



Conflitos e significados em torno da casa e da cidade durante os governos federais petistas.

Autores:

Luciana de Oliveira Royer - FAU-USP - luroyer@usp.br

Giusepe Filocomo - FAU-USP - giusepefilocomo@usp.br

Resumo:

Diante de arrefecimento de desempenho econômico, verificam-se esforços governamentais pela retomada do crescimento, e a agenda federal se direciona a agentes internacionais e empresários nacionais. O ajuste fiscal e suas implicações sobre a demanda, aliado ao enfoque econômico sobre a oferta, retrata este movimento, que é também político. Relativo a isso, ao subsidiar mais fortemente o setor produtivo da construção civil, o governo Dilma contribuiria para a manutenção do cenário de pleno emprego e o conseqüente reforço de barganha dos trabalhadores. Assim, evidências em torno do financiamento fiscal do desenvolvimento urbano sinalizam o declínio de nosso crescimento com inclusão social. Associado a isso, debatemos os conflitos e significados em torno da casa e da cidade durante os governos federais, a exemplo de tendência à alteração de recorte social atendido pelo gasto público. Para tal, estudamos o Orçamento Geral da União entre 2000 e 2016.



Conflitos e significados em torno da casa e da cidade durante os governos federais petistas

Introdução

A compreensão da ação estatal importa à compreensão do desenvolvimento urbano brasileiro. E para avançar sobre a intersecção entre Estado e urbano, apresentamos estudo sobre o financiamento fiscal do desenvolvimento urbano brasileiro pelo governo federal entre 2000 e 2016. Com isso, buscamos também melhor compreender os limites e possibilidades às desigualdades e precariedades urbanas e habitacionais no país. E nossos primeiros resultados de pesquisa apontam para a relevância dos conflitos e disputas em torno dos governos federais petistas.

Com o arrefecimento do ciclo de crescimento, verificam-se esforços governamentais pela retomada do crescimento econômico, e a agenda federal se direciona a agentes internacionais e a empresários nacionais (Carneiro, 2017; p.61-4). O ajuste fiscal e suas implicações sobre a demanda, aliado ao reforço de enfoque econômico sobre a oferta, parece ser o retrato deste movimento, que é também político (a partir de Serrano; Summa, 2018). E o financiamento federal e fiscal da casa e da cidade retrata esta guinada, e acentua as diferenças entre os governos de Lula e Dilma. A contradição seria que, ao subsidiar mais fortemente o setor produtivo da construção civil nacional, o governo Dilma contribuiria para a manutenção do cenário de pleno emprego e a consequente manutenção da força de barganha dos trabalhadores. Assim, as evidências em torno do desenvolvimento urbano sinalizariam o declínio de nosso crescimento com inclusão social, ou de nossa “breve era de ouro”, nomenclatura cunhada por Serrano e Summa (2018) e em alusão aos anos dourados dos países centrais. Desse modo, propomos que a guinada da política se manifesta no significado político, econômico e social das políticas habitacionais e urbanas, com tendência à alteração de recorte social atendido pelo gasto fiscal federal, e com implicações sobre a promoção de justiça social a partir do financiamento público do desenvolvimento urbano. Para avançar sobre o tema, estudaremos a execução do Orçamento Geral da União.

O presente estudo adota a premissa de que as políticas urbanas e habitacionais com enfoque sobre a demanda são dotadas de maior progressividade, significando maior potencial na redistribuição de riqueza e bem-estar urbano. Exemplos importantes são as urbanizações de favelas, já que são políticas e programas que tem grande potencial de redistribuição indireta de riqueza e bem-estar urbano.¹ O acesso ao saneamento básico e o atendimento das

¹ Agradecemos aos comentários da professora doutora Karina de Oliveira Leitão.



necessidades habitacionais dos mais pobres podem ser compreendidos como uma questão de saúde pública, com implicação sobre a renda (Comarú, 2004). De modo complementar, isso significa adotarmos que as políticas urbanas e habitacionais com enfoque sobre a oferta são tendencialmente menos progressivas, também com implicações sobre a redistribuição de riqueza e bem-estar urbano. Isso porque, uma vez que a política pública se organiza em torno da mercantilização da casa e da cidade, carrega consigo uma opção de recorte social, assimilando maiores dificuldades ao atendimento das necessidades urbanas e habitacionais dos mais pobres (Maricato, 1979).

Para o caso da ampliação do acesso à casa bem localizada pelos mais pobres e por meio da provisão via mercado, a primeira dificuldade é a necessidade de subsídio público direto a essa faixa de renda, implicando na disputa alocativa em torno do fundo público. A disputa alocativa é menos conflitiva diante de crescimento econômico (Schick, 1976), e durante os governos petistas na União destacamos a experiência construída em torno do Minha Casa, Minha Vida Entidades. A segunda dificuldade remete ao fato de que a casa é uma mercadoria especial, dotada de longo tempo de produção e circulação (Topalov, 1974), para a qual o acesso via mercado significa a obrigatoriedade de contratação de financiamento pelo empreendedor, mas principalmente pelo comprador. E o financiamento destinado a pessoas físicas apresenta grande dificuldade de acesso aos mais pobres e aos trabalhadores informais, mas também representa um entrave às classes médias. O financiamento é, de início, obstáculo ao acesso à casa promovida via mercado. Neste caso, a tendência é a definição prévia de recorte social atendido pela política pública habitacional. Por outro lado, a ampliação da provisão de casas aos mais pobres via mercado pode significar o deslocamento do mercado imobiliário de mais baixa renda a áreas urbanas menos infraestruturadas, e de acordo com o mercado de terras (Rufino, 2015; 2017; Sígolo, 2015), significando limites à progressividade da política pública e à redistribuição do bem-estar urbano. Assim, o fato se relaciona tanto com o mercado de terras, quanto com a estrutura de distribuição de renda brasileira.

Enquanto evidências, apresentamos simulação sobre condições de contratação de financiamento imobiliário junto à Caixa Econômica Federal. De modo geral, destaca-se como, quanto menor é o rendimento mensal de contratante, maiores as exigências financeiras à contratação de financiamento. Apenas tal aspecto já representa limites à progressividade atrelada à política habitacional com enfoque na oferta, na provisão via mercado, mesmo apesar da existência de subsídios públicos. Apresentamos também a estrutura de distribuição de renda no Brasil (ver Tabela 1 e Imagem 1, ver anexo).² Os dados parecem reforçar as impossibilidades impostas ao acesso da casa própria via mercado por importante parcela da população brasileira. Cabe apontar, ainda, que em cenário de recessão econômica e aumento da taxa de desemprego, a tendência é a compressão do aumento real dos salários, e o retorno da ampliação das taxas de pobreza. Assim, a conjuntura mais recente parece contribuir para o acirramento de correlação apresentada, impondo novos desafios ao acesso à casa via mercado, e limites ao atendimento das necessidades urbanas e habitacionais brasileiras.

² Agradecemos ao apoio de Francisco Rérisson Carvalho Correia Máximo e João Pedro de Oliveira Campos Volpato pelo apoio na sistematização de dados apresentados em “Imagem 1”.



Ainda, e apesar de nos dedicarmos ao estudo dos recursos não-onerosos, cabe destacar a histórica associação de políticas urbanas e habitacionais federais aos recursos onerosos, nos remetendo aos anos de 1964 e 1966 (Rodrigues, 2011). Também importa clarificar que não há vinculações de recursos públicos ao desenvolvimento urbano a partir de novo desenho fiscal e tributário implementado por meio e após a Constituição de 1988. O que houve foi a ampliação das responsabilidades e regulamentação de possibilidades ao financiamento urbano pelos municípios a partir do capítulo da reforma urbana da Constituição Federal e por meio do Estatuto da Cidade (Ipea, 2011; Santos, 2012). Assim, regulações e vinculações de recursos implementadas em torno de outros setoriais (saúde e educação, por exemplo) acirram os conflitos alocativos também a nível federal (MacDowell, 2007). Salientamos ainda que as recentes mudanças no regime fiscal brasileiro tendem a exercer impacto direto sobre as finanças e políticas públicas nacionais, contribuindo para o acirramento das disputas em torno dos recursos públicos. Dessa maneira, é prevista a intensificação de conflitos em torno do financiamento do desenvolvimento urbano, e impasses distributivos em cenário de austeridade fiscal permanente, determinado para os próximos 20 anos por meio da Emenda Constitucional 95/2016. Além disso, situamos as recentes experiências de concessão e parcerias público-privadas em atual experimentação no país, que deslocam o debate sobre a provisão estatal em direção à regulação e à provisão de mercado, complexificando o debate sobre o gasto público e a promoção do desenvolvimento urbano inclusivo no país.

A partir de considerações apresentadas, este trabalho desenvolve-se em três tópicos. O primeiro situa o debate em torno do desenvolvimento urbano, destacando a importância das políticas públicas, e situando algumas avaliações acerca da política dos governos federais entre 2003 e 2016. Para tal, recorreremos aos campos dos estudos urbanos, da sociologia urbana e da ciência política, principalmente. O segundo tópico apresenta o método da pesquisa e os primeiros resultados de estudo exploratório em torno de execução do Orçamento Geral da União. Defendemos que o estudo exploratório sustenta argumento apresentado por este trabalho, e o desvelamento de relações sociais em torno do desenvolvimento urbano brasileiro. O método de pesquisa encontra fundamentação no campo da administração pública, tal como na compreensão do ciclo orçamentário. O terceiro tópico sintetiza o debate por nós apresentado, com a apresentação de hipótese de pesquisa. A hipótese de pesquisa é desenvolvida no âmbito de grupo de estudos “Produção do espaço urbano e finanças contemporâneas: o papel do fundo público”, sediado na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Destacamos também que o presente trabalho é subproduto de pesquisas ainda em andamento, que buscam também avançar sobre a compreensão da qualidade, escassez, disputas, estrangulamentos, e evolução do financiamento e gasto público com vistas ao desenvolvimento urbano brasileiro.³

³ Pesquisa com financiamento de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.



O desenvolvimento urbano brasileiro e a política petista

A concentração espacial das atividades econômicas na industrialização brasileira trouxe vantagens em termos de custos de serviços financeiros, comerciais e produtivos. No entanto, a alta concentração das atividades econômicas, viabilizada pela urbanização a baixos salários, gerou desvantagens, persistentes características das grandes cidades brasileiras e que foram acumuladas pelos mais pobres (Singer, 1980; pp.117-33). Ainda, a industrialização orientou altas taxas de urbanização, superiores inclusive ao próprio crescimento da força de trabalho, sendo a marginalidade social, ela mesma, elemento de compreensão da emigração dos campos (Oliveira, 1982; pp.42-3). Assim, as demandas dos mais pobres pelo acesso ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, e mobilidade urbana foram formuladas, entendendo o poder público enquanto principal responsável por suas resoluções, por meio da riqueza pública (Singer, 1980; pp.117-33).

A respeito disso, durante as décadas de 1930 e 1940, as cidades brasileiras cresceram na ausência quase que completa de políticas urbanas. E a década de 1960 foi marcada pelo acúmulo de precariedades e ausência de estruturas estatais relativas a este problema (Marques, 2015; p.225). Assim, o não acesso a serviços básicos urbanos (abastecimento de água, esgotamento sanitário, e energia elétrica) era generalizado para todo o território nacional na década de 1970 (Arretche, 2015b; p.195). Durante a ditadura civil-militar brasileira, foram implementadas massivas políticas nacionais e centralizadas. É o caso do Banco Nacional da Habitação (1964), Sistemas Financeiros da Habitação e Saneamento (1967), a formulação do Plano Nacional de Saneamento (1971), e as políticas implementadas via o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Marques, 2015; pp.225-7). No entanto, essas políticas não foram capazes de suprir as demandas urbanas, em parte devido a seu arranjo institucional (Bolaffi, 1975; p.78). Também o imbricamento entre políticas públicas e as preferências privadas denotam os limites políticos impostos aos gastos sociais durante o regime militar (Campos, 2018). Ainda, a partir da crise do petróleo, do segundo choque do petróleo, e o choque dos juros deflagrados na década de 1970, o país se engendra na crise da dívida externa (Paulani, 2012, p.92), com implicações econômicas e políticas à redistribuição da riqueza pública via gastos sociais. De qualquer modo, o Plano Nacional de Saneamento, a criação da Eletrosul (1968), a Eletronorte (1973), e a Itaipu binacional contribuíram à expansão do acesso aos serviços urbanos básicos durante o regime militar (Arretche, 2015b; p.211).

A década de 1970 dá espaço às primeiras manifestações populares urbanas, preocupadas em questionar a qualidade dos serviços nas cidades brasileiras. Durante a década de 1980, os movimentos das diferentes regiões do país foram capazes de formalizar uma agenda coletiva, em grande parte estimulados pela possibilidade da submissão de emendas populares à Assembleia Nacional Constituinte (Maricato, 1988). Com isso, foi possível garantir a institucionalização de uma agenda urbana, popular, e nacional na Constituição brasileira de 1988. A agenda urbana constitucionalizada esteve alinhada ao fortalecimento de municípios e à descentralização do poder; à participação popular e democratização de processos decisórios; à garantia do direito à moradia, saneamento, e demais serviços urbanos. A partir dos anos 1990, essa plataforma passaria a ser enunciada como o direito à cidade (Vainer; Oliveira, 2017). Como parte dos desdobramentos da Constituição de 1988, em 2001 é aprovada a Lei Federal Nº 10.257, o Estatuto da Cidade. Em linhas gerais, o Estatuto trata de



regulamentar a função social da propriedade, instituindo diretrizes e instrumentos de forte viés democrático, visando a promoção do acesso à cidade por todos, especialmente por aqueles socialmente mais vulneráveis. Também é possível enumerar outros importantes avanços institucionais no que tange a pauta urbana a nível federal, cabendo destacar: Emenda Constitucional Nº 29 assegura o direito à moradia em 2000; criação do Ministério das Cidades em 2003; Conselho Nacional das Cidades em 2004; Lei Federal do Fundo Nacional de Habitação Social Nº 11.124 em 2005; Lei Federal do Saneamento Básico Nº 11.445 em 2007; Lei Federal dos Resíduos Sólidos Nº 12.305 em 2010; Lei Federal da Mobilidade Urbana Nº 12.587 em 2012; e o Estatuto da Metrópole em 2015, além das Conferências Nacional das Cidades, realizadas em 2003, 2004, 2005, 2007, 2010, 2013 e 2016 (Maricato; Royer, 2017). O debate sobre a reforma urbana nos aponta para importantes tópicos dos estudos urbanos, em especial no que tange o orçamento participativo e a produção de moradia social por autogestão. Esses tópicos denotam as implicações progressistas ou igualitárias a partir da redemocratização brasileira. No entanto, se demonstrou que a democracia não é condição suficiente à redução de desigualdades (Arretche, 2015a; p.7).

Assim, apesar de apontamentos em direção à dependência estrutural do Estado em relação ao capital (Przeworski, 1989; pp.55-65), da estruturação de processos reformistas globais diante da severidade das pressões econômicas (Pierson, 2001; pp.454-6), e para além da teoria do eleitor mediano (Meltzer; Richard, 1981) e da teoria do governo partidário (Bradley; Huber; Moller; Nielsen; Stephens, 2003; pp.227-8), estudos sobre a desigualdade brasileira denotam a relevância de fenômenos políticos para o entendimento do problema (Barros; Henriques; Mendonça, 2010; Arretche, 2018). Isso pois, mesmo na ausência de crescimento econômico, e considerando os 99% mais pobres no país, processos redistributivos progressistas foram possíveis a partir da transferência de renda dos mais ricos aos mais pobres, explicados por mecanismos políticos (Arretche, 2018). E, mesmo que a redistribuição verificada seja de caráter incremental, e devem ser persistentes se o objetivo final é o real enfrentamento das desigualdades no país, o fato é que elas existiram (Soares, 2006; 2010). As políticas de educação, de saúde, e de valorização do salário mínimo, por exemplo, foram centrais ao combate à desigualdade de renda e econômica no país (Arretche, 2018).

Sobre isso, e para além do debate sobre o tamanho relativo do Estado a partir das ações redistributivas (Meltzer; Richard, 1981), o que nos parece ser relevante é o caráter de desmercantilização (Esping-Andersen, 1985) presente na prestação de serviços públicos e gratuitos e na regulação de políticas sociais experimentadas no país, com impactos sobre a distribuição da riqueza pública, promoção de bem-estar, e combate à pobreza e miséria brasileiras.⁴ E, mesmo considerando a recente melhora das condições habitacionais e urbanas no país (Marques, 2015), ainda devemos persistir sobre o tema, entendendo que a renda permanece enquanto obstáculo ao acesso a serviços básicos, sendo este obstáculo somente eliminado em condições de universalização do acesso aos serviços básicos (Arretche, 2015b;

⁴ Compatível ao debate apresentado por Esping-Andersen (1985), Levi (2016) debate a articulação entre as formas de financiamento, de provisão e de acesso às políticas e serviços de saúde, com atenção à promoção de justiça social a partir da atuação estatal. De modo geral, ambos autores indicam que, para além do debate sobre o financiamento, também importa o debate sobre como se dá o gasto público.



p.428). Ou seja, apesar dos ganhos redistributivos ao longo de nossa trajetória, permanecem as precariedades características de nossas cidades, especialmente no que se refere à situação experimentada pelos menos pobres (Marques, 2015; pp.233-4), mesmo em jurisdições ricas, como é o caso do município de São Paulo (Marques, 2014), ou das grandes metrópoles brasileiras (Pasternak; D'Ottaviano, 2016).

A partir disso, assumimos que a governança democrática, as políticas públicas e o gasto social são relevantes à desigualdade no acesso a serviços básicos (Arretche, 2015a; p.7; 2015b; p. 427). Também assumimos o papel estratégico dos fundos públicos para as cidades brasileiras (Maricato, 2015; p.51; Royer, 2017; Klink; Souza, 2017). Assim, visamos discutir o financiamento público do desenvolvimento urbano, requisito à política pública, lançando luz sobre a redução das precariedades e desigualdades a partir do desenvolvimento urbano promovido por meio de ação estatal. Para tal, assumimos que o estudo a respeito do Estado e do urbano também requer a compreensão das relações entre Estado e sociedade civil, de contradições entre interesses, da produção social da riqueza, da distribuição do excedente social e da própria articulação do aparato estatal (Oliveira, 1982; p.51-3). Neste sentido, avançar criticamente sobre os governos federais petistas, com atenção à casa e à cidade, exige que nos dediquemos aos limites e tensões inerentes à trajetória brasileira, às disputas em torno das escolhas realizadas, e aos significados do crescimento com redução de desigualdades no Brasil, tal como apresenta Rugitsky (2018). E, sobre isso, a “[...] conexão entre o conflito distributivo e a crise é um ponto de partida profícuo para a compreensão do período” (Rugitsky, 2018; p.171).

O governo Lula encontrou uma via de acesso aos menos favorecidos. Para além do programa Bolsa Família, o controle dos preços, a política do salário mínimo, o Benefício de Prestação Continuada, a expansão do financiamento popular, o crédito consignado e microcrédito, a bancarização da baixa renda e uma série de programas focalizados importaram à ampliação do consumo dos mais pobres, à redistribuição de renda e à redução da pobreza a partir de 2004,⁵ em conjuntura marcada pelo crescimento econômico brasileiro, pela diminuição da taxa de desemprego, e pela ampliação da formalização do trabalho (Singer, 2009; pp.92-4). Esse movimento encontrou sustentação na economia impulsionada pelo *boom* das commodities (Carneiro, 2017; p.61) e o desemprego caiu entre 2003 e 2014, sendo o setor da construção civil um dos setores econômicos com o maior índice de crescimento do emprego formal (Serrano; Summa, 2018; p.178-9). Ao mesmo tempo, o governo Lula manteve a estabilidade econômica, e a não ruptura com o modelo econômico em curso, legado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (Singer, 2009; pp.97-8). Assim, o realinhamento político brasileiro (conf. Singer, 2009) se dá em conjuntura de escassez moderada de recursos, ou seja, quando o governo dispunha de recursos suficientes para prosseguir na execução de programas existentes, e assumir compromissos substanciais em relação a novas políticas, expandindo suas atividades governamentais (Schick, 1976; pp.72-3). Neste sentido, e devido ao legítimo compromisso social demonstrado pelo governo federal, se demonstrou possível que “[...] Estado fortalecido tem o dever de proteger os mais pobres, independentemente do desejo do capital” (Singer, 2009; p.102).

⁵ Marco temporal de 2004 é reforçado por Serrano e Summa (2018).



Serrano e Summa (2018) reforçam a avaliação de que, diante de cenário externo favorável, a economia brasileira cresceu entre 2004 e 2010, aliada à promoção de inclusão social e estímulos diretos à demanda agregada nacional. E os estímulos à demanda incluíram ampliação dos gastos públicos, transferências sociais, redução dos juros, e estímulos ao crédito e construção civil, por exemplo (Serrano; Summa, 2018; p.175; 183). No entanto, o cenário de pleno emprego e o descontrole do crescimento real dos salários por parte dos empresários teriam significado a insatisfação da classe proprietária, orientada pela ampliação da barganha dos trabalhadores e consequente tendência de diminuição dos lucros. Esta conjuntura teria gerado desconforto. E o efeito deste conflito distributivo foi o consenso político sobre a necessidade de mudança da política econômica, significando a redução da demanda agregada, controle do crescimento real do salário, e enfraquecimento da barganha dos trabalhadores (Serrano; Summa, 2018; p.176; 179; 186).

Carneiro (2017) apresenta avaliação convergente. Entre 2003 e 2010, a economia brasileira é impulsionada pelo *boom* das commodities, pelo rápido crescimento do consumo, e pelo investimento induzido por ambos aspectos. O crescimento econômico é acompanhado pela redistribuição progressiva de renda. E as políticas públicas são relevantes para explicar as transferências de renda, mas alcançaram seu limite fiscal. Diante do arrefecimento do crescimento econômico verificado entre 2003 e 2010, a escolha política foi a diversificação de estrutura produtiva e a ampliação da infraestrutura. Para tal, o investimento autônomo seria central. Ou seja, o investimento privado apoiado direta ou indiretamente pelo Estado, garantidor do financiamento e rentabilidade. Optou-se assim por incentivos fornecidos ao setor produtivo, destacando-se a redução de taxas de juros, desvalorização do real, diminuição do custo de energia elétrica, desoneração da folha salarial, e fortalecimento do BNDES e Petrobrás. A proposta apoiava-se principalmente em industriais e grandes construtoras nacionais. No entanto, os percalços políticos se expressaram enquanto desaceleração do crescimento econômico, com implicações sociais a partir de 2013. E a escolha seguinte de governo foi pautada por novas propostas econômicas ortodoxas, significando a descontinuidade do crescimento econômico com distribuição de renda no Brasil (Carneiro, 2017; pp.61-3; 65).

Singer (2015) ainda traz novas contribuições à reflexão. Segundo o autor, durante o segundo semestre de 2011, a crise financeira internacional recai sobre o governo federal. Optou-se então por uma nova proposta de matriz de crescimento, na tentativa de manutenção do crescimento econômico. Também porque, para a manutenção da inclusão social almejada pelos governos petistas, seria necessária a manutenção do crescimento econômico. Com isso, a política anticíclica do primeiro mandato de Dilma Rousseff foi pautada por medidas de inflexão desenvolvimentista, com atenção ao controle dos juros e manutenção do câmbio sobreavaliado. Afirmava-se a importância da manutenção de políticas de estímulo ao investimento e do aporte ao Minha Casa, Minha Vida, por exemplo, com vistas à estabilidade do pleno emprego e elevação da massa salarial. O governo Dilma seguiu, então, com a proposta de inovação e adensamento construtivo do parque industrial brasileiro, buscando também ganhos por meio da produtividade do trabalho. No entanto, os industriais progressivamente se afastaram de Dilma. E, no segundo semestre de 2013, nota-se a formação de uma “frente única” - financeira e industrial - em oposição à proposta desenvolvimentista apresentada pelo governo. A frente única se organizou em torno do corte de gastos públicos, queda do valor do trabalho, e diminuição da proteção ao trabalho. Isolado,



o governo Dilma cedeu com a elevação da taxa de juros e o corte do gasto público. E as commodities já não seriam suficientes à manutenção do crescimento econômico brasileiro (Singer, 2015; pp.44-69).

Considerada a relevância da atuação estatal à promoção de desenvolvimento urbano socialmente inclusivo, mas também assumindo que a trajetória de políticas públicas não é linear, como o debate por nós referenciado contribui à compreensão dos conflitos e significados em torno da casa e da cidade durante os governos federais entre 2003 e 2016?

O Orçamento Geral da União entre 2000 e 2016

A opção pelo estudo do Orçamento Geral da União reporta-se ao fato de que a (i) a União é ainda o ente federativo concentrador de recursos públicos (MacDowell, 2007), mesmo após a repartição constitucional obrigatória (Afonso, 2017); (ii) a interferência da execução de políticas públicas pela regulação e repasses federais (Martins, 2007; Arretche, 2012); (iii) a relevância da cooperação interfederativa para a promoção de políticas urbanas no Brasil (Centro de Estudos da Metrópole/Cebrap; Ministério das Cidades, 2012; p.137); e (iv) por entendermos o desenvolvimento urbano enquanto competência concorrente, devendo ser pensado coletivamente pelas diferentes esferas de governo (Royer, 2013). A respeito do recorte temporal, o período de 2000 a 2016 se justifica porque antecipa a criação do Ministério das Cidades, faz parte do período de retorno do Governo Federal ao setor das políticas urbanas (Marques, 2015; p.227), e porque há o fortalecimento de investimentos federais em desenvolvimento urbano também por meio de recursos não-onerosos (Maricato; Royer, 2017), mesmo após período de estrangulamento de investimentos federais em políticas habitacionais e de saneamento e meio ambiente entre 1999 e 2002 (Ipea, 2009).

Apresentamos avaliação acerca de execução do Orçamento Geral da União a partir de dados disponibilizado pelo Governo Federal.⁶ Para o período de 2000 a 2016, a execução do Orçamento Geral da União é composta por mais de 530.000 dotações orçamentárias. Com atenção ao desenvolvimento urbano, com triagem realizada por meio de programas finalísticos e ações federais, foram identificados os gastos relevantes à pesquisa. A pesquisa abarca então cerca de 54.000 dotações orçamentárias, universo representativo do gasto federal não-oneroso com vistas ao desenvolvimento urbano desde 2000. Como a legislação orçamentária é autorizativa, o que não significa a efetivação daquele montante orçado, os dados quantitativos apresentados se referem à execução orçamentária.

A respeito de triagem de dotações orçamentárias, consideramos as infraestruturas habitacional e urbana enquanto elementos do desenvolvimento urbano. Ainda, defendemos a importância dos gastos com a gestão e planejamento público, centrais para a execução de

⁶ Agradecemos ao apoio prestado pelo grupo de Pesquisa CNPq “Produção do espaço urbano e finanças contemporâneas: o papel do fundo público”. Agradecemos especialmente ao apoio de Ana Flávia Piacentini, Bernardo Soares dos Santos Santana, Nicholas Zbigniew Pretto Kaminski e Samuel Pedro Bicego, graduandos FAU-USP e FEA-USP e membros do mencionado grupo de pesquisa.



planos, programas e projetos no país.⁷ Neste sentido, o presente estudo do financiamento do desenvolvimento urbano contempla os gastos destinados a (i) políticas de habitação, a exemplo de provisão de habitação, urbanização de favelas, políticas de regularização fundiária, políticas com atenção à performance do setor produtivo da construção civil, e a estruturação de cartas de crédito; (ii) políticas de saneamento ambiental, a exemplo do financiamento da conservação de bacias hidrográficas, de provisão de infraestrutura de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, da ampliação do sistema de drenagem urbana, coleta e tratamento de resíduos sólidos, e implementação de parques lineares; (iii) políticas de mobilidade e transporte urbano, a exemplo do financiamento de implantação e ampliação de sistema de transporte público e de sistema viário, e promoção de acessibilidade universal e mobilidade ativa; (iv) políticas de ampliação do acesso à energia elétrica, a exemplo do financiamento da ampliação de sistemas de distribuição de energia elétrica; (v) políticas de planejamento e gestão pública urbana, a exemplo de gastos destinados à capacitação técnica de entes federados e sociedade civil, gestão e manutenção de agências públicas, remuneração de instituições financeiras pela operacionalização de projetos de desenvolvimento urbano, e a gestão do patrimônio público, por exemplo; (vi) política de qualificação do espaço público, a exemplo de gastos destinados à melhoria de áreas urbanas e áreas verdes; (vii) políticas de preservação do patrimônio histórico, entendendo a importância deste setorial para a qualidade do espaço construído brasileiro; e (viii) políticas de infraestrutura urbana, destinadas à implantação ou melhoria de obras de infraestrutura urbana, mas em geral pouco qualificados a nível de execução orçamentária (ver Tabela 2, ver anexo).⁸ Com isso, e a partir de execução do Orçamento Geral da União, foram identificados 59 programas finalísticos pertinentes ao estudo. Todos os gastos executados por meio desses programas finalísticos estão contemplados pelo presente estudo, com a exceção de parcela de gastos executados no âmbito dos programas “0904 - Operações Especiais: Outras Transferências”, “0909 – Operações Especiais: Outros Encargos Especiais” e “0911 - Operações Especiais - Remuneração de Agentes Financeiros”. Isso porque o estudo exploratório de dados primários demonstrou que parcela de ações executadas no âmbito desses três programas finalísticos não se refere ao financiamento do desenvolvimento urbano. Por exemplo, o programa finalístico “0909 – Operações Especiais: Outros Encargos Especiais” incorpora importantes montantes destinados à cobertura do resultado negativo apurado no Banco Central do Brasil. Contudo, esses programas finalísticos ainda não poderiam ser descartados por nosso estudo, dado que contribuem ao entendimento do financiamento de implantação do metrô de Distrito Federal, à estabilidade financeira de Sistema Financeiro da Habitação, à implementação e melhoria de infraestrutura de transportes rodoviário e portuário, e à operacionalização de projetos de desenvolvimento urbano promovidos pelo Ministério das Cidades, por exemplo.

A partir disso, apresentamos nossas primeiras considerações de pesquisa, organizadas em torno da (a) dimensão do gasto federal, levando em consideração os *valores pagos* e demonstrados na execução do Orçamento Geral da União. Os valores apresentados foram

⁷ Agradecemos aos comentários de doutor Fabio Pereira dos Santos.

⁸ Com vistas à melhor compreensão do gasto federal, propomos o estudo detalhado de peças orçamentárias. Ao melhor compreendermos os objetivos, metas, iniciativas promovidas pelos diferentes programas finalísticos, avançamos qualitativamente sobre os dados aqui apresentados.



corrigidos de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA-IBGE), e adotam o ano de 2016 como referência. Em seguida, debatemos o (b) comportamento do gasto federal, discutindo sua evolução em comparação a outros indicadores; e a (c) proposta do gasto federal, debatida a partir da avaliação dos programas finalísticos federais. Isso importa pois o programa finalístico significa o “problema a ser resolvido por meio do gasto público” no planejamento orçamentário brasileiro. A classificação programática também significa a associação entre plano e orçamento, e entre Plano Plurianual (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), requisitos à execução orçamentária e pertinentes à compreensão do gasto público.⁹ Ao fim, debatemos o (d) papel do gasto federal, avaliado a partir das ações orçamentárias federais financiadas no âmbito dos programas finalísticos federais selecionados. As ações orçamentárias representam “o que foi desenvolvido para alcançar a proposta de programa finalístico”. No entanto, o recorte de pesquisa representa um universo de cerca de 1500 ações. Assim, optamos agora pelo estudo das 35 ações mais relevantes. Elas representam apenas 2,3% do universo total. Contudo, em termos de gasto público, equivalem a cerca de 81% do montante destinado ao financiamento do desenvolvimento urbano entre 2000 e 2016, denotando também a assimetria de importância existente entre programas finalísticos e ações financiadas pelo Orçamento Geral da União.

No que diz respeito a (a) dimensão do gasto federal (ver Tabela 3 e Gráfico 1, ver anexo), durante a maioria (10) dos anos o montante destinado ao financiamento do desenvolvimento urbano brasileiro é inferior ou aproximado a 5 bilhões de reais. Entre 2000 e 2002, período final de governo FHC 2, notamos que em 2000 e 2001 o gasto apresenta comportamento característico de todo o período estudado com montantes de R\$3,5 bi e R\$4,3 bi, respectivamente. Contudo, o ano de 2002 representa uma inflexão, e é o segundo maior montante anual destinado ao desenvolvimento urbano durante todo o período estudado, aproximados R\$17,7 bi. O ano de 2002 era o último ano do governo FHC 2, e também ano eleitoral. Em 2003, primeiro ano de governo Lula, o montante gasto é igual a R\$ 3,5 bi. Em 2004, sobe ligeiramente para R\$3,8 bi. Mas em 2005 atingiria o menor valor anual acumulado verificado em todo o período estudado, R\$2,6 bi. A partir de 2006, também ano eleitoral, verificamos o aumento do gasto em desenvolvimento urbano brasileiro. Os gastos cresceriam de R\$2,9 bi em 2006 a R\$7,5 bi e R\$5,0 bi em 2009 e 2010, respectivamente. Este período contempla cinco dos oito anos de governo Lula, de modo geral caracterizado por um gasto federal que cresce incrementalmente, apesar da particularidade apresentada em 2009. Entre 2005 e 2010, com o crescimento do aporte financeiro, destinou-se cerca de R\$27,0 bi ao desenvolvimento urbano brasileiro. Em 2010, mesmo com uma nova eleição presidencial, o gasto com o desenvolvimento urbano decaiu. Em 2011 inicia-se o governo Dilma 1. No primeiro ano de Dilma 1, o gasto em torno do desenvolvimento urbano decaiu ainda mais, para cerca de R\$4,9 bi. Mas cresceria vertiginosamente até o ano de 2015, quando atingiu o maior pico de todo o período estudado, equivalente a R\$19,8 bi. Apenas durante seu primeiro governo, Dilma destinou mais de R\$39,8 bi ao desenvolvimento urbano. Entre 2015 e 2016, ano do impedimento de Dilma, foram destinados cerca de R\$30,2 bi ao desenvolvimento urbano. Ao todo, entre 2000 e 2016 destinou-se mais de R\$130,1 bi ao desenvolvimento

⁹ Não abordamos as Leis Orçamentárias Anuais neste estudo. Os PPAs e as LDOs são acionados no sentido de melhor compreender os objetivos, metas, iniciativas, prioridades e indicadores que permeiam a pactuação política e técnica necessária à execução de recursos orçamentários federais.



urbano nacional com recursos do Orçamento Geral da União. O período final de FHC 2 representou R\$25,5 bi; Lula 1 R\$12,9 bi; Lula 2 R\$21,4 bi; Dilma 1 R\$39,8 bi; Dilma 2 (2015-2016) 30,2 bi. Com isso, é verdadeiro dizer que o Orçamento Geral da União importa ao desenvolvimento urbano brasileiro, e às nossas políticas urbanas e habitacionais. De modo geral, não representa mais do que R\$7,6 bi do orçamento anual federal (média simples anual). Contudo, durante alguns anos, a esfera federal conferiu maior importância financeira ao desenvolvimento urbano, em especial no que diz respeito aos picos de 2002, e de 2013 a 2016.

Ao compararmos o (b) comportamento do (i) financiamento federal e fiscal do desenvolvimento urbano, à (ii) evolução de gastos totais executados por meio do Orçamento Geral da União, à (iii) evolução dos investimentos públicos federais em relação ao PIB (desconsiderando as empresas estatais), à (iv) evolução do produto interno bruto (PIB) e ao (v) resultado primário do setor público em relação ao PIB,¹⁰ podemos avançar sobre novas avaliações (ver Tabela 4 e Gráfico 2, ver anexo). Na maior parte dos anos (11), o financiamento federal e fiscal do desenvolvimento urbano cresce. Relativamente, cresce mais expressivamente em 2002 (312%), 2007 (51,2%), 2009 (70%), 2012 (44%), 2013 (64%) e 2014 (37%). Decai mais expressivamente em 2003 (-80%), 2005 (-31%), 2010 (-32%) e 2016 (-47%). Em relação aos gastos totais executados por meio do Orçamento Geral da União, os gastos também crescem durante a maior parte dos anos (10). Relativamente, crescem mais expressivamente em 2003 (15,9%), 2005 (13,5%) e 2014 (14,8%). Decai mais expressivamente em 2001 (-10%), 2008 (-4,6%) e 2015 (-5,9%). Sobre os investimentos públicos em relação ao PIB, os valores tendem a decair e ser menos representativos entre 2001 (0,8%) e 2006 (0,6%). E tendem a crescer e ser mais representativos entre 2007 (0,7%) e 2010 (1,2%), se estabilizando em torno de 1% entre 2011 (1%) e 2014 (1%). Em 2015 e 2016 decaem para 0,7% e 0,8%, respectivamente. A respeito do resultado primário do setor público em relação ao PIB, os valores são positivos entre 2001 e 2013. Os valores tendem a ser mais expressivos entre 2001 (3,8%) e 2008 (3,4%). A partir de 2009 (2%) tendem a decair, atingindo valores negativos em 2014 (-0,6%), acentuando-se entre 2015 (-2%) e 2016 (-2,5%). O PIB nacional quase sempre cresce, com exceção dos anos de 2009 (-0,2%), 2014 (-0,5%), 2015 (-3,5%) e 2016 (-3,5%). O PIB cresce mais expressivamente em 2004 (5,7%), 2007 (6%) e 2010 (7,5%).¹¹ A partir de 2011, verifica-se a desaceleração de nossa economia.¹² Assim, é possível concluir que o financiamento federal e fiscal do desenvolvimento urbano oscila, e oscila muito e especialmente se comparado à evolução dos demais indicadores. Acreditamos que parte importante de explicação se deve à discricionariedade do financiamento federal do desenvolvimento urbano. Os gastos com desenvolvimento urbano são parte dos chamados gastos discricionários federais, voluntários e comprimíveis. Também por isso, buscamos explicar a ausência de forte correlação entre crescimento econômico e crescimento dos gastos destinados ao desenvolvimento urbano, uma vez que o financiamento do desenvolvimento urbano não encontra vinculação de receitas federais. Neste sentido, seria possível esperar

¹⁰ O resultado primário também se relaciona com a garantia da solvência de dívida pública brasileira.

¹¹ Caberia clarificar o papel do *boom* das commodities, e o papel do consumo interno na ativação da economia. O período não é homogêneo, e sua explicação remonta a diferentes fatores.

¹² A afirmação se respalda em Singer (2015); Carneiro (2017); Serrano e Summa (2018).



que, em cenário de recessão econômica, os gastos com desenvolvimento urbano sejam afetados, com tendência a diminuir. Contudo, os dados apresentados parecem retratar fenômeno contra-intuitivo. Entre 2013 e 2015, período em que se dava um crescimento absoluto de montantes destinados ao financiamento do desenvolvimento urbano, o PIB decaía e chegava a apresentar crescimento negativo, assim como o resultado primário e os investimentos públicos. Também vivenciávamos ajustes fiscais implementados a partir de 2011, significando a estagnação dos investimentos públicos (Carvalho, 2018; pp.81-6), e conferindo destaque ao ano de 2013, quando o ajuste fiscal atingiu a ordem dos R\$10 bi (Singer, 2015; p.56-7). Ou seja, mesmo diante de desaceleração e recessão econômica, e de seus consequentes ajustes fiscais, o gasto federal com desenvolvimento urbano cresceu. Abordaremos esses fatos novamente mais adiante.

A respeito da (c) proposta do gasto federal (Ver Tabela 5 e Gráficos 3A e 3B, ver anexo), verificamos importante diversidade de programas finalísticos implementados durante todo o período estudado.¹³ Especialmente entre 2000 e 2011 uma grande gama de programas finalísticos incorporou algum tipo de movimentação de gastos, mesmo apesar da assimetria de importância apresentada entre programas finalísticos, tal como já debatido anteriormente.

Para os anos de FHC 2, a execução orçamentária aponta o financiamento de 31 programas finalísticos. Em termos de recursos executados, destacam-se: “0274-Abastecimento de Energia Elétrica”, com mais de R\$14,1 bi entre 2000 e 2002, mas especialmente em 2002 (aproximadamente 99% deste subtotal). Destacamos que o pico de recursos destinados ao desenvolvimento urbano em 2002 pelo FHC 2 pode ser uma resposta governamental à crise nacional do apagão de 2001. Os gastos com abastecimento de energia elétrica concentraram mais de 55% de todos os recursos destinados entre 2000 e 2002 ao desenvolvimento urbano. Também se destaca o programa “0222-Transporte Ferroviário urbano de passageiros”, com movimentação financeira durante todos os anos, representando um montante de R\$2,6 bi. E o programa “0515-Proágua-Infraestrutura”, com movimentação durante todos os anos, representando um montante de R\$2,5 bi. Ao todo, os três programas representam 75% do gasto com desenvolvimento urbano realizado entre 2000 e 2002.

Durante o governo Lula 1, a execução orçamentária aponta o financiamento de 46 programas finalísticos. Destes, 14 apenas apresentam movimentação financeira durante 2003, o que pode significar a relevância do planejamento orçamentário para a continuidade de políticas públicas, mesmo entre governos de partidos diferentes. O governo Lula 2 financiou 27 programas finalísticos diferentes. Ao todo, os dois períodos de governo Lula financiaram 47 programas finalísticos diferentes. Em termos de montante de gastos, destacamos “1295-Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros”, com movimentação financeira entre 2004 e 2010, acumulando um gasto de R\$6,3 bi, 18% do total gasto por Lula. Destacamos também o programa “1128-Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários”, com movimentação entre 2004 e 2010, mas principalmente entre 2008 e 2010, acumulando um total de R\$5,1 bi, 14%

¹³ Recorremos à execução orçamentária enquanto recurso a processo exploratório de dimensão quantitativa. Para avaliações qualitativas, recorreremos também a PPAs e LDOs. Avaliações em torno do PPA são apresentadas mais adiante.



do total gasto por Lula. Ou seja, durante os governos Lula, federalizamos e amadurecemos as políticas de urbanização de favelas. Também destacamos o programa “0909-Operações Especiais: Outros Encargos Especiais”, com movimentação entre 2003 e 2010, acumulando um total de R\$4,6 bi, 13% do total gasto por Lula. Esses 3 programas representam 46% dos gastos com desenvolvimento urbano realizados por Lula 1 e Lula 2.

Durante o governo Dilma 1, a execução orçamentária aponta o financiamento de 30 programas finalísticos. Desses, 20 com recursos aplicados apenas em 2011. Novamente, apontamos para a relevância do planejamento orçamentário na continuidade de programas finalísticos entre diferentes governos. Durante Dilma 2, entre 2015 e 2016, apenas 8 programas foram financiados, basicamente os mesmos que eram financiados desde 2012. E apenas um programa que foi financiando durante os governos Lula seguiu sendo financiado durante os governos Dilma. Assim, podemos identificar diferenças de objetivos e prioridades entre Lula 1 e 2 e Dilma 1 e 2, e as diferenças se expressam por meio do ciclo do planejamento orçamentário. Em 2012 inicia-se a vigência de PPA desenvolvido pelo governo Dilma 1. E os programas finalísticos apresentados pelo governo Dilma serão aqueles que, de fato, receberão a maior quantia de recursos entre 2012 e 2016.¹⁴ Destacamos, principalmente, o programa “2049-Moradia Digna”, com movimentação de 2012 a 2016, acumulando um total impressionante de mais de R\$48,6 bi. Este programa condensa 69% dos recursos destinados por Dilma ao desenvolvimento urbano. Destacamos também o programa “0909-Operações Especiais: Outros Encargos Especiais”, já presente no governo Lula. Este programa foi financiado entre 2011 e 2016, acumulando R\$5,6 bi, 8% do gasto realizado por Dilma. Ainda, ressaltamos o programa “2116-Programa de Gestão e Manutenção do Ministério das Cidades”, com movimentação financeira entre 2012 e 2016, representando um total de R\$5,1 bi, 7% do gasto de Dilma. Ao todo, esses três programas representam 85% do gasto com desenvolvimento urbano dos governos Dilma.

De modo geral, destacamos certa semelhança entre FHC 2, Lula 1 e Lula 2 no que diz respeito à administração financeira dos gastos com desenvolvimento urbano, constituído em torno de uma grande variedade de programas. Mas também as divergências em termos de propostas e prioridades entre esses governos. O ano de 2002 é uma exceção ao período 2000-2010, com importante pico de gasto, encarado por nós enquanto resposta à crise do apagão de 2001. De modo geral, e segundo o PPA 2000-2003, FHC 2 destaca-se por gastos destinados ao pleno atendimento dos consumidores de energia elétrica, mas também com importantes gastos destinados ao serviço de transporte ferroviário urbano de passageiros e sua transferência aos governos locais, e à ampliação da oferta de água de boa qualidade. Assim, FHC 2 atuou principalmente com vistas à ampliação do acesso à energia elétrica e abastecimento de água, e com atenção aos serviços de transporte urbano. De acordo com o PPA 2004-2007, Lula 1 e Lula 2 conferem atenção ao sistema de transporte ferroviário urbano

¹⁴ Vale mencionar, as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) de 2012 a 2016 foram vetadas pela Presidência da República. Sob a justificativa de manutenção do equilíbrio fiscal, os governos Dilma 1 e 2 não definem prioridades finalísticas a partir dessas peças orçamentárias. Assim, indagamos se a execução orçamentária atenderia, necessariamente, às possíveis pactuações estabelecidas entre parlamento e executivo, que poderiam ter sido expressas no âmbito das LDOs. Ou seja, as pactuações construídas a partir das arenas de veto e relativas ao planejamento orçamentário. Vale lembrar, importante função social do parlamento é o controle do gasto público.



de passageiros e sua transferência aos governos locais, e pelo planejamento, formulação e avaliação de políticas setoriais e programas na área de transportes. Também à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos humanos precários, redução de riscos mediante sua urbanização e a regularização fundiária, integrando-os ao tecido urbano da cidade. Isso significou a federalização e aperfeiçoamento da política de urbanização de favelas pelos governos Lula (Cardoso; Denaldi, 2018). O programa de urbanização de favelas foi implementado em seu primeiro governo, e se fortalece ao longo do período, incorporando movimentação financeira até o ano de 2011. Destacamos a importância desta iniciativa para avanços em termos de inclusão social e planejamento e desenvolvimento urbano no país. Por fim, e também de acordo com o PPA 2004-2007, os governos Lula também fomentaram a construção de infraestrutura de transporte por meio do programa “0909-Operações Especiais: Outros Encargos Especiais”. De modo geral, os governos Lula atuaram principalmente com vistas à mobilidade, transporte e infraestrutura urbana, mas também com vistas ao atendimento das necessidades habitacionais e urbanísticas de população moradora de favelas. De acordo com o PPA 2012-2015, os governos Dilma atuaram principalmente com atenção ao atendimento de déficit habitacional, qualitativo ou absoluto. O estudo das ações executadas possibilitará avançar sobre este ponto do debate.

Relativo ao (d) papel do gasto federal (ver Tabela 6 e Gráficos 4A e 4B, ver anexo), destacaremos textualmente as seis mais importantes ações financiadas entre 2000 e 2016.¹⁵ Essas ações representam 58% do gasto total com desenvolvimento urbano durante todo o período estudado, ou seja, R\$76,0 bi. Novamente, destacamos a assimetria de importância entre as diferentes ações governamentais. A ação mais relevante financeiramente durante o período é a ação “00AF-Integralização ou Transferência de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR”, promovida principalmente no âmbito do programa “2049-Moradia Digna”, acumulando um total de R\$35,4 bi entre 2007 e 2016, 27% do gasto total entre 2000 e 2016. Esses recursos seriam administrados pela Caixa Econômica Federal, destinados ao programa Minha Casa, Minha Vida. A segunda ação mais relevante é a “0358-Financiamento ao BNDES para atendimento de ações voltadas ao Setor Elétrico (MP Nº59/2002)”, promovida no âmbito do programa “0274-Abastecimento de Energia Elétrica” por FHC 2. A ação condensou mais de R\$14,0 bi em 2002, 11% do total gasto entre 2000 e 2016. Também destacamos a relevância da ação “00CW-Subvenção Econômica destinada à implementação de projetos de interesse social em áreas urbanas (MP459/2009; Lei 11.977/2009)”, que também significa a ativação de programa Minha Casa, Minha Vida, com gastos em 2009, 2015 e 2016, que somam mais de R\$12,8 bi, e representam 10% do gasto total realizado entre 2000 e 2016. Assim, o financiamento do Minha Casa, Minha Vida representa, pelo menos, 37% de todo o gasto federal com desenvolvimento urbano brasileiro entre 2000 e 2016 via Orçamento da União, mesmo que quantitativamente concentrado entre 2012 e 2016. Apontamos assim para a relevância dos bancos públicos na execução do gasto federal, especialmente dos grandes gastos. Ainda, a gestão desses recursos denota que a disputa pelos recursos públicos em torno do desenvolvimento urbano se dá em diversas esferas, para além da disputa em torno do planejamento e execução orçamentária, mas também em meio à burocracia da Caixa

¹⁵ Os programas mais relevantes financeiramente não apresentam necessária correlação com as ações mais relevantes financeiramente. Um programa relevante pode se organizar em torno de diversas ações, o que significaria ações menos expressivas em termos financeiros.



Econômica Federal.¹⁶ Acreditamos que a justificativa para o fato encontra fundamentação nas capacidades administrativas de entes subnacionais em torno das políticas urbanas e habitacionais, mas também na dependência da trajetória das políticas públicas habitacionais e urbanas. Por fim, destacamos as ações “2843-Funcionamento dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbana de Passageiros”; “2272-Gestão de Administração de Programa”; “10S3-Apoio à urbanização de assentamentos precários”, que refletem, em certa medida, os programas debatidos anteriormente. Ao todo, essas três ações representam mais de R\$13,6 bi, 10,4% do gasto total entre 2000 e 2016, e foram todas implementadas entre os governos Lula e Dilma.

Síntese e primeiras considerações

Em paralelo à nossa síntese e primeiras considerações, cabe antes relembrar que as políticas habitacionais e de saneamento e meio ambiente financiadas por recursos não-onerosos federais contam com histórico de contingenciamento que se estende de 1980 a 2002, com breve ampliação dos gastos verificada entre 1995 e 1998. A breve ampliação dos gastos é interrompida por conta do aprofundamento das restrições fiscais decorrentes da crise cambial de 1998 e das cláusulas de superávit primário negociadas com o Fundo Monetário Internacional. Este fato seria evidência da subordinação das políticas sociais em geral, e daquelas em particular, aos ditames da política macroeconômica restritiva (Ipea, 2009; p.246; 250). Contudo, o que notamos entre os anos de 2000 e 2016 dissona em parte da avaliação apresentada para a década de 1990.¹⁷

De modo geral, é verdadeiro dizer que o Orçamento Geral da União importa ao desenvolvimento urbano brasileiro, e às nossas políticas urbanas e habitacionais. Seja em termos de montantes destinados ao desenvolvimento urbano, seja contribuindo para a estruturação de políticas urbanas e habitacionais federais, e a construção de institucionalidades. Em geral, não representa mais do que R\$7,6 bi do orçamento anual federal (média simples anual). Contudo, durante alguns anos, a esfera federal conferiu maior importância financeira ao desenvolvimento urbano, em especial no que diz respeito aos picos de 2002 e de 2013 a 2016. É possível concluir que o financiamento federal e fiscal do desenvolvimento urbano oscila muito. Parte importante de explicação se deve à não vinculação de recursos orçamentários ao desenvolvimento urbano. Também por isso, explicamos a ausência de forte correlação entre crescimento econômico e crescimento dos gastos destinados ao desenvolvimento urbano. Neste sentido, seria possível esperar que, em cenário de recessão econômica, os gastos com desenvolvimento urbano tendam a diminuir. Contudo, os dados apresentados retratam fenômeno contra-intuitivo. Ou seja, mesmo diante de desaceleração e recessão econômica, e de seus consequentes ajustes fiscais, o gasto federal com desenvolvimento urbano cresceu. Destacamos certa semelhança entre FHC 2,

¹⁶ Agências financeiras, tal como a Caixa Econômica Federal, devem atender às diretrizes apresentadas por leis orçamentárias, mas também a decisões emitidas pela esfera executiva de Governo Federal.

¹⁷ O estudo de Ipea (2009) a respeito do financiamento de políticas habitacionais e de saneamento e meio ambiente é construído a partir de recortes e método distintos, impedindo uma comparação direta com os dados aqui apresentados.



Lula 1 e Lula 2 no que tange a administração financeira dos gastos com desenvolvimento urbano, constituído em torno de uma grande variedade de programas. Mas também as divergências em termos de propostas e prioridades entre esses governos. O ano de 2002 é uma exceção ao período 2000-2010, com importante pico de gasto, encarado por nós enquanto resposta à crise do apagão de 2001. Os governos Lula atuaram principalmente com vistas à mobilidade, transporte e infraestrutura urbana, mas também com vistas ao atendimento das necessidades habitacionais e urbanísticas de população moradora de favelas. Os governos Dilma se concentraram principalmente sobre o déficit habitacional absoluto, de acordo com a legislação orçamentária. O financiamento do Minha Casa, Minha Vida representa, pelo menos, 37% de todo o gasto federal com desenvolvimento urbano brasileiro entre 2000 e 2016, mesmo que concentrado entre 2012 e 2016. Apontamos para a relevância dos bancos públicos na execução do gasto federal, especialmente dos grandes gastos.

Sobre isso, em termos de gestão de políticas públicas, a baixa regulação do financiamento federal prejudica a regularidade dos recursos financeiros, com implicações sobre o planejamento e gestão pública em torno do desenvolvimento urbano. Os recursos financeiros devem ser disputados ano a ano. Isso prejudica a qualidade do planejamento e gestão pública de políticas, inclusive a curto prazo. A grande variação programática é positiva, no sentido que parece responder a diferentes demandas urbanas e habitacionais. No entanto, também pode ser a expressão da ausência de um arranjo institucional amadurecido em torno das políticas urbanas e habitacionais federais. Assim, mais do que por um sistema de planejamento e implementação de políticas urbanas e habitacionais, o desenvolvimento urbano parece estar construído em torno de uma série de iniciativas normativas, expressas por uma série de dotações orçamentárias, com baixa capacidade de planejamento e amadurecimento do pacto federativo com implicações a curto, médio e longo prazo. Ao fim, o que buscamos com o financiamento fiscal e federal brasileiro em termos de desenvolvimento urbano? Sobre isso, vale lembrar que novas políticas públicas se deparam com limitações processuais e administrativas – relacionadas às capacidades institucionais de aprendizado; novas políticas organizam interesses difusos na sociedade – que buscarão a manutenção e crescimento incremental dessas políticas; novas políticas constroem ofertas que geram novas demandas sociais; e novas políticas se deparam com importantes desigualdades entre jurisdições e territoriais, que devem também ser consideradas pela engenharia financeira pública e pelo processo de implementação de políticas.

Reforçamos também que o orçamento público é feito de impasses distributivos. Sempre é preciso escolher algo, em detrimento de outros. E o cenário de desaceleração e recessão econômica evidencia tensões sempre presentes. Contudo, para além do debate sobre ajustes e saúde fiscal do governo, gastos com a previdência social e sua crescente demanda por financiamento, desonerações e subsídios fiscais, vinculação de recursos públicos e a rigidez orçamentária, despesas financeiras e a garantia da solvência pública, e a importância da reforma tributária para a compreensão do financiamento federal de políticas públicas, que representam importantes tecnicidades pertinentes ao nosso debate, propomos que o financiamento federal do desenvolvimento urbano refletiu, em importante medida, a guinada de política, com implicações sobre o significado político, econômico e social atribuído às políticas habitacionais e urbanas brasileiras. Isso tende a alterar o recorte social atendido pelo gasto fiscal federal, e com impactos sobre o espaço urbano brasileiro. Esta



guinada se relaciona com o declínio de governos petistas, evidenciando a disputa de significados em torno das políticas urbanas e habitacionais federais. Neste sentido, e para além de tecnicidades, apontamos também para a permanente necessidade de politização acerca do papel do Estado e da política fiscal em relação ao financiamento federal do desenvolvimento urbano no país. Principalmente porque as precariedades e desigualdades urbanas e habitacionais ainda persistem.

De maneira específica, destacamos que, ao passo em que condensamos os recursos fiscais federais em torno do Minha Casa, Minha Vida especialmente a partir de 2012, reprimimos outras políticas habitacionais e urbanas, significando implicações sobre importantes políticas públicas em processo de federalização e fortalecimento, a exemplo das políticas de urbanização de favelas. Mas este movimento orientado pelo governo federal, e a busca pela retomada de crescimento a partir da ativação de setores produtivos nacionais, parece ter encontrado seu teto econômico e político, também devido à ampliação de força de barganha dos trabalhadores. Ao subsidiar mais fortemente o setor produtivo da construção civil nacional também por meio de investimentos não-onerosos federais, o governo teria contribuído para a manutenção do cenário de pleno emprego no país.

Assim, e buscando avançar sobre os significados em torno da casa e da cidade a partir do financiamento do desenvolvimento urbano, é possível debatermos a conexão entre o conflito e crise, também enquanto possibilidade à compreensão dos governos federais petistas, tal como apresenta Rugitsky (2018).

De modo geral, as políticas públicas brasileiras parecem ter ampliado a concentração de riqueza pelos estratos mais baixos de renda, significando a redistribuição de riqueza dentre os 99% mais pobres.¹⁸ No entanto, no caso das políticas urbanas e habitacionais, as evidências em torno do gasto público federal parecem indicar que nem sempre foram os mais pobres os principais atendidos diretamente pelas políticas federais recentes. Neste sentido, mesmo que estudos unidimensionais (renda) apontem para o importante movimento político e social construído a partir dos governos federais, o conflito distributivo se mostra multifacetado, e de alta complexidade. E isso também tem a ver com as especificidades da produção social da casa e da cidade. Em outras palavras, mesmo que os mais pobres tenham sido beneficiados pelas políticas habitacionais e urbanas federais, a tendência é que não tenham sido os principais beneficiados em termos de promoção do acesso à infraestrutura urbana ou habitacional. Contudo, é possível que a política urbana e habitacional federal tenha contribuído para a manutenção provisória do cenário de pleno emprego no país, significando importante oferta de emprego. Neste sentido, se por um lado evidenciamos o conflito em torno do recorte social atendido por gasto público, por outro, condensar recursos fiscais em torno do Minha Casa, Minha Vida especialmente a partir de 2012 parece aliar interesses: o interesse dos mais pobres pelo cenário de pleno emprego a partir do setor produtivo da construção civil; o especial interesse das classes médias pela ampliação do acesso à casa própria via mercado; e o interesse dos proprietários pela ampliação de mercado imobiliário

¹⁸ Verificar Soares (2006; 2010), por exemplo.



nacional.¹⁹ A partir disso, o suposto alinhamento de interesses em torno da casa e da cidade parece complexificar o debate sobre o declínio de governos petistas, supostamente conflitivo (conf. Serrano; Summa, 2018). E, para além disso, quais limites e possibilidades se apresentam ao atendimento das importantes necessidades habitacionais e urbanísticas dos mais pobres via ação estatal a partir de 2012?

Por fim, e do ponto de vista teórico, o financiamento fiscal e federal do desenvolvimento urbano parece também apontar para o papel das instituições na manutenção do regime econômico (Boyer, 2009), tal como o papel do orçamento público no debate macroeconômico, representadas pela destinação de investimentos federais à ativação de setor produtivo da construção civil nacional em cenário de desaceleração e recessão econômica. E neste sentido apontamos também para a submissão de política fiscal à política monetária (Lopreato, 2013), em parte evidenciada pela busca de equilíbrio fiscal diante de recessão econômica. Ambos movimentos parecem contribuir para a compreensão do financiamento do desenvolvimento urbano brasileiro entre 2012 e 2016, especialmente. Evidentemente, o fenômeno retratado pelo Orçamento da União é composto por outras camadas de compreensão, por outros movimentos ainda por explorar, e com atenção à casa e à cidade.

Literatura

AFONSO, José Roberto. Cenário Fiscal Atual no Brasil: implicações para governos subnacionais. Apresentação realizada no Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 10/10/2017. Disponível em <<http://www.joserobertoafonso.com.br/governos-subnacionais-afonso/>>, consultado em abril de 2018.

ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro, Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

_____. Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. 1. ed. São Paulo: UNESP, 2015(a).

_____. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. In: Marta Arretche. (Org.). Trajetórias das Desigualdades no Brasil: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. 1ed.São Paulo: UNESP, 2015(b).

_____. Democracia e Redução da Desigualdade Econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais (online), v. 33, p. 1-23, 2018.

¹⁹ Singer (2009) debate como os governos petistas se distanciaram das classes médias. Singer (2015) debate como o discurso petista, sempre alheio a confrontos políticos, muda em 2012. Singer (2018) apresenta a relevância de melhor compreender os significados do alinhamento de interesses entre diferentes grupos sociais. Com isso, apenas queremos evidenciar a complexidade dos movimentos avaliados. Ainda, nossa preocupação específica é no que diz respeito à casa e à cidade e, neste sentido, o período de 2004 a 2010, e o período de de 2012 a 2016 parecem carregar significados específicos, mas ambos pertinentes à compreensão de conflitos em torno das políticas urbanas e habitacionais.



BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, 15(42): 123-42, 2010.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. In: Ensaios de Opinião. vol. 2/1, pp. 73-83, 1975.

BOYER, Robert. Teoria da Regulação: os fundamentos. Editora Estação Liberdade, São Paulo, 2009.

BRADLEY, David; HUBER, Evelyne; MOLLER, Staphanie; NIELSEN, François; STEPHENS, John D. Distribution and Redistribution in Post-industrial Societies. In: World Politics, 55, pp. 193-228, 2003.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. Empresariado e ditadura no Brasil: o estado atual da questão e o caso dos empreiteiros de obras públicas. In: Revista Transversos, p. 335-358, 2018.

CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana (Org.). Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC. 1. Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARNEIRO, Ricardo. A economia política do ensaio desenvolvimentista. In: Estudos Avançados [online], 2017, vol.31, n.89, pp.61-66.

CARVALHO, Laura. Valsa brasileira: do boom ao caos econômico. Ed. São Paulo: Todavia, 2018.

Centro de Estudos da Metrópole/Cebrap; Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades. Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros para a Política Habitacional, 2012.

COMARÚ, Francisco de Assis. Políticas de habitação e desenvolvimento urbano em Municípios Saudáveis: o caso de Bertioiga – SP. Tese de doutorado em saúde pública apresentada à Universidade de São Paulo, 2004.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. Power and distributional regimes. In: Politics and Society, 14(2): 185-222, 1985.

FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT; BRASIL DEBATE. Austeridade e Retrocesso: Impactos sociais da política fiscal no Brasil, 2018.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Progressividade tributária: a agenda negligenciada. Texto para Discussão (IPEA Brasília), v. 2190, 2016.

Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília, 2009.



_____. O uso dos instrumentos de financiamento para a política urbana no Brasil. Comunicados do IPEA, Nº 112. Brasília, 2011.

KLINK, J. J.; SOUZA, M. B. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. In: Cadernos Metrópole, v. 19, p. 379-406, 2017.

LEVI, Maria Luiza. Sistema de Saúde no Brasil: redistributividade no modelo de financiamento e provisão. Revista Parlamento & Sociedade, v. 4, p. 33-63, 2016.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro (Org.). Caminhos da política fiscal do Brasil. Editora Unesp, São Paulo, 2013.

MAC DOWELL, Maria Cristina. Financiamento urbano no Brasil: um olhar sobre as finanças municipais. In: PONTES, Egláisa Micheline; CESARE, Claudia M. de (org.). Financiamento das Cidades: instrumentos fiscais e de política urbana. Brasília/Ministério das Cidades, 2007.

MARICATO, Ermínia. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. 2. ed. São Paulo, SP: Alfa Omega, 1979.

_____. The urban reform movement in Brazil. In: International Journal of Urban and Regional Research, London, 1988.

_____. Cidades e Luta de Classes no Brasil. In: Maricato, Ermínia. Para entender a crise urbana. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARICATO, Ermínia; ROYER, Luciana de Oliveira. A política urbana e de habitação. In: Gilberto Maringoni; Juliano Medeiros. (Org.). Cinco mil dias. 1ed. São Paulo: Boitempo, 2017, v. 1, p. 147-157.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. A metrópole de São Paulo no início do século XXI. In: Revista USP, p. 23, 2014.

_____. Condições Urbanas. In: Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Unesp/CEM, 2015, v. 1, p. 223-248.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. O Desafio Institucional. Texto preparado no âmbito dos debates de elaboração do PLANHAB, dez.2007.

MELTZER, A. H.; RICHARD, S. F. A Rational Theory of the Size of Government. In: Journal of Political Economy, 89, pp. 914-27, 1981.

OLIVEIRA, Francisco de. Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. In: MOISÉS, José Álvaro; MARTINEZ-ALIER, Verena; OLIVEIRA, Francisco de; SOUZA, Sérgio de. Contradições urbanas e movimentos sociais. 3ªed. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC, 1978.



_____. O Estado e o urbano no Brasil. In: Revista Espaço & Debates, n. 6, 1982.

PASTERNAK, Suzana; D'OTTAVIANO, Camila. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. In: Cad. Metrop. [online]. 2016, vol.18, n.35, pp.75-100.

PAULANI, Leda Maria. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. In: Boletim de Economia e Política Internacional, v. 10, p. 89-102, 2012.

PERES, Ursula Dias. Financiamento e políticas públicas educacionais: perspectiva normativa, dilemas e mudanças recentes. In: Revista Parlamento e Sociedade, v. 4, p. 65-101, 2016.

PIERSON, Paul. Coping with Permanent Austerity: welfare state restructuring in affluent democracies. In: PIERSON, Paul. The New Politics of the Welfare State. Oxford: Oxford University Press, 2001.

PRZEWORSKI, Adam. Capitalismo e Social-democracia. São Paulo, Companhia das Letras, 1989.

ROYER, Luciana de Oliveira. Municípios 'Autárquicos' e Região Metropolitana: A Questão Habitacional e os Limites Administrativos. In: FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Christina Batista de (Editores). Revista Território Metropolitano, políticas municipais: Por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.

_____. Governança urbana: é preciso (re)conhecer os limites da gestão da cidade. Nexo, <<https://www.nexojornal.com.br/>>, 31/01/2017.

RODRIGUES, Arlete Moysés. A Política Urbana no Governo Lula. In: Idéias, Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH-UNICAMP), Campinas (SP), Nº 3, Nova Série, 2º Semestre de 2011.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lucia Z.; RUFINO, M. Beatriz C. (Orgs.) Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, págs 51-72.

_____. Financeirização do Imobiliário e transformações na produção do espaço. In: Alvaro Ferreira; João Rua; Regina Celia de Mattos. (Org.). O espaço e a metropolização: cotidiano e ação. 1ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2017, v. 1, p. 213-240.

RUGITSKY, Fernando Monteiro. Outra fantasia desfeita, outro balanço crítico. In: Novos Estudos. CEBRAP, v. 37, p. 169-173, 2018.



SANTOS, Fábio Pereira dos. Notas sobre o financiamento das políticas públicas no Brasil e na cidade de São Paulo. In: Revista Parlamento & Sociedade, v. 4, p. 15-32, 2016.

SANTOS, Jonatas M. dos. Financiamento do Desenvolvimento Urbano: Normas, Eventos e Instrumentos Urbanísticos na Cidade de São Paulo. Dissertação - Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo, 2012.

SCHICK, Allen. O PPB e o orçamento incremental. In: Revista de Administração Pública, v. 10, n. 2, p. 65-84, 1976.

SERRANO, Franklin; SUMMA, Ricardo. Conflito distributivo e o fim da “breve era de ouro” da economia brasileira. Novos Estudos. CEBRAP, v. 37, p. 175-189, 2018.

SÍGOLO, Leticia M. O boom imobiliário redesenhando a cartografia da segregação socioespacial na metrópole paulistana. In: ANAIS XVI Encontro Nacional da ANPUR, Belo Horizonte, 2015.

SINGER, Paul. Economia política da urbanização. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1980.

SINGER, André Vitor. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. Novos Estudos CEBRAP, v. 85, p. 83-99, 2009.

_____. Cutucando onças com varas curtas. Novos Estudos CEBRAP, v. 102, p. 43-71-71, 2015.

_____. Democracia e desigualdade na América Latina. Os impasses atuais da América Latina. Apresentação realizada em Seminário “Democracia e desigualdade na América Latina. Os impasses atuais da América Latina”, São Paulo, 19/09/2018. Disponível em: <<https://www.fflch.usp.br/860>>, consultado em novembro de 2018.

SOARES, Sergei. Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase entre 2001 e 2004. Texto para Discussão IPEA no. 1166, 2006.

_____. O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável? In: Revista de Economia Política, v. 30, p. 364-380, 2010.

TOPALOV, Christian. Les Promoteurs immobiliers: Contribution à l’analyse de la production capitaliste du logement en France. Paris: Editora Mouton, 1974.

VAINER, Carlos; OLIVEIRA, Fabrício Leal de. Da Reforma Urbana ao Minha Casa, Minha Vida: Balanço e Perspectivas após 30 Anos de Lutas e Políticas Urbanas. Texto apresentado em XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2017.

Portais eletrônicos

<<http://www.planejamento.gov.br/>>.



<<https://www.siop.planejamento.gov.br/>>.

<<http://paineldeobras.planejamento.gov.br/>>.

<<http://www.planalto.gov.br/>>.

<<http://www.orcamentofederal.gov.br/>>.

<<https://www.senado.leg.br/>>.

<<http://www.camara.leg.br/>>.

<<http://www.transparencia.gov.br/>>.

<<http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/vinte-anos-de-economia-brasileira-1994-2016-abril-2017-compressed.pdf>>.

Anexos

Lista de Tabelas, Imagem e Gráficos, de acordo com a sequência apresentada durante o texto.

Tabela 1: Distribuição de Renda Pessoal - Imposto de Renda sobre Pessoa Física 2016 - Ano Calendário 2015. Fonte: Fernando Nogueira da Costa - “Avaliação da Distribuição da Renda Pessoal através das FIRPF 2016 - Ano Calendário 2015”. De acordo com apresentado em: <<http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/VINTE-ANOS-DE-ECONOMIA-2017-2017-comprimido-1.pdf>>, consultado em outubro de 2018.

Imagem 1: Simulação financiamento de compra de imóvel residencial, custo de R\$ 170 mil, 46M2 e uma vaga de estacionamento. Empreendimento localizado a 40km do centro do Município de São Paulo, deslocamento casa-centro: 2:20 horas em transporte público. Foram utilizadas as condições de financiamento apresentadas pela Caixa Econômica Federal. Elaboração: Francisco Rérisson Carvalho Correia Máximo e João Pedro de Oliveira Campos Volpato. Ano referência: 2018.

Tabela 2: Financiamento do Desenvolvimento Urbano: Programas Finalísticos implementados pelo Governo Federal organizados por eixos temáticos (2000-2016). Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal. Elaboração nossa.

Tabela 3: Financiamento do Desenvolvimento Urbano: Dimensão do gasto executado por meio do Orçamento Geral da União (2000-2016). Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal. Elaboração nossa.

Gráfico 1: Financiamento do Desenvolvimento Urbano: Dimensão do gasto executado por meio do Orçamento Geral da União (2000-2016). Fonte: Sistema Integrado de

Planejamento e Orçamento - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal. Elaboração nossa.

Tabela 4: Financiamento do Desenvolvimento Urbano: Comportamento do gasto executado por meio do Orçamento Geral da União (2001-2016). Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal; Secretaria do Tesouro Nacional - Ministério da Fazenda do Governo Federal; Banco Central do Brasil; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Elaboração nossa.

Gráfico 2: Financiamento do Desenvolvimento Urbano: Comportamento do gasto executado por meio do Orçamento Geral da União (2001-2016). Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal; Secretaria do Tesouro Nacional - Ministério da Fazenda do Governo Federal; Banco Central do Brasil; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Elaboração nossa.

Tabela 5: Financiamento do Desenvolvimento Urbano: Proposta do gasto executado por meio do Orçamento Geral da União (2000-2016), organizado por Programa Finalístico (valores apresentados em milhões de reais). Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal. Elaboração nossa.

Gráficos 3A e 3B: Financiamento do Desenvolvimento Urbano: Proposta do gasto executado por meio do Orçamento Geral da União (2000-2016), organizado por Programa Finalístico (valores apresentados em milhões de reais). Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal. Elaboração nossa.

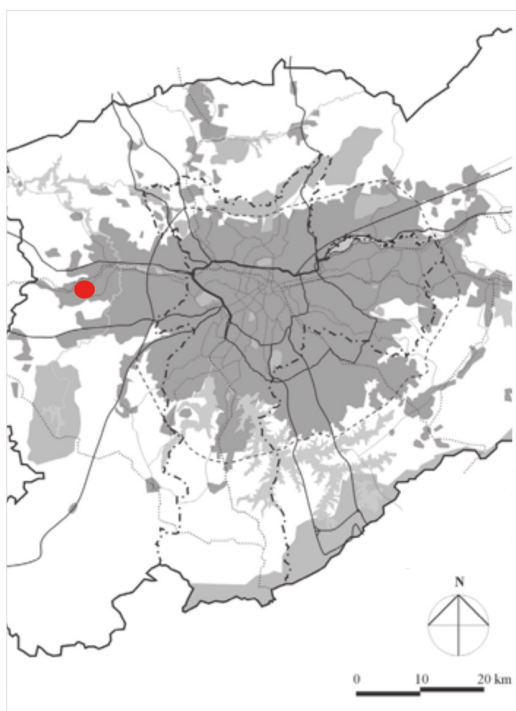
Tabela 6: Financiamento do Desenvolvimento Urbano: Papel do gasto executado por meio do Orçamento Geral da União (2000-2016), organizado por Ação (valores apresentados em milhões de reais). Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal. Elaboração nossa.

Gráficos 4A e 4B: Financiamento do Desenvolvimento Urbano: Papel do gasto executado por meio do Orçamento Geral da União (2000-2016), organizado por Ação (valores apresentados em milhões de reais). Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal. Elaboração nossa.



Faixa Salário Mínimo Mensal	Declarantes		
	Quantidade	%	% Acumulado
Até 1	3.111.305	11,3%	11,3%
Mais de 1 a 2	1.795.445	6,5%	17,8%
Mais de 2 a 3	4.022.884	14,6%	32,4%
Mais de 3 a 5	7.455.407	27,1%	59,5%
Mais de 5 a 10	6.830.334	24,8%	84,3%
Mais de 10 a 15	2.031.403	7,6%	91,9%
Mais de 15 a 30	1.635.364	5,9%	97,8%
Mais de 30 a 60	522.531	1,9%	99,7%
Mais de 60 a 80	52.151	0,19%	99,7%
Mais de 80 a 160	42.709	0,16%	99,7%
Mais de 160 a 240	8.506	0,03%	99,7%
Mais de 240	10.805	0,04%	99,7%
Total	27.518.844	100,0%	100,0%

Acima: **Tabela 1.**



Renda Mensal Familiar	Condições Financiamento				
	Entrada	Subsídio	Mensalidades Iniciais	Mensalidades Finais	Juros
1 Salário Mínimo	Renda Insuficiente para Contratação de Financiamento				
1,5 Salário Mínimo	R\$ 92.227,65	R\$ 20.300,00	R\$ 418,13	R\$ 160,32	5,11%
2 Salários Mínimos	R\$ 73.929,27	R\$ 18.342,00	R\$ 561,13	R\$ 216,82	5,11%
3 Salários Mínimos	R\$ 54.431,11	R\$ 3.913,00	R\$ 847,16	R\$ 311,58	5,64%
6 Salários Mínimos	R\$ 34.000,00	0	R\$ 1.298,96	R\$ 405,19	7,93%

Acima: **Imagem 1.**



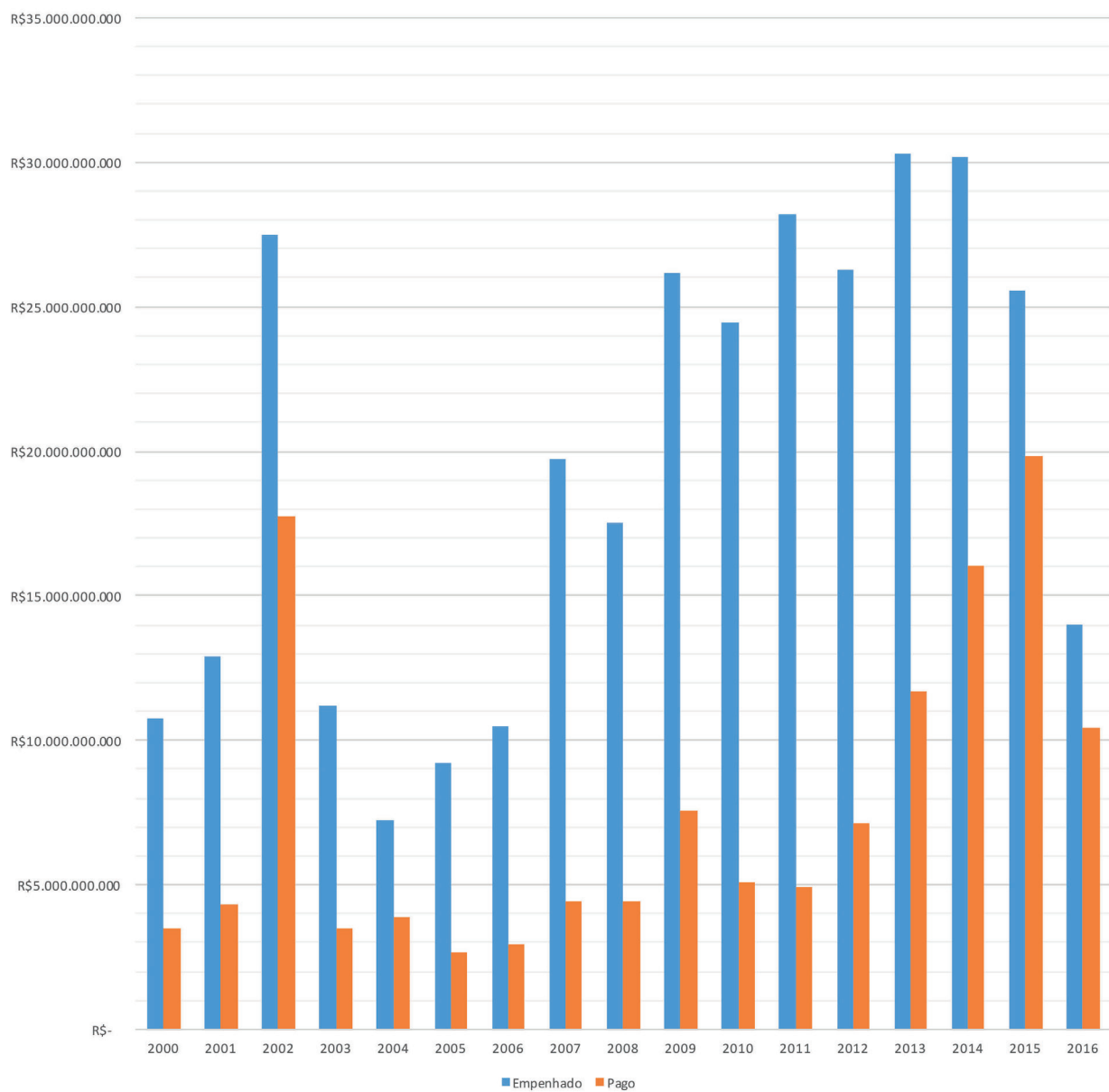
PROGRAMA	EIXO DESENVOLVIMENTO URBANO	
0119 - Saneamento Básico	Saneamento Ambiental	
0121 - Nosso Bairro	Habitação	Saneamento Ambiental
0122 - Saneamento Ambiental Urbano	Saneamento Ambiental	
0122 - Saneamento É Vida	Saneamento Ambiental	
0122 - Serviços Urbanos de Água e Esgoto	Saneamento Ambiental	
0128 - Morar Melhor	Habitação	
0138 - Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Destinação de Terras Públicas / Regulamentação	Planejamento e Gestão Pública	Habitação
0222 - Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros	Mobilidade Urbana	
0222 - Trilhos Urbanos	Mobilidade Urbana	
0225 - Gestão da Política de Transportes	Planejamento e Gestão Pública	
0231 - Corredor Transmetropolitano	Mobilidade Urbana	
0272 - Qualidade do Serviço de Energia Elétrica	Energia Elétrica	
0273 - Energia Cidadã	Energia Elétrica	
0273 - Energia das Pequenas Comunidades	Energia Elétrica	
0273 - Luz para Todos	Energia Elétrica	
0274 - Abastecimento de Energia Elétrica	Energia Elétrica	
0310 - Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano	Planejamento e Gestão Pública	
0311 - Gestão Urbana e Metropolitana	Planejamento e Gestão Pública	
0312 - Reestruturação de Regiões Metropolitanas	Saneamento Ambiental	
0394 - Pbqp - Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade	Habitação	
0495 - Proágua - Gestão	Saneamento Ambiental	
0497 - Águas do Brasil	Saneamento Ambiental	
0499 - Parques do Brasil	Espaço Público	
0515 - Proágua - Infra-estrutura	Saneamento Ambiental	
0516 - Brasil Joga Limpo	Saneamento Ambiental	
0516 - Viver Sem Contaminação	Saneamento Ambiental	
0778 - Desenvolvimento do Mercado de Valores Mobiliários	Habitação	
0794 - Gestão do Patrimônio Público / Gestão do Patrimônio Imobiliário da União	Planejamento e Gestão Pública	
0803 - Recursos para o Desenvolvimento	Infraestrutura Urbana	
0805 - Infra-estrutura Urbana	Infraestrutura Urbana	
0810 - Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat – Pbqp-habitat	Habitação	
0813 - Monumenta - Preservação do Patrimônio Histórico	Preservação do Patrimônio Histórico	
0904 - Operações Especiais: Outras Transferências	Mobilidade Urbana	
0909 - Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	Mobilidade Urbana	Infraestrutura Urbana
0911 - Operações Especiais - Remuneração de Agentes Financeiros	Planejamento e Gestão Pública	
1078 - Nacional de Acessibilidade	Mobilidade Urbana	
1107 - Probacias - Conservação de Bacias Hidrográficas	Saneamento Ambiental	
1128 - Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários	Habitação	
1136 - Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana	Planejamento e Gestão Pública	
1137 - Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais	Espaço Público	
1138 - Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial	Saneamento Ambiental	
1295 - Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros	Mobilidade Urbana	
2033 - Energia Elétrica	Energia Elétrica	
2048 - Mobilidade Urbana e Trânsito	Mobilidade Urbana	
2049 - Moradia Digna	Habitação	
2054 - Planejamento Urbano	Planejamento e Gestão Pública	
2067 - Resíduos Sólidos	Saneamento Ambiental	
2068 - Saneamento Básico	Saneamento Ambiental	
2116 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério das Cidades	Planejamento e Gestão Pública	
6001 - Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios	Infraestrutura Urbana	
6001 - Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte	Infraestrutura Urbana	
6002 - Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Médio e Grande Porte	Infraestrutura Urbana	
6035 - Infra-estrutura de Transportes	Mobilidade Urbana	
8007 - Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos	Saneamento Ambiental	
8035 - Infra-estrutura em Transportes	Mobilidade Urbana	
9989 - Mobilidade Urbana	Mobilidade Urbana	
9989 - Transporte Rodoviário Urbano	Mobilidade Urbana	
9991 - Carta de Crédito	Habitação	
9991 - Habitação de Interesse Social	Habitação	

Acima: **Tabela 2.**



	Valor Empenhado	Valor Pago
2000	R\$10.779.176.967	R\$3.501.523.731
2001	R\$12.921.782.297	R\$4.309.949.207
2002	R\$27.481.824.885	R\$17.765.412.162
2003	R\$11.178.170.881	R\$3.516.062.401
2004	R\$7.241.046.722	R\$3.896.014.696
2005	R\$9.241.341.435	R\$2.661.048.588
2006	R\$10.470.444.770	R\$2.926.140.706
2007	R\$19.699.967.272	R\$4.422.898.496
2008	R\$17.508.831.735	R\$4.431.239.663
2009	R\$26.183.167.997	R\$7.550.873.050
2010	R\$24.459.925.521	R\$5.087.671.761
2011	R\$28.173.082.427	R\$4.929.380.516
2012	R\$26.254.584.931	R\$7.134.323.239
2013	R\$30.301.526.784	R\$11.718.686.787
2014	R\$30.192.725.836	R\$16.066.942.576
2015	R\$25.574.023.173	R\$19.835.984.040
2016	R\$13.999.045.624	R\$10.441.127.929

Acima: **Tabela 3.**

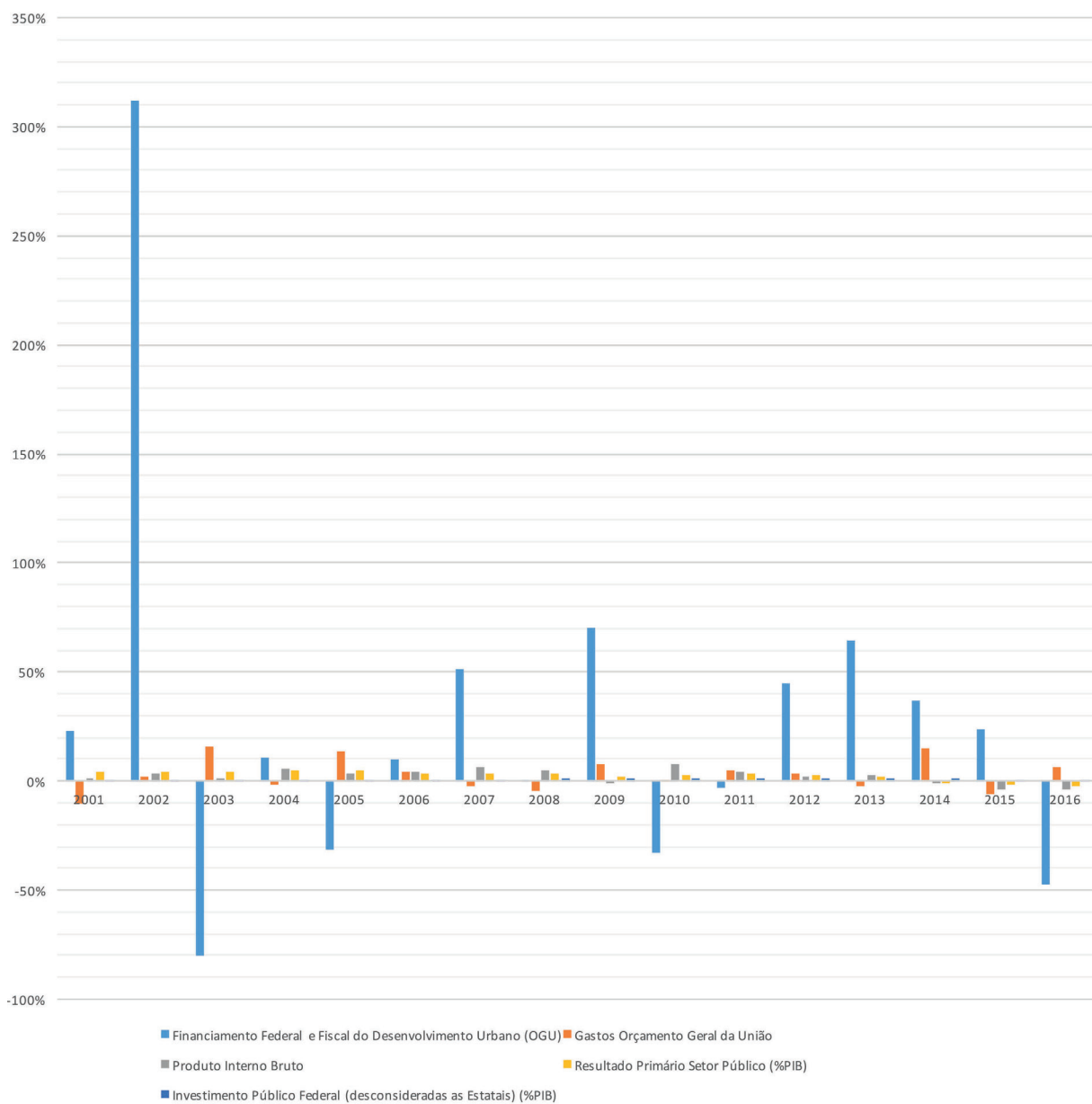


Acima: **Gráfico 1.**

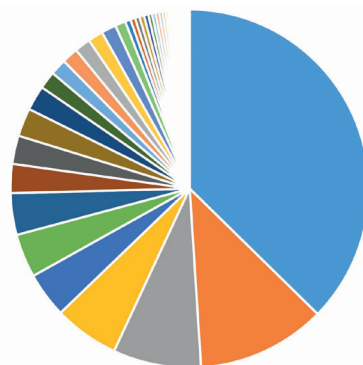
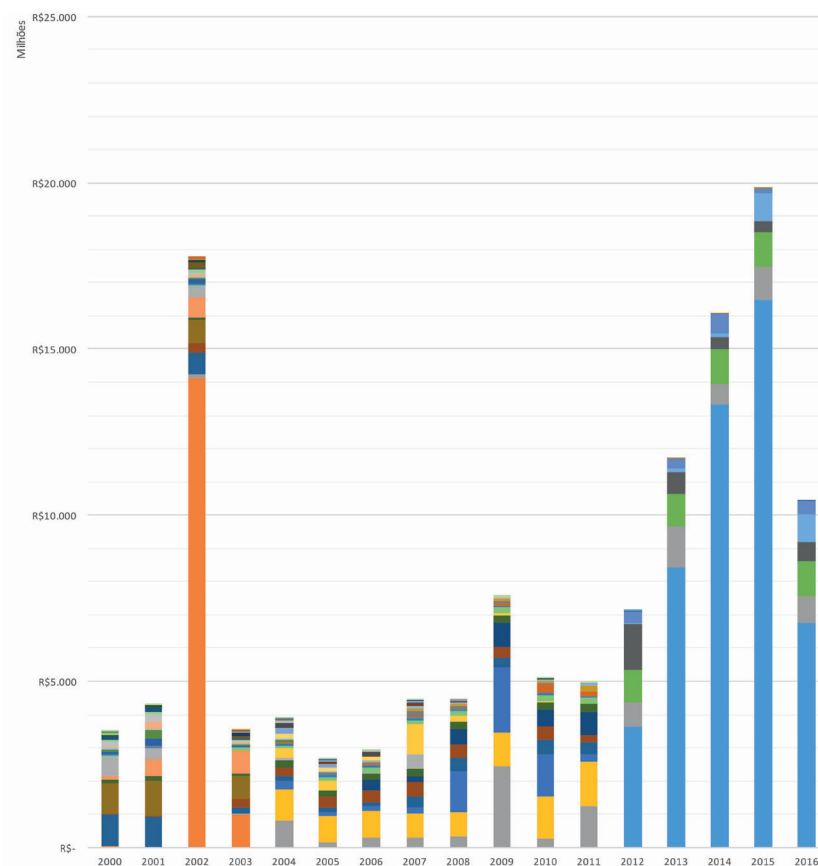


	Financiamento Federal e Fiscal do Desenvolvimento Urbano (OGU)	Gastos Orçamento Geral da União	Produto Interno Bruto	Resultado Primário Setor Público (%PIB)	Investimento Público Federal (desconsideradas as Estatais) (%PIB)
2001	⇒ 23,1%	↓ -10,0%	⇒	↑ 1,3%	⇒ 3,8%
2002	↑ 312,2%	⇒ 2,2%	⇒	↑ 3,1%	⇒ 3,9%
2003	↓ -80,2%	↑ 15,9%	⇒	↑ 1,2%	↓ 0,3%
2004	⇒ 10,8%	⇒ -1,9%	↑	↑ 5,7%	⇒ 4,6%
2005	↓ -31,7%	↑ 13,5%	⇒	↑ 3,1%	⇒ 4,8%
2006	⇒ 10,0%	⇒ 3,9%	⇒	⇒ 4,0%	⇒ 3,2%
2007	↑ 51,2%	⇒ -2,1%	↑	⇒ 6,0%	⇒ 3,3%
2008	⇒ 0,2%	⇒ -4,6%	⇒	↑ 5,0%	⇒ 3,4%
2009	↑ 70,4%	⇒ 7,6%	⇒	⇒ -0,2%	⇒ 2,0%
2010	↓ -32,6%	⇒ 0,2%	↑	⇒ 7,5%	↑ 2,8%
2011	⇒ -3,1%	⇒ 4,6%	⇒	⇒ 4,0%	⇒ 3,1%
2012	⇒ 44,7%	⇒ 3,4%	⇒	⇒ 1,9%	⇒ 2,4%
2013	↑ 64,3%	⇒ -2,1%	⇒	⇒ 3,0%	⇒ 1,7%
2014	⇒ 37,1%	↑ 14,8%	⇒	⇒ -0,5%	⇒ -0,6%
2015	⇒ 23,5%	↓ -5,9%	↓	↓ -3,5%	⇒ -2,0%
2016	↓ -47,4%	⇒ 6,0%	↓	↓ -3,5%	⇒ -2,5%

Acima: Tabela 4.



Acima: **Gráfico 2.**



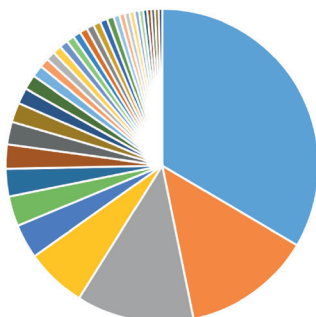
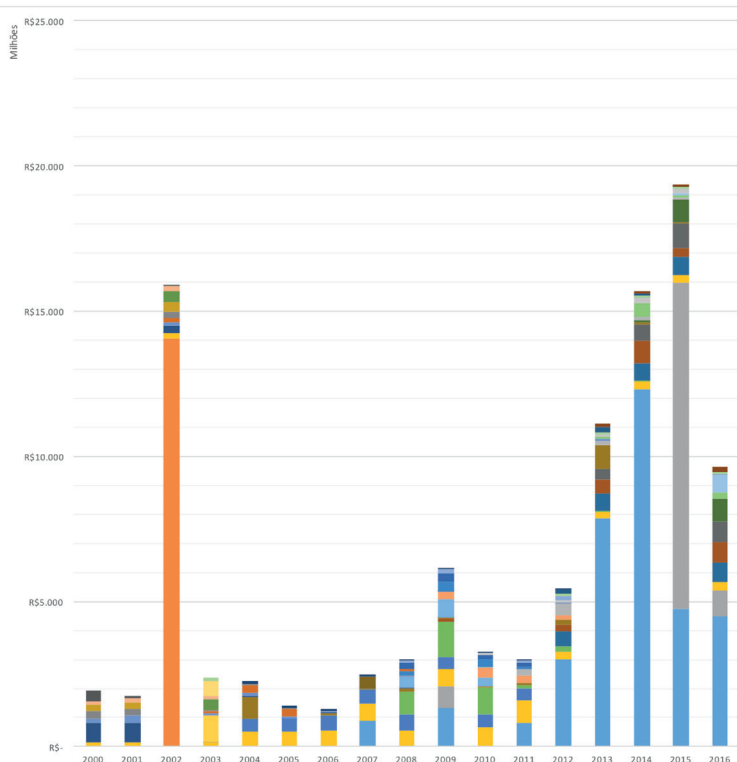
- 2049 - Moradia Digna
- 0274 - Abastecimento de Energia Elétrica
- 0909 - Operações Especiais: Outros Encargos Especiais
- 1295 - Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros
- 1128 - Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários
- 2116 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério das Cidades
- 0515 - Proágua - Infra-estrutura
- 0225 - Gestão da Política de Transportes
- 2068 - Saneamento Básico
- 0222 - Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros
- 0122 - Serviços Urbanos de Água e Esgoto
- 0272 - Qualidade do Serviço de Energia Elétrica
- 2033 - Energia Elétrica
- 0803 - Recursos para o Desenvolvimento
- 0231 - Corredor Transmetropolitano
- 9991 - Habitação de Interesse Social
- 2048 - Mobilidade Urbana e Trânsito
- 0778 - Desenvolvimento do Mercado de Valores Mobiliários
- 0138 - Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Destinação de Terras Públicas / Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária
- 1138 - Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial

Acima: Gráficos 3A e 3B.



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL																								
004F - Integração de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR / Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	880,00	RS	-	RS	1.346,50	RS	-	RS	823,42	RS	3.025,00	RS	7.852,32	RS	12.323,26	RS	4.754,53	RS	4.474,30	RS	35.469,36												
0358 - Financiamento ao BNDES para atendimento de ações voltadas ao Setor Elétrico (MP Nº 55, de 2002)	RS	-	RS	-	RS	14.082,56	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	14.082,56										
00CW - Subvenção Econômica destinada à implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (MP 459, de 2009) / 00CW - Subvenção Econômica Destinada à Implementação de Projeto de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 2009)	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	11.223,08	RS	918,52	RS	12.857,10						
2843 - Manutenção e Operação dos Sistemas de Transporte Ferroviário de Passageiros / 2843 - Funcionamento dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros	RS	139,98	RS	137,27	RS	168,85	RS	133,90	RS	501,64	RS	511,93	RS	571,05	RS	586,94	RS	586,94	RS	548,32	RS	605,50	RS	669,35	RS	753,69	RS	265,73	RS	249,73	RS	266,27	RS	251,01	RS	263,71	RS	6.626,86				
2272 - Gestão e Administração do Programa 1053 - Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	446,38	RS	456,76	RS	510,79	RS	509,67	RS	-	RS	-	RS	552,74	RS	418,29	RS	438,35	RS	407,15	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	3.740,13				
2077 - Pagamento de Pessoal Ativo da União / 2077 - Pessoal Ativo da União	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	796,36	RS	1.197,14	RS	940,67	RS	145,35	RS	156,20	RS	22,15	RS	10,95	RS	-	RS	27,86	RS	3.296,68		
00CX - Subvenção Econômica destinada à implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (MP 459, de 2009) / 00CX - Subvenção Econômica Destinada à Implementação de Projeto de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 11.977, de 2009)	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	119,25	RS	-	RS	-	RS	220,62	RS	469,61	RS	796,73	RS	300,44	RS	727,37	RS	2.634,01				
00MU - Participação da União no Capital da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Aporte de Capital nas Sociedades de Propósito Específico (SPE)	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	378,00	RS	548,55	RS	845,39	RS	709,02	RS	2.480,96						
0023 - Cobertura do Resíduo Resultante de Contratos Firmados com o Sistema Financeiro da Habitação	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	747,92	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	51,41	RS	19,45	RS	101,32	RS	29,74	RS	44,55	RS	64,46	RS	158,10	RS	800,15	RS	83,14	RS	47,76	RS	2.148,01
1851 - Construção e Recuperação de Obras de Infraestrutura Hídrica	RS	689,04	RS	664,28	RS	258,01	RS	0,30	RS	31,50	RS	1,86	RS	46,82	RS	5,83	RS	30,75	RS	2,98	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	1.731,35		
00NY - Transferência de Recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético (Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002)	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	1.607,74		
1055 - Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico ou Municípios com mais de 150 mil Habitantes	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	381,10	RS	626,53	RS	289,52	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	1.297,15		
7144 - Expansão e Melhoria da Malha Metropolitana do Sistema de Trens Urbanos de Porto Alegre - RS	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	12,79	RS	273,03	RS	336,40	RS	250,09	RS	155,06	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	1.027,37		
100E - Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios de até 50.000 Habitantes, Exclusivos de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIIE)	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	2,59	RS	21,66	RS	218,83	RS	426,76	RS	149,46	RS	96,79	RS	83,49	RS	-	RS	999,59				
0874 - Financiamento no âmbito do Programa Emergencial de Apoio às Concessionárias de Serviços Públicos de Distribuição de Energia Elétrica (MP nº 127, de 2003)	RS	-	RS	-	RS	956,65	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	956,65				
5754 - Implantação do Sistema de Trens Urbanos de Recife / 5754 - Implantação do Sistema de Trens Urbanos de Recife - PE / 5754 - Implantação do Trecho Cajueiro Seco-Tip-Timb do Sistema de Trens Urbanos de Recife - PE / 5754 - Implantação do Trecho Tip-Timb e Modernização do Trecho Rodoviária-Recife-Cabo do Sistema de Trens Urbanos de Recife - PE / 5754 - Implantação do Trecho Rodoviária-Camaragibe e Modernização dos Trechos Recife - Jaboatão, Cocorral - Rodoviária e Recife - Cabo do Sistema de Trens Urbanos de Recife - PE	RS	132,48	RS	260,54	RS	119,73	RS	68,58	RS	109,99	RS	49,37	RS	46,68	RS	8,09	RS	6,89	RS	3,73	RS	3,24	RS	0,61	RS	9,40	RS	88,00	RS	2,92	RS	-	RS	-	RS	0,03	RS	910,28				
1055 - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	866,85		
100R - Apoio a Sistemas de Esgotamento Sanitário em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, Municípios com mais de 50 mil Habitantes ou Integrantes de Consórcios Públicos com mais de 150 mil Habitantes	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	173,98	RS	323,80	RS	275,26	RS	64,51	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	837,55		
0703 - Subsidio à Habitação de Interesse Social (MP nº 2.212, de 2002) / 0703 - Subsidio à Habitação de Interesse Social (MP nº 200, de 2004) / 0703 - Subsidio à Habitação de Interesse Social (Lei nº 10.998, de 2004)	RS	-	RS	-	RS	160,93	RS	65,14	RS	256,61	RS	268,24	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	79,79	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	830,71		
5319 - Construção do Sistema de Trens Urbanos de Fortaleza / 5319 - Construção do Sistema de Trens Urbanos de Fortaleza - CE / 5319 - Implantação do Trecho Sul do Sistema de Trens Urbanos de Fortaleza CE / 5319 - Implantação do Trecho Sul Vila das Flores João Felipe do Sistema de Trens Urbanos de Fortaleza	RS	242,34	RS	231,14	RS	211,54	RS	18,19	RS	72,36	RS	47,25	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	822,83		
5350 - BR-281/116/19 - Construção do Rodamnel	RS	238,00	RS	238,50	RS	330,82	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	797,32		
105C - Apoio a Sistemas de Abastecimento de Água em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, Municípios com mais de 50 mil Habitantes ou Integrantes de Consórcios Públicos com mais de 150 mil Habitantes	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	195,21	RS	300,17	RS	137,21	RS	154,31	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	786,90		
0544 - Integração de Cotas da Associação Internacional de Desenvolvimento - AID	RS	-	RS	-	RS	383,14	RS	374,81	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	757,95		
00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS (Lei nº 11.977, de 2009)	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	644,44		
2843 - Manutenção e Operação dos Sistemas de Transporte Ferroviário de Passageiros	RS	139,98	RS	137,27	RS	168,85	RS	133,90	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	580,00		
00E4 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei nº 11.977, de 2009)	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	551,39		
2025 - Remuneração de Pessoal Ativo da União e Encargos Sociais	RS	-	RS	-	RS	-	RS	522,98	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	522,98		
1055 - Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	68,59	RS	141,04	RS	9,59	RS	66,47	RS	166,41	RS	12,04	RS	8,37	RS	1,70	RS	8,29	RS	482,49		
2000 - Administração da Unidade	RS	-	RS	-	RS	84,24	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	472,92		
108M - Implantação, Ampliação ou Melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios das Bacias do São Francisco e Paraíba / 108M - Implantação, Ampliação ou Melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios das Bacias do São Francisco, do Paraíba, do Itapicuru e do Merimim	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	433,25		
2077 - Apoio ao Fortalecimento Institucional do Sistema Nacional de Trânsito	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	428,57		
5743 - Duplicação de Trechos Rodoviários no Corredor Transmetropolitano	RS	337,85	RS	61,53	RS	16,72	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	416,11		
008Y - Apoio à Construção do Rodamnel - Trecho Sul - Na Estado de São Paulo	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	408,32		
2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes	RS	-	RS	-	RS	-	RS	99,78	RS	74,61	RS	70,74	RS	58,97	RS	17,10	RS	15,69	RS	15,36	RS	15,40	RS	14,36	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	-	RS	382,02		

Acima: Tabela 6.



- 00AF - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR / Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR
- 0358 - Financiamento ao BNDES para atendimento de ações voltadas ao Setor Elétrico (MP No 59, de 2002)
- 00CW - Subvenção Econômica destinada à implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (MP 459, de 2009) / 00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 2009)
- 2843 - Manutenção e Operação dos Sistemas de Transporte Ferroviário de Passageiros / 2843 - Funcionamento dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros
- 2272 - Gestão e Administração do Programa
- 1053 - Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários
- 20TP - Pagamento de Pessoal Ativo da União / 20TP - Pessoal Ativo da União
- 00CX - Subvenção Econômica destinada à implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (MP 459, de 2009) / 00CX - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 11.977, de 2009)
- 00MU - Participação da União no Capital da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Aporte de Capital nas Sociedades de Propósito Específico (SPE)
- 0023 - Cobertura do Resíduo Resultante de Contratos Firmados com o Sistema Financeiro da Habitação
- 1851 - Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica
- 00NY - Transferência de Recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético (Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002)
- 1055 - Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de

Acima: Gráficos 4A e 4B.