brasil: dilemas e desafios, Brasília, 1984.

Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente:

MDU/CNDU, Legislação de interesse urbanístico, Brasília, 1985.

MDU/SFH, Relatório final do GTR/SFH, Brasília, 1986.

MINISTÉRIO DA HABITAÇÃO, URBANISMO E MEIO AMBIENTE, Relatório do Simpósio Nacional de Desenvolvimento Urbano, Brasília, abril 1988.

Ministério dos Transportes:

MT/EBTU/GEIPOT - La acción gubernamental de los transportes urbanos en el Brasil in: Anais da reunião de transporte andina, Medellín, 1980.

Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica:

Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG/1964-66.

Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social/1967-76.

Plano Estratégico de Desenvolvimento - PED/1968-70.

I Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND/1972-74.

II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND/1975-79.

III Plano Nacional de Desenvolvimento - III PND/1980-85.

Secretaria Especial de Planejamento da Presidência da República - SEPLAN/PR:

I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República - I PND/NR/1986-89.

Presidência da República:

Conselho de Desenvolvimento Social - Principais Decisões (normas e programas) para o Plano Nacional de Saneamento - Nova Sistemática, 1975.

Senado Federal:

Prodasen - listagem da legislação urbanística, 1989.

Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, 1988, 292 p.

A N E X O

I. APRESENTAÇÃO

Este ementário tem por objeto relacionar a legislação urbana existente a partir de 1964 até 1989. Seu objetivo específico é o de conhecer a evolução desta legislação, no que diz respeito a desenvolvimento urbano, habitação, saneamento, transportes e sistema viário e proteção ambiental, e a ação normativa do poder público em torno destes temas.

Como fonte de informação para elaboração do trabalho, contou-se com listagem de instrumentos jurídicos fornecida pela PRODASEN - Processamento de Dados do Senado e outras fontes secundárias. A seleção das leis, decretos e demais normas jurídicas procurou evidenciar aquelas de âmbito mais geral, e as de âmbito específico somente quando abordam questões de interesse do Estado de São Paulo.

Este ementário compõe-se de 5 (cinco) partes: Desenvolvimento Urbano, Habitação, Saneamento, Transporte e Sistema Viário e Proteção Ambiental. A primeira, que contém 70 instrumentos jurídicos, subdivide-se em:

I - Planos de Desenvolvimento, abordando apenas os planos nacionais que tratam da questão urbana;

II - Aparato Institucional, relaciona a legislação que cria os órgãos públicos de sustentação ao Desenvolvimento Urbano, além dos Fundos que dão suporte financeiro as suas ações;

III - Legislação Urbanística, este item compreende parcelamento do solo, direito de propriedade, uso e ocupação do solo, organização regional, e resoluções CHOU.

A segunda - Habitação - aponta 219 instrumentos jurídicos, emanados do Congresso Nacional e do Poder Executivo, como as resoluções provenientes do BNH e CEF.

A terceira parte - Saneamento - contém 16 instrumentos jurídicos, e trata especialmente da política nacional de saneamento e seus recursos financeiros.

A quarta - Transporte e Sistema Viário - descreve 38 instrumentos jurídicos, que institui o aparato institucional do setor transportes e as leis de disciplinamento dos planos e políticas.

Por fim, a última parte trata da Proteção Ambiental, que conta com 31 instrumentos jurídicos.

Para maior compreensão deste ementário, a leitura deve ser feita conhecendo o tipo de instrumento jurídico, a data de sua publicação, e a ementa respectiva.

DESENVOLVIMENTO URBANO

Planos de Desenvolvimento

- . Ato Complementar n. 43, de 29 de janeiro de 1969
Ementa: Dispõe sobre a elaboração de Planos Nacionais de Desenvolvimento e Orçamento Plurianual de Investimentos. Modificações feitas pelo Ato Complementar n. 76, de 21/10/69 e Ato Complementar n. 9, de 11/12/70.
- . Portaria / MINTER n. 214/69
Ementa: Institui o Programa de Ação Concentrada - PAC
- . Lei n. 5727, de 4 de novembro de 1971*
Ementa: Aprova o I Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND, período 1972-74.

- . Decreto n. 71.353, de 9 de novembro de 1972.
Ementa: Dispõe sobre o Sistema de Planejamento Federal, constituído pelas atividades planejamento, orçamento e modernização da administração federal.

- . Lei n. 6151, de 4 de dezembro de 1974.
Ementa: Aprova o II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND, período 1975-79.

- . Resolução n. 01, de 1980 do Senado Federal.
Ementa: Aprova o III Plano Nacional de Desenvolvimento - III PND, período 1980-85.

- . I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República
Ementa: Aprova o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República - I PND-NR, período 1986-89

Anterior a este plano existiram os seguintes planos não aprovados por lei: Plano de Metas 1956-61 - Governo Juscelino Kubistcheck
. Plano Trienal de Desenvolvimento Sócio-Econômico 1963-65 - Governo João Goulart.
. Plano de Ação Econômico do Governo 1964-66 - Governo Castelo Branco.
. Plano Estratégico de Desenvolvimento 1968-70 - Governo Costa e Silva.
. Plano de Ação Concentrada - julho/69 - Governo Costa e Silva.
. Metas e Bases para Ação do Governo de 1970.

Arato Institucional

. Lei n. 4380, de 21 de agosto de 1964.

Ementa: Cria o BNH, Sociedades de Crédito Imobiliário, O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU.

. Decreto n. 59.917, de 30 de dezembro de 1966.

Ementa: Regulamenta o SERFHAU, estabelece suas finalidades e modo de operação, cria o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local e Integrado - FIPLAN.

. Decreto n. 61.124, de 01 de agosto de 1967.

Ementa: Acrescenta dispositivo ao Decreto n. 59.917/66.

. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967

Ementa: Institui a reforma administrativa federal criando o MINTER.

. Decreto n. 74.156, de 6 de junho de 1974

Ementa: Cria a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana - CNPU.

. Lei n. 6093, de 29 de agosto de 1974

Ementa: Cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento - FND

. Lei n. 6256, de 22 de outubro de 1975

Ementa: Cria o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano - FHDU.

. Decreto n. 76.149, de 22 de agosto de 1975

Ementa: Extingue o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU.

. Decreto n. 83.355, de 20 de abril de 1979

Ementa: Cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e extingue a CNPU, passando suas atribuições ao CNDU.

. Decreto n. 83.786, de 30 de julho de 1979

Ementa: Dá nova redação ao artigo 2º do decreto 83.355/79 alterando a composição dos membros do CNDU.

. Decreto n. 84.049, de 3 de outubro de 1979

Ementa: Altera dispositivo do Decreto 83.355/79, ampliando a participação de membros do CNDU.

. Decreto-Lei n. 1754, de 31 de dezembro de 1979

Ementa: Altera a composição financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano - FNDU.

. Decreto-Lei n. 1859, de 17 de fevereiro de 1981

Ementa: Extingue o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano - FNDU.

. Decreto n. 85.762, de 25 de fevereiro de 1981

Ementa: Altera dispositivo do Decreto 83.355/79 ampliando o número de membros do CNDU.

. Decreto n. 85.916, de 15 de abril de 1981

Ementa: Dispõe sobre as atividades da Administração Pública Federal nas Regiões Metropolitanas.

. Decreto n. 91.145, de 15 de março de 1985

Ementa: Cria o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - MDU, dispõe sua estrutura, transferindo-lhe os seguinte órgãos: BNH, CNDU, CONAMA, SEMA, DNOS.

. Decreto n. 91.248, de 15 de maio de 1985.

Ementa: Dispõe sobre a finalidade, estrutura e competência do CNDU.

. Decreto n. 96.075, de 22 de outubro de 1987

Ementa: Dispõe sobre o Ministério da Habitação Urbanismo e Meio Ambiente-MHU em substituição ao MDU, tendo vinculado a sua estrutura, além dos órgãos vinculados ao MDU, a CEF e a EBTU.

. Decreto n. 95.786, de 07 de março de 1988.

Ementa: Altera os artigos 3, 5 e 6 do Decreto n. 91.248/85.

. Decreto-Lei n. 96.634, de 2 de setembro de 1988.

Ementa: Cria o Ministério da Habitação e Bem Estar Social - MBES, extinguindo o MHU. Nesta reformulação o CNDU, CONAMA, SEMA e DNOS voltam a ser vinculados ao MINTER e a EBTU ao Ministério dos Transportes.

. Decreto no. 96.891, de 30 de setembro de 1988

Ementa: Dispõe sobre a estrutura básica do MBES

I. Legislação Urbanística

I.1. Parcelamento do Solo

- . Lei n. 4591, de 16 de dezembro de 1964

Ementa: Dispõe sobre condomínios e incorporações imobiliárias em especial art. 8.

- . Decreto-Lei n. 271, de 28 de fevereiro de 1967

Ementa: Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso do espaço aéreo e outras providências.

- . Decreto n. 62.504, de 8 de abril de 1968

Ementa: Regulamenta o art. 65 da Lei 4504/64 e dá outras providências relativas a desmembramento de imóveis rurais para fins industriais, comerciais e de serviços.

- . Lei n. 6766, de 19 de dezembro de 1979

Ementa: Dispõe sobre parcelamento do solo, requisitos urbanísticos para loteamento, projeto de loteamento, registro do loteamento, sanções penais para os crimes contra a administração pública.

- . Instrução n. 17-B, do Incra sobre parcelamento para chácaras de recreio, de 22 de dezembro de 1980.

- . Constituição Federal do Brasil, de 5 de outubro de 1988

Ementa: Capítulo: IV - dos municípios. O artigo 30, VIII, - trata da competência do município para promover adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo.

Direito de Propriedade

. Lei n. 4132, de 10 de setembro de 1962

Ementa: Trata da desapropriação por interesse social, para promover a justa distribuição da propriedade, condicionando seu uso ao bem-estar social.

. Lei n. 4504, de 30 de novembro de 1964

Ementa: Estatuto da terra - O art. 3º reconhece o direito de propriedade da terra em condomínio sob a forma de cooperativas às entidades privadas, nacionais ou estrangeiras. Art. 63 - prevê grupamentos de lotes em núcleos de colonização e destes em distritos e associação dos parceleiros em cooperativas. Art. 64 - classifica os lotes em parcelas urbanas considerando estes "quando se destinem a construir o centro da comunidade, incluindo as residências dos trabalhadores dos vários serviços implantados no núcleo ou distritos, eventualmente às dos próprios parceleiros, e as instalações necessárias à localização dos serviços administrativos assistenciais, bem como das atividades cooperativas, comerciais, artesanais e industriais".

. Decreto n. 59.428, de 27 de outubro de 1966

Ementa: Regulamenta dispositivos do Estatuto da terra, destacando-se art. 93 e seguintes que tratam do desmembramento de imóveis rurais.

. Decreto n. 62.504, de 8 de abril de 1968

Ementa: Regulamenta art. 65 da Lei 4504/64, sobre desmembramento de imóveis rurais para fins industriais, comerciais e de serviços.

. Lei n. 6602, de 17 de dezembro de 1978

Ementa: Da nova redação a alínea "i" do art. 5. do Decreto-Lei n. 3365, de 21 de junho de 1941 - Lei geral das Desapropriações, com destaque para desapropriações por utilidade pública (art. 5 e alíneas).

. Constituição Federal do Brasil, de 5 de outubro de 1988

Ementa: Capítulo I - dos direitos e deveres individuais e coletivos, o disposto no art. 5 - XXII e XXIII garantem o direito de propriedades quando a mesma atende função social determinada pelo Plano Diretor.

III. Uso e Ocupação do Solo

. Lei n. 6803, de 2 de julho de 1980

Ementa: Dispõe sobre diretrizes para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição através da fixação de requisitos para a instalação, operação e ampliação de estabelecimentos industriais.

. Projeto de Lei n. 775, de 4 de maio de 1983

Ementa: Proposta de lei que trata do desenvolvimento urbano abordando conceitos e novos usos (compulsório, concessão de uso, direito de superfície e de preempção) para o solo urbano.

. Constituição Federal do Brasil, de 5 de outubro de 1988

Ementa: No capítulo II do Título III - Da União, o disposto no art. 20, IX, XIX trata da elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenamento do território e do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e critério de outorga de direito de seu uso.

No capítulo II do título VII - Da Política Urbana, os dois artigos que o compõem (art. 182 e 183) tratam da exigência do Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, caracterização da propriedade para cumprir função social, a utilização de novos instrumentos urbanísticos: parcelamento ou edificação compulsória, imposto predial e territorial progressivo no tempo, desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública, usucapião urbano em áreas de até 250 m².

Projeto de Lei n. 2191, de 9 de abril de 1989

Ementa: Institui, nos termos do art. 182 e 183 da Constituição Federal, a política de desenvolvimento e de expansão urbana, suas diretrizes gerais, seus objetivos e instrumentos básicos.

3.4. Organização Regional

Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969

Ementa: art. 164 - Dispõe sobre o estabelecimento de regiões metropolitanas, para realização de serviços comuns.

Lei Complementar n. 14, de 8 de junho de 1973

Ementa: Estabelece 8 regiões metropolitanas, determina o modelo institucional para as RMs definindo a composição dos Conselhos Consultivo e Deliberativo, bem como suas competências; relaciona os serviços comuns de interesse metropolitano.

Decreto n. 72.800, de 14 de setembro de 1973

Ementa: Dispõe sobre a destinação de recursos dos fundos especiais federais de apoio a infra-estrutura urbana nas diferentes regiões e a realização de financiamentos ou prestações de garantia pelas instituições financeiras federais.

Lei Complementar n. 20, de 1 de junho de 1974.

Ementa: Dispõe sobre a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro e cria a Região Metropolitana do Grande Rio

Lei Complementar n. 27, de 3 de novembro de 1975.

Ementa: Altera a redação do artigo 2 da Lei Complementar n. 14/73, modificando a composição dos dois Conselhos.

Constituição Federal do Brasil, de 5 de outubro de 1988

Ementa: O artigo 25, parágrafo 3. - atribui competência aos Estados para mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, e microrregiões para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

2.3.5. Resoluções do CNBU

Resolução n. 3, de 11 de setembro de 1979

Ementa: Política Nacional de Desenvolvimento Urbano para o período de 1980-85.

Resolução n. 4, de 11 de setembro de 1979

Ementa: Diretrizes para a programação anual do FNDU

Resolução n. 5, de 4 de setembro de 1979

Ementa: Diretrizes e Estratégia para Gestão Metropolitana

Resolução n. 7, de 27 de novembro de 1979

Ementa: Grupo de Trabalho para a Implementação de Estudos visando ao Aperfeiçoamento da Legislação sobre o Desenvolvimento Urbano.

- . Resolução n. 8, de 11 de março de 1980
Ementa: Documentos relativos ao instrumental jurídico em matéria urbanística.
- . Resolução n. 10, de 28 de abril de 1981
Ementa: Regimento interno do CNDU
- . Resolução n. 11, de 28 de abril de 1981
Ementa: Grupo de Trabalho para formular sugestões para a reforma do Código Civil
- . Resolução n. 12, de 9 de junho de 1981
Ementa: Sugestões para Reforma do Código Civil
- . Resolução n. 13, de 11 de agosto de 1981
Ementa: Estabelecendo Diretrizes e Normas de Ação Metropolitana
- . Resolução n. 14, de 11 de agosto de 1981
Ementa: Grupo de Trabalho para Compatibilização da Programação Federal e Objetivos dos Planos de Desenvolvimento Metropolitano
- . Resolução n. 15, de 7 de abril de 1982
Ementa: Grupo de Trabalho para examinar e formular sugestões para o Anteprojeto de lei sobre Desapropriação.
- . Resolução n. 16, de 7 de abril de 1982
Ementa: Grupo de Trabalho para examinar proposta da Secretaria Geral de Planejamento da Presidência da República Relativa ao Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano.
- . Resolução n. 17, de 11 de maio de 1982
Ementa: Documento contendo sugestões relativas ao Anteprojeto de Lei sobre Desapropriação
- . Resolução n. 18, de 22 de fevereiro de 1983
Ementa: Redação final do Anteprojeto que dispõe sobre o Desenvolvimento Urbano.

- . Resolução n. 21, de 26 de julho de 1983
Ementa: Grupo de Trabalho para estudar e formular sugestões para a legislação federal sobre Regiões Metropolitanas.
- . Resolução n. 22, de 29 de fevereiro de 1984
Ementa: Articulação dos órgãos de desenvolvimento urbano com a Secretaria Executiva do CNDU com objetivo de avaliar e fornecer subsídios para o aperfeiçoamento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.
- . Resolução n. 23, de 19 de junho de 1984
Ementa: Regimento interno do CNDU.
- . Resolução n. 24, de 19 de junho de 1984
Ementa: Grupo de Trabalho para estudar parâmetros de delimitação das áreas urbanas e de expansão urbana dos municípios.
- . Resolução n. 26, de 13 de novembro de 1984
Ementa: Grupo de Trabalho para elaborar anteprojeto de lei dispondo sobre o parcelamento do solo urbano.
- . Resolução n. 27, de 13 de novembro de 1984
Ementa: Anteprojeto de lei sobre a delimitação das áreas urbana e rural dos municípios e Anteprojeto de lei complementar que altera em parte a redação da lei complementar n. 1, de 8 de novembro de 1967.
- . Resolução n. 29, de 13 de novembro de 1984
Ementa: Anteprojeto de Emenda Constitucional e Anteprojeto de lei complementar dispondo sobre o estabelecimento de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

III. HABITAÇÃO

- . Decreto-lei n. 9218, de 1 de maio de 1946
Ementa: Trata da Fundação da Casa Popular.

- Decreto n. 50.488, de 25 de abril de 1961.
Ementa: Cria o Conselho Nacional de Planejamento da Habitação Popular.
- Lei n. 4380, de 21 de agosto de 1964*
Ementa: Institui o Banco Nacional de Habitação, o Sistema Financeiro da Habitação, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.
- Decreto n. 54.955, de 8 de novembro de 1964
Ementa: Dispõe sobre a arrecadação da contribuição de 1% devida pelas empresas ao BNH.
- Decreto n. 55.279, de 22 de dezembro de 1964
Ementa: Dispõe sobre a adaptação das Caixas Econômicas Federais ao Sistema Financeiro da Habitação.
- Lei n. 4595, de 31 de dezembro de 1964
Ementa: Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias e cria o Conselho Monetário Nacional. Estrutura e regula o Sistema Financeiro Nacional, sendo seus órgãos constitutivos o Conselho Monetário Nacional, o Banco Central da República do Brasil, o Banco do Brasil S.A., o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e as demais instituições financeiras públicas e privadas.
- Decreto n. 55.955, de 20 de abril de 1965
Ementa: Define o Grupo de Trabalho de Brasília - GTB como órgão de desenvolvimento regional, integrando-o ao SFH.

* Existem vários instrumentos jurídicos posteriores que regulamentam e/ou alteram esta lei, que estão arrolados neste glossário.

. Decreto. n. 56.995, de 1 de outubro de 1965

Ementa: Dispõe sobre a adaptação do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado - IPASE, ao SFH. Determina que os recursos destinados ao setor habitacional do IPASE, serão constituídos, além de outros, de dotações obrigatoriamente incluídas em seu orçamento anual e de eventuais financiamentos sendo que as operações imobiliárias serão realizadas exclusivamente em benefício dos servidores públicos.

. Lei n. 4864, de novembro de 1965

Ementa: Estabelece distribuições de recursos aplicados pelas entidades privadas do SFH.

. Decreto n. 58.399 de 10 de maio de 1966

Ementa: Aprova o Regimento do Fundo Rotativo Habitacional de Brasília.

. Decreto n. 58.377, de 9 de maio de 1966

Ementa: Cria o Plano de Financiamento de Cooperativas Operárias e fixa as normas gerais para sua constituição e financiamento. Objetiva prestar assistência técnica e financeira às cooperativas que se organizarem, sendo o plano orientado e coordenado pelo BNH, que fixará as normas de constituição e funcionamento das cooperativas operárias, bem como o plano financeiro de cada uma delas, e supervisionará o esquema de financiamento do sistema.

. Lei n. 5049, de 29 de junho de 1966

Ementa: Introduce modificações na legislação pertinente ao Plano Nacional de Habitação.

. Decreto-lei n. 19, de 30 de agosto de 1966

Ementa: Obriga a adoção da cláusula de correção monetária nas operações do SFH.

. Decreto n. 59.163, de 1 de setembro de 1966

Ementa: Transfere para o patrimônio do BNH os terrenos de propriedade da União (previsto no art. 26 da Lei 4380/64) que se prestam à construção de conjuntos residenciais de interesse social ou possam ser vendidos para a realização de recursos líquidos, destinados ao aumento de capital do BNH.

. Lei n. 5107, de 13 de setembro de 1966

Ementa: Cria o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço - FGTS.

. Lei n. 5127, de 29 de setembro de 1966

Ementa: Isenta as instituições filantrópicas da contribuição de 1% de que trata o art. 22 da Lei 4380/64.

. Decreto-Lei n. 20 de 14 de setembro de 1966

Ementa: Introduce modificações na Lei 5107/66

. Decreto n. 59.225, de 16 de setembro de 1966

Ementa: Dispõe sobre a venda de terrenos dos Institutos de Aposentadoria e Pensões a entidades do SFH. Os terrenos de propriedade dos IAPs, que pela sua localização forem adequados à construção de moradias populares, serão vendidos sem concorrência às entidades a que se referem os incisos II e IV do art. 8 da Lei 4380/64, mediante expressa indicação do BNH, sendo a venda feita exclusivamente para construção de conjuntos habitacionais, preferencialmente a segurados do IAPs e à classes operárias.

. Decreto-Lei 70, de 21 de novembro de 1966

Ementa: Autoriza o funcionamento de Associações de Poupança e Empréstimo e institui a Cédula Hipotecária.

As Associações de Poupança e Empréstimo se constituem sob forma de sociedades civis, de âmbito regional, tendo por objetivos primordiais propiciar ou facilitar a aquisição de casa própria aos associados e captar, incentivar e disseminar a poupança.

É instituída a Cédula Hipotecária para hipotecas inscritas no Registro Geral de Imóveis, como instrumento hábil

para a representação dos respectivos créditos hipotecários e pode ser emitida pelo credor hipotecário.

Decreto n. 59.820, de 20 de dezembro de 1966

Ementa: Regulamenta o FGTS

Decreto-Lei n. 68, de 21 de novembro de 1966

Ementa: Estende ao financiamento de programas concernentes à habitação, colonização, pecuária, integração e desenvolvimento urbano e regional e programas de alcance social, e autorização para o Poder Executivo contratar créditos obtidos no exterior.

Decreto n. 59.917, de 30 de dezembro de 1966

Ementa: Regulamenta o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU, estabelecendo suas finalidades e o modo de operação e cria o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado. Entidade Autárquica, elaboradora e coordenadora da política nacional no campo de planejamento local integrado, em articulação com o Ministério do Planejamento e o Ministério de Coordenação dos Organismos Regionais, tendo ainda por finalidade prestar ao BNH a assessoria técnica necessária à efetiva implantação de política de desenvolvimento regional, contribuindo para a coordenação e integração do desenvolvimento regional e nacional.

O FIPLAN é criado como um fundo de natureza contábil, destinado a prover recursos para o financiamento de planos e estudos de desenvolvimento local.

Decreto-Lei n. 204, de 27 de fevereiro de 1967

Ementa: Dispõe sobre a exploração de loterias. A destinação da renda líquida em programas de caráter social em empreendimentos do interesse público. Os recursos do Fundo Especial da Loteria Federal terão seus recursos distribuídos em 4 (quatro) Fundos Especiais: FEFAM, FEDOCEF, FESPITA, FEMI.

- Decreto-Lei n. 283 e n. 288 de 28 de fevereiro de 1967
Ementa: Dispõe sobre empréstimos contraídos no exterior destinados à construção e venda de habitações. Determina que o Banco Central mantenha um "Fundo Especial" ao qual poderão ser repassados créditos obtidos no exterior por pessoas físicas ou jurídicas e destinar ao financiamento de construção ou venda de habitações no país.
- Decreto-Lei n. 262, de 28 de fevereiro de 1967
Ementa: Dispõe sobre a venda de terrenos do INPS a entidades do SFH.
- Decreto-Lei n. 200 de 25 de fevereiro de 1967
Ementa: Vincula o BNH ao Ministério do Interior
- Decreto n. 60.503, de 14 de março de 1967
Ementa: Cria o Fundo Especial para o Desenvolvimento do Programa Habitacional do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado - FUNDASE.
- Decreto n. 60.501, de 14 de março de 1967
Ementa: Aprova o Regulamento Geral da Previdência Social
- Decreto-Lei n. 322 de 4 de abril de 1967
Ementa: Estabelece limitações ao reajustamento de aluguéis.
- Decreto n. 60.597 de 19 de abril de 1967
Ementa: Regulamenta o Decreto-Lei 59 de 21/11/66, a Política Nacional de Cooperativismo.
- Decreto n. 61.405, de 28 de setembro de 1967
Ementa: Altera a regulamentação do FGTS.
- Decreto-Lei n. 350, de 2 de fevereiro de 1968
Ementa: Ficam isentos do imposto de renda os rendimentos sobre depósitos feitos em entidades integrantes do SFH, desde que o depósito individual ultrapasse 400 UPC (unidade padrão de capital) do BNH.

- Lei n. 5455, de 19 de junho de 1968
Ementa: Altera dispositivos da Lei 4380/64
- Decreto n. 63.182 de 27 de agosto de 1968
Ementa: Estabelece normas a respeito dos planos de financiamento para aquisição da casa própria, no SFH
- Decreto n. 62.698, de 14 de maio de 1968
Ementa: Dispõe sobre a cessão de domínio pleno de imóveis da União ao BNH, sobre a venda de terrenos de propriedade do INPS aos Agentes do SFH, que os destinará a execução de programas habitacionais de interesse social
- Decreto n. 63.977, de 10 de janeiro de 1969
Ementa: Da nova denominação à Caixa de Construção de Casas do Ministério do Exército, ao SFH.
- Decreto-Lei n. 462, de 11 de fevereiro de 1969
Ementa: Estabelece normas para poupança popular.
- Decreto-Lei n. 685, de 17 de julho de 1969
Ementa: Estabelece normas complementares para resguardo de economia pública, poupança privada e segurança nacional do âmbito econômico-financeiro.
- Decreto-Lei n. 759, de 12 de agosto de 1969
Ementa: Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública - Caixa Econômica Federal.
- Decreto-Lei n. 1033, de de outubro de 1969
Ementa: Dá nova destinação aos recursos previstos no artigo 21 da Lei 4380/64, SESC e SESI aplicarão suas receitas compulsórias em Programa Especial de Bolsas de Estudo (PEBE-MT).
- Decreto n. 66.619, de 21 de maio de 1970
Ementa: Altera o regulamento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

- . Lei n. 5705, de 21 de setembro de 1971
Ementa: Altera disposição da Lei n. 5107, de 13 de setembro de 1966 que institui o FGTS.
- . Decreto n. 69.245, de 21 de setembro de 1971
Ementa: Dispõe sobre limite de financiamento, pelo Sistema Financeiro da Habitação, para aquisição da casa própria.
- . Decreto-Lei n. 1188, de 21 de setembro de 1971
Ementa: Dispõe sobre estímulos fiscais ao Plano Nacional de Habitação.
- . Decreto n. 69.265, de 22 de setembro de 1971
Ementa: Altera o regulamento do FGTS.
- . Decreto Legislativo n. 74, de 21 de outubro de 1971
Ementa: Aprova o texto do Decreto-Lei 1188/71.
- . Lei n. 5725, de 27 de outubro de 1971
Ementa: Estabelece a permissão do desconto no salário do empregado de prestação relativas ao financiamento para aquisição de unidade habitacional no SFH.
- . Lei n. 5741, de 1 de dezembro de 1971
Ementa: Dispõe sobre a proteção do financiamento de bens imóveis vinculados ao SFH.
- . Lei n. 5762, de 14 de dezembro de 1971
Ementa: Transforma o BNH em empresa pública.
- . Lei n. 5764, de 16 de dezembro de 1971
Ementa: Aprova Instituição para Cooperativas Habitacionais dos Operários.
Define a Política Habitacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades e cooperativas.
- . Decreto n. 71.636, de 29 de dezembro de 1972
Ementa: Altera o regulamento do FGTS

- . Decreto n. 72.141, de 26 de abril de 1973
Ementa: Dá nova redação a dispositivos do regulamento do FGTS.
- . Decreto n. 70.512, de 23 de julho de 1973
Ementa: Aprova os Estatutos do BNH como empresa pública.
- . Decreto-Lei n. 1338, de 23 de julho de 1974
Ementa: Dispõe sobre incentivos fiscais a investimentos realizados por pessoas físicas.
- . Lei n. 6093, de 29 de agosto de 1974
Ementa: Cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento - FND.
- . Lei n. 1358, de 12 de novembro de 1974
Ementa: Dispõe sobre a concessão de benefícios fiscais a pessoas físicas mutuárias do SFH.
- . Lei n. 6151, de 4 de dezembro de 1974
Ementa: Dispõe sobre o II PND.
- . Decreto n. 75.370, de 13 de fevereiro de 1975
Ementa: Institui mecanismo de coordenação e acompanhamento dos Programas Especiais do II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento.
- . Decreto Legislativo n. 10, de 3 de abril de 1975
Ementa: Aprova o texto do Decreto-Lei n. 1358/74, que dispõe sobre a concessão de benefícios fiscais a pessoas físicas mutuárias do SFH.
- . Decreto n. 75768, de 23 de maio de 1975
Ementa: Altera o limite de financiamento pelo SFH para aquisição da casa própria.
- . Decreto n. 75922, de 1 de julho de 1975
Ementa: Cria o Programa de Centros Sociais Urbanos.
- . Decreto n. 76.276, de 15 de setembro de 1975
Ementa: Dispõe sobre a estrutura básica do DASP - Depato. Administrativo do Serviço Público.

- Lei n. 6245, de 2 de outubro de 1975
Ementa: Altera a Lei 5762/71 que transformou o BNH em empresa pública.
- Decreto n. 76750, de 5 de dezembro de 1975
Ementa: Altera o regulamento do FGTS.
- Decreto-Lei n. 1442, de 27 de janeiro de 1976
Ementa: Autoriza o Ministro da Fazenda a estender a Caixa Econômica Federal a condição de Agente do Tesouro Nacional, para fins que especifica.
- Decreto n. 78628, de 26 de outubro de 1976
Ementa: Autoriza o Banco Nacional de Habitação a prestar, em caráter temporário, assistência financeira para financiamento de Centros Sociais Urbanos, construídos dentro do Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos.
- Lei n. 6715, de 12 de novembro de 1979
Ementa: Cria a Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica - CFIAE.
- Decreto-Lei n. 1754, de 31 de dezembro de 1979
Ementa: Altera a composição do FNDU (Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano).
- Decreto n. 84.457, de 31 de janeiro de 1980
Ementa: Regulamenta a Lei 6715/79, que cria a Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica.
- Lei n. 6855, de 18 de novembro de 1980
Ementa: Cria a Fundação Habitacional do Exército.
- Decreto-Lei n. 1850, de 15 de janeiro de 1981
Ementa: Isenta de Laudêmio as transferências do domínio útil de terrenos de marinha destinado à construção de conjuntos habitacionais de interesse social.
- Decreto n. 85.876, de 3 de abril de 1981
Ementa: Cria o Plano da Casa Rural - PLACAR, para financiamento de construção de casa própria para população rural.

- Lei n. 6911, de 27 de maio de 1981
Ementa: Acrescenta parágrafo ao artigo 13 da Lei n. 5107/66 que cria o F6TS.
- Decreto n. 86.050, de 1 de junho de 1981
Ementa: Constitui a Fundação Habitacional do Exército e aprova o seu estatuto.
- Lei n. 6987, de 13 de abril de 1982
Ementa: Dispõe sobre alienação de imóveis de propriedade da União e das Entidades da Administração Federal indireta, para conjuntos habitacionais.
- Decreto-Lei n. 1940, de 25 de maio de 1982
Ementa: Institui a contribuição social, cria o Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL.
- Decreto-Lei n. 1963, de 24 de outubro de 1982
Ementa: Dispõe sobre recursos do Programa Nacional de Política Fundiária sobre financiamento de projetos de construção de casa para o trabalhador rural.
- Decreto-Lei n. 1975, de 20 de dezembro de 1982
Ementa: Altera as alíquotas do ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis, nos Territórios Federais.
- Decreto n. 88.060, de 25 de janeiro de 1983
Ementa: Regulamenta o Decreto-Lei n. 1963/82, que dispõe sobre recursos do Programa Nacional de Política Fundiária, sobre financiamento de projetos de construção de casa para o trabalho rural.
- Decreto n. 88.220, de 6 de abril de 1983
Ementa: Aprova o estatuto da Fundação Habitacional do Exército.
- Decreto n. 88293, de 9 de maio de 1983
Ementa: Aprova o estatuto da empresa pública BNH.
- Decreto Legislativo, de 24 de maio de 1983
Ementa: Aprova o texto do Decreto-Lei 1976/82.

- Decreto-Lei n. 2065, de 26 de outubro de 1983
Ementa: Altera a legislação do Imposto sobre a Renda, dispõe sobre o Reajustamento dos aluguéis residenciais sobre empréstimos do SFH.
- Decreto n. 88.371, de 7 de junho de 1983
Ementa: Dispõe sobre o reajustamento das prestações dos mutuários do SFH.
- Decreto n. 89.284, de 10 de janeiro de 1984
Ementa: Cria o Fundo de Assistência Habitacional - FUNDHAB.
- Decreto n. 89.501, de 30 de março de 1984
Ementa: Extingue o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos, criado pelo Decreto n. 75.522/75.
- Lei n. 7196, de 13 de junho de 1984
Ementa: Institui o Plano Nacional de Moradia - PLAMU, destinado a atender às necessidades de moradia das pessoas de renda mensal regular até 5 (cinco) salários mínimos.
- Decreto-Lei n. 2164, de 19 de setembro de 1984
Ementa: Institui incentivo financeiro para os adquirentes de moradia própria através do SFH e a equivalência salarial como critério de reajustamento das prestações.
- Decreto n. 90.408, de 7 de novembro de 1984
Ementa: Altera o Decreto n. 59.820/66 que regulamenta o F619.
- Decreto-Lei n. 2155, de 30 de julho de 1984
Ementa: Altera o Decreto n. 1358/74 que dispõe sobre a concessão de benefícios fiscal a pessoas físicas mutuárias do SFH.
- Decreto-Lei n. 2240, de 31 de maio de 1985
Ementa: Dá nova redação aos artigos 3.º e 7.º, 12.º do Decreto-Lei n. 2164/84 que criou o FUNDHAB. Fica a CEF incumbida de administrar alguns dos recursos do FUNDHAB.

- Decreto n. 91.145, de 15 de março de 1985
Ementa: Cria o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - MDU, dispõe sobre sua estrutura, transferindo-lhe os órgãos que menciona.
- Decreto n. 91.500, de 30 de julho de 1985
Ementa: Institui a Secretaria Especial de Ação Comunitária - SEAC, vinculada à Presidência da República.
- Decreto n. 91.236, de 8 de maio de 1985
Ementa: Dispõe sobre a execução financeira do FINSOCIAL.
- Decreto n. 91.531, de 15 de agosto de 1985
Ementa: Cria o Grupo de Trabalho para reformulação do Sistema Financeiro da Habitação.
- Decreto n. 91.970, de 22 de novembro de 1985
Ementa: Dispõe sobre a autonomia administrativa e financeira limitada da SEAC e cria o Fundo Nacional de Ação Comunitária - FUNAC.
- Decreto n. 92.060, de 5 de dezembro de 1985
Ementa: Destina os recursos do FUNAC.
- Lei n. 7433, de 18 de dezembro de 1985
Ementa: Dispõe sobre os requisitos para a lavatura de escrituras públicas.
- Decreto n. 92.349, de 29 de janeiro de 1986
Ementa: Regulamenta o disposto no art. 6. da Lei n. 6987/82 no que diz respeito às entidades integrantes do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS.
- Decreto n. 92.364 de 4 de fevereiro de 1986
Ementa: Dá nova redação ao art. 2. do Decreto 88.293/83 que delega a competência ao MINTEK.
- Decreto n. 92.366, de 4 de fevereiro de 1986
Ementa: Altera o Decreto n. 59.820/66 que regulamenta o F6TS.

Decreto n. 92.492, de 25 de março de 1986

Ementa: Regulamenta disposições do Decreto-Lei 2284/86 quanto ao SFH e FGTS.

Decreto n. 92.510, de 1 de abril de 1986

Ementa: Altera o art. 13 do estatuto do BNH aprovado pelo Decreto 88293/83.

Decreto n. 92.591, de 25 de abril de 1986

Ementa: Dispõe sobre a conversão para cruzados dos saldos de contratos do SFH e dá nova redação aos artigos 3 e 7 do Decreto 92.492/86.

Decreto n. 92.698, de 21 de maio de 1986

Ementa: Aprova regulamento da contribuição para o Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL (RECOFIS).

Decreto n. 93.240, de 9 de setembro de 1986

Ementa: Regulamenta a Lei 7433/85, que dispõe sobre os requisitos para lavratura de escrituras públicas

Decreto-Lei n. 2291, de 21 de novembro de 1986

Ementa: Extingue o BNH, por incorporação à CEF.

Decreto n. 93.598, de 21 de novembro de 1986

Ementa: Dá nova redação ao parágrafo único do art. 3.º do Decreto n. 92.492/86.

Decreto n. 93.600, de 21 de novembro de 1986

Ementa: Aprova o estatuto da CEF. Dentre seus objetivos, destacam-se: operar no setor habitacional como Sociedade de Crédito Imobiliário, com o objetivo de facilitar e promover a aquisição de casa própria, especialmente pelas classes de menor renda da população; gerir o FGTS, o Fundo Habitacional e o Fundo de Apoio à Produção de Habitação para a população de baixa renda, coordenar e executar o Plano Nacional de Habitação Popular - PLANHAP no PLANASA.

- Decreto n. 94.060, de 26 de fevereiro de 1987.
Ementa: Conversão para cruzados dos saldos das obrigações com cláusula de reajuste monetário, no âmbito do SFH.
- Decreto-Lei n. 2355, de 12 de junho de 1987.
Ementa: Dispõe sobre o congelamento de preços e aluguéis, reajustes mensais de salários e vencimentos, institui a Unidade de Referência de Preços - URP.
- Decreto n. 94.444, de 12 de julho de 1987
Ementa: Transfere os fundos e programas de crédito do Banco do Brasil para o Ministério da Fazenda.
- Decreto n. 94.548, de 2 de julho de 1987
Ementa: Dispõe sobre a forma de reajuste de contratos de financiamento imobiliário vinculados à UPC.
- Lei n. 7611, de 8 de julho de 1987
Ementa: Altera o Decreto-Lei n. 1940/82, que institui o FINSOCIAL.
- Decreto-Lei n. 2349, de 29 de julho de 1987
Ementa: Dispõe sobre o limite para a cobertura do FCUS.
- Decreto n. 95.074, de 21 de outubro de 1987
Ementa: Dispõe sobre a estrutura básica do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário - MIRAD.
- Decreto n. 96.075, de 22 de outubro de 1987
Ementa: Dispõe sobre o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente - MHUMA.
Destaca-se como área de competência: a política habitacional, a política de desenvolvimento urbano, a política de transporte urbano, a política de saneamento básico e a política de meio ambiente.
A CEF passa a vincular-se ao MHUMA.
- Decreto n. 95.572, de 12 de dezembro de 1987
Ementa: Aprova o estatuto da CEF.

Decreto-Lei n. 2406, de 5 de janeiro de 1988

Ementa: transfere a gestão do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCUS, do Banco Central do Brasil para o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente.

Decreto-Lei n. 2408, de 5 de janeiro de 1988

Ementa: Restabelece a vigência do art. 12 da Lei n. 5107/66, dando-lhe nova redação: A gestão do FGTS pela CEF, far-se-á segundo programa elaborado e normas gerais expedidas pelo Conselho Curador do FGTS, vinculado ao MHU.

Decreto-Lei n. 96.634, de 2 de setembro de 1988

Ementa: Cria o Ministério da Habitação e Bem Estar Social - MBES, extinguindo o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente - MHUMA.

Decreto-Lei n. 2478, de 7 de setembro de 1988

Ementa: Estabelece as condições para emissão de letras hipotecárias.

Decreto n. 96.911, de 3 de outubro de 1988

Ementa: Dispõe sobre a estrutura básica do Ministério da Fazenda.

Lei n. 7682, de 27 de dezembro de 1988

Ementa:

Decreto n. 97.161, de 6 de dezembro de 1988

Ementa: Estabelece procedimentos para execução de Programa de Desmobilização de bens, inclusive participações societárias.

Lei n. 7684, de 2 de dezembro de 1988

Ementa: Estabelece as condições para emissão de Letras Hipotecárias.

Decreto n. 97.222, de 14 de dezembro de 1988

Ementa: Regulamenta os procedimentos para apuração dos saldos residuais a cargo do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS.

Lei n. 7.739, de 16 de março de 1989.

Ementa: Dispõe sobre a nova organização da Presidência da República e dos Novos Ministérios.

Resoluções

Resolução n. 1, de 10 de janeiro de 1967

Ementa: Estabelece diretrizes para a elaboração de estudos visando o estabelecimento de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano para o Brasil.

Resolução n. 3, de 25 de janeiro de 1967

Ementa: Cria o Fundo de Garantia de Depósito e Letras Imobiliárias - FGDLI.

Resolução n. 4, de 16 de fevereiro de 1967

Ementa: Aprova o Regulamento de Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado.

Resolução n. 8, de 8 de março de 1967

Ementa: Regulamenta o Projeto Empresa, instituído pela RC nº 65/66

Resolução n. 12, de 11 de maio de 1967

Ementa: Regulamenta a constituição e o funcionamento das Associações de Poupança e Empréstimo.

Resolução n. 25, de 10 de junho de 1967

Ementa: Cria o Fundo de Compensação das Variações Salariais - FCVS.

Resolução n. 22, de 22 de junho de 1967

Ementa: Dispõe sobre o funcionamento das Associações de Poupança e Empréstimo.

Resolução n. 30, de 21 de julho de 1967

Ementa: Aprova o Programa de Financiamento de Materiais de Construção - FIMACO, que será executado através de sub-programas.

Resolução n. 61, de 27 de novembro de 1967

Ementa: Baixa as normas relativas ao Programa de Financiamento para Saneamento - FINASA (posteriormente o FINASA se transformou em Plano Nacional de Saneamento - PLANASA).

Resolução n. 15, de 28 de junho de 1968

Ementa: Dispõe sobre o programa BID/BNH.

ID/CPC n. 1, de 7 de janeiro de 1969

Ementa: Define o Plano de Aplicações da Carteira de Projetos Cooperativos e o Desenvolvimento do Programa de Cooperativas Habitacionais.

Resolução n. 36, de 11 de novembro de 1969

Ementa: Regulamenta o reajustamento das prestações no Sistema Financeiro de Habitação e cria o Plano de Equivalência Salarial - PES.

Resolução n. 8, de 10 de abril de 1970

Ementa: Regulamenta o Programa de Recuperação das Habitações Subnormais - REFORMA.

Resolução n. 16, de 7 de abril de 1971

Ementa: Estímulo ao PEAG e criação do Financiamento Suplementar para o abastecimento de Água - FISA6 e do Financiamento de Estudos e Projetos de Saneamento - FIPES.

Resolução n. 23, de 5 de outubro de 1971

Ementa: Define o Sistema de Amortizações Constantes, em valor real - SAC.

Resolução n. 29, de 11 de novembro de 1971

Ementa: Aprova os programas de Estudos e Pesquisas - ESPES - e o Treinamento e Assistência Técnica - TREINAT.

- . Resolução n. 2, de 13 de março de 1972
Ementa: Dispõe sobre a utilização do FGTS em casa própria.
- . Resolução n. 1, de 30 de janeiro de 1973
Ementa: Aprova as diretrizes do Plano Nacional de Habitação popular - PLANHAP, institui o Sistema Financeiro de Habitação Popular - SIFHAP, e autoriza a criação dos Fundos.
- . Resolução n. 7, de 30 de março de 1973
Ementa: Institui o Programa de Complementação Urbana - CURA.
- . Resolução n. 12, de 30 de abril de 1973
Ementa: Dispõe sobre o reajustamento das prestações do SFH.
- . Resolução n. 31, de 30 de abril de 1973
Ementa: Cria o Programa de Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais - FINC
- . Resolução n. 53, de 5 de julho de 1973
Ementa: Aprova o subprograma de Financiamento de Sistemas de Drenagem - FIDREN.
- . Resolução n. 33, de 27 de agosto de 1973
Ementa: Dispõe sobre a aplicação dos índices de correção monetária para atualização do valor de Unidade Padrão de Capital - UPC, do BNH.
- Estabelece o valor da Unidade Padrão de Capital - UPC do BNH, a qual sofrerá correção monetária trimestral de acordo com os coeficientes para o primeiro mês de cada trimestre civil.
- . Resolução n. 76, de 28 de setembro de 1973
Ementa: Define o Programa de Estímulo ao PLANHAP-PEP.
- . Resolução n. 77, de 28 de setembro de 1973
Ementa: Cria o Subprograma Assistência Técnica às Cohabs e Entidades do PLANHAP-ASSISTEC.

- . Resolução n. 82, de 28 de setembro de 1973
Ementa: Cria o Subprograma FICAGIR - Financiamento de Capital de Giro no PEP.
- . Resolução n. 84, de 28 de setembro de 1973
Ementa: Cria o Programa de Financiamento à Complementação da Habitação - PROFICO
- . Resolução n. 87, de 15 de outubro de 1973
Ementa: Cria o Subprograma FISOL - Financiamento da Solvência e Liquidez às Cohabs no PEP.
- . Resolução n. 98, de 11 de dezembro de 1973
Ementa: Aprova o Subprograma de Apoio Técnico ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo e as Normas que o regulamentam.
- . Resolução n. 11, de 26 de abril de 1974
Ementa: Aprova o Programa de Financiamento para Urbanização - FINURB.
- . Resolução n. 18, de 31 de maio de 1974
Ementa: Cria o Fundo de Assistência de Liquidez - FAL.
- . Resolução n. 27, de 31 de outubro de 1974
Ementa: Aprova o Financiamento para Planejamento Urbano - FIPLAN.
- . Resolução n. 29, de 28 de novembro de 1974
Ementa: Proíbe a Caderneta de Poupança de Pessoas Jurídicas de Direito Privado, com finalidade de lucro.
- . Resolução n. 36, de 23 de dezembro de 1974
Ementa: Estabelece condições gerais para os financiamentos, refinanciamentos, empréstimos e repasses concedidos pelas entidades pertencentes ao SFH.
- . Resolução de 23 de dezembro de 1974
Ementa: Estabelece condições gerais para os financiamentos, refinanciamentos, empréstimos e repasses concedidos pelas entidades pertencentes ao SFH.

- Resolução n. 3, de 3 de março de 1975
Ementa: Aprova as diretrizes básicas do Plano Nacional de Habitação Popular - PLANHAP, o Sistema Financeiro da Habitação Popular - SIFHAP, e os Fundos de Habitação Popular.
- Resolução n. 6, de 4 de março de 1975
Ementa: Regulamenta os empréstimos, financiamentos e refinanciamentos destinados a produção e/ou comercialização de habitações na área de programas de natureza social.
- Resolução n. 4, de 25 de fevereiro de 1975
Ementa: Aprova o Programa de Apoio ao Desenvolvimento de polos Econômicos - PRODEPO.
- Resolução n. 10, de 3 de março de 1975
Ementa: Regulamenta o Programa de Apoio ao Desenvolvimento de polos Econômicos - PRODEPO.
- Resolução n. 13, de 17 de março de 1975
Ementa: Revoga a RD n. 80/70 e institui nova disciplina para os empréstimos destinados à cobertura dos custos de planejamento e de administração e fiscalização de obras vinculadas a empreendimentos habitacionais de interesse social.
- Portaria SEPLAN-PK n. 33 e 34, de 1 de abril de 1975
Ementa: Fixa os coeficientes de correção monetária de aluguéis de imóveis para fins não residenciais, aplicáveis ao caso de retomada e aos saldos devedores dos contratos objeto de venda de casa própria ou construção de habitação.
- Resolução n. 18, de 24 de junho de 1975
Ementa: Cria no âmbito do PLANHAP, o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados - PROFILURE.
Objetiva proporcionar a aquisição de lotes urbanizados às famílias situadas na faixa de renda de até 5 vezes o maior salário mínimo vigente no país, ou de até 22 UPC (unidade padrão de capital).

Resolução n. 34, de 24 de Junho de 1975

Ementa: Estabelece normas sobre utilização de conta vinculada do F6TS., destinada à aquisição de casa própria.

Resolução n. 37, de 26 de Junho de 1975

Ementa: Regulamenta o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados - PROFILURB.

Resolução n. 54, de 18 de dezembro de 1975

Ementa: Dispõe sobre os empréstimos destinados às COHABs.

Resolução n. 1, de 13 de Janeiro de 1976

Ementa: Institui nova disciplina para os empréstimos aos Agentes do Sistema Financeiro de habitação - SIFHAP para aquisição de terrenos destinados à construção de núcleos habitacionais de interesse social.

Resolução n. 9, de 5 de abril de 1976

Ementa: Cria o Programa Habitacional Empresa - PROHEMP e estabelece condições de recursos de entidades do Sistema Financeiro da Habitação em empreendimentos nele enquadrados.

Resolução n. 22, de 20 de maio de 1976

Ementa: Regulamenta o Programa Habitacional Empresa - PROHEMP.

Resolução n. 29, de 24 de agosto de 1976

Ementa: Estabelece normas gerais aplicáveis aos empréstimos concedidos por entidades de SBPE destinados à produção de habitação em regime de incorporação.

Resolução n. 40, de 25 de agosto de 1976

Ementa: Estabelece condições gerais de operação das Carteiras Hipotecárias das Caixas Econômicas.

Resolução n. 31, de 7 de outubro de 1976

Ementa: Aprova o Programa de Urbanização de Áreas PROAREAS, a ser desenvolvido no âmbito do SBPE.

- . Resolução n. 32, de 7 de outubro de 1976
Ementa: Institui, no âmbito da SBPE, o Programa de Equipamentos Comunitários - PROEC.
- . Resolução n.º 35, de 24 de novembro de 1976
Ementa: Cria o Programa de Apoio aos Centros Sociais Urbanos que beneficia conjuntos financiados pelo SFH, na faixa de interesse social - PROCENSO.
- . Resolução n. 4, de 10 de março de 1977
Ementa: Altera a RD n. 64/74, disciplina a concessão de empréstimos a Agentes Financeiros, destinados à recuperação física de conjuntos habitacionais financiados pelo Programa de Cooperativas Habitacionais.
- . Resolução n. 7, de 28 de agosto de 1977
Ementa: Cria no âmbito do PLANHAP, o Programa de Financiamento da Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social - FICAM.
- . Resolução n. 24, de 11 de outubro de 1977
Ementa: Regulamenta o Programa de Financiamento da Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social - FICAM.
- . Resolução n. 25, de 11 de outubro de 1977
Ementa: Consolida e disciplina as normas relativas à instituição do PLANHAP.
- . Resolução n. 4 de 28 de fevereiro de 1978
Ementa: Cria as Cadernetas de Poupanças Programadas.
- . Resolução n. 18, de 16 de maio de 1979
Ementa: Cria a Comissão Mista Permanente de Política Habitacional.
- . Resolução n. 72/BNH de 12 de maio de 1980
Ementa: Dispõe sobre a execução do Programa de Erradicação da Subhabitação - PROMURAR.

Resolução n. 79/BNH-MINTER, de 7 de agosto de 1980

Ementa: Estabelece novas condições para os empréstimos de suas entidades a empresários, com vistas à produção e comercialização de Habitações consideradas de interesse social (Empréstimos SBPE).

Resolução n. 78/MINTER, de 7 de agosto de 1980

Ementa: Dispõe sobre a concessão aos Agentes Financeiros do SBPE, de empréstimos vinculados à produção de habitações.

Resolução n. 129/BNH, de 4 de janeiro de 1981

Ementa: Autoriza aos Agentes Promotores do Plano Nacional de Habitação Popular - PLANHAP, a atuarem na qualidade de Agentes para Atividades Complementares, nos Programas de Cooperativas Habitacionais, Programa Nacional de Habitação para o Trabalhador Sindicalizado de Baixa Renda - PROSINDI, e Programa Habitacional para os Servidores Públicos - PROHASP, nos Estados e Territórios que menciona.

Resolução n. 98/BNH, de 21 de janeiro de 1981.

Ementa:

Resolução n. 128/BNH, de 29 de janeiro de 1982

Ementa: Dispõe sobre as operações e os estímulos previstos no convênio especial, firmada em 25 de janeiro de 1982, entre o BNH e os Agentes Financeiros do SBPE, para ampliação destes nos programas habitacionais de interesse social.

Resolução n. 35/BNH de 16 de fevereiro de 1982

Ementa: Regulamenta o Programa de Erradicação da Subhabitação - PROMORAR, criado em junho de 1979 desvinculando-o do PLANHAP.

Resolução n. 136/BNH, de 1 de março de 1982

Ementa: Transforma a Comissão Mista Permanente de Política Habitacional, criada pela RD n. 18 de 16/5/69 em Comissão Consultiva Habitacional - COMPHAB (com o objetivo de

intercâmbio direto entre o BNH e as instituições interessadas na solução dos problemas habitacionais).

- . Resolução n. 142/BNH, de 5 de maio de 1982
Ementa: Estabelece condições gerais para financiamentos, refinanciamentos, empréstimos e repasses concedidos, pelas suas entidades e revoga as resoluções BNH números 6/79, 66/80, 70/80, e 116/81.
- . Resolução n. 146/BNH, de 17 de maio de 1982
Ementa: Regulamenta a aplicação da Resolução BNH n. 142/82 às operações de financiamento e de refinanciamento reduzidos no seu âmbito e revoga a R/BNH n. 13/79.
- . Resolução n. 151/BNH, de 17 de maio de 1982
Ementa: Estabelece normas à execução do Programa de Complementação Urbana - CURA, e revoga a R/BNH n. 53/80.
- . Resolução n. 180/BNH, de 13 de abril de 1983
Ementa: Extingue o Programa Mercado de Hipotecas.
- . Resolução n. 2, de 12 de janeiro de 1984
Ementa: Cria e Regulamenta o Fundo de Apoio à Produção de Habitação para a População de Baixa Renda - FAHBRE.
- . Resolução n. 3, de 31 de março de 1984
Ementa: Regulamenta o Fundo de Assistência Habitacional - FUNDHAB. Cria novos mecanismos de participação de entidades do SBPE no financiamento da produção e comercialização de imóveis destinados às populações de menor poder aquisitivo.
- . Resolução n. 5, de 24 de abril de 1984
Ementa: Cria o Programa Nacional de Autoconstrução - Projeto João de Barro e estabelece diretrizes gerais para sua execução.
- . Resolução n. 8, de 24 de abril de 1984
Ementa: Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Autoconstrução - Projeto João de Barro.

- Resolução n. 8, de 18 de maio de 1984
Ementa: Dispõe sobre a reavaliação do Programa de Equipamentos Comunitários - PROEC.
- Resolução n. 21, de 3 de outubro de 1984
Ementa: Dispõe sobre a periodicidade, a época e o índice de reajustamento das prestações e o sistema de amortização a serem adotados no retorno dos empréstimos e/ou refinanciamentos destinados à produção e/ou comercialização de habitações aos Agentes Financeiros do SFH.
- Resolução n. 25, de 13 de novembro de 1984
Ementa: Dispõe sobre a aprovação do Programa de Financiamento para o Planejamento Urbano - FIPLAN.
- Resolução n. 33, de 28 de janeiro de 1985
Ementa: Cria o Programa Nacional de Habitação do Servidor Público - PRONHASP e consolida as condições de concessão de crédito aos servidores públicos em geral.
- Resolução n. 36, de 1 de fevereiro de 1985
Ementa: Aprova normas para a execução do FIPLAN.
- Resolução n. 42, de 11 de março de 1985
Ementa: Institui o Programa de Financiamento ao Consumidor de material de Construção - PROFICON, no âmbito do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos.
- Caixa Econômica Federal
- Resolução n. 736, de 28 de junho de 1985
Ementa: Cria o Programa Verde Teto.
- Resolução n. 54 de 21 de fevereiro de 1986
Ementa: Dispõe sobre o Programa de Complementação Urbana - CURA.
- Resolução n. 55 de 21 de fevereiro de 1986
Ementa: Cria a Carteira de Terras e Projetos Integrados - CTEPI, destinada a atender habitação de interesse social.

- . Resolução n. 56, de 4 de março de 1986
Ementa: Dispõe sobre o CURA.
- . Resolução n. 33/OC DIRHA de 19 de junho de 1987
Ementa: Estabelece parâmetros básicos para concessão de créditos destinados à Produção e Comercialização de Habitação e Lotes Urbanizados, com Financiamento para Edificação, à melhoria de Habitação e à Execução de Edificação, à Melhoria de Habitação e à Execução de Obras de Infra-Estrutura e/ou Equipamentos Comunitários em Conjuntos Habitacionais, no âmbito do Programa de Habitação Popular - PROHAP.
- . Circular Normativa da CEF, n. 58 de 13 de abril de 1988
Ementa: Programa de Habitação Popular através de Empresas de Construção Civil, PROHAP - Setor privado.
- . Circular Normativa da CEF, n. 7 de 11 de maio de 1988
Ementa: Operacionaliza a CN 058/88, objetivando a criação de alternativas que possibilitem o adequado atendimento das necessidades habitacionais de população de baixa renda, que ficou comprometido por força das limitações impostas pela Resolução BACEN, n. 1469 de 22/3/88.
- . Resolução n. 1446, de 5 de janeiro de 1988
Poupança vinculada.
- . Resolução n. 1486, de 25 de maio de 1988

IV. SANEAMENTO BÁSICO

- . Decreto-Lei n. 248, de 28 de fevereiro de 1967
Ementa: Institui a Política Nacional de Saneamento, cria o Conselho Nacional de Saneamento Básico.
- . Lei n. 5318 de 26 de setembro de 1967
Ementa: Institui a Política Nacional de Saneamento e cria o Conselho Nacional de Saneamento revoga o Decreto-Lei 248/67.

- . Decreto-Lei n. 61, de 16 de agosto de 1967
Ementa: Cria o Fundo de Financiamento para Saneamento - FINASE. Destinado a prover recursos para financiamento de estudos, projetos obras de saneamento. Gestão feita pelo BNH.
- . Portaria MINTER n. 214, de 14 de agosto de 1967
Ementa: Dispõe sobre a aplicação de recursos do FINASE, em financiamentos destinados a outros setores do saneamento, incluindo drenagem, controle de inundação e irrigação.
- . Portaria MINTER n. 273, de 04 de setembro de 1968
Ementa: O Ministro do Interior delega poderes ao BNH para instituir o Sistema Financeiro de Saneamento, destinado a mobilizar e aplicar os recursos que permitam a execução, em caráter permanente, do Programa de Financiamento para Saneamento.
- . Decreto-Lei n. 949, de 13 de outubro de 1969
Ementa: Dispõe sobre a aplicação de recursos pelo BNH nas operações de financiamento para saneamento.
- . Decreto n. 66.882, de 16 de julho de 1970
Ementa: Dispõe sobre a competência e a organização do Ministério do Interior, tendo sob sua competência o saneamento básico (art. 1.º U).
- . Decreto n. 72.423, de 3 de julho de 1973
Ementa: Altera a denominação e fixa normas de organização, competência e funcionamento dos órgãos de deliberação coletiva das entidades de desenvolvimento sub-regional, vinculados ao MINTER. (dentre estes órgãos INHUCS).
- . Lei n. 6528, de 11 de maio de 1978
Ementa: Dispõe sobre as tarifas dos serviços públicos de Saneamento Básico.
- . Decreto n. 82.587, de 6 de novembro de 1978
Ementa: Regulamenta a Lei n. 6528/78

- . Decreto n. 84.426, de 24 de janeiro de 1980
Ementa: Dispõe sobre a estrutura básica do Departamento Nacional de Obras de Saneamento - DNOS.
- . Portaria n. 140, de 24 de setembro de 1981 (MINTER)
Ementa: Estabelece metas do plano nacional de saneamento básico, a serem alcançadas no período 1981-90.
- . Portaria n. 107, de 13 de maio de 1982 (Ministério da Saúde)
Ementa: Institui grupo de trabalho, denominado unidade de sistema de serviços básicos de saneamento, com a finalidade de integrar e coordenar as atividades na área dos serviços básicos de saneamento e de assessorar as secretarias estaduais de saúde no desenvolvimento de suas ações nesta área específica.
- . Portaria n. 290, de 3 de setembro de 1984 (Ministério da Saúde)
Ementa: Institui o comitê inter-orgânico de saneamento básico com a finalidade de integrar e coordenar as ações desenvolvidas por diferentes órgãos e instituições que compõem a estrutura do Ministério da Saúde e define as áreas prioritárias de ação.
- . Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988
Ementa: a) no Título VIII, do capítulo II, seção II - Da saúde, no artigo 200 item IV - Estabelece o Sistema único de Saúde tendo como uma das atribuições participar da formulação da Política e da Execução das ações de saneamento básico.
b) no Título III, capítulo II - Da União, no art. 21, item XX trata da competência da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.
- . Decreto n. 97.274, de 16 de dezembro de 1988
Ementa: Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC.

V. TRANSPORTES E SISTEMA VIÁRIO

- . Lei n. 4452, de 5 de novembro de 1964
Ementa: Altera a legislação relativa ao Imposto Único sobre Lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos.
- . Lei n. 4563, de 11 de dezembro de 1964.
Ementa: Institui o Conselho Nacional de Transporte.
- . Decreto n. 56.838, de 3 de setembro de 1965
Ementa: Aprova o regimento interno do Conselho Nacional de Transportes criado pela Lei 4563/64.
- . Lei n. 4808, de 25 de outubro de 1965
Ementa: Dá nova redação ao art. 3. da Lei 4563/64, que institui o Conselho Nacional de Transportes, modificando a composição dos membros deste Conselho.
- . Lei n. 5108, de 21 de setembro de 1966
Ementa: Institui o Código Nacional de Trânsito, regulamentado pelo Decreto 62.127 de 16/1/68. Modificações feitas pelos Decreto-Lei n. 237/67 e Decretos n. 62.127/68 - 62.926/68.
- . Decreto-Lei n. 51, de 18 de novembro de 1966
Ementa: Inclui mais uma alínea no art. 3. da Lei 4563/64, que institui o Conselho Nacional de Transporte, aumentando a participação dos membros do Conselho.
- . Decreto-Lei n. 139, de 2 de fevereiro de 1967
Ementa: Reestrutura o Conselho Nacional de Transportes.
- . Decreto-Lei n. 142, de 2 de fevereiro de 1967
Ementa: Dispõe sobre o Plano Rodoviário Nacional
- . Lei n. 5391, de 23 de fevereiro de 1968
Ementa: Atribui recursos para melhoria das condições de segurança do sistema rodoviário.

- . Decreto-Lei n. 512, de 21 de março de 1969
Ementa: Regula a Política Nacional de Viação Rodoviária, fixa diretrizes para reorganização do DNER.

- . Decreto n. 68.423, de 25 de março de 1971
Ementa: Aprova o regimento interno do Departamento Nacional de Estradas e Rodagem.

- . Decreto n. 68.961, de 20 de julho de 1971
Ementa: Regulamenta o transporte coletivo de passageiros de caráter interestadual e internacional por estradas de rodagem.

- . Lei n. 5820, de 10 de novembro de 1972
Ementa: Dá nova redação ao art. 84 da Lei 5108/66 - Código Nacional de Trânsito, quanto ao dever do condutor de veículo de transporte coletivo.

- . Lei n. 5917, de 10 de setembro de 1973
Ementa: Institui o Plano Nacional de Viação, com alteração dada pelas Lei 6261/75; Lei 6337/76; Lei 6346/76; Lei 6431/77; Lei 6574/78; Lei 6630/79; Lei 6776/80; Decreto-Lei 1868/81; Lei 6976/81 e Lei 7581/86.

- . Lei n. 5693, de 16 de agosto de 1973
Ementa:

- . Lei n. 6093, de 29 de agosto de 1974
Ementa: Cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento

- . Lei n. 6149, de 2 de dezembro de 1974
Ementa: Dispõe sobre a segurança do transporte metroviário.

- . Lei n. 6171, de 9 de dezembro de 1974
Ementa: Extingue o Departamento Nacional de Estrada de Ferro.

Lei n. 6261, de 14 de novembro de 1975*

Ementa: Dispõe sobre o Sistema Nacional dos Transportes Urbanos, autoriza a criação da Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos.

Decreto n. 77.406, de de abril de 1976

Ementa: Cria a Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos e aprova seu estatuto.

Resolução n. 509, de 25 de dezembro de 1976 (CONTRAN)

Ementa: Proíbe a circulação no território nacional de veículo automotor alimentado por gás liquefeito de petróleo e de veículo cujo motor tenha sido substituído por motor de óleo diesel.

Resolução n. 2, de 12 de janeiro de 1977 (do MINTER)

Ementa: Aprova a redução do uso de combustíveis por veículos particulares, com simultânea expansão dos sistemas de transportes coletivos.

Resolução n. 511, de 15 de fevereiro de 1977 (do CONTRAN)

Ementa: Proíbe a colocação de tanque suplementar de combustível em veículo automotor.

Decreto-Lei 1555, de 27 de maio de 1977

Ementa: Estabelece normas para a distribuição e aplicação dos recursos provenientes do adicional do IUCLG.

Decreto-Lei n. 1691, de 2 de agosto de 1979

Ementa: Altera a Legislação do IULCLG e da TRU.

Resolução n. 557, de 6 de fevereiro de 1980 (do CONTRAN)

Ementa: Proíbe a circulação de veículos movidos a gás liquefeito de petróleo e daqueles cujo motor original a gasolina tenha sido substituído por motor diesel, alterações feitas pelas Resoluções 608/82 e 655/85.

* A crise do petróleo em 1973, exige a elaboração de uma política de transportes e mecanismos institucionais para sua implantação.

- Decreto n. 84.612, de 2 de abril de 1980
Ementa: Altera o regulamento dos serviços rodoviários interestaduais e internacionais de transporte coletivo de passageiros, aprovado pelo decreto 68.961/73 e 81.219/78. (revogado pelo decreto 90.958/85).
- Lei n. 6813, de 10 de julho de 1980
Ementa: Dispõe sobre o transporte rodoviário de cargas.
- Lei n. 7092, de 19 de abril de 1983
Ementa: Cria o Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de bens, fixa condições para o exercício da atividade.
- Lei n. 7290, de 19 de dezembro de 1984
Ementa: Define a atividade do Transportador Rodoviário Autônomo de bens.
- Lei n. 7418, de 16 de dezembro de 1985
Ementa: Institui o Vale Transporte.
- Decreto n. 92.180 de 19 de dezembro de 1985
Ementa: Regulamenta a Lei 7418/85.
- Decreto n. 92.350, de 29 de janeiro de 1986
Ementa: Dispõe sobre a transferência da EBTU do Ministério dos Transportes para o MDUMA.
- Lei n. 7619, de 30 de setembro de 1987
Ementa: Altera dispositivos da Lei 7418/85 que instituiu o vale transporte.
- Decreto n. 95.247, de 17 de novembro de 1987
Ementa: Regulamenta a Lei 7418/85, incluindo a alteração da Lei 7619/87.
- Decreto-Lei n. 2397, de 21 de dezembro de 1987
Ementa: Altera legislação do imposto sobre a Renda das pessoas jurídicas com implicações nos impostos únicos.

- . Decreto-Lei n. 2433, de 19 de maio de 1988
 Ementa: Dispõe sobre os instrumentos financeiros relativos à política industrial, seus objetivos, revoga os incentivos fiscais.
- . Decreto n. 96.634, de 2 de setembro de 1988
 Ementa: Dispõe sobre o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social transferindo a EBTU para o Ministério dos Transportes.

VI. PROTEÇÃO AMBIENTAL

- . Decreto n. 73.030, de 30 de outubro de 1973
 Texto: Cria, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA.
- . Decreto-Lei n. 1413, de 14 de agosto de 1975
 Texto: Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais.
- . Decreto n. 76.389, de 03 de outubro de 1975
 Texto: Dispõe sobre as medidas de prevenção e controle da poluição industrial e define as áreas críticas de poluição.
- . Lei n. 6513, de 20 de dezembro de 1977.
 Texto: Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico, sobre o inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural.
- . Lei n. 6902, de 27 de abril de 1981
 Texto: Dispõe sobre a criação de estações ecológicas e áreas de proteção ambiental.
- . Lei n. 6938, de 31 de agosto de 1981
 Texto: Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação

- . Decreto n. 86.176, de 6 de julho de 1981
 Texto: Regulamenta a Lei 6513/77 que dispõe sobre a criação de áreas especiais e sociais de interesse turístico

- . Decreto n. 87.000, de 9 de março de 1982
 Texto: Cria comissão interministerial com vistas à recuperação, controle e preservação da qualidade ambiental em Cubatão - SP.

- . Portaria SEMA n. 20, de 13 de abril de 1981
 Texto: Homologa os padrões estabelecidos para a prevenção e controle da poluição para o Estado de São Paulo.

- . Portaria DPC n. 0007 de 3 de maio de 1982
 Texto: Proíbe a privatização de qualquer área de terrenos da marinha, que impeçam o acesso do público às praias.

- . Decreto n. 88.351, de 1 de junho de 1983
 Texto: Regulamenta a Lei n. 6938/81 e a Lei 6902/81, que dispõem respectivamente, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental.

- . Decreto n. 89.532, de 6 de abril de 1984
 Texto: Acrescenta incisos ao art. 37 do Decreto n. 88.351/83.

- . Decreto n. 89.336, de 31 de janeiro de 1984
 Texto: Dispõe sobre as Reservas Ecológicas e Áreas de Relevante Interesse Ecológico.

- . Decreto n. 90.347, de 23 de outubro de 1984
 Texto: Dispõe sobre a implantação de área de Proteção Ambiental nos Municípios de Cananéia, Iguape e Peruibe no Estado de São Paulo.

- . Decreto n. 90.791, de 9 de janeiro de 1985
 Texto: Dispõe sobre a declaração de área de relevante interesse ecológico no Município de Cosmópolis-SP.

- . Decreto n. 91.145, de 15 de março de 1985
Texto: Cria o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, dispõe sobre sua estrutura, transferindo funções para sua competência.
- . Decreto n. 91.305, de 3 de junho de 1985
Texto: Altera dispositivos do regulamento do Conselho Nacional do meio Ambiente (CONAMA).
- . Decreto n. 91.304, de 3 de junho de 1985
Texto: Dispõe sobre a implantação de área de proteção ambiental nos Estados de MG., RJ. e São Paulo.
- . Decreto n. 91.248, de 15 de maio de 1985
Texto: Dispõe sobre a finalidade, estrutura e competência do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU).
- . Resolução CONAMA n. 004/85, de 18 de setembro de 1985
Texto: Define critérios, normas e procedimentos gerais para a caracterização e o estabelecimento de reservas ecológicas.
- . Lei n. 7347, de 24 de julho de 1985
Texto: Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico.
- . Decreto n. 91.885, de 5 de novembro de 1985
Texto: Declara como Área de Relevante Interesse Ecológico a Mata de Santa Genebra, no Estado de São Paulo.
- . Decreto n. 91.892, de 6 de novembro de 1985
Texto: Acresce aos limites da Área de Proteção Ambiental de Cananéia, Iguape e Peruíbe, declarada pelo Decreto 90.347/84.
- . Decreto n. 92.302, de 16 de janeiro de 1986
Texto: Regulamenta o Fundo para Reconstituição de Bens lesados de que trata a Lei 7347/85.

- . Decreto n. 92.752, de 5 de Junho de 1986
Texto: Aprova o Programa de Ações Básicas para a Defesa do Meio Ambiente.
- . Resolução CONAMA n. 001/86, de 23 de Janeiro de 1986
Texto: Estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.
- . Resolução CONAMA n. 018/86, de 6 de Maio de 1986
Texto: Institui, em caráter nacional, o Programa de Controle da poluição do Ar por Veículos Automotores - PROCONVE.
- . Decreto n. 93.630, de 28 de Novembro de 1986
Texto: Altera dispositivos do Decreto n. 88.351/83 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental.
- . Decreto n. 94.764, de 17 de Agosto de 1987
Texto: Altera o Decreto n. 88.351/83, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, a criação de Estações Ecológicas e áreas de Proteção Ambiental.
- . Decreto n. 96.150, de 13 de Junho de 1988
Texto: Altera o parágrafo 4, do art. 6. do Decreto n. 88.351/83, na redação dada pelo Decreto n. 93.630/86.
- . Constituição Federal do Brasil, de 5 de Outubro de 1988
Texto: Capítulo do Meio Ambiente.

VII. FONTES

. **PRODASEN** - Processamento de Dados do Senado

. **PUBLICAÇÕES LEXIS**

. **MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE** -
Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Legislação de
Interesse Urbanístico. Brasília, 1985, 540 p.

..... **CNDU**. Resoluções 1979/1981.

..... **CNDU**. Resoluções 1982/1984.

. **São Paulo**. Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos.
Empresa de Planejamento da Grande São Paulo S/A
Legislação básica de interesse metropolitano. São Paulo,
1985.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

PROJETO DE LEI 775/83

CAPÍTULO I

Dos Objetivos e Diretrizes do Desenvolvimento Urbano

Art. 1º - O desenvolvimento urbano tem por objetivo a melhoria da qualidade de vida nas cidades, mediante:

- adequada distribuição espacial da população e das atividades econômicas com vista à estruturação do sistema nacional de cidades;
- integração e complementariedade das atividades urbanas e rurais;
- disponibilidade de equipamentos urbanos e comunitários.

Art. 2º - Na promoção do desenvolvimento urbano, serão observadas as seguintes diretrizes:

- ordenação da expansão dos núcleos urbanos;
- prevenção e correção das distorções do crescimento urbano;
- contenção da excessiva concentração urbana;

PROJETO DE LEI 2.191/89

CAPÍTULO I

Diretrizes do Desenvolvimento Urbano

Art. 1º - A política de desenvolvimento urbano objetiva ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais e econômicas da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, mediante:

- I - adequada distribuição espacial da população, das atividades sócio-econômicas e dos equipamentos urbanos e comunitários;
- II - integração e complementariedade das atividades urbanas e rurais.

Art. 2º - Na promoção do desenvolvimento urbano, através do investimento público na infra-estrutura sócio-econômica, na regulamentação de créditos e incentivos fiscais, na cooperação da iniciativa privada e da participação popular, serão observadas as seguintes diretrizes:

- I - ordenação da expansão dos núcleos urbanos;
- II - prevenção e correção das distorções do crescimento urbano;
- III - contenção da excessiva concentração

Art. 5º - XVII - É garantido o direito de propriedade.

XXIII - A propriedade atenderá a sua função social.

- adequação da propriedade imobiliária urbana à sua função social, mediante:
 - a) oportunidade de acesso à propriedade urbana e a moradia;
 - b) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
 - c) correção das distorções da valorização da propriedade urbana;
 - d) regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda;
 - e) adequação do direito de construir às normas urbanísticas;

v - controle do uso do solo de modo a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo e a edificação vertical excessivos com relação aos equipamentos urbanos e comunitários;
- d) a ociosidade do solo urbano edificável;
- e) a deterioração das áreas urbanizadas;

Art. 3º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às experiências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor e evita a obtenção, por particulares, de ganhos decorrentes de investimentos públicos.

Parágrafo Único - A função social prevista neste artigo objetiva a adoção de atividades direcionando a propriedade para usos produtivos, assegurando:

- a) acesso à propriedade e à moradia;
- b) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- c) prevenção e correção das distorções da valorização dos terrenos urbanos;
- d) regularização fundiária e urbanização específica de áreas ocupadas por população de baixa renda;
- e) adequação do direito de construir às normas urbanísticas estabelecidas no plano diretor.

Art. 2º - VI - controle de uso do solo de modo a evitar:

- a) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- b) o parcelamento do solo e a edificação vertical excessivos com relação aos equipamentos urbanos e comunitários existentes;
- c) a ociosidade, subutilização ou não utilização do solo urbano edificável

- VI - adequação dos investimentos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, notadamente quanto ao sistema viário, transportes, habitação e saneamento;
- VII - adequação da política fiscal e financeira nos objetivos do desenvolvimento urbano;
- VIII - recuperação, pelo Poder Público, dos investimentos de que resulte a valorização dos imóveis urbanos;

Art. 23, III - Competência comum da União, Estados e Municípios para proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos.

- IX - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente;
- X - proteção, preservação, e recuperação do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico;

Art. 20 - IV - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente;

Art. 20 - V - proteção, preservação e recuperação do patrimônio histórico, artístico, turístico, cultural, arqueológico e paisagístico;

XI - incentivo à participação individual e comunitária no processo de desenvolvimento urbano;

XII - estímulo à participação da iniciativa privada na urbanização;

XIII - adoção de padrões de equipamentos urbanos e comunitários consentâneos com a condição sócio-econômica do país e as diversidades regionais.

Art. 20 - VII - adoção de padrões de equipamentos urbanos e comunitários consentâneos com as condições sócio-econômicas do país.

Art. 23, X - Competência comum para combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

CAPÍTULO II

Da Urbanização

Art. 40 - Consideram-se atividades de urbanização:

- I - os lotes para fins urbanos, decorrentes de parcelamento, remembramento, lote isolado, condomínio ou outros assemelhados;
- II - a implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- III - a construção destinada a fins urbanos;
- IV - o uso urbano sem edificação.

§ 10 - As atividades de urbanização, previstas nos itens I e II deste artigo, serão aprovadas mediante autorização, em consonância com o plano diretor, e as mencionadas nos itens III e IV, mediante licença.

§ 20 - A autorização e a licença, referidas no parágrafo anterior, serão concedidas pelo município.

Art. 20 - VIII - definição do tipo de uso, da taxa de ocupação e do índice de aproveitamento dos terrenos urbanos e de expansão urbana;

Art. 20 - IX - intensificação do combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, com promoção da integração social dos munícipes menos favorecidos;

Art. 20 - XI - adequação do direito de construir aos interesses sociais e às normas urbanísticas previstas nesta lei.

CAPÍTULO II

Da Urbanização

Art. 30 - Para os fins desta lei, consideram-se atividades de urbanização:

- I - a transformação de área rural em urbana;
- II - o parcelamento ou remembramento do solo para fins urbanos;
- III - a implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- IV - a construção destinada a fins urbanos.

§ 10 - As atividades de urbanização a que se referem os itens II e III deste artigo serão aprovadas mediante autorização e a mencionada no item IV, mediante licença.

§ 20 - A autorização e a licença referidas no parágrafo anterior serão expedidas pelo Município, ressalvada a aprovação dos órgãos federais e estaduais competentes, quando for o caso.

§ 3º - A autorização para instalação de equipamentos urbanos de grande porte de interesse supramunicipal, tais como terminais aéreos, marítimos, rodoviários e ferroviários, autônimos e outros, será expedida pela União ou pelo Estado, observado o âmbito de competências específicas, ouvido previamente o Município interessado.

§ 4º - Aplicar-se-á o disposto nos parágrafos 1º e 2º deste artigo às atividades industriais, comerciais, de serviço e de lazer, mesmo quando localizadas em área rural.

§ 5º - Para os fins desta lei equiparam-se à construção a reforma e a demolição.

§ 6º - Qualquer atividade de urbanização executada sem autorização ou licença fica sujeita a embargo ou demolição mediante processo administrativo ou judicial.

Art. 4º - O território do Município compreenderá área urbana, de expansão urbana e rural.

§ 1º - As áreas urbanas e de expansão serão delimitadas por lei municipal de forma a abrangerem, no máximo, a superfície necessária à localização da população urbana e de suas atividades previstas para os próximos anos subsequentes.

§ 2º - A autorização para instalação de equipamentos urbanos de grande porte de interesse supramunicipal, assim entendidos os terminais aéreos e marítimos, será expedida pela União ou pelo Estado, observado o âmbito de competências específicas e o plano diretor, com o parecer prévio do município envolvido.

§ 4º - As atividades de urbanização, definidas nos incisos II, III e IV deste artigo, somente serão admitidas em terrenos para fins urbanos previstos no item I.

§ 5º - Qualquer atividade de urbanização executada sem autorização ou licença poderá ficar sujeita a interdição, embargo ou demolição, nos termos da legislação pertinente, excetuadas a de habitação, comércio e serviços de interesse social, definidas no plano diretor.

Art. 5º - A autorização prevista no § 1º do art. 4º somente será negada por interesse público devidamente justificado, através de estudos idôneos sobre o mercado imobiliário ou a capacidade pública de prover equipamentos urbanos e comunitários.

Parágrafo único - Revogada a autorização expedida, por motivo de interesse público, fica assegurado ao interessado o ressarcimento das despesas por ele efetivadas até a data de revogação.

Art. 6º - O território do município será dividido em zona urbana, de expansão urbana e rural, delimitadas no plano diretor.

§ 1º - As zonas urbana e de expansão urbana abrangerão, no máximo, a superfície necessária à localização da população urbana e de suas atividades para os dez anos subsequentes, em consonância com o plano diretor.

§ 2º - As alterações na delimitação das áreas urbana e de expansão urbana deverão obedecer ao disposto no parágrafo anterior.

§ 3º - Os Municípios que integram Região Metropolitana delimitarão suas áreas urbana e de expansão urbana em conformidade com as normas e diretrizes do planejamento metropolitano.

§ 4º - Os Municípios integrantes de aglomeração urbana delimitarão suas áreas urbana e de expansão urbana em conformidade com as normas e diretrizes do planejamento para a respectiva aglomeração.

Art. 5º - O Município poderá condicionar a licença para construir à existência ou à programação de equipamentos urbanos e comunitários necessários.

Parágrafo único - A licença poderá ser outorgada, em condições especiais, se o interessado se responsabilizar pela implantação dos referidos equipamentos.

Artigo 6º - Lei municipal definirá o tipo de uso, a taxa de ocupação e o índice de aproveitamento do terreno.

§ 1º - A Lei prevista neste artigo deverá atender às diretrizes fixadas em plano de uso do solo, aprovado pelo Município.

§ 2º - Enquanto o Município não aprovar a Lei prevista neste artigo, o índice de aproveitamento máximo será de uma vez a área do terreno.

§ 2º - Os municípios que integram região metropolitana ou aglomeração urbana delimitarão o plano de suas zonas urbana e de expansão urbana, de conformidade com lei estadual específica.

Art. 10 - O município condicionará a autorização ou a licença à existência ou à programação para implantação de equipamentos urbanos e comunitários com capacidade para atendimento da demanda e por atividades e usos a se instalarem.

Art. 7º - O plano diretor estabelecerá limitações à construção por meio de índices urbanísticos relativos ao uso, ocupação e aproveitamento do solo.

Parágrafo único - Enquanto o município não aprovar o plano diretor, o índice de aproveitamento máximo será de uma vez a área do terreno.

Artigo 70 - A construção será averbada no Registro de Imóveis, mediante documento de aprovação da Prefeitura Municipal na qual conste a taxa de ocupação do terreno e o respectivo índice de aproveitamento da área total de construção, previsto na Lei municipal, e efetivamente utilizados.

§ 10 - Fica vedado o desmembramento do terreno desde que a parte a ser desmembrada esteja vinculada a construção existente.

§ 20 - A parte do terreno não vinculada a construção existente pode ser desmembrada, desde que, por si só, ou reunida a outra de terreno contíguo, venha a constituir lote autônomo, de acordo com a legislação urbanística municipal.

Art. 80 - Lei municipal definirá o prazo de validade da licença para construir os requisitos que caracterizam o início, reinício e conclusão da obra.

Parágrafo único - Caso não iniciada a obra no prazo de validade da licença, sua renovação sujeitar-se-á aos termos da legislação em vigor.

Art. 80 - A construção será averbada no Cartório de Registro de Imóveis, com a apresentação do "alvará de ocupação", do qual constará a área total construída e a área do terreno comprometida com o índice de aproveitamento.

§ 10 - Não será permitido o parcelamento do solo quando a porção resultante estiver vinculada à construção existente.

§ 40 - A porção de terreno não vinculada a construção existente pode ser parcelada, desde que, por si só, ou reunida a outra de terreno contíguo, passe a constituir lote autônomo, respeitada a dimensão mínima prevista no plano diretor.

§ 20 - Fica vedado o registro de parcelamento do solo em zona urbana ou de expansão urbana, quando dele resultem terrenos com área inferior à mínima prevista no plano diretor.

§ 20 - São nulos de pleno direito os negócios jurídicos, as sentenças judiciais e os registros celebrados, proferidos ou efetuados com infringência do disposto nos parágrafos anteriores.

Art. 90 - O parcelamento de glebas para fins urbanos, mesmo aquele resultante de partilhas amigáveis ou judiciais de doação ou de sentença judicial ou dos lotes isolados para fins urbanos, só poderá ser realizado mediante transferência para o poder público de área institucional de dimensão mínima de quinze (15) metros quadrados.

Parágrafo Único - No desmembramento de lotes resultantes de loteamentos ou desmembramento de glebas, para o qual já se tenha exigido a transferência de área prevista neste artigo, não será exigida transferência adicional.

§ 1º - O plano diretor definirá os equipamentos urbanos e comunitários exigíveis dos requerentes de licença ou de autorização, bem como os respectivos padrões em função das condições sócio-econômicas das atividades e usos a se instalarem.

§ 2º - Com base em lei municipal, o poder público poderá dispensar a implantação de equipamentos urbanos e comunitários aos requerentes de autorização ou de licença, em caso de incapacidade, efetiva ou presumida, sócio-econômica dos usuários finais, demonstrada mediante levantamento das tendências do desenvolvimento urbano, para arcar com as despesas de implantação desses equipamentos.

§ 3º - Os requerentes de autorização ou de licença assegurarão ao poder público os recursos necessários à implantação dos equipamentos urbanos e comunitários, quando este assumir a implementação desses equipamentos por considerá-la imprescindível para a boa execução dos trabalhos.

§ 4º - As mudanças de uso nos imóveis que impliquem em aumento da demanda de equipamentos urbanos e comunitários, definidos por lei municipal, estarão sujeitos a licenciamento e ao disposto nos parágrafos anteriores.

§ 5º - Quando o poder público já tiver implantado os equipamentos urbanos e comunitários necessários os que requerem a autorização ou a licença transferirão-lhe os recursos financeiros correspondentes à parcela que proporcionalmente lhes couber de sua implantação e execução.

§ 6º - O ente encarregado da implantação de equipamentos urbanos e comunitários oferecerá garantias reais que assegurem a sua implantação ao mesmo tempo do parcelamento, construção ou utilização pretendidos, ficando o prejudicado autorizado a cobrar judicialmente a eventual inadimplência.

Art. 11 - O plano diretor definirá o prazo de validade da autorização e da licença, bem como os requisitos que caracterizem o início, reinício e conclusão da obra.

Art. 9º - São nulas de pleno direito as licenças e autorizações expedidas em desconformidade com esta Lei e a legislação pertinente, sujeitando-se as obras a embargo e demolição, mediante processo administrativo ou judicial.

Art. 12 - São nulas de pleno direito as licenças e autorizações expedidas em desacordo com esta lei e com o plano diretor, sujeitando-se o infrator a multa simples ou diária, interdição, embargo ou demolição da obra, nos termos da legislação própria, respondendo ainda o infrator pelos danos causados.

Art. 10 - Lei municipal poderá autorizar o proprietário de terreno, considerado pelo Poder Público como de interesse do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto na legislação de uso do solo do Município e ainda não utilizado.

Parágrafo Único - A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para fins de implantação de equipamentos urbanos ou comunitários.

Art. 11 - A lei municipal referida no artigo anterior, estabelecerá os locais e as condições em que será possível a transferência dos direitos de construir.

§ 1º - A Prefeitura fornecerá certidão na qual constará o montante das áreas construíveis que poderá ser transferida a

Art. 21, IX - Compete a União, elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenamento do território e de desenvolvimento econômico e social.

§ 2º - A certidão referida no parágrafo anterior, bem como a escritura de transferência dos direitos de construir do imóvel, para outro serão averbada nas respectivas matrículas.

Art. 12 - Poderão ser estabelecidas as seguintes áreas especiais:

- I - áreas de urbanização preferencial;
- II - áreas de renovação urbana;
- III - áreas de urbanização restrita;
- IV - áreas de regularização fundiária;
- V - áreas de integração regional.

§ 1º - Áreas de urbanização preferencial são as destinadas a:

- a) ordenação e direcionamento da urbanização;
- b) implantação prioritária dos equipamentos urbanos e comunitários;
- c) indução da ocupação de terrenos edificáveis;
- d) adensamento de áreas edificadas.

§ 2º - Áreas de urbanização restrita são aquelas em que a urbanização deve ser desestimulada ou contida em decorrência de:

- a) seus elementos naturais e de características de ordem fisiográfica;
- b) sua vulnerabilidade a intempéries, calamidades e outras condições adversas;
- c) necessidade de preservação do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico;
- d) necessidade de proteção aos mananciais, às praias, regiões lacustres e margens de rios;
- e) necessidade de proteção ambiental;
- f) necessidade de manter o nível de ocupação das áreas.

Art. 13 - O poder público poderá estabelecer as seguintes áreas especiais:

- I - áreas de urbanização preferencial;
- II - áreas de reurbanização;
- III - áreas de urbanização restrita;
- IV - áreas de regularização fundiária;

§ 1º - Áreas de urbanização preferencial são as destinadas a:

- a) ordenação e direcionamento da urbanização;
- b) implantação prioritária dos equipamentos urbanos e comunitários;
- c) indução da ocupação de terrenos edificáveis;
- d) adensamento de áreas edificadas.

§ 2º - Áreas de reurbanização são as que, para a melhoria das condições urbanas, exigem o reparcelamento do solo, a recuperação ou a substituição de construções existentes.

§ 3º - Áreas de urbanização restrita são aquelas em que a urbanização deve ser desestimulada ou contida, em decorrência de:

- a) necessidade de preservação de seus elementos naturais e de características de ordem fisiográfica;
- b) vulnerabilidade a intempéries, calamidades e outras condições adversas;
- c) necessidade de proteção ambiental e de preservação do patrimônio histórico, artístico, turístico, cultural, arqueológico e paisagístico;
- d) proteção aos mananciais, às praias, regiões lacustres e margens de rios;
- e) manutenção do nível de ocupação da área.

g) implantação e operação de equipamentos urbanos de grande porte, tais como terminais aéreos, marítimos, rodoviários e ferroviários, autopistas e outros.

§ 3º - Áreas de regularização fundiária são as habitadas por população de baixa renda e que devam, no interesse social, ser objeto de ações visando à legalização da ocupação do solo e à regulamentação específica da urbanização bem como da implantação prioritária dos equipamentos urbanos e comunitários.

§ 4º - Áreas de renovação urbana são as destinadas à melhoria das condições de áreas urbanas deterioradas ou inadequadas às funções previstas em plano de uso do solo.

§ 5º - Áreas de integração regional são aquelas em que, em função do interesse da ordenação do uso do solo regional, seja necessária a ação integrada da União, do Estado e do Município.

f) implantação e operação de equipamentos urbanos de grande porte, tais como terminais aéreos, marítimos, rodoviários e ferroviários, autopistas e outros;

g) necessidade de preservação da produção rural e de aproveitamento de recursos minerais.

§ 4º - Áreas de regularização fundiária são as habitadas por população de baixa renda e que devem, no interesse social, ser objeto de ações visando à consolidação do domínio, sujeitas a critérios especiais de urbanização, bem como à implantação prioritária de equipamentos urbanos e comunitários.

Art. 23 - Parágrafo único - 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.

Art. 21, XX - Compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

CAPÍTULO III

Da Promoção do Desenvolvimento Urbano

Art. 13 - A promoção do desenvolvimento urbano compete, precipuamente, ao Poder Público mediante ação integrada da União, dos Estados e dos Municípios, observado o disposto nesta Lei.

Art. 14 - Na promoção do desenvolvimento urbano, a União deverá:

CAPÍTULO III

Da Promoção do Desenvolvimento Urbano

Art. 14 - A promoção do desenvolvimento urbano compete, precipuamente, ao Poder Público, mediante ação integrada da União, dos Estados e dos Municípios.

I - definir a política nacional de desenvolvimento urbano e estabelecer as estratégias visando a sua execução;

II - estabelecer norma de diretrizes gerais relativas a:

a) transformação da área rural em urbana;

b) uso, parcelamento e remembramento do solo urbano;

c) transporte e trânsito;

d) saneamento;

e) habitação;

f) localização das atividades produtivas, em especial as industriais;

g) proteção ao meio ambiente;

h) patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico;

III - estabelecer Regiões Metropolitanas na forma da Constituição Federal;

IV - definir critérios para o estabelecimento de aglomerações urbanas;

V - estabelecer e disciplinar as aglomerações urbanas localizadas em mais de uma unidade da Federação, ouvidos os Estados e Municípios interessados;

VI - estabelecer as áreas de interesse especial previstas no artigo 12, itens III a V, que sejam de relevância para a execução da política nacional de desenvolvimento urbano, ouvidos os Municípios interessados;

§ 1º - A política nacional de desenvolvimento urbano bem como suas estratégias e programas integrarão os planos nacionais de desenvolvimento.

§ 2º - Na execução da política nacional de desenvolvimento urbano bem como de seus programas e projetos serão consideradas as peculiaridades regionais e locais.

Art. 21, XVIII - Compete à União planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

Art. 21, IX - Compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

Art. 21, XX - Compete a União, instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

Art. 21, XXI - Compete à União estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação.

Art. 22 - Compete privativamente a União legislar sobre:

II - desapropriação;

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

XI - trânsito e transportes.

Art. 24 - Competência concorrente da União e Estado para legislar sobre:

I - direito urbanístico;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.

Art. 24, VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

Art. 24, VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Art. 15 - Na promoção do desenvolvimento urbano, a União deverá:

I - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações.

III - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

IV - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;

V - legislar privativamente sobre:

a) desapropriação;

b) diretrizes da política nacional de transportes;

c) trânsito e transporte;

VI - legislar concorrentemente com os Estados e o Distrito Federal sobre:

a) direito urbanístico;

b) florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

c) proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico;

d) responsabilidade por dano ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico e arqueológico.

V - estabelecer as áreas de interesse especial previstas no Artigo 12, itens III e IV, que sejam de relevância para a

execução da política estadual de desenvolvimento urbano, ouvidos os Municípios interessados;

VI - aprovar a localização de novos núcleos urbanos, ouvido o respectivo Município.

Art. 24. - Legislar concorrentemente União, Estados.

Art. 23 - Competência comum da União, Estados e Municípios.

I - legislar concorrentemente com a União, e o Distrito Federal sobre a matéria enumerada no item VI do art. 15;

II - exercer competência comum com a União e os municípios sobre os assuntos relacionados no tem VII do artigo anterior;

IV - promover e incentivar o turismo;

V - reduzir as desigualdades regionais e sociais;

VI - estabelecer a localização, em âmbito municipal, de equipamentos de grande porte, quais sejam, terminais aéreos e marítimos, de relevância para a política estadual de desenvolvimento urbano, ouvidos a União e os municípios interessados.

Art. 16 - Na promoção do desenvolvimento urbano, o Município deverá:

I - definir a política municipal de desenvolvimento urbano e estabelecer as diretrizes, estratégias planos, programas e projetos visando a sua execução;

II - legislar, observadas as normas gerais da União e do Estado, sobre:

a) uso e ocupação do solo urbano;

b) parcelamento e remembramento do solo urbano;

c) construção para fins urbanos;

Art. 17 - Na promoção do desenvolvimento urbano, caberá ao município:

- d) transportes, trânsito e sistema viário;
 - e) saneamento básico;
 - f) patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico;
 - g) proteção ao meio ambiente;
- III - estabelecer as áreas de interesse especial prevista no artigo 12, itens I a IV, fixando as limitações nelas incidentes.

Art. 30 - Compete ao Município:

- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observadas a legislação estadual;
- V - 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;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Art. 23, VI - Competência comum da União, Estados e Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

- I - exercer competência em comum com a União e o estado sobre os assuntos enumerados no item VII do art. 15 desta lei;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;
- III - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- IV - 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;
- V - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- VI - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual;
- VII - instituir contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas;
- VIII - observar o princípio da função social da propriedade;
- IX - defender o meio ambiente;
- X - reduzir as desigualdades sociais;
- XI - promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento socioeconômico.

Art. 182 - 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.

Art. 182, § 1º - o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de

Art. 182, § 1º - o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

CAPÍTULO IV

Do Regime Urbanístico

Seção I

Dos Instrumentos do Desenvolvimento Urbano

Art. 17 - Para os fins desta Lei serão utilizados:

I - o planejamento urbano;

XII - instituir, nos termos desta lei, o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, no prazo máximo de vinte e quatro meses, contado da data de publicação desta lei;

XIII - executar a política municipal de desenvolvimento urbano;

XIV - estabelecer as áreas especiais previstas no art. 13 desta lei.

CAPÍTULO IV

Do Regime Urbanístico

Seção I

Dos Instrumentos de Desenvolvimento Urbano

Art. 18 - Para os fins, desta lei serão utilizados:

I - planejamento urbano:

- a) plano diretor;
- b) parcelamento do solo;
- c) zoneamento;
- d) código de edificações;
- e) código de obras;
- f) posturas urbanísticas complementares;

Art. 59 - XXIV - A lei estabelecerá o procedimento para desapropriação ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição.

Art. 182, I - parcelamento ou edificação compulsória;

III - desapropriação;

Art. 183 - Aquele que possuir como área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor por mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

II - os instrumentos tributários e financeiros, em especial:

- a) imposto predial e territorial urbano, progressivo e regressivo;
- b) taxas e tarifas diferenciadas em função de projetos de interesse social;
- c) contribuição de melhoria;
- d) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
- e) fundos destinados ao desenvolvimento urbano.

III - Os seguintes institutos jurídicos:

- a) desapropriação;
- b) servidão administrativa;
- c) limitação administrativa;
- d) tombamento;
- e) direito real de concessão de uso;
- f) direito de superfície;
- g) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- h) direito de preempção;

IV - a regularização fundiária;

V - outros instrumentos previstos em lei.

Parágrafo único - A desapropriação, a servidão administrativa, a limitação administrativa, o tombamento de bens e o direito real de concessão de uso regem-se pela legislação que lhes é própria.

II - instrumentos tributários e financeiros, em especial:

- a) imposto predial e territorial urbano-progressivo;
- b) imposto de renda sobre lucro imobiliário;
- c) taxas e tarifas, diferenciadas em função de projetos de interesse social;
- d) contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas;
- e) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
- f) fundos destinados ao desenvolvimento urbano;
- g) contribuição urbanística;
- h) taxa de urbanização.

III - institutos jurídicos:

- a) desapropriação;
 - b) servidão administrativa;
 - c) tombamento de bens;
 - d) direito real de concessão de uso;
 - e) transferência do direito de construir;
 - f) direito de superfície;
 - g) direito de preempção;
 - h) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
 - i) requisição urbanística;
 - j) reurbanização consorciada;
 - k) usucapião especial de imóvel urbano;
 - l) outras limitações administrativas previstas em lei;
- IV - regularização fundiária;
- V - outros instrumentos previstos em lei.

§ 1º - A desapropriação, a servidão administrativa, o tombamento de bens e o direito real de concessão de uso regem-se pela legislação que lhes é própria.

Art. 182, §§ e incisos -

§ 2º - A contribuição urbanística tem como fato gerador a valorização imobiliária decorrente de intervenção urbanística realizada pelo poder público.

§ 3º - A taxa de urbanização tem como fato gerador o custo de atividades exercidas pelo poder público na efetiva ação de política e na prestação de serviços urbanos.

Seção II

Do Plano Diretor

Art. 19 - O plano diretor, aprovado por lei municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 1º - O plano diretor deverá conter:

- a) exposição circunstanciada sobre o desenvolvimento econômico, financeiro, social, urbano e administrativo do município;
- b) objetivos estratégicos, fixados com vistas à solução dos principais problemas e entraves ao desenvolvimento municipal;
- c) diretrizes econômicas, financeiras, sociais, de uso e ocupação do solo, e administrativas, visando atingir os objetivos estratégicos e, quando for o caso, as respectivas metas;
- d) ordem de prioridades, abrangendo objetivos e diretrizes;
- e) estimativa preliminar do montante de investimentos e dotações financeiras necessárias à implementação das diretrizes e consecução dos objetivos do plano diretor, segundo a ordem de prioridades estabelecida.

Seção II
Do Planejamento Urbano

Art. 18 - Os planos municipais de desenvolvimento urbano serão aprovados por lei e deverão atender às diretrizes federais e estaduais.

§ 1º - Quando se tratar de Municípios integrantes da Região Metropolitana ou aglomeração urbana os respectivos planos de desenvolvimento urbano deverão ser compatibilizados com o planejamento metropolitano ou da aglomeração urbana.

§ 2º - Para a elaboração de planos de uso do solo ou o estabelecimento de área de interesse especial, o Município poderá suspender a concessão de licença ou autorização para urbanização, até (três) meses, por decreto, e até 1 (um) ano mediante lei.

Art. 19 - Os órgãos e entidades federais, estaduais e municipais com atuação nas Regiões Metropolitanas deverão compatibilizar sua atuação com os planos, diretrizes e prioridades do planejamento metropolitano.
Parágrafo único - No exercício do planejamento, a autoridade metropolitana ouvirá os órgãos e entidades federais, estaduais ou municipais com atuação na respectiva Região Metropolitana.

§ 2º - O município estabelecerá adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, notadamente o zoneamento, os índices urbanísticos e as áreas de interesse especial, delimitando-as ou fixando as limitações administrativas nelas incidentes.

§ 3º - Quando se tratar de município integrante de região metropolitana ou de aglomeração urbana, seu plano diretor será compatibilizado com o planejamento metropolitano ou da aglomeração urbana.

§ 4º - Para elaboração do plano diretor, o município poderá suspender a concessão de autorização ou licença por até um ano, por decreto, prorrogável por decisão do legislativo municipal, até sua promulgação.

§ 5º - O município com população inferior a vinte mil habitantes deverá elaborar sua legislação urbanística, contendo, no mínimo, a estrutura urbana proposta, os limites de área urbana e de expansão urbana, com indicação das áreas preferenciais de urbanização e as diretrizes de uso e ocupação do solo.

Art. 20 - Os órgãos e entidades federais e estaduais com atuação nos Municípios que disponham de planos de desenvolvimento urbano deverão compatibilizar sua atuação às diretrizes e prioridades neles estabelecidas, para a localização e execução de seus projetos e atividades.

Seção III Do Direito de Superfície

Art. 21 - O proprietário urbano pode conceder a outrem o direito de construir em seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública devidamente inscrita no Registro de Imóveis.

Art. 22. A concessão de direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa; se onerosa, estipularão as partes a forma de pagamento.

Art. 23 - O superficiário responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre o imóvel.

Art. 24 - A superfície pode transferir-se a terceiro e, por morte do superficiário, se transmite a seus herdeiros.

Parágrafo único - Não poderá ser estipulado, a nenhum título, o pagamento de qualquer quantia pela transferência da superfície.

Seção III Do Direito de Superfície

Art. 20 - O proprietário de terreno urbano pode conceder a outrem, por tempo determinado ou indeterminado, o direito de construir ou plantar, mediante escritura pública, devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis, adquirindo o concessionário a propriedade da construção ou plantação.

Parágrafo único - No caso de construção ou plantação já existente, o proprietário do terreno poderá alienar a construção, a plantação, ou o solo separadamente.

Art. 21 - A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa. Se onerosa, estipularão as partes a forma de pagamento.

Art. 22 - O superficiário responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre o imóvel superficializado.

Art. 23 - A superfície pode ser transferida a terceiro e, por morte do superficiário, a seus sucessores.

Art. 25 - Em caso de alienação do imóvel ou da superfície, o superficiário ou o proprietário tem direito de preferência, em igualdade de condições.

Art. 26 - Antes do advento do termo solver-se-á a superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual lhe foi concedida.

Art. 27 - Extinta a superfície, o proprietário passará a ter o domínio pleno sobre o terreno, construção e benfeitorias independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário.

§ 1º - Salvo disposições em contrário, as obrigações constantes do título superficiário são exigíveis do adquirente do direito de superfície.

§ 2º - Não será estipulado, a nenhum título, em favor do dono do terreno, o pagamento de qualquer garantia pela transferência da superfície.

Art. 24 - Em caso de alienação do solo da superfície, o superficiário ou o dono do solo têm o direito de preferência, em igualdade de condições.

§ 1º - O direito de preferência caducará quando não exercido nos três dias subsequentes ao dia em que o superficiário ou o dono do solo for informado das condições da alienação.

§ 2º - Responderá por perdas e danos aquele que alienar seu direito sem observância do disposto no parágrafo anterior, juntamente com o adquirente de má fé, sendo nula de pleno direito a alienação efetuada em desacordo com este artigo.

Art. 25 - Extingue-se a superfície se o superficiário incorrer em infração grave de obrigação constante do respectivo título.

§ 1º - Não paga a pensão superficiária ajustada, o concedente não terá outro direito, ainda que estipulado, senão o de receber as prestações vencidas, atualizadas monetariamente e respectivos juros de mora.

§ 2º - Extinta a superfície, o dono do solo passará a ter o domínio pleno do terreno, da construção ou plantação, independentemente de indenização, se as partes não houverem acordado o contrário, observadas as seguintes disposições.

I - a extinção do direito de superfície implicará na extensão à coisa superficiária, dos direitos reais que gravam o solo, observado o adiante disposto quanto à hipoteca;

II - na hipótese de extinção do direito de superfície, pelo advento do termo, a hipoteca da coisa superficiária, igualmente se extingue. A hipoteca do solo não se estende à coisa superficiária;

III - se por outra causa se extinguir a superfície, a hipoteca da coisa superficiária ou do solo continuará a gravar separadamente cada um desses bens.;

Art. 26 - O direito de superfície extingue-se ainda:

I - se o superficiário não concluir a obra no prazo fixado;

II - no prazo de cinco anos, contado da data de constituição do direito de superfície, na falta de fixação de outro prazo para conclusão da obra;

III - se destruída a construção, o superficiário não a refizer no prazo fixado ou, na falta deste, no prazo de cinco anos, a partir da notificação para aquele fim.

Art. 27 - O direito de superfície constituído por pessoa jurídica de direito público refere-se pelo disposto nesta seção

Art. 28 - O direito de superfície, constituído por pessoa jurídica de direito público interfere no gozo do solo, mas não por desenvolvimento urbano, nem por obra pública.

Art. 182, § 4º - é facultado ao poder público municipal:

- I - parcelamento ou edificação compulsórios;
- II - imposto sobre as propriedades predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública;

Seção IV

Do Parcelamento da Edificação ou Utilização Compulsórios

Art. 29 - Lei municipal, baseada em plano de uso do solo, para assegurar o aproveitamento do equipamento urbano existente, poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios de terreno vago, fixando as áreas, condições e prazos para sua execução.

§ 1º - O prazo para início do parcelamento, da edificação ou da utilização não poderá ser inferior a 2 (dois) anos, a contar da notificação ao proprietário.

§ 2º - O proprietário será notificado pela Prefeitura para o cumprimento da obrigação devendo a notificação ser averbada no Registro de Imóveis.

Seção IV

Do Parcelamento, da Desapropriação e da Edificação Compulsórios

Art. 28 - O poder público, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigirá do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

- I - parcelamento ou edificação compulsórios, no prazo máximo de três anos, a contar da data de notificação pela prefeitura ao proprietário do imóvel, devendo a notificação ser averbada no Cartório de Registro de Imóveis;
- II - imposto progressivo no tempo sobre a propriedade predial e territorial urbana.
- III - desapropriação com pagamento 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.

Art. 30 - A alienação do imóvel, posterior à data da notificação, não interrompe o prazo fixado para o parcelamento, a edificação ou a utilização.

Art. 31 - O não-cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar possibilitará ao Município a desapropriação do terreno, facultando-se sua alienação a terceiro que se comprometa a cumprir a obrigação estabelecida.

Art. 29 - Salvo o caso previsto no item III do artigo anterior, as desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

Art. 30 - A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em qualquer caso, a declaração de utilidade pública de imóvel urbano para o cumprimento de sua função social, deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda.

Art. 31 - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Art. 32 - A alienação do imóvel, posterior à data da notificação, não interrompe o prazo fixado para o parcelamento e a edificação compulsória.

Seção V
Do Direito de Preempção

Art. 32 - O direito de preempção confere ao Município preferência para aquisição de terreno urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

Parágrafo único - Lei municipal, baseada em plano de uso do solo, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará o prazo de vigência que não será superior a 10 (dez) anos.

Art. 33 - O direito de preempção será exercido para atender às seguintes finalidades:

- I - realização de programas habitacionais;
- II - criação de áreas públicas de lazer;
- III - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- IV - constituição de reserva fundiária;
- V - ordenação e direcionamento da expansão urbana;
- VI - constituição de áreas de preservação ecológica ou paisagística;
- VII - outras finalidades de interesse social ou de utilidade pública.

Art. 34 - O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o terreno, mencionando o preço desejado para que o Município manifeste sua opção de compra, no prazo de 30 (trinta) dias. Transcorrido esse prazo, sem manifestação, entende-se estar o Município desinteressado da aquisição, podendo o proprietário realizar livremente a alienação.

§ 1º - Caso o Município discorde do preço constante da notificação, e não entre em composição amigável com o alienante, poderá requerer o arbitramento judicial na forma da lei civil.

§ 2º - Realizando o arbitramento judicial, a parte que não concordar com o preço poderá desistir do negócio, responsabilizando-se o Município pelo pagamento das custas.

Seção I
Do Direito de Preempção

Art. 33 - Fica assegurado ao município preferência para aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação, nos seguintes casos:

- a) entre particulares;
- b) entre órgãos e entidades da administração direta e indireta de qualquer nível de governo;
- c) entre particulares e órgãos e entidades da administração direta e indireta.

Parágrafo único - Lei municipal, com base no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e indicará o valor dos imóveis atingidos. O prazo de vigência do direito de preempção será de dez anos, prorrogáveis por cinco anos.

Art. 34 - O direito de preempção será exercido para atender às seguintes finalidades:

- I - realização de programas habitacionais;
- II - criação de áreas públicas de lazer;
- III - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- IV - constituição de reserva fundiária;
- V - ordenação e direcionamento da expansão urbana;
- VI - constituição de áreas de preservação ecológica e paisagística;
- VII - regularização fundiária.

Art. 35 - O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o município manifeste seu interesse na compra, no prazo de noventa dias. Transcorrido esse prazo sem manifestação, entende-se haver desinteresse do município na aquisição, podendo o proprietário realizar livremente a alienação com terceiros.

§30 - Se a desistência for do proprietário, este somente poderá realizar a alienação de acordo com o preço arbitrado judicialmente, monetariamente corrigido, no prazo de um ano.

Art. 35 - No arbitramento do preço não será considerada a valorização decorrente de investimentos públicos na área, após a data de publicação da lei a que se refere o parágrafo do art. 32.

Art. 36 - A alienação efetuada em desacordo com os preceitos deste capítulo é nula de pleno direito.

Art. 36 - O proprietário e o Executivo Municipal, caso discordem do valor indicado pela lei prevista no parágrafo único do art. 33, poderão requerer arbitramento judicial, na forma da lei civil.

§10 - Realizado o arbitramento judicial, a parte discordante do preço poderá desistir do negócio, arcando com o pagamento das custas.

§20 - Com a desistência de uma das partes, a alienação do imóvel, durante o prazo de preempção somente poderá ser realizada observado o preço fixado previamente em lei ou o arbitrado judicialmente, escolhendo-se sempre o de menor valor, monetariamente corrigido.

§30 - O direito de preempção, a que se refere o art. 33, fica assegurado ao Município enquanto vigorar o prazo estipulado na lei municipal, independentemente de uma ou mais alienações sobre o mesmo imóvel.

Art. 37 - A alienação efetuada em desacordo com os preceitos desta Seção é nula de pleno direito, sendo vedado o registro do respectivo instrumento no Cartório de Registro de Imóveis.

Seção VI

Da Requisição Urbanística

Art. 38 - O Município, com base no plano diretor e no projeto aprovado, poderá requisitar, ocupando por prazo determinado, um ou mais imóveis contíguos, situado em zona urbana ou de expansão urbana, para promover loteamentos ou obras de urbanização e reurbanização, devolvendo, após o prazo fixado, o imóvel devidamente urbanizado ou outro de valor equivalente aos respectivos proprietários.

§ 1º - A requisição urbanística poderá ser solicitada por proprietários de terrenos eventualmente interessados.

§ 2º - O ente requisitante reservará para si, a título de ressarcimento, determinada quantidade de imóveis de valor equivalente à totalidade do custo público do empreendimento urbanístico.

§ 3º - Além da reserva de imóveis prevista no parágrafo anterior, o ente requisitante reservará até dez por cento da área total de terrenos ou gleba sujeita à requisição urbanística, para implantação de programas habitacionais públicos, destinados a famílias de baixa renda.

§ 4º - Na execução do empreendimento urbanístico, o ente requisitante observará os preceitos do plano diretor e providenciará o respectivo registro no cartório da circunscrição imobiliária competente.

§ 5º - Para fins de registro do empreendimento no Cartório de Registro de Imóveis, a administração indireta fica dispensada da apresentação de cópia do ato de aprovação pelo município.

Art. 39 - Para proceder a requisição, o município, ou entidade de sua administração indireta, notificará o proprietário, cientificando-o dos termos e condições em que executará o empreendimento urbanístico.

§1º - No instrumento de notificação deverá constar, no mínimo o seguinte:

- I - declaração de que o projeto e demais documentos pertinentes encontram-se à disposição dos interessados para exame;
- II - intimação para que o imóvel seja desocupado no prazo de noventa dias, contado da data de recebimento da notificação;
- III - valor atribuído ao imóvel;
- IV - prazo de execução do empreendimento, com cronograma discriminando as respectivas etapas;
- V - indicação precisa dos lotes e edificações urbanizados, a serem devolvidos com a respectiva área, localização e valor;
- VI - indicação dos lotes urbanizados reservados para o requisitante;
- VII - solução de moradia para a população residente na área;

§2º - Caso o imóvel não seja desocupado no prazo estipulado no inciso II do parágrafo anterior, o ente requisitante ocupará o imóvel requisitado, dando início às obras previstas, mediante emissão de posse definida pelo Poder Judiciário.

Art. 40 - Caso discorde dos termos e condições estabelecidas pelo ente requisitante, para a devolução prevista no art. 38 desta lei, o proprietário atingido poderá requerer, no prazo de noventa dias, o juízo arbitral, ficando sujeito à decisão judicial.

§1º - Terminando o prazo previsto neste artigo, sem que tenha sido requerido o juízo arbitral, significa de pleno direito, a aceitação integral pelo proprietário atingido dos termos e condições fixados pelo ente requisitante.

§2º - Para os efeitos previstos neste artigo, a instituição do juízo arbitral independe de compromisso escrito, devendo o árbitro ser sempre juiz, sendo irrenunciável a indicação que contenha a aprovação das

§ 30 - Aplicam-se, no que couber, as disposições da legislação processual civil relativas ao juízo arbitral.

Art. 41 - Ao título definitivo firmado pelo ente requisitante, contendo os termos, cláusulas, condições relativas ao empreendimento, descrição completa dos lotes urbanizados com indicação dos respectivos proprietários, atribui-se o caráter de escritura pública, para fins e efeitos de direito devendo ser registrada no cartório da circunscrição imobiliária competente, para transmissão do domínio sobre os lotes urbanizados.

Art. 42 - Qualquer atraso ou interrupção na execução do empreendimento urbanístico, salvo caso fortuito ou motivo de força maior, obriga o ente requisitante a indenizar o proprietário pelos prejuízos causados.

Art. 43 - Na aplicação da requisição urbanística, o ente requisitante garantirá o acompanhamento pelos particulares interessados, assegurando-lhes o acesso a documentos e projetos pertinentes.

Art. 44 - Fica permitida a requisição urbanística para fins de reurbanização, desde que o empreendimento seja aceito por dois terços dos proprietários atingidos, aplicando-se-lhe, no que couber, as disposições contidas nesta Seção.

Parágrafo único - Os inquilinos de imóveis da área atingida por reurbanização, deverão ser consultados mediante

- I - publicação prévia dos estudos que deram base à requisição urbanística;
- II - audiência pública dos interessados

Art. 183 - Usucapião urbano para área de até 250 m², quando utilizadas por 5 (cinco) anos ininterruptos e sem oposição.

Seção VII

Da Usucapião Especial de Imóvel Urbano

ART. 45 - Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor por mais de uma vez.

§ 3º - Equipara-se ao usucapiante, para efeito de reconhecimento de usucapião especial de imóvel urbano, o adquirente de terreno de loteamento irregular.

§ 4º - A usucapião especial não incidirá sobre imóvel urbano ocupado por empregados domésticos, tais como caseiros, jardineiros e outros, em função dos serviços prestados pelos mesmos.

Art. 46 - Os terrenos contínuos com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, nos quais existem aglomerados de edificações precárias, tais como barracos, taperas, corticos e similares, destinados a moradia e ocupados por dois ou mais possuidores, pessoas físicas, são susceptíveis de serem usucapidos coletivamente.

Art. 47 - A usucapião especial de imóvel urbano não incidirá

I - em imóveis públicos;

II - em áreas indispensáveis à segurança nacional;

III - em áreas consideradas, por lei "non edificandi";

IV - nas áreas de domínio público de uso do povo;

V - nas áreas de uso especial do poder público;

VI - em áreas de proteção ambiental

Parágrafo único - Os ocupantes de terrenos localizados nas áreas previstas neste artigo têm assegurada a preferência para assentamento em outras, selecionadas pelo poder público ou entidade competente.

Art. 48 - O Juiz, na ação de usucapião especial de imóvel urbano, fará cumprir a legislação urbanística pertinente a habitações de interesse social, atendendo aos princípios de justiça e equidade e a função social da propriedade visados nesta lei.

Art. 49 - A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo Juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no Cartório de Registro de Imóveis, independentemente de justo título e boa fé, desde que os posseiros, por si ou seus antecessores, comprovem a posse ininterrupta e sem oposição por cinco anos, utilizando-o para sua moradia ou de sua família e que não sejam, individual ou coletivamente, proprietários de outros imóveis urbano ou rural.

§ 1º - Na sentença, o Juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada posseiro, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, homologado pelo município, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 2º - O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos e homologação pelo município.

§ 3º - As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

§ 4º - O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido pelos artigos anteriores, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contando que ambas sejam contínuas.

Art. 50 - O município, em comum acordo com os condôminos, promoverá, dirigirá e executará a urbanização ou reurbanização de terreno objeto de usucapião especial coletiva urbana.

Art. 51 - Os condôminos poderão associar-se em cooperativa popular urbanizadora, para o fim de promoverem, por si próprio ou por terceiros, a construção, reforma ou ampliação de suas moradias, bem como a realização de benfeitorias e instalação de equipamentos urbanos e comunitários.

§ 1º - A cooperativa popular urbanizadora, constituída para o fim previsto neste artigo, poderá ter, no mínimo, dois associados.

§ 2º - É vedado o ingresso de pessoas jurídicas na sociedade cooperativa.

Art. 52 - A cooperativa popular urbanizadora poderá contrair empréstimo, sob garantia hipotecária, destinados à aquisição de ferramentas e materiais de construção e, quando for o caso, à contratação de terceiros para prestação de serviços relacionados com as finalidades da sociedade.

Art. 53 - O ingresso na sociedade cooperativa popular urbanizadora somente será permitido aos condôminos do terreno usucapido que o utilizem para sua moradia ou de sua família, nos termos do art. 183 da Constituição Federal.

Parágrafo único - A cooperativa popular urbanizadora não poderá ter associados em número superior ao de habitações e não admitirá associado com posse sobre mais de uma moradia.

Art. 54 - O Poder Executivo Municipal exercerá as funções de órgão de controle e prestará serviços de assessoramento técnico, administrativo e contábil à sociedade cooperativa popular urbanizadora, com âmbito de atuação no respectivo território municipal.

Art. 55 - Aplica-se à presente Seção, no que couber, a legislação federal que rege as sociedades cooperativas em geral, especialmente a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971.

§ 1º - O Município, em face do disposto neste artigo, dispensará as exigências consideradas dificultadoras da implantação e funcionamento da cooperativa popular urbanizadora, previstas no art. 50, tendo em vista suas finalidades sociais.

§ 2º - O Poder Público Municipal poderá intervir na sociedade cooperativa popular urbanizadora, quando ocorrer qualquer das hipóteses previstas na legislação federal que rege as sociedades cooperativas.

Art. 56 - Adotar-se-á, na ação de usucapião especial de imóveis urbanos, o procedimento sumaríssimo, assegurada a preferência à sua instrução e julgamento.

§ 1º - O autor, fundamentado o pedido e individualizando o imóvel, poderá requerer, na petição inicial, audiência preliminar, a fim de justificar a posse que, se comprovada, será nele mantido liminarmente até a decisão final da causa.

§ 2º - O autor requererá ainda a citação pessoal daquele em cujo nome esteja registrado o imóvel usucapiendo e dos cofinantes e, por edital, dos seus ausentes, incertos ou desconhecidos na forma do art. 232 de Código de Processo Civil, valendo a citação para todos os atos do processo.

§ 3º - Serão cientificados por carta, para que manifestem interesse na causa, os representantes da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, no prazo de quarenta e cinco dias.

§ 4º - O prazo para contestar a ação correrá a partir da data da intimação da decisão que declarar justificada a posse.

Art. 57 - A associação condominal de moradores, representada pelo síndico, poderá promover em juízo a ação de usucapião especial coletiva de imóvel urbano.

§ 1º - O autor da ação de usucapião especial de imóvel urbano, coletiva ou individual, terá, se o pedir, o benefício da assistência judiciária gratuita, inclusive, para os atos a serem praticados no Cartório de Registro de Imóveis.

§ 2º - Provando-se que o autor, pessoa física ou jurídica, possui situação econômica capaz de pagar os custos do processo e honorários advocatícios, o Juiz ordenar-lhe-á que pague, monetariamente corrigido, o valor das isenções concedidas, ficando suspenso, até o pagamento devido, o registro da sentença.

Art. 58 - A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença para reconhecer como título para registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Art. 59 - O Juiz, a requerimento do autor da ação de usucapião especial de imóvel urbano, determinará que a autoridade policial garanta a permanência no imóvel a integridade física de seus ocupantes, sempre que necessário.

Art. 60 - Para efeito de aplicação da usucapião especial de imóvel urbano, será considerado imóvel urbano o situado na zona urbana ou de expansão urbana.

Secção VIII

Da Transferência do Direito de Construir

Art. 61 - Lei municipal poderá autorizar o proprietário de imóvel considerado como de interesse do patrimônio histórico, artístico, turístico, arqueológico, paisagístico ou ecológico, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor e ainda não exercido.

Parágrafo único - A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao poder público seu imóvel, ou parte dele, para fins de implantação de equipamentos urbanos e comunitários.

Art. 62 - A lei municipal referida no artigo anterior, estabelecerá ainda os locais e as condições em que será possível a transferência do direito de construir.

§1º - A Prefeitura fornecerá certidão do montante das áreas construíveis, que poderá ser transferido a outro imóvel, por inteiro ou fracionamento.

§2º - A certidão referida no parágrafo anterior e a escritura de transferência do direito de construir de um imóvel para outro, serão averbadas nas respectivas matrículas.

§3º - A lei municipal citada no artigo precedente, somente poderá ser aprovada após estudo e exame pela Câmara Municipal, que assegurem a inexistência de prejuízos ao patrimônio histórico, artístico, turístico, arqueológico, paisagístico ou ecológico nos locais para os quais seja possível a transferência do direito de construir. Constatada a possibilidade de ocorrer

prejuízos para o patrimônio a proteger, a transferência do direito de construir não será autorizada.

Seção IX

Da Reurbanização Consorciada

Art. 65 - O Município, com base no plano diretor, poderá declarar de interesse social, para fins de desapropriação, imóvel urbano improdutivo ou subutilizado sem corresponder às necessidades de habitação ou trabalho da população a que deve ou possa suprir com nova destinação de uso.

§ 1º - O imóvel desapropriado, mediante prévia licitação, poderá ser objeto de venda, incorporação, concessão real de uso, locação ou outorga do direito de superfície a quem estiver em condições de dar-lhe a destinação social prevista no plano diretor.

§ 2º - O poder público poderá exigir no edital que o licitante vencedor promova a desapropriação em nome da Administração e indenize o expropriado.

§ 3º - No edital, o poder público estabelecerá as condições e os termos de ressarcimento ao licitante vencedor, mediante a transferência de parte dos imóveis vinculados ao empreendimento.

CAPÍTULO V

Da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

Art. 37 - O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU é o órgão de decisão superior para propor, implementar e acompanhar a execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

CAPÍTULO V

Do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

Art. 38 - Para os fins do que dispõe o art. 37, compete ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU:

- I - propor diretrizes, estratégias, prioridades e instrumentos da política nacional de desenvolvimento urbano;
- II - propor programas anuais e plurianuais de investimentos urbanos e a programação do apoio financeiro oficial ao desenvolvimento urbano bem como de outros recursos destinados ao mesmo fim, a serem despendidos diretamente pela União ou transferidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios, especialmente os relativos à habitação, saneamento, áreas industriais, transportes urbanos e administração metropolitana e municipal;
- III - articular e compatibilizar as ações concernentes ao desenvolvimento urbano exercidas por órgãos ou entidades integrantes da administração Federal, Estadual, Municipal, direta ou indireta, bem como das fundações instituídas pelos poderes públicos;

Art. 64 - A União assegurará ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano o apoio técnico, administrativo e financeiro necessários ao exercício de suas atividades, organizando para tanto uma Secretaria Executiva.

Art. 65 - Compete ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, órgão colegiado vinculado ao Ministério do Interior:

- I - propor as diretrizes, estratégias, prioridades e instrumentos da política nacional de desenvolvimento urbano;

- II - examinar e compatibilizar, em conjunto com os ministérios específicos, as políticas nacionais de desenvolvimento econômico, emigração, desenvolvimento regional, localização industrial, incluindo a dimensão espacial da política de incentivos fiscais, estrutura agrária, emprego e bem-estar social, nos aspectos que repercutem no processo de urbanização e na ordenação territorial do País;

IV - propor a legislação básica e complementar e expedir normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano.

Art. 39 - Ao Ministério do Interior cabe promover o cumprimento das diretrizes, estratégias, prioridades e programas da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

III - expedir normas administrativas e diretrizes relativas à política habitacional, de saneamento básico de transportes urbanos e outras vinculadas ao desenvolvimento urbano;

IV - acompanhar e avaliar a execução da política nacional de desenvolvimento urbano.

CAPÍTULO VI

Dos Crimes em Matéria Urbanística

Art. 66 - Fica acrescentado ao art. 1º do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, o item seguinte:

"Art. 1º -

XVI - praticar qualquer ato que, explicita ou implicitamente, ocasione ou autorize o descumprimento de diretrizes ou prioridades estabelecidas no plano diretor e, quando for o caso, no plano metropolitano de desenvolvimento urbano".

Art. 67 - Constituem crimes urbanísticos:

I - infringir, por ação ou omissão, as diretrizes e a ordem de prioridade estabelecidas no plano diretor.

Pena - detenção de três meses a um ano ou multa de cinco a trinta vezes o salário mínimo

II - construir ou deixar construir excedendo os limites máximos estabelecidos em legislação municipal ou estadual relativos ao uso e ocupação do solo;

Pena - detenção de seis meses a dois anos ou multa de dez a cinquenta vezes o salário mínimo

III - construir ou deixar construir em desacordo com os termos da licença concedida pelo município;

Pena - detenção de dois a seis meses ou multa de cinco a vinte vezes o salário mínimo.

IV - parcelar ou deixar parcelar terreno em dimensão inferior à mais restrita estabelecida em legislação estadual ou municipal;

Pena - detenção de seis meses a dois anos ou multa de dez a cinquenta vezes o salário mínimo.

V - construir ou deixar construir em área "non aedificandi";

Pena - detenção de quatro meses a dois anos ou multa de oito a quarenta vezes o salário mínimo e demolição da obra.

VI - construir ou deixar construir sem a necessária licença concedida pelo município;

Pena - detenção de três a seis meses ou multa de cinco a vinte e cinco vezes o salário mínimo e demolição da obra.

VII - registrar títulos relativos a imóveis e averbar edificações, contrariando dispositivos vigentes das leis federais, estaduais ou municipais;

Pena - detenção de quatro a oito meses ou multa de oito a trinta vezes o salário mínimo.

VIII - infringir, não cumprir ou permitir que não se cumpra determinações da legislação urbanística referente ao uso e ocupação do solo;

Pena - detenção de cinco meses a dois anos ou multa de cinco a trinta vezes o salário mínimo.

IX - causar danos ao meio ambiente ou ao patrimônio artístico, turístico, histórico, cultural, paisagístico ou ecológico.

Pena - detenção de três meses a um ano ou multa de dez a quarenta vezes o salário mínimo.

§ 1º - Incorrem nas respectivas penas:

I - os dirigentes de entidades federais, estaduais ou municipais e os de pessoas jurídicas que, de qualquer modo, tenham contribuído para a prática de qualquer dos crimes urbanísticos acima mencionados;

II - os servidores públicos que, no exercício de suas atribuições, tenham contribuído para a prática de qualquer dos crimes enumerados na caput deste artigo;

III - as pessoas físicas mandantes ou responsáveis pela prática de qualquer ilícito penal mencionado no caput deste artigo;

IV - os profissionais responsáveis pela elaboração de projetos que tenham servido de base para a prática dos mesmos crimes.

V - os oficiais dos Cartórios de Registro de Imóveis e seus auxiliares, que, por erros ou omissões, tenham contribuído para a prática dos citados crimes.

§ 2º - O Juiz, na graduação da pena de multa, levará em conta o montante do prejuízo econômico ou social causado, o lucro auferido com a prática do ato criminoso e a condição econômica de quem praticou ou contribuiu para o ilícito penal

CAPÍTULO VI

Disposições Gerais

Art. 40 - Fica incluído, entre os serviços comuns de interesse metropolitano, nos termos do art. 5º item VII da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, a habitação

CAPÍTULO VII

Disposições Gerais

Art. 41 - Considera-se aglomeração urbana o conjunto formado pela contiguidade das áreas urbanas de dois ou mais Municípios que demandem tratamento integrado de sua urbanização.

Art. 42 - Para os fins desta Lei, entende-se por:

- I - "Equipamento Urbano: os bens destinados à prestação dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e pluvial, limpeza pública, energia elétrica, telecomunicações, serviço postal, transportes e sistema viário, gás canalizado, segurança pública e outros, necessários ao funcionamento das cidades;
- II - "Equipamento Comunitário", bens destinados à educação e cultura, saúde, recreação e esportes, abastecimento, culto e outros necessários à vida urbana;
- III - "Taxa de Ocupação": é a relação entre a projecção horizontal da construção e a área total do terreno;
- IV - "índice ou Coeficiente de Aproveitamento": é a relação existente entre a área total da construção e a área do terreno;
- V - "Tipo de Uso": é a atividade permitida no imóvel.

Art. 68 - O município instituirá, por lei, comissão incumbida de elaborar, controlar, fiscalizar e acompanhar a execução do plano diretor, com a participação de segmentos representativos da comunidade, atendidos os interesses urbanísticos.

Art. 69 - Para os fins desta lei, entende-se por:

- I - "Equipamento Urbano: os bens destinados à prestação dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e pluvial, limpeza pública, energia elétrica, telecomunicações, serviço postal, transporte e sistema viário, gás canalizado, segurança pública e outros, necessários ao pleno funcionamento das cidades;
- II - "Equipamentos Comunitários": bens destinados à educação e cultura, saúde, recreação e esportes, abastecimento, culto e outros necessários à vida urbana;
- III - "Taxa de Ocupação": é a relação entre a projecção horizontal da construção e a área total do terreno;
- IV - "índice ou coeficiente de aproveitamento": é a relação existente entre a área total de construção e a área do terreno;
- V - "Tipo de Uso" é a atividade permitida no imóvel;
- VI - "índice Urbanístico": é um parâmetro numérico, definidor de uma relação quanto ao parcelamento, uso e ocupação do solo.

VII - "Remembramento": é a soma das áreas de duas ou mais glebas ou lotes para a formação de outra gleba ou de outro lote.

Art. 43 - Para os fins desta Lei, equipara-se ao proprietário o compromissário comprador com título irretratável e registrado no Registro de Imóveis.

Art. 44 - Aplicam-se, no que couber, ao Distrito Federal e aos Territórios, as disposições desta Lei referentes aos Estados e Municípios.

Art. 73 - Para os fins desta lei, equipara-se ao proprietário o compromissário comprador, com título irretratável e registrado no Cartório de Registro de Imóveis, exceto em relação ao direito de superfície.

Art. 74 - Aplicam-se, no que couber, ao Distrito Federal e aos territórios, as disposições desta lei.

Art. 45 - O município poderá manter a delimitação de área urbana feita em lei municipal anterior à publicação desta Lei, mesmo em desconformidade com o disposto no artigo 40, caso em que não poderá ser expandida até que se enquadre na exigência do referido artigo.

Art. 46 - Na elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, o Poder Público facultará a participação da comunidade.

Art. 47 - A associação comunitária, regularmente constituída, será considerada parte legítima para propor ação visando ao cumprimento dos preceitos desta Lei e das normas estaduais e municipais pertinentes.

Art. 48 - O vizinho é parte legítima para propor ação destinada a impedir a ocupação ou o uso de imóvel em desacordo com as normas urbanísticas

Art. 70 - Na elaboração de políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, o poder público deverá garantir a participação da comunidade.

Parágrafo único - Com este objetivo, o poder público viabilizará esta participação, mediante a criação de instrumentos para

I - audiência do Poder Legislativo, das associações de bairros, entidades de classe, e outras associações locais e a própria comunidade envolvida;

II - ampla divulgação e informação dos objetivos, diretrizes e prioridades pretendidas

Art. 71 - A associação comunitária, regularmente constituída e com desempenho regular de suas funções estatutárias há pelo menos dois anos, será considerada como parte legítima para propor ação judicial ou popular, objetivando o cumprimento dos preceitos desta lei e das normas estaduais e municipais pertinentes.

Art. 72 - O vizinho é parte legítima para propor ação destinada a impedir a ocupação ou o uso de imóvel em desacordo com as normas urbanísticas.

Parágrafo único - Para os efeitos desta lei, considera-se também vizinho quem sofra diretamente os efeitos de ocupação ou uso de imóvel em desacordo com a legislação urbanística.

Art. 49 - O Ministério Público é parte legítima para propor ação visando ao cumprimento dos preceitos desta Lei e das demais normas urbanísticas pertinentes.

§ 1º - Quando a ação prevista neste artigo tiver por objeto a impugnação de um ato e da sua execução puder resultar a ineficácia da medida, será determinada a suspensão liminar do ato.

§ 2º - Qualquer pessoa poderá representar ao Ministério Público para promover a ação referida neste artigo.

Art. 50 - Não será permitida a urbanização que impeça o livre e franco acesso público às praias e ao mar.

Art. 51 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Brasília, de de da Independência da
República

Art. 75 - Não será permitida a urbanização que impeça o livre e franco acesso público às praias e ao mar.

Art. 76 - Na hipótese de terem sofrido prejuízos na elaboração e execução de projetos aprovados, mediante autorização ou licenciam, antes da vigência desta lei, os respectivos titulares poderão pleitear judicialmente o ressarcimento dos gastos efetuados em decorrência dessa aprovação.

CAPÍTULO VIII

Das Disposições Finais

Art. 77 - O valor justo da desapropriação não incorporará, em seu preço, qualquer quantia decorrentes de investimento público.

Parágrafo único - A apuração do seu valor far-se-á mediante levantamento do valor rural de terreno equivalente, acrescido do custo das benfeitorias sobre ele realizadas por seu proprietário, monetariamente corrigido.

Art. 78 - As aglomerações urbanas e as áreas de polarização urbana integrada serão estabelecidas para o planejamento, coordenação e fiscalização das atividades e serviços de interesse comum, em áreas constituídas por municípios que façam parte da mesma comunidade sócio-econômica.

Parágrafo único - Entende-se por:

I - aglomerações urbanas: as áreas onde haja conurbação integrada por municípios vizinhos não constituintes de regiões metropolitanas;

II - áreas de polarização urbana integrada: as áreas constituídas por municípios vizinhos não conurbadas que façam parte da mesma comunidade sócio-econômica e exijam a execução de serviços de interesse comum.

Art. 79 - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 80 - Revogam-se as disposições em contrário.