

AVANÇOS, DESCONTINUIDADES E REVEZES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO E MOBILIDADE URBANA NO BRASIL (1970-2010)

Paulo Nascimento Neto¹
Débora Pinto Follador²

Resumo: As políticas urbanas retomaram sua pujança no cenário político brasileiro na última década. Partindo de duas temáticas específicas – a política habitacional e de mobilidade urbana – este artigo tem por objetivo discutir as ações empreendidas pelo poder público a partir da década de 1970, avaliando mudanças de discurso e atuação, não somente no enfrentamento das problemáticas relacionadas a estas políticas, mas na gestão urbana como um todo. Neste contexto, compreender a trajetória histórica dessas políticas e a forma como se transformaram emerge como uma tarefa de grande relevância, permitindo a identificação dos desafios, evoluções e imutabilidades frente à imensidão das demandas sociais impostas às políticas públicas. Os resultados obtidos evidenciam que, embora as políticas e estratégias de enfrentamento destas questões tenham progredido em diversos aspectos, as mudanças, distantes de expressar uma inflexão processual, expressam meramente um processo de complexificação urbana.

Palavras-chave: planejamento urbano; política habitacional; política de mobilidade urbana.

ADVANCES, DISCONTINUITIES AND TRAVAIL OF PUBLIC POLICY OF HOUSING AND URBAN MOBILITY IN BRAZIL (1970-2010)

Abstract: Urban policies retook its strength in Brazilian political scene in the last decade. In this context, understand the historical trajectory of these policies and how they turned emerges as a task of great importance, allowing the identification of challenges and progress occurred in face of the immensity of social demands imposed to public policies in Brazil. Starting from two specific issues - housing policy and urban mobility - this paper aims to discuss the actions taken by the government since the 1970s, evaluating changes in speech and action in these policies as well in urban management as a whole. Results show that, although policies and strategies to face these issues have progressed in many ways, the changes, far from expressing a procedural inflection, express merely a process of urban complexity.

Keywords: urban planning; housing policy; urban mobility policy.

¹ Arquiteto Urbanista (PUCPR), Mestre e Doutorando em Gestão Urbana pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPGTU). paulo.nn@uol.com.br.

² Arquiteta Urbanista (PUCPR), Mestre e Doutoranda em Gestão Urbana pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPGTU). deborafollador@gmail.com.

INTRODUÇÃO

A produção do espaço urbano tem sido objeto de numerosos estudos. Como pano de fundo identifica-se a utilização da cidade enquanto instrumento de acumulação de capital, onde o princípio econômico da busca pelo lucro transforma o solo urbano em valor de troca. Os componentes da cidade se convertem em mercadorias, banalmente comercializadas segundo a lei da oferta e da procura (PEREIRA, 2001; ROLNIK, NAKANO, CYMBALISTA, 2008). Neste contexto, discute-se neste artigo a temática da gestão das cidades brasileiras, mais especificamente, das políticas habitacionais e de mobilidade implantadas no Brasil a partir da década de 1970, a chamada “maioridade urbana brasileira” (MONTE-MÓR, 2008), período em que ocorrem profundas transformações socioterritoriais decorrentes do acelerado processo de crescimento demográfico e concentração urbana.

Para atingir os objetivos a que se propõe este artigo, procurou-se sintetizar as políticas e ações habitacionais e de mobilidade empreendidas pelo poder público segundo uma periodização decenal (1970-2010), quando se identificam mudanças de discurso e atuação, não somente no enfrentamento das problemáticas relacionadas a estas duas políticas, mas na gestão urbana como um todo. A adoção deste artifício metodológico se faz necessário na busca pela essência, pelos princípios básicos que nortearam a atuação governamental no trato das questões habitacional e de mobilidade desde a formatação de um Brasil efetivamente urbano.

Distante de revelar recortes temporais estanques, a sistematização em décadas constitui uma simplificação da realidade na qual são recorrentes sobreposições. Esta empreitada, embora constitua uma tarefa árdua e morosa, é fundamental para um entendimento amplo e transversal sobre a gestão urbana brasileira, identificando o foco predominante de cada período bem como a forma pela qual o escopo de atuação se transformou ao longo do tempo.

Em analogia ao esquema analítico de Kuhn (2011), o entendimento destes padrões temporais se fundamenta no entendimento que as transformações ocorrem de modo descontínuo, em saltos qualitativos a partir dos quais há quebras de paradigmas. Nos intervalos destas revoluções científicas, um relativo dogmatismo predominaria, pautando modelos e políticas elaboradas segundo conjuntos semelhantes de valores, teorias e métodos.

Assim, compreender a evolução da questão habitacional e de mobilidade urbana no Brasil sob a ótica da gestão pública permite não somente obter uma panorâmica sobre a mesma, mas também identificar eventuais pontos de ruptura onde emergem um novo paradigma e onde são incorporados novas técnicas, novas perspectivas e pressupostos.

Este artigo está organizado dentro de duas grandes seções: inicialmente se investigam os caminhos da gestão pública de cada um dos períodos constituintes no recorte temporal definido, abordando as principais políticas habitacionais e de mobilidade implementadas bem como suas consequências sobre o ambiente urbano; na sequência se procede à discussão dos resultados alcançados com a sistematização desenvolvida, procurando identificar processos cumulativos, imutabilidades e pontos de inflexão, relacioná-los ao panorama atual da gestão urbana brasileira.

A GESTÃO URBANA PERIODIZADA: UMA TRAJETÓRIA INCONTÍNUA

DÉCADA DE 1970: A ATUAÇÃO TECNOCRÁTICA NO GOVERNO MILITAR

A década de 1970 foi caracterizada pela transformação do Brasil, que passa a se concentrar majoritariamente nas áreas urbanas. Em decorrência do acelerado processo de urbanização e do despreparo técnico dos gestores públicos em lidar com a velocidade com que emergiam os problemas, diversos desafios se impuseram às cidades, voltados à carência de infraestrutura sanitária, de transporte público e de moradia (GOUVÊA, 2005).

Não obstante, o conceito de integração entre as políticas – como, por exemplo, o que nortearia as ações para a vinculação do planejamento de transportes à construção de conjuntos de habitação de interesse social – se apresenta de forma incipiente e sem representação política. Este contexto implicou em um período de severas improvisações desordenadas no campo das políticas públicas urbanas, resultando em políticas desintegradas, ineficazes e de baixa efetividade (WRIGHT, 1988).

Ao passo que as cidades cresciam e se expandiam horizontalmente, a intensificação do uso do automóvel - impulsionada pela cultura, economia e sociedade, embasadas na concepção de que tal modal se tratava de uma opção inovadora e capaz de solucionar muitos problemas de circulação (SANTOS, 1980) -, contribuiu para a produção de espaços de elevada discrepância social. Conforme destaca Vasconcellos (2001), a partir da aceleração da urbanização, as maiores cidades do país passaram a vivenciar sérios problemas de mobilidade e habitação (VASCONCELLOS, 2001).

Em conformidade com esta tendência, constata-se que a década de 1970 foi marcada por uma intensa transformação socioterritorial no Brasil, a partir da qual ocorreu um movimento de concentração populacional nas áreas urbanas. Este processo se deu de forma desigual, polarizando-se nas principais capitais estaduais, nas quais o expressivo ritmo de crescimento, vinculado à escassez de infraestrutura que viabilizasse a mobilidade de forma democrática e incluyente, conduziram à conformação de manchas urbanas de elevada interdependência socioambiental (VASCONCELLOS, 2001; MOURA *et al*, 2004; GOUVÊA, 2005; TEIXEIRA, 2005). Desenvolvida sobre um modelo de urbanização excludente, a intensa expansão urbana fomentou um processo informal de acesso ao solo, fortalecendo um mercado imobiliário ilegal caracterizado pela falta de garantia da posse da terra que, em última instância, expressa as desigualdades sociais brasileiras (MARICATO, 1996; ROLNIK, 2009; BONDUKI, 2008).

Frente à mobilidade precária, então reconhecida pelo poder público, e aos efeitos perversos da urbanização, passou-se a buscar formas de intervenção e mitigação do panorama delineado.

Para tanto, de um lado o processo de planejamento de transportes no Brasil se desenvolveu, principalmente junto ao Governo Federal, no Ministério dos Transportes (de forma politicamente centralizada, em consonância ao governo militar vigente na época). A metodologia utilizada pelos órgãos responsáveis (Grupo

Executivo de Planejamento de Transportes – GEIPOT³ e a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – EBTU) era bastante tradicional, com enfoque técnico e aportes pontuais relativos à questão social (VASCONCELLOS, 2001). Concomitantemente, foi criado em 1964 o Banco Nacional de Habitação (BNH)⁴, vinculando-o ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), órgão encarregado de fomentar a elaboração de Planos Diretores Municipais, com o qual se pretendia garantir o ordenamento territorial urbano (MUKAI, *et al*, 2007; ROLNIK, NAKANO, CYMBALISTA, 2008).

A partir de uma visão tecnicista afeita a um regime autoritário, este órgão fomentada a elaboração dos Planos Diretores, porém de forma bastante estandardizada, sem a mediação necessária com a população local - e, por vezes, nem mesmo com os técnicos municipais - e, portanto, sem que houvesse uma preocupação com a identidade local (MARICATO, 2000; VAINER, 2003). Conforme destacam Mukai *et al* (2007, p. 10), “o maior objetivo era o de, inicialmente, separar as funções urbanas e, após, o de ligá-las através de um eficiente sistema viário”. Muitos destes planos acabaram por constituir meros documentos de justificação para investimentos setoriais negociados junto ao BNH (ROLNIK, 2009)⁵.

Neste contexto, deve-se destacar a importância da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, por meio da qual se concluiu a estruturação do sistema de financiamento em habitação e saneamento durante o regime cívico militar. Suas diretrizes expressavam uma visão urbana setorializada, entendida como a somatória de investimentos em habitação, transporte e saneamento (MONTE-MÓR, 2008; ROLNIK, KLINK, 2011).

Com a extinção do SERFHAU em 1974, o BNH assumiu definitivamente a promoção do desenvolvimento urbano no país, atuando na produção habitacional e implantação de infraestruturas de saneamento (ROLNIK, 2009), concentrando-se em projetos de grande vulto e produção em larga escala de unidades habitacionais (ULTRAMARI, DUARTE, 2009) que desconsideravam as particularidades e demandas regionais, reproduzindo à exaustão modelos padronizados (BONDUKI, 2008).

Salienta-se que as diretrizes e formas de atuação do BNH neste período, não estranhamente, encontravam-se fortemente arraigadas aos princípios adotados pelas agências de financiamento internacional, que propunham agendas para os países em desenvolvimento baseadas em um modelo de urbanização de baixos padrões, com “sistemas de serviços urbanos e de política habitacional que adotassem *standarts* inferiores aos países centrais, adequados às possibilidades financeiras da periferia” (ARANTES, 2006, p. 64).

³ O GEIPOT foi criado pelo Decreto nº 57.003 de 1965, com a denominação de Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes e com sua direção superior formada pelo Ministro da Viação e Obras Públicas, Ministro de Estado da Fazenda, Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica e pelo Chefe do Estado Maior das Forças Armadas, conforme sugerido pelo Acordo de Assistência Técnica firmado naquele ano entre o governo brasileiro e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD. O Decreto-Lei nº 516 de 1969, transformou esse grupo interministerial em Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes, subordinando-o ao Ministro de Estado dos Transportes. Essa subordinação foi mantida pela posterior Lei nº 5.908 de 1973, que transformou esse Grupo de Estudos em Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, preservando a sigla GEIPOT (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 2010).

⁴ Conjuntamente é criado o Sistema Financeiro Habitacional (SFH), sustentado por dois mecanismos financeiros também criados no mesmo período: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) (CYMBALISTA, MOREIRA, 2006).

⁵ Conforme destaca Souza (2007), durante o Regime Militar o governo federal detinha mais de 70% da receita pública total, condicionando e direcionando os investimentos conforme suas prioridades.

Alinhando-se ao modelo de desenvolvimento urbano adotado em âmbito federal, neste período, observa-se na escala local uma gestão das cidades voltada a “ação administrativa”, concentrada no provimento de serviços urbanos e infraestruturas básicas (ULTRAMARI, REZENDE, 2006). Neste contexto, o planejamento urbano foi adotado como magnânima solução.

De forma semelhante ao ocorrido com os Planos Diretores Municipais, no decorrer da década de 1970 surgiram os Planos de Transporte, que passaram a ser amplamente empregados na gestão do transporte urbano das grandes metrópoles por meio do Governo Federal, particularmente da GEIPOT e da EBTU. Em decorrência da visão hegemônica à época sobre os problemas de transporte urbano, os planos elaborados priorizavam os modais motorizados e apresentavam, como propostas, apenas intervenções na infraestrutura e na organização espacial dos serviços de transporte público, quando muito estimando os investimentos necessários para a sua execução (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

Com relação à dinâmica de planejamento de mobilidade urbana, verifica-se ainda que os mesmos ignoravam, em sua maioria, a dimensão estratégica da gestão – principalmente no que tange aos aspectos institucionais e de financiamento –, assim como desconsideravam a abordagem dos conflitos sociais de apropriação dos espaços públicos ou de mercado, no caso do transporte coletivo. Estas falhas podem ser comprovadas pela baixa efetividade na consecução desses planos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

No que tange às questões habitacionais, apesar das críticas ao BNH, são inegáveis seus resultados quantitativos: durante seus vinte e dois anos de existência foram financiadas mais de quatro milhões de unidades habitacionais e expandiram-se significativamente as redes de abastecimento de água e esgoto sanitário. Contudo, a partir de uma análise mais criteriosa, verifica-se que a produção habitacional financiada pelo BNH – focada na casa própria, construída pelo sistema formal de construção civil – foi insuficiente para enfrentar o desafio da urbanização brasileira. As classes média e alta acabaram por absorver a parcela majoritária dos recursos destinados à habitação se constituindo, ainda, como os principais beneficiários dos investimentos em infraestrutura e saneamento (BONDUKI, 2008; CYMBALISTA, MOREIRA, 2006).

Complementarmente, deve-se salientar os danos decorrentes da política habitacional empreendida pelo BNH aliadas as políticas de mobilidade urbana vigentes que, apesar de visarem em seu discurso a qualidade do espaço urbano das cidades brasileiras, apresentaram resultados bem diferentes. Devido ao alto custo dos terrenos, ao alto custo da infraestrutura e de implantação de sistemas de mobilidade urbana e à carência de planejamento urbano integrado, cerca de 90% dos conjuntos habitacionais foram implantados em áreas distantes da malha urbana, sem infraestrutura adequada de saneamento e transporte público. A combinação das questões elencadas evidenciou a incapacidade da política urbana em atuar na ampliação do acesso a terra para moradia popular, conduzindo a um processo de intensificação da urbanização informal, periferização e expansão exponencial dos assentamentos precários no país (BONDUKI, 2008; ROLNIK, NAKANO, CYMBALISTA, 2008).

DÉCADA DE 1980: A “DÉCADA PERDIDA”

A partir da década de 1980, com a crise do “milagre econômico” brasileiro, torna-se evidente o processo de esgotamento do modelo de desenvolvimento implementado pelo regime militar. O país ingressou em um período de profunda recessão, desencadeando um processo inflacionário⁶ que reduziu os níveis salariais, os postos de trabalho e contribuiu para o acirramento das desigualdades de renda na sociedade brasileira. No cenário internacional, a elevação da taxa internacional de juros – gerada pela crise do petróleo e da economia norte-americana – ampliou a dívida externa brasileira e tornou inviável ao Brasil obter financiamentos no mercado financeiro internacional (SALLUM JR., KUGELMAS, 1991; SILVA, ARAÚJO, 2004).

O fim do período de acelerado crescimento econômico, aliado aos baixos investimentos em infraestrutura urbana, também significou a ampliação das dificuldades no acesso à moradia para a parcela mais pobre da população, conduzindo a consolidação de favelas e loteamentos precários nas principais cidades do país. Paralelamente, instalou-se uma crise de inadimplência no BNH, gerando uma redução dos investimentos justamente quando os problemas de moradia se tornaram mais graves (BALTRUSIS, OTTAVIANO, 2009; ROLNIK, 2009; CYMBALISTA, MOREIRA, 2006; BONDUKI, 2008).

Nesta conjuntura, o Estado centralizador e provedor de serviços se enfraqueceu, abrindo espaço para importantes transformações políticas e sociais. Observa-se a formação de vários movimentos de luta por moradia e, especialmente, do *Movimento Nacional pela Reforma Urbana*, defendendo o direito à cidade e à moradia digna.

Conjuntamente à redemocratização do país, a Política Nacional de Habitação passa por um período de indefinição. Com o desmonte do sistema BNH/SFH em 1986, algumas de suas atribuições foram absorvidas de forma precária pela Caixa Econômica Federal que, por se tratar de um banco de primeira linha, aplicou um controle rígido no acesso ao crédito: houve redução no nível de investimentos e a população beneficiária de uma política habitacional, se transformou em contratante (ROLNIK, 2009; CYMBALISTA, MOREIRA, 2006).

Dentro deste panorama, novas estratégias de intervir nas cidades foram buscadas, não somente pela escassez de recursos, mas também pelo agravamento das questões sociais. Acompanhando esta tendência, a gestão das cidades, de uma simples ação administrativa de provimento de infraestruturas, passa a responder pelo desenvolvimento integral da cidade, estabelecendo-se assim a figura do “gestor urbano” (ULTRAMARI, REZENDE, 2006).

São desenvolvidas iniciativas embrionárias de regularização fundiária e urbanização de favelas dentro de uma tentativa de enfrentamento da questão habitacional a partir da escala local. As favelas e cortiços deixaram de ser consideradas anomalias urbanas, os que nela residiam se transformaram em atores ativos dos programas habitacionais e passaram a participar de sua implementação, sobretudo em mutirões viabilizados a partir da auto-gestão comunitária (CYMBALISTA, MOREIRA, 2006; BALTRUSIS, OTTAVIANO, 2009).

⁶ Conforme descreve Garcia (2007, p. 8), este panorama impactou diretamente no financiamento habitacional: “à medida que o ambiente econômico apresentava instabilidade, e em razão de políticas oportunistas, o FCVS (Fundo de Compensação de Variações Salariais) tornou-se incapaz de suportar o saldo residual. Na prática, a aceleração do processo inflacionário ocasionou reajustes nas prestações inferiores ao do saldos devedores referentes aos imóveis financiados”.

De maneira análoga à década de 1970, verifica-se um alinhamento conceitual entre o discurso das agências multilaterais e a postura dos gestores públicos no Brasil: valorizou-se a atuação na escala municipal, a produção habitacional informal, os padrões locais de ocupação e a responsabilidade compartilhada entre poder público e sociedade civil (ARANTES, 2006; ULTRAMARI, DUARTE, 2009). Arantes (2006) ainda destaca a nova postura do Banco Mundial, que passou a intervir de forma ativa nas cidades, exigindo mudanças na administração municipal como contrapartida para a obtenção de financiamentos.

(...) [há] uma dependência cada vez menor da participação federal, uma redução gradual de doações e uma crescente disposição em levantar empréstimos por parte dos municípios. [...] O Banco continua disposto a apoiar os esforços da Brasil a fim de fortalecer a capacidade institucional e financeira para administrar o crescimento urbano rápido (WORLD BANK, 1990, p. 11).

Para Baltrusis e Ottaviano (2009) os programas de urbanização iniciados na década de 1980, a partir de dotações orçamentárias e com apoio de recursos internacionais, permitiram estabelecer um padrão mínimo de qualidade urbana em toda a cidade - como nas favelas, por exemplo, que passaram a ter acesso a serviços públicos básicos e bens de consumo. Contudo, as ações se desenvolveram essencialmente na escala local, se provando pouco eficientes no combate aos efeitos perversos da urbanização na escala nacional (ULTRAMARI, DUARTE, 2009; BONDUKI, 2008).

Ao mesmo tempo, o governo federal tomou medidas institucionais e financeiras que consolidaram o setor da mobilidade no país. Estas medidas abrangeram a institucionalização de um sistema nacional de transportes urbanos, a constituição de um fundo para o financiamento com recursos vinculados, o estabelecimento de planos metropolitanos e a criação de um aparato organizacional dentro do aparelho do Estado que dava amparo técnico e financeiro à implantação da política tanto na esfera municipal quanto na estadual (GOMIDE, 2007).

Neste período, o Governo Federal voltou-se para a temática e o Ministério dos Transportes, a partir do GEIPOT, definiu os primeiros planos diretores de transportes urbanos nas regiões metropolitanas (VASCONCELLOS, 2005; MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 2010).

Na legislação, os objetivos do GEIPOT eram:

(...) prestar apoio técnico e administrativo aos órgãos do Poder Executivo que tenham atribuições de formular, orientar, coordenar e executar a política nacional de transportes nos seus diversos modais, bem como promover, executar e coordenar atividades de estudos e pesquisas necessários ao planejamento de transportes no País (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 2010).

Com a EBTU, a atuação do governo federal se estendeu também para as cidades de porte médio, com a finalidade de impedir que os problemas então encontrados nas Regiões Metropolitanas fossem também ocorrentes nestes núcleos menores (VASCONCELLOS, 2005).

DÉCADA DE 1990: A SOLUÇÃO PELA ESCALA LOCAL

Com a consolidação do processo de redemocratização no Brasil na década de 1990, observam-se progressos no campo da política urbana, particularmente na área do direito à moradia. A inclusão de um capítulo sobre a política urbana na Constituição Federal de 1988 – proclamando a gestão democrática da cidade e a função social da propriedade – e a co-responsabilização dos municípios na promoção de políticas setoriais estimularam uma miríade de programas e projetos, sobretudo na escala local (ROLNIK, 2009). Complementarmente, a partir da Constituição de 1988, a União passou a ser responsável pela determinação das diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, pela definição dos princípios e diretrizes para o Sistema Nacional de Viação, pela proposição da Política Nacional de Transporte e pela legislação de trânsito e transporte (VASCONCELLOS, 2005).

No campo da gestão urbana, partindo de uma lógica neoliberal, a presença do Estado foi significativamente reduzida e os municípios iniciaram um processo de disputas entre si, com vistas à atração de investimentos e obtenção de recursos junto às agências de financiamento (VAINER, 2000). As agências multilaterais, que na década de 1980 já se direcionavam aos municípios, estabeleceram definitivamente sua prioridade sobre a escala local. Paralelamente, observa-se a valorização das questões ambientais, inclusive na tomada de financiamentos, que exigiam propostas balizadas pela tríade *social, econômico e ambiental*⁷ (WORLD BANK, 1998).

Inserida neste processo, a gestão das cidades se deslocou para a busca pela competitividade, princípio continuamente reiterado pelas agências multilaterais. A cidade transformou-se em produto, comercializado em um mercado extremamente competitivo, demandando, portanto, instrumentos de mercado: planos estratégicos, *city marketing* e empresariamento da gestão urbana (VAINER, 2000; 2003). A melhoria da cidade, apoiada no conceito de “acupuntura urbana” (LERNER, 2003), passou a se concentrar em intervenções pontuais, selecionadas com vistas a estabelecer pontos de irradiação que requalificassem o entorno (ARANTES, 1998).

É neste contexto que estão inseridos os programas de urbanização de assentamentos urbanos precários da década de 1990: “não se cuida mais de construir conjuntos habitacionais, e sim de transformar as ações de requalificação do espaço construído em algo que contribua para a melhoria da imagem da cidade” (BALTRUSIS, 2010, p. 240). Apesar da atomização das experiências, algumas características são recorrentes: utilização de recursos orçamentários e empréstimos internacionais, promoção de mutirões auto gerenciados, valorização do padrão de construção da população de baixa renda e, em alguns casos, requalificação urbana do entorno. Complementarmente, destacam-se algumas iniciativas embrionárias de implantação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e de regularização fundiária (ROLNIK, KLINK, 2011; BONDUKI, 2008; CYMBALISTA, MOREIRA, 2006).

Para Bonduki (2008), a dinamicidade da década de 1990 representou uma nova fase de enfrentamento da questão habitacional, denominada pelo autor como

⁷ As discussões sobre Desenvolvimento Sustentável têm particular importância neste processo. O conceito, utilizado inicialmente no Relatório Brundtland (1987) e consolidado na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO92), serviu de base para uma série de compromissos firmados entre as nações, entre os quais a Agenda 21 e a Agenda Habitat II.

“pós-BNH”. Alinhando-se aos consensos internacionais, muitos dos programas implantados adotaram uma postura de vanguarda, ampliando o entendimento do déficit habitacional: a demanda qualitativa somou-se ao déficit quantitativo, reconhecendo-se a necessidade de integração entre as políticas urbana, fundiária e de saneamento.

Em nível nacional, esta questão foi pela primeira vez abordada em 1996, quando da elaboração do documento da Política Nacional de Habitação, na qual foram incluídos diversos programas, com destaque para o Pró-Moradia e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Entretanto, apesar das inovações promovidas, a nova política não logrou significativo êxito, repetindo erros estratégicos – como a predominante absorção de recursos pelas famílias de renda superior a 5 salários mínimos – agravados pela redução da capacidade de investimento relacionada ao ajuste fiscal empreendido no final da década de 1990 (CYMBALISTA, MOREIRA, 2006; BONDUKI, 2008).

No campo das políticas de mobilidade urbana, Vasconcellos, Carvalho e Pereira (2011) afirma que, ao contrário das décadas de 1970 e 1980, onde houve considerável oferta de recursos federais para o financiamento de planos, infraestrutura e sistemas de transportes urbanos, os anos 1990 foram caracterizados pela estiagem nas fontes de recursos. Neste contexto, a carência de fontes de financiamento para provisão de infraestrutura adequada e a ausência de uma política de financiamento para o setor conduziram à estagnação quase total dos investimentos em trânsito e transporte ao longo da década de 1990.

DÉCADA DE 2000: UMA NOVA PERSPECTIVA PARA A POLÍTICA URBANA

O Censo Demográfico, empreendido em 2000, trouxe à tona a gravidade do problema da moradia no Brasil: o déficit habitacional, superior a 6,5 milhões de unidades, se localizava majoritariamente em áreas urbanas (81%) e em famílias com renda inferior a três salários mínimos (83%) (FJP, 2005). Sua concentração na parcela da população de menor renda, mesmo após três décadas de atuação do poder público, evidenciou o baixo alcance dos programas implantados e a ineficiência do sistema de financiamento habitacional, que não alcançava a camada mais carente da população (BONDUKI, 2008; CYMBALISTA, MOREIRA, 2006).

Neste contexto, o início do século XXI representa um período de significativos avanços para a política urbana no Brasil. A aprovação da Lei nº 10.257/2001, conhecida por Estatuto da Cidade, definiu as diretrizes e os mecanismos de cumprimento da função social da cidade e da propriedade, balizados na participação popular e viabilizados a partir de uma série de instrumentos urbanísticos (BRASIL, 2001). Conjuntamente criou-se, em 2003, um órgão de coordenação da política de desenvolvimento urbano no país, o Ministério das Cidades, integrando as diferentes políticas setoriais relacionadas ao tema (MCIDADES, 2011).

A urbanização e as políticas urbanas no Brasil foram marcadas por uma visão setorial. No sentido de transformar esse paradigma é que foi criado o Ministério das Cidades, para exercer um trabalho de integração das políticas urbanas através da realidade territorial (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 7).

Desta forma, o Ministério das Cidades foi estruturado com a criação de quatro secretarias que envolviam os principais setores relacionados ao desenvolvimento urbano: habitação, saneamento, programas urbanos e transportes urbanos (GOMIDE, 2007). Além disso, o Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) - anteriormente pertencente ao Ministério da Justiça -, a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (TRENSURB) - que estavam no Ministério dos Transportes - foram transferidos ao Ministério das Cidades (GOMIDE, 2007).

A partir da aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o cenário político do país mudou: de uma política centralizada para uma política descentralizada; de um modelo universal para um modelo específico⁸; estabeleceu-se a necessidade que todos os municípios criassem condições adequadas para promover o desenvolvimento sustentável e socialmente justo de seu território. Para Mukai *et al* (2007, p. 10), “a partir de 2002, a cidade brasileira é mais participativa em seus destinos”.

Adotou-se o Plano Diretor Participativo (PDP)⁹ como instrumento básico da política urbana, cujo conteúdo seria responsável por estabelecer estratégias para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, definindo os instrumentos urbanísticos para que a mesma fosse alcançada. Com vistas a garantir sua efetivação, o Ministério das Cidades desenvolveu ações voltadas ao apoio financeiro aos municípios e à capacitação de gestores públicos e sociedade civil sobre sua nova concepção, seu escopo e a importância da participação popular nos PDPs (ROLNIK, NAKANO, CYMBALISTA, 2008).

Em tese, o alcance dos Planos Diretores era amplo. Porém, após dez anos do Estatuto da Cidade evidencia-se uma série de limitações, das quais se destacam a precariedade na implantação dos instrumentos urbanísticos previstos, a sujeição do solo urbano ao lobby imobiliário e a utilização da participação popular enquanto mera forma de legitimação de práticas engendradas por setores hegemônicos da sociedade.

No campo da política habitacional, a expectativa de ampliação do acesso à moradia a partir da compatibilização das políticas fundiária e de habitação não se concretizou em plenitude (RAINER, 2007; ROLNIK, KLINK, 2011; SANTOS JR., MONTANDON, 2001).

Embora a grande maioria dos planos tenha incorporado os princípios e diretrizes do Estatuto – o que, certamente, não é um fato insignificante –, raramente essas orientações se refletiram nos zoneamentos, nos parâmetros urbanísticos definidos, na regulamentação dos instrumentos de política fundiária ou na definição de políticas e medidas voltadas para promover a democratização do acesso a terra urbanizada e bem localizada (OLIVEIRA, BIASOTTO, 2011, p. 95).

⁸ “Com a criação do Ministério das Cidades, entendeu-se haver condições políticas e institucionais para a formulação e execução de uma nova política de mobilidade urbana, agora sob o estado democrático e o princípio da cooperação federativa” (GOMIDE, 2007, pg. 86).

⁹ Sob a égide da gestão democrática, o Plano Diretor Municipal (PDM) foi rebatizado, passando a se denominar *Plano Diretor Participativo (PDP)*.

No campo do transporte e mobilidade urbana, destaca-se a criação no ano de 2000 do Grupo Executivo de Transporte Urbano (GTRANS), vinculado à Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDUPR). À época, justificou-se que as mudanças constatadas na dinâmica da ocupação urbana, resultando em um maior crescimento da periferia e consequente aumento da demanda por transporte, aumento do transporte individual e informal no meio urbano, sobrecarga do sistema viário e crescimento no número de acidentes demandou a necessidade de um grupo específico para tratar destas questões. Contudo Gomide (2007, p. 81) afirma que “pode-se alegar que foi a queda da estabilização da moeda (1996-1999), que desencadeou uma crise econômica e financeira nas empresas operadoras dos serviços”, demandando maior atuação governamental.

No período de 1999-2002, o transporte urbano passou a ser discutido no âmbito da então criada Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (Sedu/PR), que passou a ter atribuições específicas sobre habitação, saneamento e transporte urbano. A inclusão do transporte constituiu uma oportunidade de organizar o desenvolvimento urbano no país em novos moldes (VASCONCELLOS, 2005, p. 96).

Entre os anos de 2000 e 2002, o GTRANS desenvolveu trabalhos para a elaboração de uma política nacional para o setor, incluindo a elaboração de uma proposta legislativa federal destinada ao transporte coletivo – documento este que resultou em reações adversas dentro da comunidade do setor, uma vez que permitia a acomodação da frágil situação regulatória dos serviços de ônibus urbanos no país. A proposta foi encaminhada à Casa Civil da Presidência da República e no início de 2003 foi retirado da Casa Civil, a pedido do Ministério das Cidades (GOMIDE, 2007).

Paralelamente ao fomento dos Planos Diretores Participativos, o Ministério das Cidades vem atuando com vistas a desenvolver uma estratégia diferenciada no setor habitacional. Com a elaboração da Política Nacional de Habitação em 2004 (definindo as diretrizes e instrumentos), do Sistema Nacional de Habitação em 2005 (estruturado a partir de um subsistema para habitação de interesse social¹⁰ e outro de mercado), e do Plano Nacional de Habitação em 2008 (delineando estratégias de equacionamento das necessidades habitacionais até 2023), foi construído um modelo consistente de enfrentamento da questão habitacional no país.

Este conjunto de instrumentos estabeleceu um novo arcabouço institucional, fortalecendo a articulação das ações e recursos das diversas esferas de governo e dos agentes comprometidos em enfrentar o problema habitacional no Brasil. Em nível local, os municípios foram impelidos a elaborar seus *Planos Locais de Habitação de Interesse Social*, construindo de forma democrática propostas para reverter o quadro habitacional associado à irregularidade fundiária e urbanística, precariedade na qualidade habitacional e carência de novas unidades (NASCIMENTO NETO; MOREIRA, 2010).

Como resultado da conjuntura apresentada, observa-se a partir de 2005 uma elevação dos investimentos em programas habitacionais oriundos de recursos do

¹⁰ Para Rolnik (2009), a constituição do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, resultado de anos de mobilização dos movimentos por moradia, apresenta particular importância neste contexto, destinando recursos de subsídios para a promoção de habitação voltada para a parcela da população mais carente que, historicamente, não se beneficiava das políticas habitacionais no país.

Sistema Nacional de Habitação, tanto no que se refere ao subsistema de habitação de mercado como de interesse social. Para Bonduki (2008), a priorização da questão pelo governo federal conjuntamente à melhoria do cenário macroeconômico permitiu a instalação de um panorama extremamente favorável que, consubstanciado pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), alavancou um número significativo de programas e projetos habitacionais que permitem delinear um cenário otimista para os próximos anos.

A fim de se formular e implementar a política de mobilidade urbana sustentável¹¹, o Ministério das Cidades instituiu a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – SeMob, “demonstrando a sensibilidade do governo brasileiro para o assunto” (MUKAI, *et al.* 2007, pg. 11).

Como principal medida tomada, a SeMob formulou a Política Nacional de Mobilidade Urbana. O processo de elaboração desse projeto teve início com os debates entre diversos atores em setembro de 2004, quando houve a aprovação das premissas da política pelo Conselho das Cidades. Após essa etapa, foi elaborado um documento com a fundamentação do projeto, apresentado e discutido com as entidades representativas do setor e da sociedade, em diversas reuniões. Na sequência, realizou-se o anteprojeto de lei, com a participação da Casa Civil, o qual foi submetido a julgamento público através de audiências públicas. A partir das emendas e sugestões resultantes dessas audiências, a versão final foi constituída e aprovada, unanimemente, em agosto de 2006 pelo Conselho das Cidades. Todo esse processo foi acompanhado pela Casa Civil, pelo ministro da Fazenda e pelo ministro das Cidades (GOMIDE, 2007).

No ano de 2007, o presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. Na mesma época o ministro das Cidades divulgou a intenção do governo federal de formular o PAC da mobilidade urbana, para majorar os recursos designados para construção de vias expressas de ônibus, ciclovias, pavimentação urbana e sinalização para o transporte coletivo nas cidades (GOMIDE, 2007).

No que concerne à política de financiamento federal para o setor, foi instituído pelo Projeto de Lei o Programa Nacional de Apoio à Política de Mobilidade Urbana (Pnamob). O Pnamob destinado a financiar a implantação dos princípios e diretrizes da Lei, tem como fonte de recursos o orçamento da União, recursos estes acessados pelos estados e municípios que atenderem a algumas condições específicas (BRASIL, PL 1687/2007; GOMIDE, 2007).

Este período [a partir do final da década de 1990 até os dias atuais] é marcado tanto por um processo de retomada da estabilidade institucional da política urbana federal quanto pela utilização de uma nova abordagem no tratamento do transporte urbano, inserida em uma concepção de desenvolvimento urbano que se propõe mais integrada, sustentável e construída democraticamente (VASCONCELLOS, CARVALHO, PEREIRA, 2011, p. 50).

Retomando a análise para o campo habitacional, Rolnik, Nakano e Cymbalista (2008) afirmam que a abundância de créditos e subsídios – que

¹¹ De acordo com o Ministério das Cidades, a Política de Mobilidade Urbana Sustentável é entendida como “a reunião das políticas de transporte e de circulação, e integrada com a política de desenvolvimento urbano, com a finalidade de proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano priorizando os modos de transporte coletivo e os não-motorizados, de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável”.

permitiram alcançar os estratos populacionais de menor renda – e o processo sociopolítico estabelecido finalmente tornam possível se falar em política de acesso ao solo urbano no Brasil. Entretanto, apesar dos avanços, diversos autores apontam possíveis pontos de estrangulamentos que podem limitar os resultados da nova Política Nacional de Habitação, reduzindo seu alcance no enfrentamento da problemática habitacional.

O aumento no volume de obras tende a gerar um *boom* imobiliário que, conjuntamente à precária regulação do mercado de terras e à eventual incapacidade da cadeia produtiva da construção civil em atender a demanda, tendem a reduzir a produção habitacional, sobretudo para a população mais carente (BONDUKI, 2008). Conforme apontam Rolnik e Klink (2011), a expressiva injeção de recursos a partir do Programa Minha Casa Minha Vida gerou um superaquecimento no mercado imobiliário, que encontra dificuldades para implantar novas unidades devido ao elevado custo dos terrenos e à falta de infraestrutura implantada.

Concomitantemente, salienta-se a baixa capacidade administrativa dos municípios enquanto entrave complementar a efetivação da política habitacional. Com o acelerado processo de crescimento dos investimentos, corre-se o risco de gastá-los de forma inadequada ou utilizá-los para financiar projetos fundamentados sob o modelo de urbanização excludente hegemônico no Brasil.

Nesse contexto, Rolnik, Nakano e Cymbalista (2008) apontam para o fundamental papel da integração entre a política de habitação e a política fundiária nos municípios, controlando a especulação do solo urbano de forma a evitar a manutenção do padrão fragmentado de urbanização brasileiro, no qual os mais carentes são sistematicamente afastados das áreas urbanas ocupadas pelo mercado, demandando investimentos cada vez maiores para sua integração à malha urbana da cidade. A histórica dificuldade dos municípios em controlar o uso e ocupação do solo e “produzir cidades *ex-ante*” (ROLNIK, KLINK, 2011), constitui um dos principais desafios dos gestores públicos, a partir do qual as políticas urbanas arriscam incorrer em erros semelhantes aos ocorridos no modelo BNH, produzindo (e reproduzindo) um modelo caracterizado pela segregação socioterritorial e pela precariedade urbana e ambiental.

EM BUSCA DA SÍNTESE: ENTRE UMA TRAJETÓRIA EVOLUTIVA E UM PALIMPSESTO DESARTICULADO

A análise histórica das políticas habitacional e de mobilidade implementadas no Brasil a partir da década de 1970 revela dois entendimentos distintos e complementares. De fato, observam-se transformações na forma como as políticas e estratégias de enfrentamento destas questões são construídas, entretanto, estas mudanças, distantes de expressar uma inflexão processual, evidenciam apenas um processo de complexificação urbana. O poder público, compelido a agregar um número crescente de *inputs* no processo de elaboração de tais políticas, passa a ser responsabilizado por uma quantidade cada vez maior de *outputs* resultantes de sua implementação.

Realizando-se um diagnóstico amplo e transversal, observa-se que a urbanização de baixa densidade e de expansão horizontal contínua, norteadas pela especulação imobiliária, segrega a população de baixa renda em áreas cada vez menos acessíveis, com carência parcial ou total de infraestrutura e de serviços,

impedindo uma apropriação equitativa da própria cidade e agravando a desigualdade na distribuição da riqueza gerada na sociedade (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

Os estudos de Marques e Bichir (2001) e Torres e Marques (2004) corroboram o exposto, denunciando um “padrão espacial de carências e de segregação social” no Brasil, formado por um processo de reprodução sócio-territorial de baixos salários que produz circuitos de reprodução da pobreza difíceis de serem rompidos por políticas de recorte individual. Contribuindo com as discussões, Raichelis (2006) afirma que a análise da pobreza urbana e do modelo de urbanização periférica remete inevitavelmente à inter-relação entre classes sociais, trabalho e acesso à cidade.

(...) no Brasil, o que se tem verificado, devido à falta de uma gestão integrada da política de transportes e do uso do solo é o aumento da demanda pelos modos de transportes individuais em detrimento do transporte público e o maior consumo de terra e de combustíveis fósseis no trânsito devido ao espraiamento urbano, acarretando aumento de tarifas e elevados custos econômicos, sociais e ambientais, decorrentes dos congestionamentos, que penalizam, sobretudo as classes de menor renda, residentes nas periferias longínquas, que gastam muitas horas do seu dia para se deslocar da casa para o trabalho e comprometem grande parte da renda com o pagamento do transporte (MORAIS, 2009, p.25).

Ao se ampliar a escala de análise, pode-se especular sobre o papel das agências multilaterais no estabelecimento destas novas agendas governamentais no Brasil, fomentando, importantes transformações na gestão das cidades a partir da exigência de contrapartidas não financeiras em seus empréstimos. Assim, se na década de 1970 a simples implantação em larga escala de conjuntos habitacionais padronizados constitui o foco do poder público, com o decorrer do tempo passa-se a englobar um volume crescente de variáveis na definição das estratégias, no seu financiamento e na forma de implementação da política habitacional. De grandes projetos passa-se para processos de intervenção, adaptados à escala local.

Com relação à política de mobilidade, traçando um comparativo entre os antigos Planos de Transporte, de 1970, e o atual Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade - PlanMob, constata-se que os primeiros, em sua maioria, limitavam-se a propostas de intervenções na infraestrutura e na organização espacial dos serviços, quando muito estimando os investimentos necessários para a sua execução.

A partir destas questões depreende-se que, em linhas gerais, a partir da criação da SeMob e da implementação de seus programas estratégicos e ações, busca-se transformar a atuação do Governo Federal, aliando-o aos Estados e Municípios, com a finalidade de desenvolver e efetivar a Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, “centrada no desenvolvimento sustentável das cidades na priorização dos investimentos federais nos modos coletivos e nos meios não motorizados de transporte” (MUKAI *et al.*, 2007, pg. 11).

Neste contexto, observa-se uma significativa transformação nos princípios e formas de efetivação das políticas habitacional e de mobilidade no Brasil que, de um modelo padronizado isento de preocupações urbanísticas e sociais no período do BNH, passando por um processo de implosão durante a década de 1980 e

reconstrução conceitual na década de 1990, se estrutura em bases conceituais inovadoras a partir dos anos 2000.

Entretanto, se os discursos e programas se modificam, seus instrumentos permanecem os mesmos. Fundamentado na elaboração de Planos Diretores Municipais, Planos Locais de Habitação de Interesse Social e Planos Diretores de Transporte e da Mobilidade, a efetividade das ações tende a se reduzir na medida em que estes planos não incorporam estratégias consistentes para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Construídos sob a égide da gestão democrática, inseridos na “utopia da cidade conflituosa e participativa” (VAINER, 2003), os planos por vezes ocultam interesses políticos e imobiliários que, ao passar pela legitimação do selo democrático, deixam de ser questionados.

Apesar das ações governamentais que procuram atuar de forma consistente na busca pela moradia digna e mobilidade sustentável, o que se verifica no plano concreto é um panorama oposto ao almejado.

Sem a pretensão de desvalorizar os avanços alcançados por tais políticas nos últimos anos, deve-se salientar que suas implementações sugerem-se frágeis justamente em seu ponto nevrálgico: a compatibilização das políticas fundiária, habitacional e de mobilidade. Se a mesma não ocorrer de fato, propostas e intervenções construídas democraticamente, mesmo dentro de intensos processos participativos, tendem a reproduzir o modelo de urbanização excludente que vigora em nosso país, seja pelo despreparo dos gestores públicos em prover soluções inovadoras, seja pelas limitações no estoque de terras imposto pelo mercado imobiliário aliadas à implantação elitizada da infraestrutura básica de trânsito e transportes.

REFERÊNCIAS

ARANTES, P. F. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (USP)**, São Paulo, n. 20, dez. 2006.

ARANTES, O. B. F. **Urbanismo em Fim de linha e outros estudos sobre o colapso da modernização arquitetônica**. São Paulo: Ediusp, 1998.

ARAÚJO, F. T.; SILVA, C. L. da. A vulnerabilidade externa da economia brasileira: um estudo sob o enfoque das questões tecnológicas, produtivas e comerciais. **Revista da FAE**, v. 7, n. 1, p. 35-50, jan./jun., 2004.

BALTRUSIS, N., OTTAVIANO, M. C. L. de. Ricos e pobres, cada qual em seu lugar: a desigualdade socio-espacial na metrópole paulistana. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 22, n. 55, p. 135-149, jan./abr., 2009.

BAULTRISIS, N. Transformações do modo de morar nas Metrôpoles contemporâneas - novos discursos, velhos problemas. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 23, n. 59, p. 235 – 253. Maio a Ago. 2010.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e**

Urbanismo, São Paulo, n. 1, p. 70–104, 2008. Disponível em: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf. Acesso em: Jan. 2011.

BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de Julho de 2001** - estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Diário Oficial da União, 2001.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Mobilidade urbana é desenvolvimento urbano**. Brasil: 2008.

_____. **Projeto de Lei da Mobilidade Urbana**. PL 1687/2007.

_____. **Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável**. Cadernos MCidades n. 6 – Mobilidade Urbana. 2ª. ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

_____. **Informações Institucionais – O Ministério**. 2011. Disponível em <www.cidades.gov.br>. Acesso em Maio 2011.

BRASIL. **Ministério dos Transportes**. Disponível em: <www.geipot.gov.br> Acesso em: 13 de junho de 2010.

CYMBALISTA, R.; MOREIRA, T. Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (org.) **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: FJP, 2005.

GARCIA, F. **O crédito imobiliário no Brasil: caracterização e desafios**. São Paulo: FGV, 2007.

GOMIDE, A. A. O projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. **Revista dos Transportes Públicos**, n.116, p. 77-93, ano 30, quarto trimestre de 2007.

GOUVÊA, R. G. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

KUHN, T. S. **A Estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2011.

LERNER, J. **Acupuntura Urbana**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O. ; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes: 2000.

_____. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARQUES, E. C.; BICHIR, R. M. Estado e espaço urbano: revisitando criticamente as explicações sobre as políticas urbanas. **Revista de Sociologia Política**, 2001, n. 16, p. 9 – 28.

MONTE-MÓR, R. L. de M. Do Urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, Geraldo; MENDONÇA, Jupira Gomes de (org.). **Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

MORAIS, M. P. Transporte e forma urbana. **Desafios do Desenvolvimento**. Curitiba, nº 53, p. 25, ago. 2009.

MOURA, Rosa; et al. **A Realidade das Áreas Metropolitanas e seus Desafios na Federação Brasileira: Diagnóstico socioeconômico da Estrutura de Gestão**. In: Seminário O Desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federativas. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

MUKAI, H; *et al.* **Logística Urbana: a proposta brasileira**. Belém: XII ENANPUR, 2007.

NASCIMENTO NETO, P.; MOREIRA, T. **Análise de Redes Sociais aplicada aos Planos Locais de Habitação de Interesse Social: estudo de caso na região Sul do Brasil**. In: Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social, 2010. **Anais**. . Porto Alegre: PUCRS, 2010.

OLIVEIRA, F. L. de; BIASOTTO, R. O acesso a terra urbanizada nos Planos Diretores brasileiros. In: SANTOS JR., O. A. dos; MONTANDON, D. T. **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2011.

RAICHELIS, R. Gestão pública e a questão social na grande cidade. **Lua Nova**, São Paulo, nº 69, p. 13-48, 2006.

RAINER, R. Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v.11, n. 245, Ago. 2007.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 31-50, nov., 2009.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento Econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? **Revista Novos Estudos CEBRAP**, n. 89, p. 89-109, mar., 2011.

ROLNIK, R.; NAKANO, K; CYMBALISTA, R. Urban land and social housing in Brazil: the issue of land. In: **Participatory Master Plans: the challenges of democratic management in Brazil: the right of the city**. São Paulo: Instituto Pólis / Fundação Ford, 2008.

SALLUM JR., B.; KUGELMAS, E. O Leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 80. **Revista Estudos Avançados (IEA-USP)**, v. 13, n. 5, p. 145-159, 1991.

SANTOS JR., O. A. dos; MONTANDON, D. T. **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2011.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. **Região Metropolitana**: instituição e gestão contemporânea. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

TORRES, H. da G.; MARQUES, E. Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 4, p. 28-38, 2004.

ULTRAMARI, C.; DUARTE, F. **Inflexões Urbanas**. Curitiba: Champagnat, 2009.

ULTRAMARI, C; REZENDE, D. Mudanças e continuidades na gestão urbana brasileira. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 111, p. 19 -28, jul./dez., 2006.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O. ; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes: 2000.

VAINER, C. Utopias Urbanas e o Desafio democrático. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 105, p. 25-31, jul./dez. 2003.

VASCONCELLOS, E. A. **Transporte urbano nos países em desenvolvimento**. Reflexões e Propostas. São Paulo: Annablume, 2000.

_____. **Transporte urbano, espaço e equidade**. São Paulo: Annablume, 2001.

_____. **A Cidade, o transporte e o trânsito**. São Paulo: ProLivros, 2005.

VASCONCELLOS, E. A.; CARVALHO, C. H. R. de; PEREIRA, R. H. M. **Transporte e mobilidade urbana**. Brasília: CEPAL/IPEA, 2011.

WORLD BANK. **Brasil: gestão dos problemas da poluição – A Agenda Ambiental Marrom**. Brasil: World Bank, 1998.

WORLD BANK. **Brazil and the world Bank**: into the fifth decade. Washington: World Bank, 1990.

WRIGHT, C. L. **O que é o transporte urbano**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

Artigo submetido em: 30/07/2013

Aceito para publicação em: 01/05/2014

Publicado em: 04/11/2014