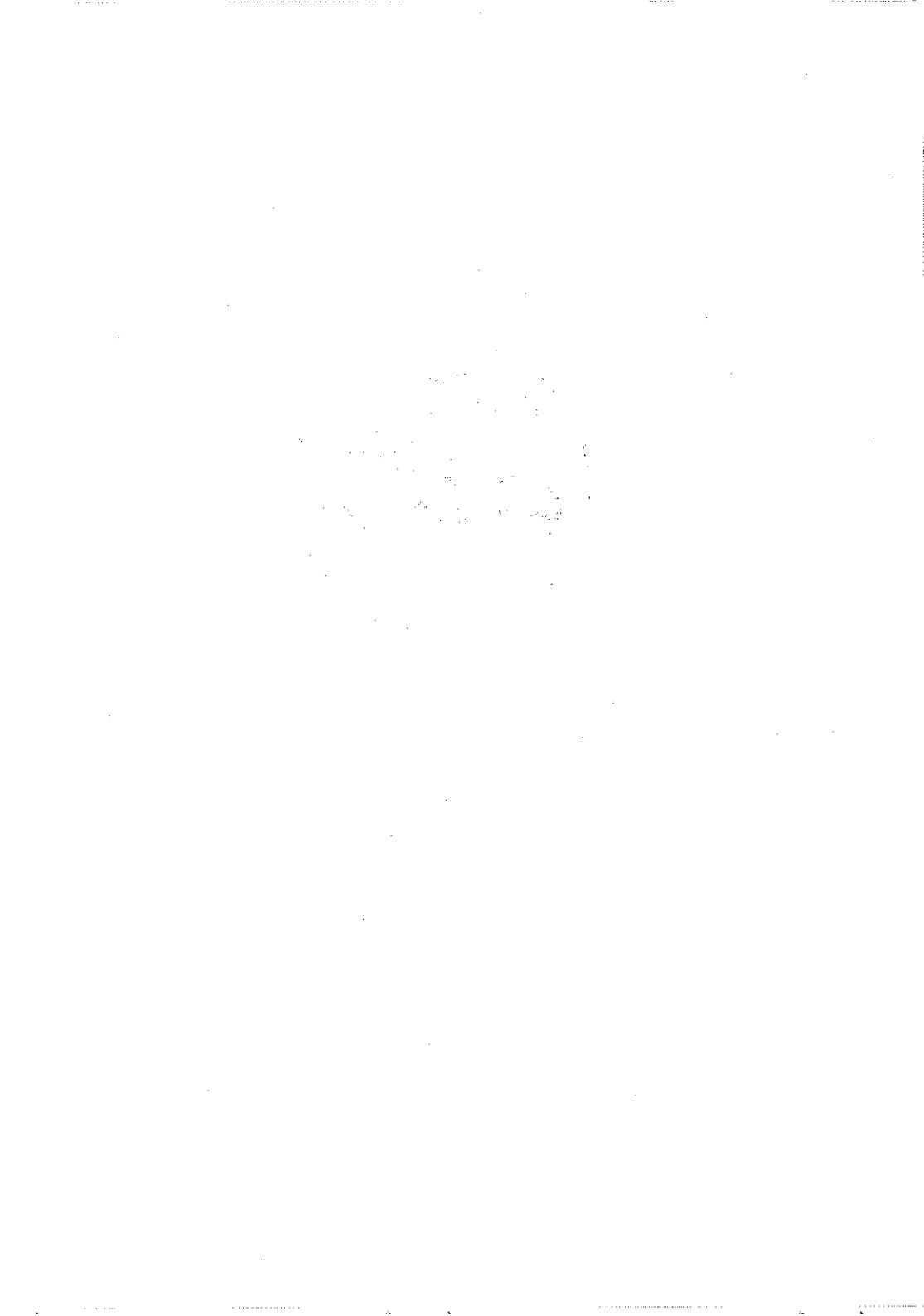


OS IMPACTOS DA POLÍTICA URBANA SOBRE A ZONA COSTEIRA

Antonio Carlos Robert de Moraes

Brasília, D.F
1995



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL
Secretaria de Coordenação dos Assuntos do Meio Ambiente
Departamento de Gestão Ambiental
Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro
PROGRAMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

OS IMPACTOS DA POLÍTICA URBANA SOBRE A ZONA COSTEIRA

Antonio Carlos Robert de Moraes



Brasília, D.F.
1995

PRESIDENTE DA REPÚBLICA
Fernando Henrique Cardoso

MINISTRO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL
Gustavo Krause Gonçalves Sobrinho

SECRETÁRIO DE COORDENAÇÃO DOS ASSUNTOS DO MEIO AMBIENTE.
Haroldo Mattos de Lemos

DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO AMBIENTAL
Marilia Marreco Cerqueira

COORDENADORA DO PROGRAMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO
Oneida Divina da Silva Freire

COORDENADORA DO PROGRAMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE
Regina Elena Crespo Gualda

Série Gerenciamento Costeiro

v.1 Os impactos da política urbana sobre a zona costeira

OS IMPACTOS DA POLÍTICA URBANA SOBRE A ZONA COSTEIRA

Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal
Secretaria de Coordenação dos Assuntos do Meio Ambiente
Departamento de Gestão Ambiental
Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro
Esplanada dos Ministérios, Bloco B, 8o.andar
CEP.70068-900-Brasília - DF
Tel. (061) 317-1161 Fax. (061)224-2466

Normalização Técnica da Publicação: Bibliotecária Dinaura Gomes de A.Nogueira
Composição: José Alexandre Batista
Luis Guilherme Monteiro Rabelo

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)
Elaborada pela Biblioteca do MMA

M827i Moraes, Antonio Carlos Robert de
Os impactos da política urbana sobre a zona costeira/ Antonio Carlos Robert de
Moraes [para o] Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da
Amazônia Legal, Secretaria de Coordenação dos Assuntos do Meio Ambiente. --
Brasília : MMA, 1995.
28 p. -- (Gerenciamento Costeiro; v.1)

1. Política de desenvolvimento urbano -Litoral- Brasil. 2. Planejamento urbano
Litoral- Brasil. 3. Planejamento ambiental - Brasil. I. Brasil. Ministério do Meio
Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. II. Programa Nacional do
Meio Ambiente. III. Título. IV. Série.

CDU711.4:504.03(81:210.)

S U M Á R I O

1. CARACTERÍSTICAS GERAIS DO QUADRO URBANO BRASILEIRO	1
1.1 Crescimento Populacional e Urbanização no Brasil	1
1.2 Indicadores das Carências Urbanas no Brasil	4
2. CARACTERÍSTICAS DA URBANIZAÇÃO NA ZONA LITORÂNEA	7
2.1 A Ocupação da Costa Brasileira e o Planejamento Urbano	7
2.2 Quadro Urbano da Zona Costeira Brasileira	10
3. A ESTRUTURA FEDERAL DE PLANEJAMENTO URBANO	15
3.1 O Planejamento Federal e as Políticas de Ajuste	15
3.2 As Políticas de Habitação e Saneamento no Brasil	16
3.3 O Desenvolvimento Urbano na Constituição Federal	20
3.4 Quadro Atual do Setor de Desenvolvimento Urbano	22
3.5 Execução Financeira do Setor num Cenário de Crise Econômica	25
4. PLANEJAMENTO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO URBANO	28
4.1 Considerações Gerais	28
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	29
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	31

APRESENTAÇÃO

O presente documento integra um conjunto destinado a examinar o Gerenciamento Costeiro sob a ótica das Políticas Públicas brasileiras. Insere-se nos propósitos do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal-MMA no sentido de dotar de transparência a ação pública, oferecendo oportunidade de reflexão a um público amplo, composto de quantos estejam envolvidos nas discussões pertinentes.

Muito embora a elaboração dos diferentes textos tenha sido iniciativa do MMA, as idéias e opiniões aqui apresentadas presentes nestes textos são de responsabilidade exclusiva de seu autor. No entanto, o conteúdo obtido têm sido de alta relevância para subsidiar os trabalhos em desenvolvimento no âmbito da região costeira, no sentido do rastreamento das ações e efeitos dos principais vetores de transformação que atuam na conformação de dinâmica de ocupação dessa importante parcela do território nacional.

Finalmente, cabe ressaltar que contribuições ao tema serão bem-vindas, para as quais o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro coloca o presente veículo à disposição para a divulgação de idéias e pontos de vista acerca das disciplinas que compõem e que se relacionam com esta atividade, de modo a ampliar a articulação e integração das diversas ações incidentes nessa região.

HAROLDO MATTOS DE LEMOS
Secretário de Coordenação dos Assuntos do Meio Ambiente

1. CARACTERÍSTICAS GERAIS DO QUADRO URBANO BRASILEIRO

1.1 Crescimento Populacional e Urbanização no Brasil

O Brasil é hoje uma sociedade com alto nível de urbanização. Segundo o censo de 1991, o país apresenta mais de 75% de sua população vivendo em cidades, isto é, um contingente de mais de 110 milhões de habitantes vive em núcleos urbanos no território nacional. Além disso, as taxas de crescimento da população urbanizada são bastante expressivas, tendo esse setor demográfico conhecido uma elevação de mais de 600% num intervalo de quatro décadas. Em números absolutos, passa-se de 18 milhões de brasileiros citadinos em 1950, para 31 milhões em 1960, 52 milhões em 1970, 82 milhões em 1980, até chegar à cifra acima mencionada. Ou seja, projetando-se a tendência observada, o Brasil entrará no terceiro milênio com mais de 80% de seus habitantes alocados em áreas urbanas (índice que o coloca entre os países mais urbanizados do mundo).¹

Portanto, além de ser um país com altas taxas de crescimento demográfico, o Brasil é também um país em acelerada urbanização.² Tal característica é responsável pela formação de uma rede urbana já expressiva, se bem que desigualmente distribuída no espaço nacional. Tal desigualdade acompanha a variação espacial dos índices de densidade demográfica, num itinerário em que, grosso modo, a população vai rareando conforme se caminha nas direções oeste e norte. A amplitude de variação dos níveis de povoamento do país é bastante ampla, indo desde estados com menos de 300 mil habitantes, como o Amapá e Roraima, até outros como São Paulo, ultrapassando a cifra dos 30 milhões de habitantes. Tal variação também se faz presente quando se analisa os níveis de ocupação do espaço nacional, onde aparecem estados com uma densidade demográfica inferior a 3 habitantes por

¹ Para uma avaliação global do tema, ver Milton Santos - A Urbanização Brasileira, Ed. Hucitec, São Paulo, 1993. Quanto às projeções, os especialistas estimam que a população brasileira entrará no ano 2000 com um efetivo entre 168 e 171 milhões de habitantes, oscilando os urbanos entre 131 e 137 milhões (Ver George Martine et Alli - "A Urbanização Brasileira: Retrospectiva, Componentes e Perspectiva", em V.A. - Para a Década de Noventa: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas, v.3 "População, Emprego, Desenvolvimento Urbano e Regional", IPEA/IPLAN, Brasília, 1990, pp. 139 e 143).

² A população brasileira conhece desde a década de 1940 um incremento significativo, com taxas médias anuais de crescimento da ordem de 2,35% entre 1940-50, 3,04% entre 1950-60, 2,89% entre 1960-70, 2,48% entre 1970-80, caindo para 1,93% na última década. Já a população urbana (das aglomerações com mais de 20 mil habitantes) conhece as seguintes taxas médias anuais: 4,6% entre 1940-50, 6,2% entre 1950-60, 5,4% entre 1960-70, 4,9% entre 1970-80, e 2,6% entre 1980-91. A distância entre os valores corrobora o enunciado. Ver: George Martine - "A Redistribuição Espacial da População Brasileira Durante a Década de '80", Texto para Discussão 329, IPEA, Brasília, 1994, pp. 9 e 24.

quilômetro quadrado e outros atingindo cem vezes este valor. Vale registrar que também internamente aos estados é possível encontrar uma diversidade considerável, fato visualizável na existência de áreas de adensamento significativo notadamente nas capitais estaduais e em seus entornos.

Apesar da variedade defrontada na organização do espaço brasileiro, o padrão urbano do povoamento manifesta-se em todos quadrantes do país. Já em 1980 todas as regiões possuíam mais de 50% de sua população urbanizada³, valor que se eleva ao longo da década chegando o grau de urbanização, em 1991, próximo a 88% da população do Sudeste, 56% no Norte e Nordeste e 75% no Sul e Centro-Oeste.⁴ Assim, mesmo nas regiões de densidade menor, os índices de urbanização encontrados são elevados, com as "regiões de fronteira" apresentando taxas de crescimento urbano bem maiores que a média nacional.⁵

Enfim, os dados permitem afirmar que o crescimento demográfico em qualquer quadrante do país é, na atualidade, essencialmente urbano.⁶ Pode-se, assim, dizer que, do ponto de vista populacional o Brasil hoje cresce já sob a forma citadina e que, portanto, a rede urbana tende a se adensar ainda mais nas próximas décadas. E esse adensamento deverá ocorrer não apenas por meio da fundação de novas cidades como também pelo crescimento das existentes em todos os níveis da hierarquia urbana. Quanto ao primeiro ponto vale lembrar que na última década o Brasil conheceu a fundação de 177 novas cidades com mais de 20 mil habitantes, espalhadas por todas as regiões, elevando seu total para 560.⁷ Quando se observa a criação de novas unidades municipais esse dinamismo acentua-se, pois o país passa

³ A região Norte apresentava naquele ano um grau de urbanização de 51,6% de sua população, o Nordeste 50,5%, o Sudeste 82,8%, o Sul 62,4% e o Centro-Oeste 67,8%. George Martine et Alli observam que quando se considera urbanos os núcleos com mais de 20 mil habitantes, estes valores caem para 40,1%, 33,3%, 70,5%, 43,9% e 45,3% respectivamente (Op.cit., p.115).

⁴ Conforme Milton Santos - Op.cit., p.117.

⁵ A taxa média anual na década de 1980 foi de 4,06% no Norte, 1,82% no Nordeste, 1,76% no Sudeste, 1,38% no Sul, e 2,99% no Centro-Oeste (George Martine - Op.cit., p. 9). Vide a carta de crescimento urbano por microrregião apresentada na obra citada.

⁶ A população urbana na década de 1980 cresce a uma taxa de quase 3% ao ano, contra um decréscimo de 0,6% da população rural, em termos relativos (G. Martine - Op.cit., p. 11).

⁷ Estas encontram-se assim distribuídas: 29 na região Norte, 134 no Nordeste, 219 no Sudeste, 111 no Sul e 20 no Centro-Oeste. Em termos de tamanho: 20 tem mais de 500 mil habitantes, 72 entre 100 e 500 mil, 114 entre 50 e 100 mil, e 354 tem de 20 a 50 mil habitantes (G. Martine - Op.cit., p.25). Cabe apontar o fato de que várias cidades recém-fundadas, ao longo da década já se estabelecem como "cidades médias", como bem caracterizam G. Martine et Alli (Op.cit., p. 106).

de 3.953 municípios em 1975 para 4.875 em 1991.⁸ Quanto ao segundo ponto, os dados mostram crescimento nos vários níveis da hierarquia da rede de cidades, variando apenas o ritmo conforme as situações.⁹ Em suma, o desenvolvimento urbano brasileiro dá-se em toda parte e por intermédio de todos os tipos e tamanhos de cidades.

Formam-se novas cidades no país, mas também novas metrópoles. As regiões metropolitanas existentes se expandem, mas também crescem as pequenas cidades e mesmo os núcleos menores como os bairros rurais e as vilas, fato que pode ser atestado pela proliferação de pedidos de criação de novos municípios. Segundo os dados de 1991, quem mais cresceu todavia foram as cidades médias, aquelas com população próxima ou acima de 100 mil habitantes. As aglomerações acima desse número que somavam 142 municípios em 1980 chegam a 183 no censo de 1991, sendo que 12 destes possuem população superior a um milhão de habitantes. Em 1980 haviam 33 cidades com população entre 200 e 500 mil habitantes e 14 acima dessa última cifra; em 1991 tais números subiram 85 e 25 respectivamente.¹⁰

Cabe também observar que quase um terço do total da população brasileira vive atualmente distribuída entre as 9 regiões metropolitanas oficiais: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. Somente a metrópole paulistana concentra mais de 10% da população brasileira. E vale assinalar que com exceção do Rio de Janeiro e Recife, todas as demais metrópoles apresentaram significativo crescimento na última década.¹¹ Vale lembrar que, no caso metropolitana parte-se de patamares já bastante elevados no que toca ao número absoluto de habitantes, logo com uma inércia vegetativa alta. E ainda que tratam-se de conurbações de municípios quase que integralmente urbanizados.¹²

⁸ Cabe destacar que de 1985 para cá foram criados 709 novos Municípios e só em 1991 este número foi de 82.

⁹ G. Martine mostra que os pequenos povoados, abaixo de 20 mil habitantes, cresceram a uma taxa média anual de 2,72% entre 1980 e 1991 (Op.cit., p. 28). No Nordeste crescem mais as cidades pequenas (com taxa média anual de 2,2% em 1980), no Sul crescem as cidades médias, no Sudeste as maiores (G. Martine at Alli - Op.cit., pp. 124 a 126).

¹⁰ Conforme Milton Santos - Op.cit., pp. 73.

¹¹ A taxa de crescimento das regiões metropolitanas na década de 1980 foi de 1,98% assim distribuída: Belém 2,65%; Fortaleza 3,49%; Recife 1,85%; Salvador 3,18%; Belo Horizonte 2,52%; Rio de Janeiro 1,01%; São Paulo 1,86%; Curitiba 3,64%; Porto Alegre 2,15% (G. Martone - Op.cit., p. 29).

¹² As metrópoles brasileiras encontram-se em processo de expansão física, apesar do arrefecimento de seu crescimento em relação a décadas anteriores, o que se evidencia num crescimento maior de suas periferias do que dos municípios nucleares (G. Martine - Op.cit., p. 32).

1.2 Indicadores das Carências Urbanas no Brasil

Diante de um quadro dessa natureza, a agenda do planejamento urbano deveria no mínimo acompanhar a velocidade do processo de urbanização. Entretanto, não é o que ocorre no país e, por isso, os planejadores em grande parte correm para tentar sanar os problemas dos assentamentos já estabelecidos. Desenvolvem, assim, ações mais corretivas que diretivas no que toca à produção dos espaços urbanos. Observa-se hoje que mesmo as cidades planejadas (como Brasília, Goiânia ou Belo Horizonte) fugiram totalmente ao controle do plano e dos planejadores. Nesse sentido, pode-se concluir que um traço marcante da urbanização brasileira contemporânea é seu caráter espontâneo e anárquico. As cidades crescem de forma caótica exigindo ações posteriores de ordenamento no que tange à dotação de equipamentos básicos (como os de eletrificação ou saneamento, por exemplo).

Obviamente, os extremamente variados níveis de renda vão comandar a hierarquização das demandas, fazendo com que as classes menos favorecidas da população vivam no meio urbano à margem dos serviços públicos fundamentais.¹³ Os efeitos de degradação ambiental dali resultantes são imensos, levando a níveis baixíssimos em termos de qualidade de vida. Quando se observa que cerca de um terço da população brasileira vive na faixa de miséria absoluta, e a isso se associa o quadro apresentado da urbanização, pode-se avaliar a extensão do problema em foco.

Os dados relativos às carências urbanas são altamente ilustrativos dessa dramática face da questão social do país. Em primeiro lugar, cabe apontar o formidável déficit habitacional, estimado entre 10 e 13 milhões de moradias¹⁴ e em constante crescimento conforme o quadro já apresentado de evolução da população. Esses valores significam que cerca de 10% da população urbana brasileira não possui domicílio, não tendo assim acesso ao direito básico de residência.¹⁵ Pode-se dizer

¹³ Sobre esta questão, ver David Harvey - A Justiça Social e a Cidade, Ed. Hucitec, São Paulo, 1980, especialmente o capítulo 5, "Valor de Uso, Valor de Troca e a Teoria do Uso do Solo Urbano". Para o caso brasileiro, ver: Milton Santos - Pobreza Urbana, Ed. Hucitec, São Paulo, 1983.

¹⁴ Conforme Edgar Bastos de Souza - "As Políticas Federais de Desenvolvimento Urbano no Biênio 1989/90", Texto para Discussão 282, IPEA, Brasília, 1992, p. 12. Só para comparar, vale lembrar com esse autor que em 1989 foram construídas 151 mil unidades habitacionais e em 1990 o número sobe para 258 mil.

¹⁵ Ricardo L. Fabret estima que em algumas áreas metropolitanas, como no caso do Rio de Janeiro, esse contingente de não-moradores chega a 30% da população total da metrópole ("A Crise Econômica e os Investimentos Federais em Desenvolvimento Urbano" J.P. Chahad e R. Cervini (orgs.) - Crise e Infância no Brasil. O Impacto das Políticas de Ajustamento Econômico, UNICEF/FIPE, São Paulo, 1988, p. 230).

que uma grande massa de brasileiros vive nômade nos espaços urbanos, sobrevivendo precariamente nas ruas das metrópoles.¹⁶

A essa situação-limite deve-se agregar o contingente populacional que reside em condições altamente precárias quanto ao atendimento dos serviços urbanos. Segundo os levantamentos existentes, o número de habitantes de "favelas" subiu de cerca de 8 milhões em 1980 para 12 milhões em 1985, o que bem revela o alcance da crise e a velocidade de agudização do problema. Numa avaliação bastante questionada, o IBGE estima que em 1970 cerca de 41% dos domicílios urbanos eram superpovoados (abrigavam mais de um habitante por cômodo), número que teria caído para 32% em 1980.¹⁷ Assim, aos não-moradores deve-se somar os habitantes que vivem em condições precárias, para bem compor o perfil do déficit urbano do Brasil.

Enfim, todos os indicadores mostram que a base da demanda existente no setor é ampla e boa parte dela localizada num patamar de carência total. Isto não significa que um pouco acima na escala das necessidades o quadro seja menos problemático. Tome-se para avaliar dois serviços básicos na gestão da cidade: o fornecimento de redes de abastecimento de água e esgotos. Quanto ao abastecimento de água encanada observa-se uma melhoria significativa da taxa de cobertura: em 1960 cerca de 43% da população urbana têm acesso a esse serviço, em 1980 ele já atinge 75% dessa população, e em 1990 chega a cobrir 89% dos habitantes urbanos. O índice de expansão entre as décadas de 1960 e 1980 foi, portanto, de 8,3% ao ano, contra um aumento populacional da ordem de 4,4%.¹⁸ Todavia, cabe lembrar que apenas 36% dos municípios brasileiros possuem serviços adequados de tratamento de água, e assim boa parte da distribuição do produto se faz in natura e sem controle de qualidade.¹⁹

Quanto ao abastecimento de redes de esgoto o quadro defrontado é bem mais problemático. Em 1989, apenas 47% dos municípios brasileiros apresentavam rede coletora de esgotos e somente 8% desenvolviam algum tipo de tratamento do

¹⁶ Um bom levantamento de um seguimento dessa população errante urbana pode ser obtido em: Ayrton Fausto e Ruben Cervini (orgs.) - *O Trabalho e a Rua. Crianças e Adolescentes no Brasil Urbano dos Anos 80*, Ed. Cortez/FLACSO/UNICEF, São Paulo, 1991.

¹⁷ Ver por exemplo, Ricardo L. Farret - *Op.cit.*, pp. 225/6.

¹⁸ Ver: Edgar Bastos de Souza - "Sugestões para uma Nova Política de Saneamento Básico Urbano" V. A. - *Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas*, *Op. cit.*, p. 278. E também E. B. Souza (org.) - *Op.cit.*, p. 18.

¹⁹ Em 1990, 23% dos municípios brasileiros não possuíam qualquer tipo de tratamento da água distribuída, e 32% faziam apenas desinfecção simples do produto (Edgar Bastos de Souza et Alli - "Avaliação das Políticas Federais de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento em 1991", *Texto para Discussão* 304, IPEA, Brasília, 1993, p. 15).

material coletado.²⁰ Enquanto a existência de serviço de abastecimento de água nas sedes municipais sobe de 86% dos municípios em 1980 para 94% em 1985, a taxa de esgotagem vai de 25% a 28% no mesmo período.²¹ Se em 1960 somente 27% dos domicílios urbanos brasileiros tinham acesso a redes de esgoto, em 1980 a cobertura desse serviço não ultrapassa o percentual de 36%. Em 1989, apenas 28,8 milhões de habitantes usufruíam do serviço de esgotagem, o que deixa cerca de 80% da população urbana a descoberto.²² Há, desse modo, uma carência acumulada desse serviço, que cresce a cada dia no ritmo da urbanização.

O déficit atual é estimado em 2,4 milhões de ligações de água e em 14,6 milhões de ligações de esgoto, num universo de 24 milhões de domicílios urbanos particulares permanentes em 1990.²³ Quando se observa que na década 1990 deverão surgir 7,8 milhões de novos domicílios de tal tipo, implicando em 780 mil novas ligações de água e esgoto por ano, têm-se uma idéia da magnitude do empreendimento necessário para satisfazer a demanda desses serviços.²⁴ Para se ter uma idéia do esforço financeiro requerido, isso equivale a um investimento da ordem de entre US\$ 1,3 e US\$ 2,5 bilhões por ano ao longo da década, ou seja, um montante entre 0,35% e 0,67% do PIB de 1989.²⁵

Outros aspectos poderiam ser levantados. Por exemplo, somente 71% dos municípios brasileiros têm serviço de coleta de lixo e em apenas 21% esse serviço

²⁰ Cf. Edgar Bastos de Souza (org.) - *Op.cit.*, p. 19. Esses números correspondem a 2.092 municípios com redes coletoras e 350 municípios com algum tipo de tratamento, sendo que em apenas 51 destes havia Estação de Tratamento de Esgoto.

²¹ Ver: Ricardo L. Farret - *Op.cit.*, p. 232. Este autor critica os indicadores definidos pelo IBGE, os quais levam a índices superestimados de cobertura desses serviços (p. 225).

²² Vale destacar que, segundo os dados disponíveis, 45% dos domicílios urbanos além de não estarem integrados às redes coletoras sequer possuem fossas sépticas (Cf. Alexandre Santos - "Descentralização e Municipalização: Habitação, Saneamento e Transporte" in *Anais do Seminário Municipalização das Políticas Públicas*, IPEA/IBAM/ENAP, Rio de Janeiro, 1993, p. 46).

²³ O Brasil possuía 6 milhões de domicílios deste tipo em 1960, passando a 10 milhões em 1970, e para 17 milhões em 1980, chegando aos 24 milhões em 1990, e com uma projeção de 32 milhões no ano 2000 (Edgar Bastos de Souza - "Sugestões para a Nova Política de Saneamento Básico Urbano", *Op.cit.*, p. 283).

²⁴ Cf. Edgar Bastos de Souza - "Desenvolvimento Urbano na Década de 90", *Para a Década de 90*, *op.cit.*, p. 204.

²⁵ Cf. Edgard Bastos de Souza - "Sugestões para uma Nova Política de Saneamento Básico Urbano", *op.cit.*, p. 283. Assim, segundo este autor, para se chegar a um atendimento de 100% de água e 7% de esgotos, o governo deveria gastar entre US\$ 13 e US\$ 25 bilhões ao longo da década de 1990 (285).

abrange toda a área municipal.²⁶ Segundo os estudos existentes, menos de 50% dos resíduos sólidos coletados são dispostos de maneira satisfatória, em aterros sanitários ou usinas de processamento. A questão do transporte urbano também poderia arrolar uma série de novos problemas, e também o abastecimento. Isto para não se falar em problemas de drenagem, declividade, e daqueles causados pelas várias formas de poluição: atmosférica, sonora, visual, etc.

Enfim, a magnitude das carências urbanas no Brasil já é considerável, e elas se avolumam na velocidade do ritmo observado de crescimento populacional urbanizado. E é em face desse quadro que os poderes públicos devem reagir, gerando políticas eficazes de desenvolvimento urbano. Contudo, antes de se entrar na avaliação do aparelhamento do Estado para a realização tal tarefa, cabe destacar os traços gerais da urbanização nas áreas de interesse direto da presente pesquisa, fazendo um quadro do fato urbano na zona costeira do país.

2. CARACTERÍSTICAS DA URBANIZAÇÃO NA ZONA LITORÂNEA

2.1 A Ocupação da Costa Brasileira e o Planejamento Urbano

É corrente na interpretação do Brasil o juízo de que a formação territorial do país ocorreu adensada na zona litorânea. A citação do frei Vicente do Salvador - de que os portugueses se prendiam às costas brasileiras "como caranguejos" - foi reiterada em diferentes momentos e em variados contextos discursivos. A diretriz estatal, recorrente em vários governos, de fomentar a "conquista" da interlândia²⁷ foi em muito a responsável pela divulgação de tal juízo. No final dos anos 1950, por exemplo, o ISEB assim se manifestava pelas palavras de Roland Corbisier: "Sobrevoando a carta geográfica do Brasil, é realmente chocante o contraste entre o litoral e o interior, que se desdobra aos nossos olhos em imensas extensões desertas. À medida que avançamos da periferia para o centro e penetramos na hinterland o que encontramos é a terra primitiva e a geografia não domada pelo homem... o litoral em contato com o exterior, de costas para o centro, e o interior perdido nele mesmo, no abandono, na pobreza, no topo de sua existência primitiva e arcaica."²⁸

É óbvio que a ocupação do território brasileiro se deu da costa para o interior. O caráter colonial da formação do país determinava tal sentido do povoamento. Contudo, isto não equivale a considerar que a zona litorânea conheceu

²⁶ E. B. Souza et Alli - *Op.cit.*, p. 17.

²⁷ Sobre a questão, ver Antonio Carlos Robert Moraes - "A Dimensão Territorial nas Formações Latino-americanas", *Revista do Departamento de Geografia* 7, Universidade de São Paulo, 1994.

²⁸ Roland Corbisier - *Brasília e o Desenvolvimento Nacional*, ISEB, Rio de Janeiro, 1960, pp. 61/2.

uma densa ocupação desde o período colonial, como parece induzir o juízo em tela. Ao contrário, o povoamento do litoral foi essencialmente pontual, as áreas de adensamento estando restritas aos centros difusores internos, a saber: o Recôncavo Bahiano (tendo por epicentro Salvador), o Nordeste Oriental (tendo por epicentro o conjunto Olinda/Recife), e em menor grau os litorais paulista (organizado pelo conjunto Santos/São Vicente) e carioca (tendo por epicentro a cidade do Rio de Janeiro). Entre estas áreas de adensamento existiam vastas extensões de terras inexploradas ou de densidade bastante rarefeita, padrão apenas quebrado pela presença de alguns núcleos urbanos mais significativos (como as capitais litorâneas e uns poucos centros econômicos regionais). Este é o quadro da ocupação da costa do Brasil até tempos bem recentes.

O processo vertiginoso de expansão do povoamento na zona litorânea pensada como conjunto inicia-se no final da década de 1960 e consolida-se nos anos 1970.²⁹ Até este momento é possível encontrar áreas isoladas bastante próximas (a menos de 200 quilômetros) das grandes aglomerações litorâneas.³⁰ São tais áreas os alvos primeiros da expansão urbana do período, notadamente pelas zonas de construção de segundas residências - fenômeno vivenciado por todas as capitais e grandes cidades litorâneas do Brasil. Também a alocação de grandes projetos industriais associados à atividades portuárias explica o rápido dinamismo de ocupação da zona costeira. Enfim, a urbanização do litoral é um processo contemporâneo, ainda em curso na atualidade.

Todo o caráter caótico da produção do espaço urbano no Brasil, descrito no item anterior, também se manifesta na urbanização da zona litorânea, e agravado pela velocidade dos processos nessa zona. Do ponto de vista ambiental, tal agravamento se acentua pelo alto nível de vulnerabilidade dos ecossistemas costeiros.³¹ Na conjunção entre a velocidade e volume dos processos urbanizadores e a fragilidade das áreas envolvidas, define-se a premência da ação planejadora na zona litorânea, seja o planejamento preventivo (atuando nas áreas de ainda baixa densidade de ocupação), seja o corretivo (para buscar remédios para os problemas já existentes). Nos dois planos, a agenda das tarefas urgentes encontra-se bastante carregada.

No que toca ao ordenamento do uso futuro duas classes de situações se destacam. A primeira diz respeito ao veloz avanço das fronteiras urbanas

²⁹ Ver Moacir Madruga - Litoralização: Da Busca da Liberdade ao Consumo Autofágico, Dissertação de Mestrado, Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, 1992.

³⁰ Como exemplificação pode-se ver Armando Correa da Silva - O Litoral Norte do Estado de São Paulo (Formação de uma Região Periférica), Instituto de Geografia/USP, São Paulo, 1975.

³¹ Para uma visão de conjunto de tais ecossistemas e de seus graus de vulnerabilidade, ver A Zona Costeira Brasileira, Subsídios para uma Avaliação Ambiental, Ministério do Meio Ambiente, Brasília, 1993.

(notadamente das grandes aglomerações) sobre seus entornos imediatos. Em qualquer quadrante da costa brasileira encontram-se exemplos de expansão contínua da malha urbana sobre os espaços praianos. A rapidez e selvageria no uso do solo parece ser a marca da maior parte desses processos, que têm como agentes principais a atividade de veraneio (com o mencionado avanço das segundas residências) e a progressiva periferização das camadas de baixa renda (com invasões, e criação de favelas). A velocidade do movimento dessa fronteira supera o mencionado alto ritmo de crescimento das cidades brasileiras. Um estudo específico poderia mostrar que o litoral é hoje a zona do território nacional que apresenta os mais elevados índices de construção do país.

A segunda situação, mais rara e pontual, refere-se à criação de novos núcleos urbanos em áreas pouco povoadas. Estes geralmente associam-se a atividades específicas, salientando-se os usos industriais, turísticos e portuários, todos dependentes de razoável infra-estrutura urbana. Geralmente, tais atividades se vinculam à existência de recursos naturais específicos, como a beleza cênica para o turismo, à existência de matérias-primas ou outros insumos para a indústria, e a posição para os portos. A raridade relativa de algum desses recursos acaba atuando como atrativos absolutos de certas localidades (a vocação portuária pode serposta como um exemplo clássico). Isto acarreta velocidades de implantação e níveis de impacto locais consideráveis, fazendo destas situações áreas prioritárias para o planejamento.

Em termos da ação corretiva o horizonte de situações e problemas é ainda mais vasto. Em qualquer escala da hierarquia urbana das áreas de maior adensamento da costa, o rol de problemas defrontados à extremamente amplo. Estes vão desde problemas viários (traçados inadequados, falta de áreas de estacionamento, congestionamentos, etc.) até graves questões de saúde pública (abastecimento de água, tratamento de esgotos, epidemias, etc.). Nas grandes cidades e nas regiões metropolitanas costeiras tais problemas se agravam pelo efeito da escala envolvida.³² Nelas dificilmente a ação ambiental pode vir desacompanhada do horizonte maior do planejamento urbano. Se no planejamento preventivo o vetor ambiental pode vir ao centro das decisões locacionais, no corretivo ele é dependente de ações e decisões que lhe sobredeterminam.

Do exposto pode-se justificar plenamente a prioridade do planejamento do uso do solo urbano na zona litorânea do Brasil. Antes de avaliar os instrumentos de que dispõe a União para realizar tal tarefa, cabe estabelecer um quadro empírico do fato urbano no litoral brasileiro.

³² Para uma breve exemplificação, ver Maria Geralda de Almeida e Thomas J. Rosen - "Desenvolvimento Urbano e a Questão Ambiental no Ceará" in Diagnóstico Sócio-Ambiental do Estado do Ceará. O Olhar da Sociedade Civil, Fórum da Sociedade Civil Cearense sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento/BNB, Fortaleza, 1993.

2.2 Quadro Urbano da Zona Costeira Brasileira

De acordo com as informações do IBGE, em 1991 existiam 242 municípios litorâneos no Brasil. Grosso modo, o número de municípios acompanha a extensão da linha costeira de cada unidade da federação e a sua densidade demográfica. Assim, o estado com a maior quantidade é a Bahia, com 40 municípios, seguida por Santa Catarina, com 27, pelo Maranhão, com 23, o Rio de Janeiro, com 20 e o Rio Grande do Norte, com 19. Já o estado com menor número é o Piauí, com apenas 2 municípios, seguido pelo Amapá, com 4, o Paraná, com 6, Sergipe, com 7 e a Paraíba, com 8 municípios. Nos estados onde a extensão é grande e o número de municípios é pequeno a densidade da costa é baixa (como, por exemplo, no Amapá). Já onde a extensão não é tão significativa e o número de municípios é elevado, o nível de ocupação da costa é grande (como no caso de Santa Catarina).

Vale lembrar que o número de municípios, apesar de ser um indicador importante, não nos dá de imediato o nível da urbanização do litoral de cada estado. A variedade na magnitude das sedes urbanas de cada município é, como se sabe, considerável. Há municípios (notadamente nas regiões Norte e Nordeste) essencialmente rurais, assim como há áreas de quase contínua urbanização da costa (como no estado do Rio de Janeiro, por exemplo). Há grandes aglomerações no litoral e também zonas de quase ausência de cidades significativas. Para os objetivos do presente texto interessam mais as áreas de maior adensamento citadino.

Nesse sentido, de imediato, cabe destacar que 5 das 9 regiões metropolitanas brasileiras se localizam na zona costeira, agregando cerca de 15% da população total do país. São elas: Belém, com 1,3 milhão de habitantes, Fortaleza, com 2,2 milhões, Recife, com 2,5 milhões, Salvador, com 2,4 milhões e Rio de Janeiro, com 9,6 milhões.³³ Além disso, outras duas regiões metropolitanas (mesmo que não oficialmente) têm prolongamentos nítidos na zona litorânea: é o caso de São Paulo, com relação à Baixada Santista e também São Sebastião, e de Curitiba, com relação a Paranaguá.

Além das metrópoles, localizam-se na zona costeira um número significativo de cidades grandes com população próxima ou acima dos 500 mil habitantes, a saber: São Luís (695 mil), Natal (606 mil), João Pessoa (497 mil), Maceió (628 mil), o conjunto Vitória/Vila Velha (523 mil), e o conjunto Santos/São Vicente (682 mil). Tomando-se as cidades médias, aquelas com mais de 100 mil habitantes, chega-se ao seguinte quadro: Macapá (179 mil), Parnaíba (127 mil), Ilhéus

³³ Segundo as projeções, no ano 2000, Belém deverá ter entre 1,8 e 2 milhões de habitantes, Fortaleza entre 2,6 e 2,8 milhões, Recife entre 3,7 e 3,9 milhões, Salvador algo além dos 3 milhões, e o Rio de Janeiro entre 13 e 14 milhões (G. Martine et Alli - *Op.cit.*, p. 149).

(223 mil), Campos (388 mil), Macaé (100 mil), Guarujá (203 mil), Praia Grande (122 mil), Paranaguá (107 mil), Florianópolis (254 mil) e Rio Grande (172 mil).

Observa-se, portanto, a pertinência de se destacar a questão urbana numa análise com vistas ao planejamento da ocupação das áreas litorâneas. Isto não equivale, todavia, a desconsiderar a significativa diversidade de conteúdos das diversas manifestações urbanas ao longo da costa.³⁴ Esta advém de múltiplos fatores, desde características locais intrínsecas até outros ligados a uma certa dinâmica regional. Pois as cidades, mesmo as costeiras, articulam-se em redes hierárquicas de relações, cumprindo papéis e recebendo estímulos destas. Assim, cabe avaliar o entorno e a retaguarda na interlândia à qual corresponde o núcleo litorâneo, para bem captar sua tendência de evolução. Nesse sentido, a avaliação do quadro urbano da zona costeira tem de ser feita em escalas de maior detalhe.

Uma primeira mediação a ser introduzida é, sem dúvida, a dos extremamente variados perfis estaduais. Para não se alongar na apresentação da conhecida diversidade existente entre as unidades da federação no Brasil, vai se tomar apenas dois indicadores bastante significativos. O primeiro é o PIB per capita dos estados litorâneos em 1990³⁵ exposto a seguir em seqüência crescente:

Piauí 541; Paraíba 708; Ceará 1004; Rio Grande do Norte 1023; Maranhão 1032; Alagoas 1040; Pará 1065; Sergipe 1124; Pernambuco 1343; Bahia 1563; Espírito Santo 2562; Amapá 2596; Paraná 2608; Santa Catarina 2817; Rio Grande do Sul 2917; Rio de Janeiro 2940; São Paulo 4140.

Observa-se, assim, uma variação significativa na distribuição riqueza bruta (em relação ao número de habitantes) entre os estados litorâneos. Essa desigualdade é importante de ser assinalada pois determina a diferenciada capacidade estadual de gerir suas políticas públicas, num quadro onde esta instância de governo é chamada a assumir um papel central no atendimento de alguns serviços urbanos básicos, como, por exemplo, os referentes ao setor de saneamento.

O segundo indicador considerado desdobra-se do anterior, e ilumina de modo mais direto os níveis de qualidade de vida. Trata-se do Índice de

³⁴ Apenas para ilustrar, cabe lembrar que 98% dos domicílios da Grande São Paulo têm acesso à rede de distribuição de água, contra 46% na região metropolitana de Fortaleza. Ou ainda que, em Recife, apenas 27% dos domicílios têm esgotamento satisfatório, conforme E. B. Souza et Alli - Op.cit., p. 17. Para maiores dados das regiões metropolitanas ver as tabelas 21, 25 e 26 apresentadas em anexo no trabalho citado.

³⁵ Tomado de: Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro, v.1, "O Desenvolvimento Desigual da Economia no Espaço Brasileiro", Congresso Nacional, Brasília, 1993, p. 17.

Desenvolvimento Urbano (IDH), que relaciona os valores do PIB com dados acerca da expectativa de vida e grau de escolaridade³⁶. Tal indicador também é apresentado em ordem crescente, para o ano de 1990, e, em linhas gerais, acompanha a distribuição anteriormente analisada, como se vê a seguir:

Paraíba 0,474; Alagoas 0,502; Piauí 0,510; Ceará 0,511; Maranhão 0,512; Rio Grande do Norte 0,516; Pernambuco 0,575; Sergipe 0,585; Bahia 0,659; Pará 0,745; Espírito Santo 0,823; Paraná 0,830; Rio de Janeiro 0,858; São Paulo 0,860; Santa Catarina 0,871; Rio Grande do Sul 0,907; Brasil 0,784.

Estes dados bastam para mostrar o grau de heterogeneidade existente entre os estados litorâneos brasileiros, o qual não pode ser minimizado principalmente quando se elaboram modelos institucionais descentralizados na implementação das políticas públicas federais.³⁷ A capacidade de auto-sustentação financeira de cada unidade da federação é altamente variável, o que retarda em níveis diferenciados de risco no que toca à implantação de programas e serviços estatais:

Um segundo patamar de detalhamento pode ser obtido ao se trabalhar com o conjunto dos municípios litorâneos no interior de cada estado.³⁸ Aqui, os dados, em primeiro lugar, nos indicam o peso relativo da zona litorânea no ordenamento de cada espaço estadual. Com isso se pode diferenciar os estados que têm litoral daqueles efetivamente litorâneos, isto é, que têm a maior parte de seu dinamismo se desenrolando na zona costeira. O percentual da população vivendo nos municípios costeiros revela-se um indicador interessante, a saber:

Amapá 81%; Pará 8%; Maranhão 26%; Piauí 6%; Ceará 65%; Rio Grande do Norte 38%; Paraíba 18%; Pernambuco 38%; Alagoas 34%; Sergipe 36%; Bahia 28%; Espírito Santo 62%; Rio de Janeiro 65%; São Paulo 4%; Paraná 2%; Santa Catarina 36%; Rio Grande do Sul 5%.

³⁶ Ver Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro, op.cit., p.47. Os níveis desse indicador são distribuídos numa escala de 0 a 1.

³⁷ Uma discussão teórica sobre este tema, enfocando o setor educacional, pode ser encontrada em Antonio Carlos Robert Moraes - Federalismo, Políticas Públicas e Planejamento do Ensino no Brasil. Elementos para um Diagnóstico Geoeducacional, CPS/MEC, Brasília, 1994.

³⁸ No caso do presente estudo tomou-se a definição adotada pelo IBGE de município litorâneo, a qual é bem mais restrita do que o conjunto abarcado pelas ações do GERCO. Este ponto será retomado ao final do relatório. Os dados aqui trabalhados foram retirados das seguintes publicações: Anuário Estatístico do Brasil, 1991, IBGE, Rio de Janeiro, 1992, e Sinopse do Censo Demográfico, 1991, IBGE, Rio de Janeiro, 1993.

Observa-se que, tirando a atipicidade do Amapá com a sua rarefeita população quase toda alocada na costa, os estados cuja vida se desenvolve com maior intensidade no litoral são o Ceará, o Rio de Janeiro e o Espírito Santo, com mais da metade de seus habitantes residindo em tal região. Um segundo grupo recorta, grosso modo, os estados nordestinos com cerca de um terço (RN, PE, AL e SE) ou um pouco menos (MA e BA) das suas populações habitando na zona litorânea. A exceção aqui fica por conta da Paraíba, que revela uma vida bem mais interiorizada, e o Piauí, um estado com o litoral mais diminuto do país. A exceção no conjunto de estados mais meridionais vem com Santa Catarina que apresenta mais de um terço de seus habitantes vivendo na costa, ao passo que São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul tem menos de 5% de suas populações aí localizadas. Finalmente, têm-se o Pará também com um patamar baixo de fixação da população no litoral.

Os índices estaduais de presença da população na zona costeira enriquecem-se quando confrontados com os respectivos indicadores de densidade demográfica. E para iluminar melhor a importância relativa dessa zona, tal indicador é comparado com o da densidade global do estado. Em ambos os casos, o fator extensão passa a ser considerado, agregando-se ao dado anterior relativo apenas ao contingente populacional. Assim, um estado como o Amapá, como visto com a maior parte de seus habitantes no litoral, passa a revelar o baixo padrão de ocupação existente. Por outro lado, o estado de São Paulo, com apenas 4% de sua população na costa, revela um nível de povoamento bem mais intenso. Os dados obtidos são apresentados a seguir, com o primeiro valor indicando a densidade demográfica total do estado, e o segundo a densidade do conjunto dos municípios litorâneos:

Amapá 4 e 2h/km; Pará 4 e 12h/km; Maranhão 15 e 29h/km; Piauí 10 e 58h/km; Ceará 25 e 252h/km; Rio Grande do Norte 45 e 131h/km; Paraíba 58 e 373h/km; Pernambuco 72 e 913h/km; Alagoas 91 e 202h/km; Sergipe 63 e 214h/km; Bahia 21 e 96h/km; Espírito Santo 56 e 87h/km; Rio de Janeiro 292 e 806h/km; São Paulo 75 e 222h/km; Paraná 16 e 29h/km; Santa Catarina 48 e 207h/km; Rio Grande do Sul 35 e 24h/km;

Observa-se, em primeiro lugar, o padrão de baixa densidade da região Norte crescendo gradualmente conforme se caminha para o litoral nordestino. Neste, o Ceará reafirma sua vocação litorânea com a maior distância entre a densidade média do estado e a dos municípios costeiros. A partir do Rio Grande do Norte, começa a se desenhar uma das áreas de maior densidade costeira contínua do país, tendo por epicentro Pernambuco, com o maior nível de ocupação litorânea do país, do ponto de vista dos conjuntos estaduais (a Paraíba integra-se plenamente nesse conjunto, relativizando a excepcionalidade manifesta no indicador anterior). No largo litoral bahiano este padrão cai sensivelmente apresentando uma taxa de povoamento da costa que se mantém no Espírito Santo, voltando a subir no Rio de Janeiro, que

apresenta o segundo patamar mais elevado do país em termos de densidade demográfica da zona costeira. No conjunto mais meridional, São Paulo e Santa Catarina, com densidades significativas, (em face do conjunto do país) diferem bastante do Paraná e do Rio Grande do Sul, que apresentam índices quase amazônicos no que importa no nível de ocupação do litoral. Este último estado destaca-se como o único onde a densidade demográfica da interlândia supera a da zona costeira.

O quadro apresentado permite algumas considerações. Em primeiro lugar, confirma-se o adensamento de população nas áreas litorâneas, com todos estado (à exceção do RS) tendo maior densidade nessa zona do que a total. Em segundo lugar, reforça-se o juízo quanto à diversidade existente entre as unidades da federação brasileira, com uma variação que vai de 2h/km até 292h/km no caso dos estados, e de 4h/km a 913h/km no caso dos municípios costeiros. Vale ressaltar que os dados indicam também um alto nível de variação intra-regional. Finalmente, há que se considerar o peso das regiões metropolitanas costeiras na definição dos valores apresentados. As altas taxas encontradas no litoral pernambucano e fluminense são, sem dúvida, por tal presença, porém revelam níveis de povoamento denso além das metrópoles. Já no caso da Bahia e do Ceará, os números parecem indicar uma concentração populacional nas áreas metropolitanas convivendo com um padrão baixo de ocupação no restante do litoral. Tal avaliação fica mais consistente quando se examina o percentual de municípios presentes na costa de cada estado:

Amapá 44%; Pará 11%; Maranhão 16%; Piauí 1,6%; Ceará 9,7%; Rio Grande do Norte 12%; Paraíba 4,6%; Pernambuco 7,3%; Alagoas 14%; Sergipe 9,5%; Bahia 9,6%; Espírito Santo 21%; Rio de Janeiro 22%; São Paulo 2%; Paraná 1,8%; Santa Catarina 10%; Rio Grande do Sul 3%.

Um último indicador a ser considerado diz respeito aos índices de crescimento da população total e da população urbana no conjunto dos municípios litorâneos de cada estado. Estes dados são bastante interessantes ao revelarem o ritmo da urbanização nestas áreas na década de 1980. O primeiro valor representa o crescimento demográfico total, e o segundo o urbano:

Amapá 16% e 37%; Pará 13% e 24%; Maranhão 13% e 28%; Piauí 18% e 27%; Ceará 26% e 29%; Rio Grande do Norte 32% e 34%; Paraíba 32% e 34%; Pernambuco 27% e 31%; Alagoas 32% e 34%; Sergipe 26% e 29%; Bahia 21% e 28%; Espírito Santo 38% e 44%; Rio de Janeiro 22% e 40%; São Paulo 35% e 39%; Paraná 21% e 25%; Santa Catarina 39% e 42%; Rio Grande do Sul 22% e 41%.

Observa-se que em todos os casos, a população urbana cresce mais que a população total referendando o juízo emitido ao início de que o crescimento demográfico brasileiro é basicamente um crescimento urbano. Vale também salientar

a relativa regularidade entre os valores, o que revelaria entre outras coisas o caráter nacional desse movimento. Pode-se portanto concluir que o processo de urbanização contemporâneo na zona costeira do Brasil revela um dinamismo considerável, com boa parte dos municípios litorâneos aumentando em mais de um terço sua população urbana ao longo da última década.

Um detalhamento maior desse quadro exigiria uma análise ao nível de cada município, tarefa que foge aos objetivos do presente trabalho. De todo modo, apresenta-se em anexo os quadros com as estatísticas no nível municipal.

3. A ESTRUTURA FEDERAL DE PLANEJAMENTO URBANO

3.1 O Planejamento Federal e as Políticas de Ajuste

É conhecida a situação dos órgãos federais de planejamento no Brasil da atualidade. Depois de um esforço de décadas (iniciado nos anos 1950) para implantar, no nível da União, uma estrutura técnico-institucional capaz de planejar o desenvolvimento e a ocupação do território brasileiro, assistiu-se num passado recente a reversão desta ação com um amplo processo de desmonte da estrutura implantada.³⁹ Tal processo operou de várias formas: extinção de órgãos, desmantelamento de equipes, fragilização de instituições, descaso com a coleta de informações, perda de memórias técnicas institucionais, etc. O resultado obtido foi o desaparelhamento quase completo das instâncias de planejamento da União e, consequentemente, uma total incapacidade do governo federal na articulação das diferentes políticas públicas.

Na verdade, o desmonte realizado pelo governo Collor veio coroar um processo de enfraquecimento decisório e operativo dos órgãos planejadores que gradativamente avançou ao longo de toda a década de 1980. A perda da perspectiva estatal de um planejamento global emerge já com a não objetivação do III Plano Nacional de Desenvolvimento (1981), a qual, por sua vez, desdobra-se da distância entre os resultados obtidos e as metas definidas no II PND, o que -, segundo vários autores - desacreditou bastante o planejamento enquanto instrumento de gestão do Estado no Brasil.⁴⁰ Assiste-se no período a passagem da ótica do planejamento global para a perspectiva do plano econômico, o que pode ser bem visualizado com

³⁹ Sobre o tema, ver Antonio Carlos Robert Moraes - "Condicionantes do Planejamento no Brasil: uma Pontuação Genética das Dificuldades para a Gestão Ambiental" - Treinamento operacional das equipes de gerenciamento costeiro dos estados das regiões norte/nordeste e sul/sudeste: coletânea de textos. Brasília: MMA, 1994.

⁴⁰ Ver, por exemplo, Carlos Thomas G. Lopes - Planejamento, Estado e Crescimento, Ed. Pioneira, São Paulo, 1990, pp. 95/6.

a transferência do centro de macro decisão da Secretaria do Planejamento para o Ministério da Fazenda. A meta do Estado passa a ser o ordenamento da gestão, por meio de instrumentos estritos de política econômica.

Uma consequência imediata dessa orientação foi um amplo movimento de hiper-setorialização das instâncias de planejamento, que passam a atuar de forma desconectada, cada uma restrita a sua área de competência. Com isso, se multiplicam os programas específicos (com metas próprias), desarticulados (com interlocuções restritas dentro do próprio aparelho de Estado), e algumas vezes sobrepondo ações e confundindo os campos de atuação. Este estilo setorial vai até marcar a estrutura de áreas, que por sua natureza deveriam ser concebidas como essencialmente trans-setoriais, como as áreas de política ambiental e de ciência e tecnologia, por exemplo. Enfim, perde-se os instrumentos de articulação das políticas públicas, e é sobre o quadro de fragmentação setorial que o processo de desmonte vai operar.

A área das políticas federais de desenvolvimento urbano é exemplar na ilustração desse processo. A consciência de sua importância para o desenvolvimento nacional vai se alargando desde o Estado Novo, de certo modo acompanhando a própria consolidação da idéia de planejamento no Brasil ⁴¹. Todavia, a constituição de uma estrutura integrada, no nível da União, de articulação das políticas urbanas, é bem mais recente. Na verdade, os principais componentes da gestão estatal no ordenamento dos espaços urbanos do país foram tratados de forma individualizada e/ou diretamente integrada em planos de desenvolvimento maiores (regionais ou mesmo nacionais).

3.2 As Políticas de Habitação e Saneamento no Brasil

O caso das políticas de habitação é bem ilustrativo nesse sentido, e vale a pena ser rastreado em maior detalhe. A preocupação governamental com o tema é bastante antiga ⁴², e já em 1849 aparece uma legislação federal que coloca a tarefa de construção de habitações populares na órbita das "caixas econômicas" criadas no âmbito dos estados e municípios ⁴³. O Decreto 3.151, de 1882, atribui

⁴¹ Sobre o tema, ver Luis Lopes Dinis Filho e Wagner de Carvalho Beça - "Vocação e Nacionalismo: as Visões do Urbano no Pensamento do Estado Brasileiro (1930/1961)" Espaco & Debate 34, São Paulo, 1991.

⁴² Janice Theodoro da Silva mostra bem a preocupação da Câmara paulista com o ordenamento do espaço urbano e a normatização das construções (Ver São Paulo 1554-1880: Discurso Ideológico e Organização Espacial, Ed. Moderna, São Paulo, 1984).

⁴³ Para este resgate histórico recorreu-se a: Grupo de Arquitetura e Planejamento - Habitação Popular: Inventário da Ação Governamental, FINEP, Rio de Janeiro, 1985.

favorecimentos a empresas privadas que se dediquem a construção de "habitações para operários e classes pobres", e o Decreto 9.509, de 1885, especifica um verdadeiro "código de obras", com normas explícitas de saneamento.⁴⁴ E é essa visão sanitária que predomina na normatização da matéria nas primeiras décadas republicanas. É apenas em 1915 que o Decreto 11.820 vai regulamentar a construção de habitações na programação da Caixa Econômica Federal.

Na década de 1920 começa a se desenhar um modelo de gestão do setor que perdurará por largo tempo. A lei Eloy Chaves, de 1926, organiza as "caixas de pensão e aposentadoria" dando-lhes a tarefa de atuar no setor habitacional e sujeitando tal atuação às normas emitidas pelo Conselho Nacional do Trabalho.⁴⁵ Tal modelo se reforça em 1933, com a criação, no bojo da estruturação do Ministério do Trabalho, dos "institutos de pensão e aposentadoria" (IAPs), organizados por categoria laborial. O estilo corporativo de organização do Estado na ditadura Vargas consolida a estrutura dos IAPs, afirmando o modelo que vigorará para a construção de habitações populares até os anos 1960. As únicas outras medidas de destaque da União no período em tela foram a criação da Fundação da Casa Popular, em 1946 (Decreto 9.218), e a promulgação da "Lei das Favelas", em 1956 (Lei 2.875), esta visando ações pontuais de renovação urbana. Vale ressaltar a inexistência de proposições direcionadas para o setor habitacional no Plano de Metas de JK, apesar da orientação urbanizadora desse governo.⁴⁶

Em 1961, o governo Jânio Quadros cria o Instituto Brasileiro de Habitação e o Conselho Nacional (depois Federal) de Habitação, basicamente com vista a disciplinar o uso dos recursos liberados para o setor no âmbito da Aliança para o Progresso.⁴⁷ Em 1963, é realizado em Petrópolis o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, reunindo técnicos do governo e de entidades da sociedade civil, que recomenda ao poder central a criação de um órgão federal de articulação das políticas urbanas, o qual deveria elaborar um "plano nacional territorial" que contemplasse não apenas o setor habitacional, mas as questões urbanas como um todo. Todavia, o governo militar que se instala após o golpe de 1964 adota uma orientação dispare, reforçando o corte setorial das políticas de habitação.

Logo em agosto de 1964, o governo Castelo Branco cria, pela Lei 4.380, o Banco Nacional da Habitação como órgão gestor do Sistema Financeiro de

⁴⁴ *Idem, ibidem*, p. 25.

⁴⁵ Em 1930, já existem 47 caixas de pensões, número que sobe para 107 em 1937 (*Idem, ibidem*, p. 46).

⁴⁶ Ver Vagner de Carvalho Beça - Território e Desenvolvimentismo: Ideologias Geográficas e Políticas Territoriais no Governo JK, Dissertação de Mestrado DG/USP, São Paulo, 1994.

⁴⁷ Ver Grupo de Arquitetura e Planejamento - *Op.cit.*, p. 67. Vale observar que é basicamente para gerir recursos da USAID que é criada a primeira COHAB brasileira no estado da Guanabara.

Habitação, destacando este setor das demais políticas urbanas e instituindo um comando centralizado de todo o sistema, bem no padrão assumido para a gestão estatal durante todo o período militar. Tal modelo se completa com a fundação de COHABs no nível de cada unidade da federação. Em 1967 são definidas as fontes de financiamento para o setor, com a destinação ao BNH dos recursos das cadernetas de poupança e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Com isso, se completa o modelo que vigorará na política habitacional até os anos 1980, quando entra em colapso entre outras razões pelo esgotamento das fontes de financiamento.⁴⁸

Apesar do recorte claramente setorial dado à política de habitação, sua alocação no Ministério do Interior indica algo da visão geopolítica que predominou nos governos militares. Tal ministério agregou no período aquelas políticas que poderiam ser definidas como "territoriais"⁴⁹, isto é, as voltadas para a produção e o ordenamento do espaço. Vale lembrar também que a esfera do urbano esteve bem contemplada nos planos de desenvolvimento elaborados, e conhece certa institucionalidade no sentido de um tratamento mais integrado das ações com a criação em 1979 do Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano (CNDU)⁵⁰. Este órgão buscou definir diretrizes de política urbana, detalhando as formulações do II PND. Para tanto, em sua Resolução 003/79, diagnostica o desequilíbrio na distribuição da população brasileira e propõe promover uma "melhor estruturação do sistema urbano"⁵¹. Todavia, essa política corretiva jamais chegou a ser plenamente implantada.

A busca dessa visão integrada no planejamento das cidades e da rede urbana ganha força na Nova República, que, ao redesenhar o aparelho de Estado federal, cria o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente em 1985 agregando todos os órgãos da União que tratam da matéria. Dois anos depois seu nome é alterado para Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente e, em 1988, com um novo desenho institucional vira Ministério da Habitação e Bem-Estar Social, o qual terá apenas cinco meses de existência, sendo extinto em seguida. O

⁴⁸ De 1967 a 1983 este sistema foi responsável pela construção de 1.118.059 unidades habitacionais (Ver Grupo de Arquitetura e Planejamento - *Op.cit.*, p. 92).

⁴⁹ Sobre o tema, ver Wanderley Messias da Costa - *O Estado e as Políticas Territoriais no Brasil*, Ed. Contexto São Paulo, 1988. Para uma definição de política territorial, ver Antonio Carlos Robert Moraes - "Interdisciplinariedade e Gestão Ambiental", *Ciência & Ambiente* 4, Santa Maria, 1992.

⁵⁰ Antes havia sido criado o Conselho Nacional de Política Urbana (CNPÚ), alocado na Secretaria do Planejamento da Presidência da República.

⁵¹ O CNDU define, para tanto, quatro tipos de áreas de intervenção: as de compressão (São Paulo e Rio de Janeiro), as de expansão controlada (como Belo Horizonte e Porto Alegre), as de dinamização (cidades médias) e as de função especial (como as fronteiriças). Ver E. B. de Souza - "Desenvolvimento Urbano na Década de 90", *op.cit.*, p. 209.

transito observado não é apenas de nomes ou de siglas, mas implica em mudanças de concepção na gestão das políticas setoriais.

Na verdade, as modificações vivenciadas pelo setor expressam o fracasso na implementação da perspectiva integrationista no trato da questão urbana. Tanto que na última reestruturação mencionada se dispersam os órgãos envolvidos com esse assunto: a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) vai para o Ministério dos Transportes, o CNDU e o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) voltam ao Ministério do Interior, recriado, e o Conselho Consultivo do FGTS (criado em 1989) vai ser alocado no Ministério do Trabalho e Previdência Social. Boa parte desses órgãos (como o CNDU, a EBTU e o DNOS) vão ser extintos com a reestruturação operada ao início do governo Collor de Mello, consolidando a dispersão e desarticulação institucional das políticas urbanas.

A preocupação com o saneamento básico também é antiga no país. Normas visando a garantia do abastecimento de água dos núcleos urbanos aparecem já nas legislações elaboradas pelas câmaras municipais no período colonial. Posteriormente, o crescimento urbano de alguns centros e o temor diante dos surtos epidêmicos levam os governos a empreenderem ações pontuais de saneamento, notadamente nas capitais das províncias. As primeiras décadas republicanas são, particularmente, ricas nessas atividades de "higienização" das cidades⁵², que têm as gestões de Pereira Passos no Rio de Janeiro e de João Theodoro na cidade de São Paulo como paradigmáticas. Já nesse período, o saneamento básico é pensado como um problema de saúde pública, e, enquanto tal, alocado em instituições do setor.

Dentro da reestruturação do aparelho de Estado da União efetuada durante o Estado Novo, é criado em 1942 o Serviço de Saúde Pública (SESP), do Ministério da Saúde como órgão destinado a coordenar, no plano federal as políticas de saneamento. Apesar dessa matéria aparecer entre as preocupações dos diferentes planos de desenvolvimento elaborados nas décadas de 1950 e 1960, um novo desenho institucional do setor só foi implementado no período militar, com a transferência de funções do SESP (cuja estrutura, contudo, não é extinta) para o Ministério do Interior (Decreto 200). Este, no ano seguinte, cria o Sistema Federal de Saneamento (SFS), financiado basicamente com recursos do FGTS. Em 1971 é proposto o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) com um modelo de gestão que articulava o governo federal, via BNH, com o conjunto de companhias estaduais de água e esgoto.⁵³ Este modelo vigorou até 1985 quando a política de saneamento

⁵² Para uma avaliação das concepções que orientam tais iniciativas, ver Nicolau Sevcenko - A Literatura como Missão, Ed. Brasiliense, São Paulo, 1983 e A Revolta da Vacina, Ed. Brasiliense, São Paulo, 1984.

⁵³ Ver E. B. de Souza - "Sugestões para uma Nova Política de Saneamento Básico Urbano", op.cit., p. 279. Conforme o autor, o SFS aplicou 1,2 bilhão de UPCs entre 1968 e 1988, sendo 61% deste valor em abastecimento de água e 31% em esgotos.

retorna para a órbita do Ministério da Saúde, e os municípios passam a poder se integrar ao sistema. Todavia a execução financeira dos programas permanece com o BNH, e com a extinção desse, no ano seguinte tal tarefa fica com a Caixa Econômica Federal.

3.3 O Desenvolvimento Urbano na Constituição Federal

Antes de entrar na análise do modelo de gestão implantado pelo governo Collor de Mello no setor, cabe algumas referências ao tratamento dado à questão urbana na Constituição de 1988. Em primeiro lugar vale apontar que o atual texto constitucional não contempla uma visão da rede de cidades, nem de seu papel no ordenamento global do território.⁵⁴ Por outro lado é a primeira constituição brasileira a reconhecer o município como unidade da federação, definindo-lhe competências e níveis de autonomia administrativa e jurídica (Artigo 18). Em termos genéricos, o princípio constitucional básico proposto para a inter-relação entre as instâncias de governo é o da cooperação (Artigo 30). Para tanto, são bem definidos os papéis reservados a cada esfera governamental no geral e em nível de cada setor.

Numa visão de conjunto, o texto constitucional apresenta uma ótica claramente descentralizadora, na qual se transfere grande parte das ações estatais para a órbita do poder municipal, deixando com a União apenas a proposição genérica das políticas públicas e, em vários casos, a supervisão dos programas. Assim, o locus básico operativo é definido como sendo o município. E, para que tal modelo possa funcionar, a Constituição de 1988 implementou uma profunda reforma tributária, de claro teor distributivista no que tange às relações entre as escalas de governo. A União que antes dispunha de 51,3% da receita arrecadada, passa a contar com 36,5%, os estados que contavam com 34,5% da massa tributária elevam sua participação para 40,7%, e os municípios que detinham 14,2% passam a dispor de um percentual de 22% do valor da tributação. Isso representou um aumento médio nas receitas municipais, no período 1989/91, da ordem de 109%, número que chega a 140% na média das capitais⁵⁵.

Vê-se, assim, que a arrecadação municipal média dobrou em dois anos, contudo, este é um caso em que não se pode perder de vista os valores absolutos de cada município, dada a grande diversidade de situações no que toca à receita disponível. Entretanto, o texto constitucional, por sua natureza mesma, legisla para o caso genérico, desconsiderando a diversidade aludida entre as condições orçamentárias municipais e a desigual capacidade de auto-sustentação financeira. Isto

⁵⁴ Bem apontado em Desenvolvimento Urbano e Gestão Municipal, op.cit., pp. 11/14).

⁵⁵ A renda per capita dos municípios pequenos aumentou em cerca de 74% e a das cidades grandes em 39%, ver Alexandre Santos - Op.cit., p. 50.

é importante de ser considerado, pois, na lógica do novo modelo adotado, junto com os tributos são transferidos também vários encargos e serviços para a óbita do município.

A Constituição de 1988, a primeira que normatiza para o desenvolvimento urbano, estabelece que, no setor em tela, cabe à União definir diretrizes para tal desenvolvimento, legislar sobre matérias de direito urbanístico (como por exemplo a sistemática de desapropriação), e cooperar na promoção das políticas de habitação e saneamento e transporte urbano (Artigo 21). Os estados têm como competência o detalhamento das políticas, legislações e programas adaptando-os às suas realidades, assim como a criação de regiões metropolitanas e a divisão das regiões administrativas internas a cada um (Artigo 25). Os municípios, tal como mencionado, são alçados à condição de instância básica na implementação das políticas urbanas, sendo os guardiões dos mecanismos efetivos de controle do uso do solo urbano.

Para tanto, o texto constitucional estabelece como obrigatoriedade a elaboração de Planos Diretores Municipais para todas as cidades com mais de 20 mil habitantes (Artigo 182), e também define como instrumentos de planejamento os Orçamentos Anuais e os Planos Plurianuais de Investimentos e Diretrizes Orçamentárias (Artigo 165) e a proposição de Normas Urbanísticas (Artigo 30). Além disso, também são especificados na Carta Magna os instrumentos participativos municipais, como, por exemplo, a possibilidade de grupos com mais de 5% do eleitorado apresentarem projetos de lei (Artigo 29) e a obrigatoriedade das contas municipais ficarem sessenta dias à disposição dos contribuintes (Artigo 31), entre outras medidas que devem ser reguladas na Lei Orgânica do Município.

Apesar dessa ênfase no governo local como gestor das políticas urbanas, a Constituição define este setor como uma das áreas de "competência comum" dos três níveis governativos (assim como também o setor de políticas ambientais). Seriam, assim, os setores por excelência para o exercício da cooperação desejada entre União, estados e municípios. Tal leitura deixa brechas para choques de competência, os quais se manifestam com clareza, por exemplo, nas pendências jurídicas hoje existentes no trato dos temas do direito ambiental. Algumas contradições vão surgir também no que importa à normatização da gestão das áreas metropolitanas. E, finalizando o item, cabe lembrar que boa parte das normas constitucionais encontra-se à espera de regulamentação por parte do poder legislativo federal.

Como será visto a seguir muitas das ações no campo do planejamento urbano escapam à norma jurídica, objetivando-se na definição da dotação financeira. Esta, mais do que a lei, acaba por determinar o alcance e a magnitude dos programas governamentais, sendo o fator fundamental em suas implantações e desempenhos. Portanto, cabe voltar a apresentação do realizado pelo governo federal no setor, entrando na análise dos anos 1990.

3.4 Quadro Atual do Setor de Desenvolvimento Urbano

Como dito anteriormente, o governo Collor de Mello assume propondo uma reestruturação do aparelho de Estado do Executivo federal, a qual implicou a extinção de vários órgãos afeitos à política setorial em foco. Foram desativados, como já posto, o CNDU, a EBTU, o DNOS, a SEAC, entre outros, e suas atividades alocadas numa nova estrutura operacional que não contemplou um organismo articulador das políticas urbanas. As tarefas de proposição de diretrizes, implementação de programas e acompanhamento referentes às áreas de habitação e saneamento foram localizadas em duas secretarias destinadas a estas finalidades (SNH e SNS), integradas ao Ministério da Ação Social. Porém, a execução financeira dos programas continuou a cargo da Caixa Econômica Federal, vinculada ao Ministério da Fazenda, enquanto a definição das diretrizes básicas de tal execução ficou com o Conselho Consultivo do FGTS, órgão interministerial subordinado ao Ministério do Trabalho. No que toca às ações de saneamento básico, o Ministério da Saúde mantém certa presença no setor, pela Fundação Nacional de Saúde e a Secretaria Nacional da Saúde. A questão dos transportes urbanos permanece na órbita do Ministério dos Transportes. Finalmente a articulação setorial entre a União e os municípios ficou alocada na Secretaria do Desenvolvimento Regional da Presidência da República.

Observa-se, assim, a formidável dispersão operada no setor no plano federal. À perda da articulação macro-setorial já existente (com a consequente impossibilidade de pensar as políticas urbanas como um todo) vem se associar uma fragmentação institucional da gestão interna de cada política específica do setor. O caso das políticas de saneamento e habitação é exemplar nesse sentido: no modelo adotado, cabe às secretarias a elaboração das políticas, as quais devem ser financiadas (materializadas) pela CEF, dentro de diretrizes de aplicação financeira definidas pelo CCFGTS, numa operação que envolve diretamente para ser realizada o concurso de órgãos de três ministérios. Quando se pensa que cada ministério (e a cada ministro) obedece diretrizes internas próprias, fica evidente a possibilidade institucional aberta da emergência de antagonismos de orientação e divergências na objetivação dos programas propostos.

A mecânica adotada na implementação das políticas urbanas do governo federal - melhor seria dizer da ação federal na área do desenvolvimento urbano, na medida em que ressentem-se exatamente da falta de diretrizes políticas - limita-se praticamente à transferência de recursos para estados e municípios por meio de convênios dentro de programas específicos⁵⁶. Assim, os agentes promotores diretos das ações estão fora da esfera da União. No caso da habitação, onde os repasses de

⁵⁶ Na verdade, a falta de uma efetiva política setorial implica a inexistência de critérios claros de alocação dos recursos, perpetuando a "forma pulverizada" das transferências, fato bem apontado por E. B. Souza et Alli - Op.cit., p. 8.

recursos envolvem contrapartidas de no mínimo 30% do investimento, os parceiros principais são as COHABs estaduais ou municipais, porém, podem participar do sistema as cooperativas habitacionais, as prefeituras, e até associações e empresas privadas.

No caso do saneamento, que também exige contrapartida de 30% dos recursos repassados, a presença dos governos estaduais como parceiros prioritários se destaca bastante. Na gestão dessa área existem três modelos institucionais de prestação de serviço: o das concessionárias estaduais (criadas na década de 1960 e sedimentadas pelo modelo original do PLANASA), o das prefeituras isoladas (que a partir de 1985 puderam também se credenciar no PLANASA), e o dos serviços municipais articulados ao Serviço de Saúde Pública do Ministério da Saúde. Vale assinalar que, em 1988, o primeiro modelo, das companhias estaduais, era utilizado no abastecimento de água de 3.031 municípios, servindo a uma população de 78 milhões de habitantes. Já o modelo das prefeituras isoladas respondia pelo serviço em 471 municípios, que se organizam em 1984 na Associação dos Serviços Municipais de Água e Esgoto. O terceiro modelo aparecia durante 1988, em 257 municípios (a maioria pequenos), atendendo a um público de 4,2 milhões de habitantes.⁵⁷

Os convênios se estruturam dentro de programas setoriais permanentes coordenados pelas respectivas secretarias nacionais. Cabe mencionar que a proliferação e descontinuidade dos programas são apontadas como as causas principais das lamentáveis performances na efetivação de várias políticas públicas da esfera federal. Na área da moradia, logo ao assumir o governo Collor de Mello lança o Programa de Ação Imediata para Habitação (PAIH), explicitado no documento *Diretrizes para a Política Nacional de Habitação* (SNH/MAS, Brasília, 1990), o qual também apresenta os programas "Mutirão Habitacional" e "Lotes Urbanizados". Nesse mesmo ano é criado o Programa para Construção e Recuperação de Habitações e Áreas Degradadas, que, numa primeira ação, atingiu 474 municípios. Em seguida são propostos: o Plano de Recuperação de Loteamentos, o Programa Empresário Popular (PEP), o Programa de Habitação Popular (PROHAB), e o Programa de Cooperativas. Destes, apenas o PEP e o PROHAB chegam a ser implementados de fato. Tais programas integravam o conjunto de instrumentos para atingir as metas delineadas na Política Nacional de Habitação, proposta pelo governo federal em 1991. Esta previa a constituição de um colegiado para atuar como órgão consultivo no setor e, em 30/01/92, é instalado o Comitê Nacional de Habitação que até o momento não se institucionalizou plenamente.

No setor de saneamento básico cabe inicialmente registrar a manutenção do PLANASA, apesar de sua estrutura apresentar "exaustão e progressivo

⁵⁷ Dados de E.B.SOUZA - "Sugestões para uma Nova Política de Saneamento Básico Urbano", op.cit., p. 277.

desequilíbrio" desde a metade dos anos 1980⁵⁸. Este plano, alocado na CEF, desdobra-se em três programas básicos: um para abastecimento de água (REFINAG), outro para os serviços de esgoto (REFINESG) e um terceiro referente a problemas de drenagem urbana (FIDREN). Na verdade, cabe lembrar que o governo Collor de Mello elabora dois projetos de lei que incidem sobre o setor: o de número 053, que institui o Programa Nacional de Saneamento e cria um fundo específico, e o de número 2.209, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Restaria ainda comentar algumas ações mais específicas, ligadas ao financiamento de agências internacionais, como o Projeto de Modernização do Setor de Saneamento apoiado pelo Banco Mundial, e o Projeto de Controle da Qualidade das Águas e da Poluição Hídrica, este atuando em três áreas-teste.

É interessante constatar que o governo Itamar Franco, apesar de efetuar uma reforma administrativa razoável (por intermédio da Medida Provisória 309, de outubro de 1992), pouco modifica a estrutura do setor enfocado. O novo desenho ministerial implantado reproduz as Secretarias Nacionais de Habitação e de Saneamento (com suas mecânicas internas inalteradas), alocando-as no novo Ministério do Bem-Estar Social, assim como mantém toda a sistemática descrita da execução financeira dos programas (com a CEF e o CCFGTS). Porém em certo sentido gera uma duplicação de órgãos e de competências, ao criar na organização do novo Ministério da Integração Regional a Secretaria do Desenvolvimento Urbano e a Secretaria das Áreas Metropolitanas, cujas tarefas não ficam bem diferenciadas diante da estrutura pré-existente.⁵⁹

Enfim, o aparato de planejamento e gestão do governo federal continua em 1994 sem uma estrutura que permita integrar as políticas de produção e ordenamento das cidades e, nesse sentido, é absolutamente correto falar na ausência de política de desenvolvimento urbano na esfera da União. O que existe são programas setoriais com baixo nível de integração entre si e com outros setores. O desenho institucional do estado brasileiro sequer contempla um espaço de articulação intersetorial das políticas urbanas, o que aparece como um pressuposto para a alteração do quadro descrito.

Finalizando este quadro, resta mencionar algumas iniciativas referentes ao setor em tramitação no nível do poder Legislativo da União, que possui na Câmara Federal uma comissão permanente de Viação, Transportes, Desenvolvimento Urbano

⁵⁸ *Idem, ibidem*, p. 18. Este autor aponta a possibilidade de regressão nas taxas de cobertura alcançadas no setor.

⁵⁹ Essa indefinição vocacional foi identificada ainda no governo anterior, em proposta de fusão das duas secretarias, relatada por assessores dos secretários em visita de trabalho realizada no extinto Ministério da Integração Regional. Segundo os depoimentos coletados *in loco* tais secretarias, naquela época, ainda não haviam desenvolvido programas específicos de alcance nacional.

e Interior. Em primeiro lugar vale lembrar o Projeto de Lei 181, do senador Pompeu de Souza, já aprovado no Senado, que legisla exatamente sobre um novo design para o setor. De menor abrangência, mas de alto impacto sobre o setor, tem-se o projeto de lei que destina 20% da arrecadação do IPMF para a construção de moradias populares. Também em tramitação ainda encontra-se o Projeto de Lei 053/91, que reorganiza gestão da área de saneamento básico, inclusive criando um fundo específico para as ações com tal finalidade.

3.5 Execução Financeira do Setor num Cenário de Crise Econômica

A estagnação vivenciada pela economia brasileira já há mais de uma década atua fortemente sobre as fontes de financiamento do setor enfocado. Os recursos empregados em saneamento e habitação vêm de três origens básicas: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), e verbas do Orçamento Geral da União (OGU). Por diferentes vias, as três fontes são penalizadas pela situação de crise pois suas dotações derivam diretamente da performance da economia.

Para se ter uma idéia numérica desse processo, pode-se observar que os recursos do FGTS que financiaram 300 mil moradias por ano no período 1980/82, passam para 186 mil no triênio 1989/91, e os recursos oriundos das cadernetas de poupança que no primeiro triênio mencionado financiaram 250 mil habitações anuais passam para 59 mil por ano no período 1989/91.⁶⁰ Finalmente, os recursos orçamentários destinados ao setor, que em 1980 representavam 15,7% do total, caem para 8,6% em 1985. Enfim, em qualquer uma das fontes é possível detectar os efeitos da estagnação da economia.

Antes de avançar na avaliação desse recuo dos investimentos, cabe lembrar que a crise vivenciada na atualidade, em sua manifestação e resultados, é essencialmente uma crise urbana, em especial nos países da periferia da economia mundo contemporâneo.⁶¹ Isto é decorrência tanto do nível de urbanização existente em tais países, quanto da localização fundamentalmente citadina da atividade econômica neles desenvolvida (basta lembrar que cerca de 90% do PIB brasileiro são gerados em áreas urbanas). Nesse quadro, a estagnação da economia resulta num formidável aumento das carências e demandas das populações urbanas, o qual se faz acompanhar de significativa queda nos ingressos obtidos pelo Estado. Ocorre, assim,

⁶⁰ Conforme E. B. de Souza Et Alli - *Op. cit.*, p. 10.

⁶¹ Ver Ricardo Farret - *Op. cit.*, p. 221. Para um quadro empírico da conjuntura recessiva nas cidades da América Latina, ver a seção "Transformações Urbanas" em F. Scarlato et Alli - *Globalização e Espaço Latino-Americanano*, Ed. Hucitec/ANPUR, São Paulo, 1993.

um dupla acentuação dos problemas: pelo aumento da demanda e pela queda da receita necessária para satisfazê-la.

Com a retração da taxa de emprego decorrente da conjuntura recessiva caem os valores recolhidos junto ao FGTS, fato que tem grande ressonância no financiamento da área habitacional. Para se visualizar bem o movimento ocorrido, basta observar que o BNH financiou cerca de 161 mil moradias em 1976, subindo este número para 294 mil em 1980 e para 305 mil em 1982, para recuar para 117 mil em 1984 e para 51 mil em 1986.⁶² No que tange ao SBPE, a retração da economia (com o consequente desemprego) aliada a uma alta inflação e constante elevação do custo de vida, fazem diminuir sensivelmente os valores depositados nas cadernetas de poupança. É ilustrativa da situação, o avanço da taxa de inadimplência no SBPE, que sobe de 12% em 1983 para 22% em 1984, chegando a 25% em 1986.⁶³ Quanto ao Orçamento da União, são evidentes os efeitos do desempenho da economia sobre sua receita.

Uma análise das séries históricas mostra que o investimento federal em habitação cresceu ininterruptamente de 1976 até 1981, quando inverte-se essa tendência com o início de um movimento evolutivo inverso. A queda registrada nos investimentos foi maior que a do PIB no período, acompanhando a posteriori o recuo nos valores do FGTS. Vale assinalar que, num primeiro momento, o decréscimo dos recursos internos foi compensado pela intensa captação de verbas internacionais para o setor; para se ter uma idéia, os recursos internacionais foram responsáveis por 60% dos investimentos públicos em 1982. Com isso, algumas metas traçadas no período pré-recessivo (isto é, algumas obras contratadas) foram mantidas por meio deste expediente, que adiou setorialmente a crise a custa de um agravamento da dívida externa.

De todo modo, o retraimento dos investimentos no setor era inevitável acompanhando a tônica geral de involução das políticas públicas no Brasil, particularmente sensível na esfera federal. Os recursos do Orçamento Geral da União financiaram 38 mil moradias em 1989 e 43 mil em 1990, chegando em 1991 a seu mais baixo índice na história recente, com apenas 36 mil unidades financiadas.⁶⁴ Os recursos do OGU, todavia, representaram nesse último ano apenas 9% do investimento total do setor, os do SBPE contribuindo com 10%, e a maior parcela do

⁶² Dados de Ricardo Farret - *Op.cit.*, p. 234.

⁶³ *Idem, ibidem*, p. 224. Para o cálculo dessa taxa são considerados os participantes do sistema com mais de três prestações em atraso.

⁶⁴ Conforme E. B. de Souza Et Alli - *Op. cit.*, p. 12. Tais financiamentos abrangem 662 municípios (14% do total), o que representa uma média de 54 unidades por município.

investido - 81% - vindo do FGTS.⁶⁵ Essa fonte permitiu a contratação de 510 mil unidades no biênio 1990/91, com um índice de crescimento da ordem de 211% em relação ao exercício anterior; porém esgotou-lhe as possibilidades de financiamento por um largo período. Vale salientar que em 1993, cerca de 290 mil das moradias contratadas ainda não estavam entregues, e os recursos do FGTS para o setor estavam zerados.⁶⁶

O quadro da área de saneamento básico não difere muito do apresentado. Em 1990, 81% dos recursos aplicados pela União no setor originavam-se do FGTS, sendo os 19% restantes cobertos por recursos orçamentários.⁶⁷ Em 1991 estes percentuais alteram-se um pouco, com o FGTS respondendo por 67,5% do investido e o OGU pelos outros 32,5%. O dispêndio no biênio também esgotou as fontes financeiras, comprometendo-as até 1995 segundo as estimativas, tanto que em 1992 nenhuma obra de saneamento foi contratada no país pelo governo federal.⁶⁸ Do total aplicado do FGTS, cerca de 52% foram para o abastecimento de água, 30% para serviços de drenagem urbana e 18% para esgotos.

No geral, a União alocou US\$ 2,5 bilhões em programas de habitação e saneamento básico no ano de 1991, e esgotou sua capacidade de financiamento por alguns anos (mantendo-se o quadro recessivo na economia do país). Isso é altamente preocupante pois este setor é muito dependente da ação pública e do governo federal. Uma cobertura estadual destes serviços - e tendência atual dos organismos financeiros internacionais é a de pactuar ações diretas com os governos estaduais - será, com certeza, bastante variável entre as diferentes unidades da federação. Na verdade, assiste-se nos últimos anos ao ocaso de um modelo de gestão, cujo derradeiro ato foi a erosão de seus fundos de financiamento.

Uma característica central deste modelo é bem apontada por Ricardo Farret ao comentar que: "As políticas habitacionais e de saneamento no Brasil são privatizadas na medida em que sua fonte principal de recursos, o FGTS, é reciclada no sistema financeiro, impondo remunerações a níveis estreitos de mercado".⁶⁹

⁶⁵ Este valor não se afasta de um padrão do setor, onde os recursos do FGTS chegaram, por meio do BNH, a financiar 98% do total investido em habitação e saneamento pelo governo federal entre 1980 e 1985, conforme Ricardo Farret - *Op. cit.*, p. 226.

⁶⁶ Ver Alexandre Santos - *Op. cit.*, pp. 43/4).

⁶⁷ E. B. de Souza (org.) - *Op. cit.*, p. 21. Vale assinalar que o montante investido representou cerca de 40% do total arrecadado pelo FGTS naquele ano.

⁶⁸ Conforme Alexandre Santos - *Op.cit.*, p. 47.

⁶⁹ Ricardo Farret - *Op. cit.*, p. 222. O autor teme que a parcela orçamentária nos investimentos do setor continue caindo em termos absolutos diante das políticas de ajuste, com sua sistemática de cortes lineares.

Nesse sentido, os esgotamentos da fonte e do modelo eram esperadas, face à política de juros altos a muito praticada pelo sistema financeiro no país. Uma plena privatização de tais setores emerge entre os cenários possíveis diante do quadro existente. No caso do saneamento básico, o vencimento, nos próximos, anos de grande parte das concessões municipais às companhias estaduais de água e esgoto induzida pelo PLANASA, parece ser o elemento central de definição da situação futura do setor.

4 PLANEJAMENTO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO URBANO

4.1 Considerações Gerais

Observou-se que o ritmo da urbanização brasileira é bastante intenso e que os problemas urbanos são consideráveis e tendentes a se avolumar. Por outro lado, constatou-se o recuo no que tange ao aparelhamento do Estado para tratar a questão. E, no cruzamento entre os dois fatos emerge uma situação bastante preocupante e sem um horizonte imediato de resolução. O país carece de uma política de desenvolvimento urbano que oriente a atuação estatal no setor, articulando as ações de seus diferentes componentes (saneamento, habitação, transportes, etc.) dentro de diretrizes comuns. Enfim, falta no desenho institucional do governo federal um órgão de coordenação para o setor.

Sem esta articulação intra-setorial fica difícil pensar o relacionamento do desenvolvimento urbano com outras políticas do governo federal. Também fica complicada a objetivação de programas descentralizados que, na falta de diretrizes gerais, tornam-se meros instrumentos de repasse de recursos, vulneráveis a manipulações clientelistas. Assim, tanto a relação inter-setorial quanto a descentralização, para atingirem bons resultados, pressupõem instâncias de planejamento e acompanhamento. À União cabe, constitucionalmente, esta tarefa de proposição e coordenação, que no caso do desenvolvimento urbano não tem sido cumprida a contento. Uma visão moderna do planejamento urbano vai concebê-lo, em essência, diretamente como um instrumento de gestão ambiental, pois seus objetivos se confundem totalmente na meta da melhoria da qualidade de vida das populações. A intervenção planejada sobre a cidade é, em si, a busca de um melhor ordenamento do habitat urbano, tornando-o um ambiente mais saudável e agradável para seus habitantes. Nesse sentido, o ideal seria não dicotomizar o "ambiental" e o "urbano" na formulação das políticas públicas. Porém há que se reconhecer a força inercial das estruturas institucionais dos dois "setores", que se formaram no aparelho de Estado brasileiro de modo separado (com temporalidades distintas) e não comunicantes. Daí a necessidade premente da articulação, para não duplicar esforços e recursos, principalmente numa época de crise das finanças públicas.

Detecta-se, dessa forma, dois problemas básicos para se efetivar tal articulação. Um reside na desorganização interna do setor de desenvolvimento urbano, outro no seu estranhamento com relação às políticas ambientais. Contudo, os dois são passíveis de solução por meio de um único encaminhamento. Do ponto de vista do governo federal, e numa visão de conjunto, o modelo intentado no início da Nova República - com a criação de um Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - parece adequado. Numa proposição menos abrangente e mais imediata, a criação de um organismo inter ministerial composto de representantes dos diferentes órgãos estatais atuantes nos dois setores (obviamente também com representação da sociedade civil) ajudaria a encaminhar uma ótica de articulação inter-setorial⁷⁰.

Bem mais modesta, contudo, nem por isso menos eficiente, seria a tentativa de encampar nos programas federais específicos de política ambiental a preocupação com o desenvolvimento urbano. Algumas frutíferas experiências localizadas em outros níveis de governo já encontram-se em curso no momento, como por exemplo o programa de despoluição da baía de Guanabara ou o de recuperação do rio Tietê. A inversa também é verdadeira, inclusive com vários planos diretores municipais sendo estruturados tendo por eixo a questão da qualidade ambiental. Ademais, a busca da articulação intersetorial por intermédio não apenas de diretrizes genéricas a toda uma área, mas nas suas ações particulares, tem a vantagem de objetivar tal designo na implantação mesmo dos programas setoriais (perenizando-o diante da transitoriedade das diretrizes gerais).

Enfim, é possível vislumbrar diferentes estratégias, não excludentes, de associação entre as políticas ambiental e de desenvolvimento urbano na esfera mesmo da União. Todavia, o efetivo entrosamento das duas áreas no âmbito do governo federal ultrapassa em muito o design técnico, sendo dependente de uma vontade política firme. Além da inércia burocrática, interesses de diferentes naturezas alimentam-se da fragmentação e dispersão dos programas em cada setor. Trata-se, assim, de um quadro que exige mudanças profundas de encaminhamento.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se que a zona costeira brasileira é palco de um processo veloz e intenso de ocupação na atualidade⁷¹. Os traços gerais do ordenamento do espaço

⁷⁰ Deveriam ter assento nesse organismo, os setores urbano, de saneamento, de saúde, de Patrimônio Histórico e Natural da União e o IPEA.

⁷¹ Essa parece ser uma característica mundial da geografia contemporânea. Apenas para exemplificar essa velocidade no uso do solo litorâneo, pode-se tomar: Rodolfo Bertoncello - Configuración Socio-Espacial de los Balnearios del Partido de la Costa (Provincia de Buenos Aires). Instituto de Geografia da Universidad de Buenos Aires, 1993.

brasileiro se reproduzem nessa zona agravados pela velocidade do processo e pela maior vulnerabilidade dos meios naturais. O caráter citadino desse movimento no país se acentua-se nos espaços litorâneos, cujos móveis da ocupação são atividades essencialmente urbanizadoras (como o uso industrial, turístico ou portuário). Os problemas ambientais e urbanos decorrentes são numerosos exigindo uma intervenção enfática dos poderes públicos. Do ponto de vista do governo federal, toda a zona costeira poderia ser declarada como prioridade para o planejamento territorial, por exemplo sendo definida como área de interesse especial segundo a classificação utilizada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, logo passível de ações federais de maior detalhe.

Nesse universo, o bom andamento do GERCO revela-se como essencial, pois trata-se de um programa já estruturado e com uma razoável experiência acumulada. Sua abertura para a escala municipal e para a problemática urbana aparece já como uma expressão de maturidade, com a ultrapassagem de um patamar básico de puro diagnóstico e o início de uma preocupação com a gestão ambiental em si. Diante do quadro exposto fica evidente que sem a inserção do município e o destaque da questão urbana é praticamente impossível implementar uma ação eficaz de gerenciamento da zona costeira do Brasil. Assim, o programa aparece como um locus adequado para se efetivar a articulação inter-setorial buscada. O modelo de sua implantação no plano federal não poderá fugir da constituição de algum tipo de colegiado com representação dos diversos órgãos setoriais, para à partir daí entabular ações em comum.

No que tange à estrutura interna do GERCO, é necessário alertar para um ponto que deverá ser bem esclarecido para que uma ação interessando a articulação com o setor de desenvolvimento urbano chegue a bom termo. Trata-se da padronização do entendimento acerca do que se considera como município costeiro, isto é, do estabelecimento de critérios mais homogêneos de definição da própria área de abrangência do programa. Uma análise da implementação estadual do programa mostra que há bastante variação no que toca a esta definição por parte dos estados participantes. Em alguns casos (como o de Santa Catarina, por exemplo), municípios bastante distantes do litoral são abarcados na delimitação do espaço de exercício do GERCO. No geral, a maioria dos estados expande sua área de atuação em relação à classificação de município costeiro utilizada pelo IBGE. Uma discussão com as equipes estaduais a respeito desse assunto parece ser imprescindível.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, M. G., ROSEN, T. J. Desenvolvimento urbano e a questão ambiental no Ceará. In: FÓRUM DA SOCIEDADE CIVIL CEARENSE SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Diagnóstico sócio-ambiental do estado do Ceará: o olhar da sociedade civil. Fortaleza: BNB, 1993.
- BERTONCELLO, R. Configuración sócio-espacial de los balnearios del Partido de la Costa (Província de Buenos Aires). Buenos Aires: Instituto de Geografia/UBA, 1993.
- BESSA, V. C. - Território e Desenvolvimentismo: ideologias geográficas e políticas territoriais no Governo JK. São Paulo, 1994. Dissertação (mestrado) FFLCH/USP.
- BURSZTYN, M. Planejamento e gestão ambiental: relações interinstitucionais e limites da intervenção estatal In: SEMINÁRIO PLANEJAMENTO AMBIENTAL E GESTÃO DAS ZONAS COSTEIRAS, Imbé: FEPAM/GERCO, 1993.
- BRASIL, Congresso - Desequilíbrio econômico inter-regional brasileiro. Brasília: 1993. v.1.
- CARVALHO, Vitor C. de, RIZZO, Hidely Grassi. A zona costeira brasileira: subsídios para uma avaliação ambiental, Brasília: MMA, 1994.
- CORBISIER, R. Brasília e o desenvolvimento nacional. Rio de Janeiro: ISEB, 1960.
- COSTA, W.M. O Estado e as políticas territoriais no Brasil. São Paulo: Contexto, 1988.
- DINIS FILHO, L. L., BESSA, V. C. Vocação e nacionalismo: as visões do urbano no pensamento do estado Brasileiro (1930/1961) Espaco & Debate, São Paulo, n: 34, 1991.
- FARRET, R. A crise econômica e os investimentos federais em desenvolvimento urbano. In: CHAHAD, J.P., CERVINI, R. (org.) - Crise e Infância no Brasil: O impacto das políticas de ajustamento econômico, São Paulo: UNICEF/FIPE, 1988.
- FAUSTO, A., CERVINI, R. (org.) - O trabalho e a rua: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80. São Paulo: UNICEF/FLACSO, Cortez; 1991.

- GRUPO DE ARQUITETURA E PLANEJAMENTO. Habitação popular: inventário da ação governamental, Rio de Janeiro: FINEP/Projeto, 1985.
- HARVEY, D. A justiça social e a cidade. São Paulo: Hucitec, 1980.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Desenvolvimento urbano e gestão municipal. Brasília, 1993.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 1991: resultados preliminares. Rio de Janeiro, 1992.
- _____. Anuário Estatístico do Brasil 1991. Rio de Janeiro, IBGE, 1992.
- _____. Sinopse do Censo Demográfico 1991. Rio de Janeiro, IBGE, 1993.
- LOPES, C.T.G. Planejamento, estado e desenvolvimento. São Paulo: Pioneira, 1990.
- MADRUGA, A.M. Litoralização: da busca da liberdade ao consumo autofágico. FFLCH/USP, São Paulo: FFLCH/USP, 1992. Dissertação (Mestrado).
- MARTINE, G. A redistribuição da população brasileira durante a década de 80: Texto para Discussão 329. Brasília: IPEA, 1994.
- MARTINE, G. et al. A Urbanização no Brasil: retrospectiva, componentes e perspectivas In: PARA a década de 90: prioridades e perspectivas das políticas públicas, Brasília: IPEA/IPLAN, 1990, v.3.
- MORAES, A.C.R. Interdisciplinariedade e gestão ambiental. Ciência & Ambiente, n. 4, 1992.
- _____. Condicionantes do planejamento no Brasil: uma pontuação genética das dificuldades para a gestão ambiental In: SEMINÁRIO PLANEJAMENTO AMBIENTAL E GESTÃO DAS ZONAS COSTEIRAS. Imbé: FEPAM/GERCO, 1993
- _____. A dimensão territorial nas formações sociais latino-americanas, Revista do Departamento de Geografia/USP, São Paulo, v. 7, 1994.
- _____. Federalismo, políticas públicas e planejamento do ensino no Brasil: elementos para um diagnóstico geoeducacional. Brasília: Ministério da Educação/CPS, 1994.

- PETRONE, P. Na Baixada Santista: a porta e o porto do Planalto. In: GEOGRAFIA urbana. São Paulo: Instituto de Geografia/USP, 1969.
- SANTOS, A. Descentralização e municipalização: habitação, saneamento e transporte. In: SEMINÁRIO MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS (1993: Brasília). Brasília: IBAM/ENAP/IPEA, 1993.
- SANTOS, M. Pobreza urbana. São Paulo: Hucitec, 1983.
- _____. A urbanização Brasileira. São Paulo: Hucitec, 1993.
- SCARLATO, F.C. et al. Globalização e espaço Latino-americano. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1993.
- SEVCENKO, N. A literatura como missão. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- _____. A revolta da vacina. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- SILVA, A.C. O litoral norte do Estado de São Paulo (Formação de uma Região Periférica). São Paulo: Instituto de Geografia/USP, 1975.
- SILVA, J.T. São Paulo 1554/1880: discurso ideológico e organização espacial. São Paulo: Moderna, 1984.
- SOUZA, E.B. Desenvolvimento urbano na década de 90. In: PARA a década de 90: prioridades e perspectivas das políticas públicas. Brasília: IPEA/IPAM, 1990. v.3.
- SUGESTÕES para uma nova política de saneamento básico urbano. In: PARA a década de 90: prioridades e perspectivas das políticas públicas. Brasília: IPEA/IPAM, 1990. v.3.
- SOUZA, E.B. (org.) As políticas federais de desenvolvimento urbano no biênio 1989/90: texto para discussão 282. Brasília: IPEA, 1992.
- SOUZA, E.B. et al. Avaliação das políticas federais de desenvolvimento urbano, habitação e saneamento em 1991: texto para discussão 304. Brasília: IPEA, 1993.



PAX
editora gráfica e fotolito ltda.
Fone 233-7888 - Fax 234-7740 - Brasília - D.F.
SAA/Norte - Quadra 1 n° 605 - CEP 71.220-000



PROGRAMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - PNMA
BIRD/PNUD



ESPLANADANA DOS MINISTÉRIOS - Bloco B - 8º andar - Sala 851
CEP 70068-900
Brasília-DF
Tel.: (061) 321-1041 / 321-6323 - Fax: (061) 224-5605