



# **PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E FINANÇAS CONTEMPORÂNEAS: O PAPEL DO FUNDO PÚBLICO**

**Luciana de Oliveira Royer (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da  
Universidade de São Paulo)**

**Ursula Dias Peres (Escola de Artes, Ciências e Humanidades da  
Universidade de São Paulo)**

## **RESUMO**

A presente Sessão Livre busca ampliar o diálogo construído no âmbito do grupo de pesquisa CNPq “Produção do Espaço Urbano e Finanças Contemporâneas: o papel do fundo público”, coordenado pelas professoras doutoras Luciana de Oliveira Royer e Ursula Dias Peres, inscritas nos Programas de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Gestão de Políticas Públicas, respectivamente. Ambos os Programas de Pós-Graduação são abrigados pela Universidade de São Paulo. Ainda, convidamos pesquisadores e administradores públicos envolvidos com o tema.

As pesquisas buscam compreender a produção do espaço urbano brasileiro e o financiamento da infraestrutura urbana (habitação, saneamento ambiental e transporte urbano) a partir dos processos históricos dos fluxos de riqueza na economia mundial, e suas relações com a estrutura política, social e institucional do Brasil. Da mesma forma, apontar as recentes tendências de mudança nos fundings que vem dando sustentação à execução dessas políticas desde final dos anos 60.

A partir disso, e coletivamente, propomos analisar criticamente aspectos das finanças públicas, com foco em sua possibilidade de constituir políticas voltadas a infraestruturas urbanas, ao longo de diversos recortes históricos desde 1999 até a atualidade. Temos por objetivo (i) melhor compreender o funcionamento da estrutura política, social e institucional dos entes federativos envolvidos, como a participação do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), e da Caixa Econômica Federal como agente operador e financeiro; (ii) analisar a utilização de fundos parafiscais para a estruturação urbana, a exemplo do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), além de SBPE e FAT; (iii) analisar os recursos de origem fiscal, a exemplo do Orçamento Geral da União e tesouros do Estado de São Paulo e municípios da Região Metropolitana de São Paulo, organizados por leis orçamentárias.

O debate se mostra fundamental porque os recursos dos chamados fundos parafiscais (SBPE, FGTS, FAT), bem como os recursos de origem fiscal (OGU e tesouros estaduais e municipais),



historicamente têm estruturado as cidades brasileiras, sendo responsáveis por importantes investimentos em infraestrutura. Assim, devem ocupar um papel na análise e pesquisas sobre o tema da produção do espaço urbano no Brasil. E o debate sobre o financiamento da infraestrutura urbana e habitacional, sempre sob a perspectiva da universalização dos direitos em um país com a desigualdade estrutural como o Brasil, é um dos pontos cruciais para a estruturação, implementação e a gestão de políticas públicas urbanas e habitacionais.

Para o debate na Sessão Livre buscamos especificamente a consolidação e ampliação de rede transdisciplinar e nacional interessada na intersecção entre a produção do espaço urbano e as finanças contemporâneas, com atenção especial aos significados construídos em torno do fundo público brasileiro. Para tal, propomos palestras e debate enunciados por pesquisadores e profissionais do campo dos estudos urbanos e regionais, mas também da administração pública.

Ao fim de apresentações propostas, buscamos avançar sobre os principais desafios e possibilidades em torno da pesquisa e promoção efetiva do financiamento público da infraestrutura urbana e habitacional no país. Ao fim, e durante o debate de encerramento, apontaremos para possibilidades para as agendas de pesquisa.

## O financiamento de infraestruturas habitacionais e de saneamento ambiental por meio de recursos parafiscais

Luciana de Oliveira Royer (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – Palestrante e Mediadora)

Considerando a histórica vinculação de poupanças compulsórias e voluntárias e de agentes financeiros ao financiamento urbano e habitacional no país, apresentamos estudos acerca da (i) alocação dos recursos financeiros na contratação de empreendimentos habitacionais no município de São Paulo, especificamente aqueles provenientes da Caixa Econômica Federal, agente operador e financeiro do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); (ii) alocação dos recursos financeiros na contratação de empreendimentos de saneamento básico na metrópole de São Paulo, especificamente aqueles provenientes da Caixa e Banco Nacional de Desenvolvimento. Os resultados são frutos das pesquisas de Iniciação Científica desenvolvidas por Thaís Cshunderlick e Patrick Lima, coordenadas por mim e financiadas pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. Ao fim, debatemos a permanência dos fundos parafiscais enquanto uma das principais fontes de recursos para o financiamento habitacional e urbano no país, com fundamentais significados econômicos e sociais à produção do espaço urbano brasileiro. Também apresentaremos reflexões acerca dos desafios práticos e teóricos identificados ao longo de processo de pesquisa.

## Participação no orçamento e conflito distributivo: a disputa por investimentos habitacionais no município de São Paulo pós-2000

Ursula Dias Peres (Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo)

O orçamento público é uma arena de negociação política. Representando importante instrumento de gestão das políticas públicas, o orçamento também se constitui como espaço de



disputa pela divisão de recursos limitados, principalmente se considerarmos investimentos. Durante a gestão de Haddad à frente da Prefeitura de São Paulo, o processo de participação e conflito ganhou novos contornos, a partir de desenho específico para o Programa de Metas, e da criação do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento. Integrando a abordagem institucional à economia política do orçamento público, buscamos apontar reflexões sobre a disputa orçamentária e as dificuldades para definir investimentos em áreas como a habitação. Destacamos a existência de um movimento recente e contraditório nas finanças municipais, sendo perceptível a intensificação da prática participativa institucional para discussão de políticas públicas sistematizadas federativamente e, ao mesmo tempo, a existência de novos limites (i). à inserção de diferentes políticas, como a habitacional, ainda não sistematizadas no processo orçamentário, (ii). à construção de uma arena coletiva para participação e negociação do conflito distributivo.

## O financiamento do desenvolvimento urbano brasileiro e o papel do Orçamento Geral da União

Giusepe Filocomo (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo)

A ação estatal com vistas ao desenvolvimento urbano, em especial habitação, saneamento ambiental e transporte urbano, é fundamental ao atendimento das necessidades dos mais pobres. E a riqueza pública é condição à redução das desigualdades e precariedades via ação estatal. Neste sentido, debater o desenvolvimento urbano a partir da perspectiva do financiamento público contribui ao desvelamento dos limites e possibilidades à dissolução de desigualdades e precariedades nas cidades do país. A respeito da riqueza pública e gasto social, apresentamos o estudo da execução do Orçamento Geral da União para o período de 2000 a 2016, abarcando universo representativo do gasto social federal com vistas ao desenvolvimento urbano em nossa história recente. Objetivamos identificar os principais mecanismos de financiamento do desenvolvimento urbano via recursos não onerosos federais, com atenção aos entraves e constrangimentos relativos ao tema. Para tal, será necessário vincular-nos ao debate sobre organização territorial do poder, federalismo fiscal, capacidades administrativas e institucionais, gasto público, processo orçamentário e política fiscal, processo decisório e governança urbana, e desenvolvimento urbano.

## Estrutura política e institucional do planejamento e da gestão urbana federal e brasileira

Alessandra d'Avila Vieira (Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades, Governo Federal)

A significativa heterogeneidade e expressivas desigualdades espaciais, sociais, econômicas, políticas e administrativas entre os entes subnacionais são elementos centrais à compreensão, desenho, implementação e execução de políticas públicas, com implicações sobre o financiamento do desenvolvimento urbano brasileiro. Neste sentido, é proposta apresentação crítica e técnica acerca das estruturas política e institucional do planejamento e gestão urbana federal. Ainda, o debate estará ancorado no estudo de comportamento recente de execução de Orçamento Geral da União e de recursos de financiamento, tal como no papel de agências financeiras e operadoras no país. Ao fim, a apresentação visa subsidiar o debate acerca limites e possibilidades em torno do financiamento público do desenvolvimento urbano brasileiro.



## Instrumentos explorados e inexplorados para o financiamento do desenvolvimento urbano em nível municipal e metropolitano

Ana Paula Bruno (Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano, Ministério das Cidades, Governo Federal)

O financiamento do desenvolvimento urbano é uma questão sobre a qual precisamos nos deter, para compreender as lógicas e o quadro apresentado pela Constituição de 1988, mas também para reconhecer as implicações de modelo assumido pelo Governo Federal desde 2003, por meio de políticas e programas estruturados no âmbito do Ministério das Cidades. É seguro dizer que a escolha baseada na transferência de recursos da União (obra a obra) foi em detrimento - não necessariamente por oposição, mas certamente por ausência - de fortalecimento de mecanismos de geração de recursos a nível local, quer seja pela aplicação de instrumentos tributários clássicos e pelo incentivo à efetivação de instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade, quer seja pela exploração de modelos alternativos. Dentre as miradas possíveis para o tema do financiamento do desenvolvimento urbano, propomos o olhar sobre recursos disponíveis a nível municipal e metropolitano, sobretudo aqueles ainda não suficientemente explorados. O que se pretende é ensaiar possibilidades sobre fontes e formas alternativas, mesmo quando assentadas em instrumentos clássicos.