

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO
DE CIDADES
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE
CIDADES

Elias José de Almeida

O PAPEL DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL NA INFRAESTRUTURA
URBANA DO NOROESTE FLUMINENSE

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ.
Setembro de 2015

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO
DE CIDADES
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE
CIDADES

Elias José de Almeida

O PAPEL DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL NA INFRAESTRUTURA
URBANA DO NOROESTE FLUMINENSE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade
Cândido Mendes- Campos/RJ, para obtenção do grau de
MESTRE EM PLANEJAMENTO E GESTÃO DE CIDADES.

Orientador: Prof. Rodrigo Anido Lira, DSc.

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
Setembro de 2015

FICHA CATALOGRÁFICA

A477p Almeida, Elais José de.

O papel da Caixa Econômica Federal na infraestrutura urbana do Noroeste Fluminense/ Elais José de Almeida. – 2016.

99 f.; il.

Orientador: Rodrigo Anido Lira.

Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades – Universidade Candido Mendes – Campos. Campos dos Goytacazes, RJ, 2015.

Bibliografia: f. 87 - 95.

1. Comunicação empresarial – empresas petrolíferas. 2. Língua portuguesa – estudo e ensino. 3. Ensino profissionalizante – formação profissional. Universidade Candido Mendes – Campos. II. Título.

CDU: 336.722:3332.146.2 (1-21)(815.3)

ELIAS JOSÉ DE ALMEIDA

O PAPEL DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL NA INFRAESTRUTURA
URBANA DO NOROESTE FLUMINENSE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade
Cândido Mendes- Campos/RJ, para obtenção do grau de
MESTRE EM PLANEJAMENTO E GESTÃO DE CIDADES.

Aprovada em: 29 de setembro de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Rodrigo Anido Lira, DSc. - Orientador
Universidade Candido Mendes

Prof. Fabrício Barbosa Maciel, DSc.
Universidade Candido Mendes

Prof. Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda, DSc.
Universidade Estadual do Norte Fluminense

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ.
2015

Aos meus pais Irene Coimbra de Almeida (*in memoriam*) e João Fonseca de Almeida, por terem construído em mim um homem íntegro e honesto.

À minha esposa Josilane e aos meus filhos: Gabriel e Mirely, pelo tempo “roubado” da atenção que sempre mereceram.

Vocês foram essenciais para essa conquista!
Muito obrigado!

AGRADECIMENTOS

Há tantos que deveriam constar nesta lista que nem sei como iniciá-la.

Primeiramente agradeço a Deus que insiste em acompanhar meu destino com sua misericórdia infinita.

A todos os meus familiares que me apoiaram nesse projeto, em especial à prima Clotildes Almeida que não mediu esforços para demonstrar sua maestria e compartilhar seus intensos conhecimentos.

A todos os professores da UCAM que intermediaram as discussões na busca do conhecimento, com uma especial atenção para meu orientador e Mestre, o Dr. Rodrigo Lira pela didática e paciência que lhe são peculiares.

Um agradecimento especial aos colegas de trabalho: Francelino, Gumerindo e Hugo, por suprirem minhas ausências com a dedicação de sempre.

Aos colegas da GIDUR e GIGOV pela colaboração que enriqueceu nosso trabalho, principalmente à minha coorientadora (pela Caixa) Elisa Yoshie.

Aos amigos e colegas de turma que contribuíram para alcançar essa vitória.

Partimos do pressuposto de que o plano urbano deve ser a expressão democrática da sociedade, se se pretende combater a Desigualdade.

Ermínia Maricato

RESUMO

O PAPEL DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL NA INFRAESTRUTURA URBANA DO NOROESTE FLUMINENSE

A nova política urbana definida pela Constituição Federal de 1988 trouxe mais autonomia administrativa e política aos municípios brasileiros, mas, ao mesmo tempo, a maior parte dos recursos financeiros permaneceram em poder da União. Com isso, as cidades brasileiras passaram a depender das transferências intergovernamentais para a implementação de políticas públicas para a infraestrutura local. Esse quadro torna-se mais complexo para os municípios com arrecadação modesta, que é o caso da Região Noroeste Fluminense. Desta forma, o trabalho propõe o estudo da infraestrutura urbana e o papel da Caixa Econômica Federal junto aos programas de repasse financeiro do Governo Federal. A proposta inclui uma pesquisa de campo para análise dos dados dos Municípios de Bom Jesus do Itabapoana, Itaperuna, Miracema e Santo Antônio de Pádua e o fluxo de repasses da União. O critério de escolha da amostra levou em consideração o contingente populacional, valor do Produto Interno Bruto e quantidade de repasses. Além da análise documental, o trabalho foi complementado com entrevista qualitativa e semiestruturada dos agentes públicos municipais das cidades envolvidas com o objetivo de entender melhor a sistemática dos programas de repasses financeiros do Governo Federal e o papel na Caixa nesse processo e o quanto isso contribui para a infraestrutura urbana do Noroeste Fluminense.

PALAVRAS-CHAVE: Infraestrutura urbana. Caixa e Noroeste fluminense.

ABSTRACT

THE ECONÔMICA ROLE OF FEDERAL INFRASTRUCTURE URBAN NORTHWEST FLUMINENSE

The new urban policy defined by the Federal Constitution of 1988 brought more administrative and political autonomy to municipalities, but at the same time, most of the funds remained in the hands of the Union. With this, Brazilian cities have come to depend on intergovernmental transfers for the implementation of public policies for local infrastructure. This picture becomes more complex for municipalities with modest collection, which is the case of the Northwest Region Fluminense. Thus, the paper proposes the study of urban infrastructure and the role of the Federal Savings Bank together with the financial transfers from federal government programs. The proposal includes a field survey for data analysis of the municipalities of Bom Jesus do Itabapoana, Itaperuna, Miracema and St. Anthony of Padua and the Union transfers flow. The sample selection criteria took into account the populations, value Gross Domestic Product and amount of transfers. In addition to the documentary analysis, the work was complemented with qualitative and semi-structured interviews of the municipal officers of the towns involved in order to better understand the systematic of financial transfers from federal government programs and the role in case this process and how this contributes to the urban infrastructure of the Northwest Fluminense.

KEYWORDS: Urban infrastructure. Caixa and Northwest Fluminense.

LISTAS DE FIGURA E GRÁFICOS

Figura 1:	Parque Eólico Geribatu, em Santa Vitória do Palmar (RS)	49
Gráfico 1:	Destinação social da arrecadação das Loterias	25
Gráfico 2:	Demanda crescente por infraestrutura	42
Gráfico 3:	População urbana e rural do Noroeste Fluminense	62
Gráfico 4:	Convênios vigentes com municípios fluminenses	65
Gráfico 5:	Composição da carteira dos contratos PAC e NÃO PAC de toda a GIOGOV do Município de Campos dos Goytacazes	66
Gráfico 6:	Regularidade dos Municípios Fluminenses	67

LISTAS DE TABELAS

Tabela 1:	Pontos de atendimento da Caixa	31
Tabela 2:	Índice de cobertura antes e depois do Plano Nacional de Saneamento do Brasil (PLANASA: 1970 e 1991).	44
Tabela 3:	Distribuição da população da Região Noroeste Fluminense	62
Tabela 4:	Unidades de atendimento da Caixa no Noroeste Fluminense	69
Tabela 5:	Total de recursos repassados pelo Governo Federal para os Municípios Fluminenses	72
Tabela 6:	Contratos PAC (1)	73
Tabela 7:	Contratos PAC (2)	74
Tabela 8:	Fluxo OGU na área de infraestrutura	76
Tabela 9:	Contratos vigentes na área de educação e desporto	77

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH - Banco Nacional da Habitação
BRT - Bus Rapid Transit ou Transporte Rápido por Ônibus
CAUC - Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias
CEF – Caixa Econômica Federal
Cesbs – Companhias Estaduais de Saneamento Básico
CMN – Conselho Monetário Nacional
CNM – Conferência Nacional dos Municípios
CONCIDADES – Conselho Nacional das Cidades
EMGEA – Empresa Gestora de Ativos
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV - Fundação Getúlio Vargas
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação.
GIDUR – Gerência de Desenvolvimento Urbano
GIGOV – Gerência de Governos
GIHAB – Gerência de Habitação
GMC – Gerente Municipal de Convênios e Contratos
ICMS - Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
JK – Juscelino Kubitschek
LNSB – Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico
MF – Ministério da Fazenda
MCidades – Ministério das Cidades
OGU - Orçamento Geral da União
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PDP - Planos Diretores Participativos

PLANASA – Plano Nacional de Saneamento Básico
PLANHAB - Plano Nacional de Habitação
PLANHAP - Plano Nacional de Habitação Popular
PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico
PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAFM – Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal
PNCC - Programa Nacional de Capacitação das Cidades
PNH - Política Nacional de Habitação
PNSB – Pesquisa Nacional de Saneamento Básico
PPA – Plano Plurianual
PPP – Parceria Público Privada
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SECOVI – SP – Sindicato da Habitação de São Paulo
SFH - Sistema Financeiro da Habitação
SFN – Sistema de Financiamento Nacional
SIMBRASIL – Sistema de informações Socioeconômicas dos Municípios Brasileiros
SICONV - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisas de Custos e Índices da Construção Civil
STN – Secretaria do Tesouro Nacional.
SUS – Sistema Único de Saúde.
TCU – Tribunal de Contas da União
UC – Universidade Caixa
VLT - Veículos Leves sobre Trilhos

SUMÁRIO

1:	INTRODUÇÃO	16
2:	HISTÓRIA DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	19
2.1:	O SURGIMENTO DAS CAIXAS ECONÔMICAS	19
2.2:	INÍCIO NO BRASIL	19
2.2.1:	A fundação da Caixa	20
2.3:	A CAIXA E AS LOTERIAS	23
2.4:	A CAIXA E O PENHOR	26
2.5:	A REESTRUTURAÇÃO FINANCEIRA DA CAIXA	27
2.6:	ENCONTRANDO O CAMINHO DO DESENVOLVIMENTO URBANO	28
2.7:	A CAIXA EM NÚMEROS	31
3:	QUESTÕES SOBRA A INFRAESTRUTURA URBANA	33
3.1:	A INFRAESTRUTURA URBANA E A OCUPAÇÃO DO ESPAÇO	33
3.2:	A INFRAESTRUTURA URBANA NO BRASIL	38
3.3:	PRINCIPAIS DEMANDAS POR INFRAESTRUTURA	40
3.3.1:	Saneamento básico	43
3.3.2:	Transporte e mobilidade urbana	46
3.3.3:	Energia	48
3.4:	A INFRAESTRUTURA URBANA E A CAIXA	51
3.5:	A INFRAESTRUTURA URBANA E A CAIXA	54
4:	A CAIXA E A INFRAESTRUTURA URBANA DO NOROESTE FLUMINENSE	60
4.1:	O SURGIMENTO DA REGIÃO NOROESTE FLUMINENSE	60
4.1.1:	Características	61
4.2:	A CAIXA COMO MANDATÁRIA DA UNIÃO NAS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PARA OS MUNICÍPIOS	64
4.2.1:	A presença da Caixa no Noroeste Fluminense	69
4.3:	A PESQUISA	71
4.3.1:	Análise documental	71
4.3.2:	Perfil dos entrevistados	78
4.3.3:	Entrevistas	79

5:	CONSIDERAÇÕES FINAIS	84
6:	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	87
	ANEXO I: ROTEIRO PARA ENTREVISTA.	96

1: INTRODUÇÃO

A pesquisa propõe uma análise da infraestrutura urbana no Brasil e do desenvolvimento das políticas pública através da Caixa como instrumento principal junto aos Programas do Governo Federal. O recorte do trabalho terá ênfase na Região Noroeste Fluminense, observando alguns pontos do desenvolvimento local e o grau de participação dessa Instituição Financeira.

No desenvolvimento deste trabalho serão analisados dados referentes ao desempenho da Caixa como instituição financeira e fomentadora do desenvolvimento urbano, onde serão observados alguns municípios e os programas do Governo Federal coma participação da Caixa, seja como agente financeiro ou como operadora de recursos repassados pela União.

O Capítulo I narrará a história da Caixa ao longo de seus 154 anos de existência, traçando um perfil que demonstre correlação com sua missão de fomentadora de políticas públicas nas áreas do desenvolvimento urbano.

É importante ressaltar que a origem das caixas econômicas traduz um modelo alemão que tinha como objetivo o cumprimento de uma função social, isso é, arrecadar depósitos de pequenos poupadores que não tinham esse serviço à disposição na época, além de oferecer empréstimos para pequenos comerciantes e artesãos, o que retratava um propósito meramente filantrópico e com grande relevância para a economia da época.

Seu histórico na área de desenvolvimento urbano inicia-se em 1931 com os primeiros empréstimos hipotecários para aquisição da casa própria, servindo de combate ao déficit habitacional que, na época, já dava seus primeiros sinais. Em 1969, o Decreto-Lei 759 amplia seu papel, estabelecendo a missão de operar no setor habitacional, promovendo a aquisição da casa própria, principalmente para as

classes de menor renda, além de prestar serviços delegados pelo Governo Federal ou através de convênios com outras entidades e empresas.

A partir da extinção do Banco Nacional de Habitação – BNH, em 1986, suas atribuições foram absorvidas pela Caixa, que passa a administrar o Fundo de garantia por Tempo de Serviço – FGTS, o Fundo de Assistência Habitacional e o Fundo de Apoio à Produção de Habitação para a População de Baixa Renda, que, juntos, representavam as fontes de recursos da ocasião.

Além disso, a Caixa passa a coordenar e executar o Plano Nacional de Habitação Popular - PLANHAP e o Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANASA, incorporando de vez as diretrizes fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

O Capítulo 2 apresenta as formas de desempenho da Caixa e como utiliza instrumentos/ferramentas que fomentam direta e indiretamente os serviços prestados pelos entes federados, analisando o grau de importância que pode agregar para os agentes públicos, inclusive na área de desenvolvimento humano, provendo treinamento e orientação para os atores envolvidos.

Além disso, o Capítulo também demonstra como foi a evolução das principais políticas públicas voltadas para a infraestrutura urbana brasileira, sempre com ênfase na correlação com a missão da Caixa, seja como agente financeiro ou como mandatária da União junto ao OGU.

O Terceiro e Último Capítulo abordará a Microrregião do Noroeste Fluminense, tecendo alguns aspectos econômicos e sociais, além de destacar o desenvolvimento local, a infraestrutura urbana e a Caixa como fomentadora nesse processo.

Trata-se de uma região constituída por 13 municípios considerados de pequeno porte, que formam a menor representação do PIB do Estado do Rio de Janeiro, e ainda, sofre com o declínio da população de algumas cidades nos últimos anos, provocado pelo esvaziamento econômico, êxodo rural e escassez de emprego e renda, enfrentados pela maioria dos municípios.

Esses acontecimentos registrados pelo IBGE nas últimas décadas, corroboraram para uma escassez de recursos dos municípios ora estudados, revelando um certo comprometimento fiscal em seus balanços, e isso torna as políticas públicas mais dependentes de repasses sem ônus ou com pequenas parcelas de contrapartidas, o que será observado nesse último capítulo.

Como objetivo geral, a proposta da pesquisa é analisar o papel da Caixa Econômica Federal na infraestrutura urbana na Região Noroeste do Estado do Rio de Janeiro.

Já como objetivo específico, o trabalho destaca o desenvolvimento local dos municípios do Noroeste Fluminense, traçando um perfil da história da região, sempre buscando destacar o que a Caixa tem desempenhado para o planejamento e execução das políticas públicas urbanas para essas cidades.

O cerne da questão será analisar o papel da Caixa como instrumento de políticas públicas do Governo Federal, mormente em infraestrutura urbana, procurando demonstrar a importância desta Empresa Pública para o desenvolvimento urbano. Nesse contexto, serão analisados os Municípios: Bom Jesus do Itabapoana, Itaperuna, Miracema e Santo Antônio de Pádua, a título de amostragem, isso por serem considerados os mais importantes econômica e demograficamente do Noroeste Fluminense.

A metodologia utilizada consistirá numa pesquisa bibliográfica na busca do conhecimento da história da Caixa Econômica Federal e seu desempenho, além de análise documental realizada junto à Caixa e aos quatro principais municípios da Região Noroeste Fluminense. A abordagem apresentará um resumo dos programas governamentais dos últimos anos para os contratos que se encontram com o *status* ativo, além de uma análise dos dados socioeconômicos, bem como os empreendimentos em andamento em prol do desenvolvimento urbano local. Além da análise documental, foram realizadas entrevistas com representantes dos quatro principais municípios da Região, buscando alcançar um melhor entendimento do papel da Caixa na execução de políticas públicas voltadas à infraestrutura dessas cidades acerca de programas de desenvolvimento urbano e projetos do Orçamento Geral da União (OGU), onde o Banco participa como agente operador e/ou financeiro.

2: HISTÓRIA DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

2.1: SURGIMENTO DAS CAIXAS ECONÔMICAS

As caixas econômicas representavam um modelo que surgiu na Europa no Século XVIII, especificamente na Alemanha, em Hamburgo, no ano de 1778, sob o nome de *Hamburger Allgemeine Versorgungsanstalt*. A ideia básica desse tipo de instituição financeira era o atendimento às pessoas de poucos recursos, recebendo pequenas quantias em depósito, alto grau de segurança, e ainda, o fornecimento de empréstimos garantidos por penhor ou hipoteca para pequenos comerciantes e artesãos. Da Silva (2004) afirma que Hamburgo serviu de exemplo para várias cidades da Europa Ocidental, sempre com o propósito filantrópico de combater a pobreza que se alastrava pelo continente.

O modelo difundiu-se rapidamente por toda a Europa, alcançando destaque nos períodos pós-guerra (Guerras Napoleônicas e 1ª e 2ª Grande Guerra), onde buscava a recuperação das cidades devastadas pela destruição, com a população flagelada pela miséria. O sucesso das caixas econômicas tomou conta do mundo ao longo dos séculos XIX e XX, alcançando os Estados Unidos e os países do antigo bloco socialista.

2.2: INÍCIO NO BRASIL

No Brasil, o surgimento de caixas econômicas no setor privado ocorreu entre a casa grande e a senzala, somente nos idos de 1830, mormente nos Estados de

Alagoas, Pernambuco, Rio de Janeiro e Minas Gerais, onde fatores econômicos movimentavam o incipiente mercado financeiro daquela época.

A decadência desse modelo de caixas econômicas ocorreu por vários fatores socioeconômicos, dentre eles as várias crises econômicas que já ocorriam no Primeiro Reinado, pois D.Pedro I insistia em emitir moeda sem o devido lastro, aliada à decadência do ouro que provocava um desaquecimento econômico significativo, e ainda, por não haver uma política que apoiasse as várias instituições do setor.

2.2.1: A fundação da Caixa

Foi no Segundo Reinado que a Caixa surgiu para suprir a necessidade do grande contingente de pobres, donas de casa e escravos com poucos recursos para depósito, pequenos comerciantes que almejavam pequenos empréstimos como um derradeiro socorro para a continuidade de seus negócios.

No dia 12 de janeiro de 1861, foi fundada a Caixa Econômica Federal e Monte de Socorro da Corte, mais tarde, Caixa Econômica da Corte, e hoje, Caixa Econômica Federal, doravante apenas Caixa, nasce uma instituição com a proposta de ser “o banco dos pobres”, completando 154 anos de existência, sempre ladeada pela trajetória de grandes acontecimentos que marcaram o Brasil.

A história da Caixa comunga com boa parte da histórica cultural, política e econômica brasileira, constituindo uma das principais instituições por mais de um século e meio de sua existência. Nasceu nas veias do movimento social, afirma Santos (2011), e seu início foi marcado pela luta em prol da liberdade, onde os escravos depositavam seus poucos recursos almejando a realização de um sonho, comprar sua carta de alforria. Hodiernamente, poderia até fazer parte de mais um programa de inclusão social do Governo Federal e ser intitulado de Programa Minha Carta Minha Vida (PMCMV).

Afora o trocadilho, o fato é que a Instituição denota uma forte vocação social, desde o início de sua criação. E foi mesmo assim que tudo começou em 12 de janeiro de 1861, através do decreto 2.723 assinado pelo então Imperador Dom Pedro II, desde então a Caixa caminha lado a lado com a história do Brasil, seja acompanhando as mudanças no processo político ou social, sobretudo no

desenvolvimento industrial e urbano do país, captando recursos através da poupança e fomentando as políticas públicas do Governo Federal.

Santos (2011) descreve a história da Caixa Econômica Federal do Brasil e o desenvolvimento econômico, social e político brasileiro, afirmando que a Instituição foi criada para os nobres sem fortuna, senhoras de poucas rendas, negros pleiteando alforrias e para que pequenos comerciantes depositassem suas economias, assim, seu início revela uma vocação de banco da poupança popular. O autor revela que a raiz intelectual e econômica da Caixa está na casa de Penhor e Monte de Socorro da Corte e a Caixa Econômica da Corte, duas importantes instituições públicas que mais tarde se fundiram e contribuíram enormemente para o processo de formação econômica, social e política do Brasil. Havia dois objetivos principais da instituição, cuja missão era estimular o hábito de poupar da população e, ao mesmo tempo, conceder pequenos empréstimos para comerciantes que sofriam com os altos juros cobrados pelos agiotas da época.

Nesse diapasão, a Caixa inicia suas atividades de penhor, ainda na segunda metade do século XVIII. Santos (2011) assinala que já existiam centenas de casas de penhor no Brasil, conhecidas como `Casas de Prego`, assim chamadas pelo fato dos comerciantes da época pendurarem as peças empenhadas em um prego, ficando às vistas para serem adquiridas por algum interessado, isso em caso de inadimplência que era alta devido aos juros escorchantes, surgindo então a expressão “por no prego`.

Segundo ensina Bueno (2002), a Lei 1.083 de 22 de agosto de 1860 já previa a criação das Caixas Econômicas no Brasil, fato que aconteceu cinco meses depois. Chamada de Leis dos Entraves, a Lei 1083 foi motivo de acirrado debate nas tumultuadas sessões da Câmara e do Senado do mês de agosto de sua criação. Aliás, seu apelido ganhou força pelo fato de objetivar o combate aos juros escorchantes cobrados pelos agiotas da época. Assevera Bueno (2002), que a Lei dos Entraves constitui um marco na história econômica do Brasil, sobretudo por ter regido a política monetária do país pelos 30 anos seguintes à sua criação. Além de conter a cobrança de juros abusivos e determinar a criação das Caixas Econômicas por meio de um novo decreto, essa norma impedia emissão de títulos e dinheiro sem lastro, onde a partir de então, qualquer banco precisaria ter a garantia em ouro sobre todo papel que emitia.

A principal exigência trazida pelo Decreto 1083, ao regulamentar a criação de caixas econômicas, era a natureza beneficente, fato que proibia a distribuição dos lucros aos controladores, assim como funcionava na Europa.

Em abril de 1874, através do Decreto 5.594, foram criadas as caixas econômicas das províncias que, após a Proclamação da República (1889), foram transformadas em autarquias independentes, em funcionamento em várias capitais brasileiras, com o futuro nome de Caixas Econômicas Federais. O Decreto 5.594 foi relevante para a expansão da rede, eis que em seu texto, chamado de Regulamento das Caixas Econômicas e Montes de Socorro nas províncias, autorizava, em seu artigo 1º, a criação de filiais nas cidades ou vilas do interior.

Entretanto, a tão sonhada função social presente nas caixas econômicas coirmãs da Europa, não era alcançada no Brasil, isso pelos entraves jurídicos e políticos que regulavam sua funcionalidade, haja vista que a intervenção exagerada do Estado em uma economia ainda incipiente, prejudicava o progresso econômico e o desenvolvimento social do país. Por conta de tal intervenção estatal, vários debates foram travados no Senado Imperial, onde o cerne da discussão era a necessidade de fomentar o crédito para a alavancagem das atividades econômicas.

Silva (2004) destaca os anos de 1881 a 1882, onde uma comissão de notáveis reuniu-se para discutir os novos rumos para as caixas econômicas, principalmente pelo fato de que a centralização dos depósitos no Tesouro Nacional afetava a circulação do capital e impedia que os depósitos fossem aplicados nas atividades produtivas, sugerindo medidas para uma nova regularização daquelas instituições que precisavam encontrar o objetivo social de sua criação.

Explica o autor, que a comissão apontou quatro causas como responsáveis pelo insucesso das caixas econômicas, eram elas:

- 1) Dependência em relação aos montes de socorro.
- 2) Abrangência geográfica limitada.
- 3) Realização dos jogos de azar (jogo do bicho, cassinos, sorteios, etc).
- 4) Resistência política de parte da elite da época.

Apesar dos vários projetos discutidos durante décadas sobre o assunto, pouco se evoluiu nos anos seguintes referentes ao desempenho das caixas econômicas como instituição para fomentar o crédito. Destacam-se a Lei 1.316, de 31 de dezembro de 1904 e a Lei Orçamentária 2.924, de 5 de janeiro de 1915, já na era republicana, sendo a segunda o primeiro regulamento das caixas econômicas federais, mas ainda com ínfimo avanço na política de crédito. O Regulamento de 1915 autorizava operações de crédito sob caução da dívida pública da União, empréstimos sob penhor de pedras e metais preciosos, além de alguns avanços sociais como, *verba gracia*, a autorização para mulher casada (desde que os maridos não se opusessem) e menores com dezesseis anos de idade sem autorização dos pais, movimentarem contas de poupança. Mas as esperadas reformas das caixas econômicas não aconteceram e frustraram o desejo de vários políticos daquela época.

Silva (2004) afirma que, somente no Governo de Vargas, em 1930, a vontade dos reformistas de darem às caixas econômicas uma função social ganhou força, encontrando assim a sua verdadeira vocação. Uma decisão política do presidente da república transformou a Instituição em fontes de crédito para o fomento dos negócios privados e dos serviços públicos,

Em 18 de Julho de 1931, a Caixa deu início às operações de empréstimo sob consignação em folha de pagamento autorizadas pela Lei 20.250. Já o Decreto 24.427, de 19 de julho de 1934 dá à Instituição a exclusividade dos empréstimos sob penhor, extinguindo as casas de prego particulares. Além disso, este decreto representou um grande marco na história da Caixa, com autorização para vários tipos de empréstimos e a Empresa deixa de ser um mero coletor de depósitos.

A partir da década de 1930, a Instituição evolui sua carteira de crédito, tornando-se um segmento auspicioso, onde juntamente com o crescimento, também fortalecem os movimentos para sua unificação. Alguns projetos tramitaram no Congresso Nacional, mas foi somente em 1969, através do Decreto 759, de 12 de agosto, que houve a chamada unificação das 22 autarquias então existentes, formando uma única instituição financeira chamada Caixa Econômica Federal (CEF).

2.3: A CAIXA E AS LOTERIAS

A história da Caixa com as loterias deu início em 1961, com a exploração da Loteria Federal. A regulação da Loteria Federal foi acompanhada da criação de fundos criados para fins sociais, administrados pela Caixa. As loterias, os jogos de azar e bingos eram, até então, explorados pela iniciativa privada, passando então a agregar um valor social oriundo da arrecadação das apostas.

“A loteria federal, ao ser explorada pelas caixas econômicas, passou a ter um papel social”, afirma Silva (2004, p.129). Com isso, houve a criação de fundos destinados ao financiamento de serviços públicos de saneamento e operações relacionadas com a educação e a assistência social, onde a renda líquida dos sorteios era rateada da seguinte forma:

I: 30% destinados à assistência médica;

II: 30% destinados ao desenvolvimento das caixas econômicas;

III: 30% para os serviços públicos municipais (saneamento básico de água e esgoto);

IV: 10% empregados para o aperfeiçoamento e ampliação das loterias.

Relata ainda, o autor, que nasceu uma importante atividade econômica com a revenda dos jogos, eis que foram criadas duas categorias de revendedores: fixos e ambulantes, sendo os últimos exercidos prioritariamente por pessoas marginalizadas na sociedade (idosos e portadores de deficiência física), dando indícios de sua responsabilidade social.

Hoje, as loterias evoluíram e se expandiram tanto que pode ser considerada a maior capilaridade de rede do setor bancário, cujos recursos premiam apostadores, promovendo a circulação de riquezas, e ainda contribuem para a execução de políticas públicas e inclusão social.

Consta no Balanço Social de 2007, um total de 8.851 casas lotéricas, além de 8.169 correspondentes Caixa Aqui, promovendo a bancarização de milhões de brasileiros que não tinham acesso a esses serviços, chegando ao atendimento em 5.564 municípios brasileiros, num total de 5.570 existentes. A Caixa tornou-se um

dos maiores bancos públicos da América Latina, com quase 30 milhões de clientes, dados de 2007, hoje já atinge todos os municípios.

O aumento da inclusão financeira ocorreu porque o crescimento econômico, promovido nos últimos anos no Brasil, criou um expressivo contingente de novos consumidores, fato que contribuiu para que outras camadas da população alcançassem tais serviços, e as loterias tiveram um papel relevante para este acontecimento.

Atualmente, as loterias representam um grande aliado no atendimento aos serviços financeiros, através delas, a Caixa alcançou o atendimento a 100% dos municípios brasileiros, além de contribuir para alguns dos principais fundos sociais do Brasil como se observa no gráfico abaixo.

Segundo a Caixa (Relatório da Administração (2015), somente em 2014, a arrecadação de suas Loterias foi de R\$13,5 bilhões, o que representa um aumento de 18,6% em relação ao ano anterior, constituindo uma importante fonte de recursos para o desenvolvimento social, com um montante que aproximou dos R\$ 5,2 bilhões transferidos aos programas sociais nas áreas de seguridade social, esporte, cultura, segurança pública, educação e saúde.

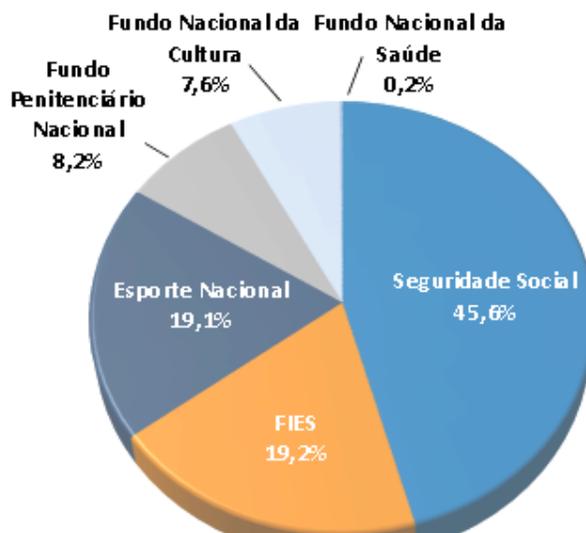


Gráfico 1: Destinação Social da arrecadação das Loterias
Fonte: Caixa Econômica Federal (2014)

Em 2014, a Caixa encerra o ano com 13.250 unidades lotéricas espalhadas por todo o Brasil, representando a maior pulverização na rede de atendimento do

segmento bancário do país.

2.4: A CAIXA E O PENHOR.

Conforme visto anteriormente, o modelo das caixas econômicas sustentava operações benemerentes por questões sociais já vividas à época, e o empréstimo sob penhor faz parte desse rol de atividades que socorriam a população de baixa renda que não tinha outra opção de financiamento com custo módico.

A narrativa de Bueno (2002) faz um relato circunstanciado sobre as primeiras casas de penhor que surgiram ainda no Brasil Império. Eram conhecidas como “casas de prego”, ou “casas de macaco”, ou ainda, por “belchiores”, cujas alcunhas pejorativas justificavam por cobrarem juros escorchantes. E esse foi um dos principais motivos que levou o imperador D. Pedro II a fundar a Caixa e o Monte de Socorro para restringir os “belchiores” privados e socorrerem a população mais carente.

Como já visto alhures, o Monte de Socorro da Corte oficializou a operação de penhor através de um decreto de 1861, fixando juros de 9% ao ano, limite infinitamente inferior ao cobrado pelas casas particulares da época. Mas, a exclusividade da operação pela Caixa só ocorreu em 1934, com o Decreto 24.427, haja vista que a mesma norma determinou a extinção das casas de prego operadas por particulares.

O sucesso dos empréstimos do Monte de Socorro foi imediato, fazendo da carteira uma gigantesca assistência social para os desafortunados da época, já que a população sofria com uma econômica instável e de exclusão. Surgiram primeiramente na Cidade do Rio de Janeiro e depois espalhando-se para outras capitais, como Porto Alegre, São Paulo, etc.

Um fato histórico interessante é que, no início, a operação de penhor aceitava como garantia somente joias (ouro ou prata) tanto nas casas de prego particulares como também no Monte de Socorro da Corte. Entretanto, a partir do decreto de 1934, a Caixa passou a aceitar quase todo o tipo de objeto como garantia para pequenos empréstimos. Bueno (2002) aponta alguns registros bisonhos ou até lúdicos, como bules, açucareiros, escarradeiras, talheres, etc. Somente em 1991

essa norma foi alterada, insurgindo as garantias apenas por joias, até porque o setor de penhor do Rio de Janeiro já não tinha espaço para guardar tanto “cacareco”.

A histórica do penhor no Brasil confunde-se com a Caixa e representa um importante instrumento de crédito para a economia, socorrendo uma população de poucos recursos, numa genuína demonstração de piedade e benevolência. Após 154 anos de existência, a carteira de penhor ainda presta essa assistência nos mesmos moldes que da época de seu nascedouro. Segundo a Agência Caixa de Notícias, em 2013, a Instituição fechou a carteira de penhor com o saldo de R\$ 10,2 bilhões em aplicações em todo o país, representando uma fonte rápida e desburocratizada de empréstimo que atende a sociedade brasileira com taxas mais atraentes do mercado.

2.5: A REESTRUTURAÇÃO FINANCEIRA DA CAIXA.

Em 2002, a Caixa Econômica Federal passou por uma profunda reestruturação patrimonial com medidas para solucionar a dívida ocasionada pela carteira imobiliária. Dias (2002), ressalta que, desde 1999, os bancos vinham encontrando dificuldades para se adequarem à Resolução 2.682/99 do CMN, que tratava do novo sistema para provisionamento de risco de crédito.

O enorme passivo ocasionado no balanço da Instituição, os chamados “esqueletos”, decorreu da concessão de subsídios que deveriam ter sido assumidos pela União, mas entravam indevidamente em seu balancete, provenientes de contratos desequilibrados, isso é, com saldo devedor corrigidos por um indexador, mas com prestações reajustadas de outra forma, limitadas à correção por equivalência salarial ou por categoria profissional.

Segundo o Ministério da Fazenda (MF), o Plano de Reestruturação Financeira transferiu para a Secretaria do Tesouro Nacional um total de R\$ 26,7 bilhões em ativos constituídos exclusivamente por financiamentos imobiliários. O Tesouro constituiu uma empresa não-financeira, a Empresa Gestora de Ativos (EMGEA), para onde foram transferidos os estoques mais antigos de crédito imobiliário. Obviamente que para o mutuário final nada foi alterado em respeito às condições contratuais.

Para a Caixa, essa transferência de ativos foi importante para reduzir a necessidade de provisionamento e de capital e, conseqüentemente, o enquadramento nas Resoluções do Conselho Monetário Nacional e Banco Central do Brasil - BACEN. Dentre elas, as mais importantes foram as de Número 2.682/99 e 2.099/94, sendo a primeira, referente ao novo sistema de provisionamento e, a última, espelhada no “Acordo de Basileia” e estabeleceu o coeficiente mínimo entre ativos e o patrimônio líquido de uma instituição financeira. Afirma o MF que, ainda assim, a Caixa continuou sendo a segunda maior instituição financeira do Brasil em volume de ativos, com R\$ 91 bilhões (dados da época).

O Plano revitalizou o balanço patrimonial da Caixa, passando a ter um patrimônio líquido de R\$ 4,4 bilhões, adequando-se totalmente às regras do CMN e do BACEN, haja vista que o mínimo exigido pelo Acordo da Basileia era de R\$ 3 bilhões. Com as medidas, a Empresa passa a ter resultados positivos já a partir do segundo semestre de 2001, sem o risco de voltar a gerar novos passivos contingentes, e ainda, mantendo-a como agência de distribuição de programas públicos, em especial, na área de desenvolvimento urbano.

2.6: ENCONTRANDO O CAMINHO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

A Era Vargas foi marcada pela enorme crise mundial do capitalismo, chamada de Grande Depressão. O Brasil dá início a uma mudança da base produtiva, isto é, deixa de ser um país agrário-exportador e passa por um processo de crescimento da produção industrial (PIQUET, 2007).

Com o acelerado êxodo rural, o Brasil assiste um expressivo crescimento da população urbana, fato que provoca um crescimento sem planejamento das cidades, além de provocar um gigantesco déficit habitacional ao longo das décadas subsequentes.

Na década de 1930, a Caixa contratava seus primeiros financiamentos da carteira hipotecária num mercado imobiliário ainda incipiente, apesar de auspicioso. A corrida do campo para a cidade acelerou ainda mais com a industrialização promovida pelo Governo JK (1956-1961), que tinha em seu famoso e arrojado Plano de Metas “ 50 anos em 5”.

Entretanto, somente após o Golpe Militar, em 1964, surgiram as medidas voltadas à política habitacional. Neste ano, o Governo Militar cria o Sistema Financeiro da Habitação e o Sistema Financeiro Nacional.

O Decreto 759 de 1969, além de fortalecer a Caixa com a unificação, também estabeleceu uma nova missão para a Instituição em seu art. 2º, alínea “C”:

Operar no setor habitacional como sociedade de crédito imobiliário e principal agente do Banco Nacional de Habitação (BNH), com o objetivo de facilitar e promover a aquisição de casa própria especialmente pelas classes de menor renda da população”. (BRASIL, 1969).

Num ato embrionário, prolifera a verdadeira vocação da Instituição, agora agigantada por sua unificação no território nacional, tornando, a partir de então, o braço direito da política habitacional do Governo Federal, papel que não abandonara mais.

Parafraseando Bueno (2002), foi na alínea “f” do mesmo artigo 2º. que o decreto revelava a segunda face da vocação da Caixa, ao estabelecer como atividade a prestação de serviços que se adaptem à sua estrutura de natureza financeira, delegados pelo governo federal ou por convenio com outras entidades, abriu as portas a várias modalidades de serviços de interesse público delegados pelo governo nos anos seguintes. Eis o nascedouro da principal ferramenta de políticas públicas do país, que se fortaleceu nos anos subsequentes.

No ano de 1986, com a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH), a Caixa assume a missão de incrementar o crédito habitacional, além de passar a administrar o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que representava na época uma das principais fontes de recursos para a habitação e para o desenvolvimento urbano. Seguramente, pode-se afirmar que a Caixa encontrou seu itinerário para ser o instrumento de políticas públicas do Governo Federal, mormente para o desenvolvimento urbano, e foi exatamente o que ocorreu a partir de então.

A Caixa demonstra sua “missão social” desde sua origem, um início auspicioso com o propósito nobre de arrecadar pequenos depósitos e, ao mesmo tempo, fomentar o crédito com empréstimos para pequenos comerciantes e artesãos, com juros mais baixos do que o praticado no mercado, servindo como instrumento de poupança e crédito para o progresso econômico de uma economia que atravessara inúmeras crises do capitalismo mundial.

A vocação social denota em sua “missão” funções assumidas pela empresa, transformando-a no maior agente financeiro da habitação e principal instrumento para o desenvolvimento social.

Hodiernamente, a Caixa busca ser referência mundial como banco público, integrando rentabilidade e responsabilidade social, consolidando sua posição de um dos principais instrumentos de políticas públicas voltada para o desenvolvimento urbano das cidades brasileiras. Com a “missão” de:

Promover a melhoria da qualidade de vida da sociedade, intermediando recursos e negócios financeiros de qualquer natureza, atuando prioritariamente no desenvolvimento urbano, nos segmentos de habitação, saneamento e infraestrutura e na administração de fundos, programas e serviços de caráter social, ancorada nos seguintes valores: I: o direcionamento de ações para o atendimento das expectativas da sociedade e dos clientes; II: a busca permanente de excelência na qualidade de seus serviços; III: o equilíbrio financeiro em todos os negócios; IV: a conduta ética pautada exclusivamente nos valores da sociedade; V: o respeito e a valorização do ser humano. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2015).

Apesar de uma “missão” um tanto arrojada, a Empresa denota a intenção de ser parceira dos entes estatais quando se trata de políticas públicas, sobretudo no que concerne ao desenvolvimento urbano, assunto que abordaremos com ênfase nos próximos capítulos.

Entretanto, há dois questionamentos relevantes que devem ser melhor compreendidos: o primeiro deles é sobre essa tão mencionada “missão” que a Caixa defende em seu Código de Ética, se está sendo cumprida com eficiência.

O segundo questionamento se concentra no verdadeiro titular dessa “missão”, onde se observa que o Estado tem a função de prover recursos para a execução das políticas públicas, limitando-se à Caixa, a função de fomentadora desse processo.

Pode até ser louvável ter uma Empresa Pública que assuma uma postura com tamanhas atribuições, mas não se pode esquecer que o processo de urbanização no Brasil ainda apresenta novos e antigos males, sejam nos indicadores de saneamento básico, tratamento dos resíduos sólidos, vias sem pavimentação e falta de infraestrutura, etc.

Essa missão sempre foi e será do Estado que, infelizmente ainda não consegue resolver alguns problemas colecionados ao longo das décadas.

Parafrazeando Maricato (2006), pode ser que as ideias estejam fora do lugar ou o lugar fora das ideias.

2.7: A CAIXA EM NÚMEROS

Tabela 1: Pontos de Atendimento da Caixa.

Pontos de Atendimentos Caixa			
Rede Física	2012	2013	2014
Agências	2.868	3.288	3.391
Postos de Atendimento (PA)	662	724	814
Salas de Autoatendimento	3.458	4.154	4.462
Lotéricos	12.385	12.905	13.250
Correspondentes Caixa Aqui	21.168	21.159	18.211

Fonte: Caixa Econômica Federal (2015).

A Caixa fechou 2014 com 67,7 mil pontos de atendimento (considerando Caixas Eletrônicos), além de 18 unidades itinerantes (Agências-caminhão) e 2 agências-barco, alcançando todos os municípios brasileiros. Atingiu o número de 78,3 milhões de clientes, atendidos por 101.484 empregados e 16.338 estagiários e menores aprendizes e um lucro líquido de R\$7,1 bilhão.

A carteira de crédito habitacional atingiu o saldo de R\$ 339,8 bilhões, o que representa 67,7% do mercado brasileiro, fechando o ano de 2014 com R\$ 128,8 bilhões em contratações. Somente no Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV foram contratadas 389,2 mil unidades habitacionais com um custo de R\$ 35,9 bilhões.

As operações de saneamento e infraestrutura fecharam 2014 com um saldo de R\$ 56,7 bilhões, representando um crescimento de 52,8% em relação ao ano anterior. O volume de contratações para esse segmento atingiu a soma de R\$ 33,3 bilhões, o que significa uma alta anual de 11,7 %.

Segundo a Caixa, desses valores, R\$ 7,1 bilhões foram contratados em saneamento básico; R\$ 8,5 bilhões em financiamento de energia e logística; R\$ 4,8 bilhões em operações de mobilidade urbana, R\$ 5,9 bilhões em infraestrutura

urbana; R\$ 5,3 bilhões para construção naval e R\$ 1,7 bilhões em atividades multissetoriais no segmento.

3: QUESTÕES SOBRE A INFRAESTRUTURA URBANA

3.1: INFRAESTRUTURA URBANA E A OCUPAÇÃO DO ESPAÇO.

Há muito se discute sobre a organização do espaço urbano, eis que a história da urbanização remonta ao início da civilização humana. Sposito (2000) conta que desde o período mesolítico, isso é, há cerca de 15 mil anos, houve os primeiros registros de fixação do homem com o surgimento das primeiras aldeias, um processo então embrionário, que tomou força no Egito Antigo somente a partir de 2.500 a.C.

A autora explica ainda que o processo de urbanização deixou de ser espontâneo com as conquistas do Império Romano, que tinha o poder como registro de sua hegemonia política, haja vista que muitas cidades foram fundadas nas áreas recém-conquistadas. O Império é o maior exemplo de expansão da urbanização na antiguidade, baseado em seu poder unificado.

Com o fim do Império Romano, iniciou-se um longo período conhecido como Idade Média, que perdurou entre os Séculos V e XV da Era Cristã, sendo marcado por uma forma diferente de desenvolvimento urbano. Segundo Sposito (2000), prevaleceu nesse período, um modo de produção feudal com uma base econômica exclusivamente agrícola.

A queda do Império provocou uma certa desarticulação da rede urbana pelo fato de não existir mais um poder central. Isso ocorreu porque caíram por terra as leis que regulavam o comércio, além de não haver continuidade dos recursos para a conservação das estradas e portos.

A partir do século V, muitas cidades desapareceram, outras diminuíram, muitas vilas envolvidas com o comércio foram esvaziadas, tudo isso por não haver mais um poder político que coordenasse e protegesse os comerciantes. Essa crise agravou-se a partir do século VII, quando a expansão islâmica interrompeu o comércio dos cristãos através do Mediterrâneo.

A autora aponta duas formas de aglomeração dessa época: as cidades episcopais e os burgos. As primeiras representavam centros de administração eclesiásticas, com pouca participação econômica, pois se desenvolviam dos tributos cobrados de alguns latifúndios pertencentes ao bispo. Já os burgos, representavam pontos fortificados, cercados por muralhas e rodeados por fossos, construídos sob as ordens dos senhores ou príncipes feudais.

O modo de produção feudal tinha a agricultura como base econômica, e a terra passa a ser a fonte de subsistência e de alguma condição de riqueza, haja vista que com o comércio fechado no Mediterrâneo, não havia mais compradores, e o modo de produção artesanal que havia nas cidades volta a funcionar no campo.

Mesmo ao longo do período feudal, o comércio subsistia com pouca força, escassos mercadores ainda insistiam em sobreviver com muitas restrições e de forma esporádica, até porque o feudo não necessitava de muitos produtos e não havia leis que os protegiam como no período anterior. Esse processo foi ganhando força paulatinamente, tornando-se mais intenso com o reatamento com o comércio do Oriente, ampliando o fluxo do comércio.

Nos séculos X e XI, os portos europeus foram reabertos, antes com o controle dos árabes, e o velho continente dá sinais de crescimento, a população cresce para fora dos aglomerados burgos, inicia-se um período conhecido como renascimento urbano. Com isso, surgiram novas cidades na Europa central e ocidental, cuja base econômica volta a ser representada pelo comércio e pelo artesanato.

Conta Sposito (2000), que o século XIV foi marcado pelo crescimento das cidades, e os burgos, que agora dominavam o comércio urbano, tornaram-se classe social, e os trabalhadores que antes eram do tipo servidão, agora já produzem o excedente alimentar, isso representou a ruptura da econômica feudal. A burguesia comercial torna-se rica e fortalecida com seu capital acumulado, eis que a produção não visava mais somente suas necessidades, mas perseguir o lucro e a acumulação de riquezas, é o início do período pré-capitalista.

Esse processo foi lento e complexo, onde ocorreu uma verdadeira revolução nas cidades. As profissões começam a se organizarem, nascem as corporações de ofício que representavam a base do desenvolvimento da burguesia comercial. O poder é dividido entre duas classes sociais que acumulavam capital, de um lado, a aristocracia feudal, e do outro, o monopólio da produção manufatureira, que buscava, cada vez mais, o aperfeiçoamento para ampliação da produtividade. Essa manufatura foi tornando-se, cada vez mais, um trabalho especializado, com isso houve um aprofundamento da divisão do trabalho, representando o início do trabalho assalariado.

A magnitude do processo de urbanização ocorreu a partir do desenvolvimento do capitalismo. Harvey (2005), discutindo a Teoria de Marx, afirma: “A acumulação é o motor cuja potência aumenta no modo de produção capitalista. O sistema capitalista é, portanto, muito dinâmico e inevitavelmente expansível”. (HARVEY, 2005, p. 43). O desenvolvimento do capitalismo provocou grandes transformações sociais a partir da Europa e isso fez surgir muitas cidades.

Assim se deu o preenchimento do espaço urbano, um processo que se acelerou durante os anos, produzindo cidades como grandes núcleos urbanizados. Parafraseando Corrêa (1989), o espaço urbano capitalista é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo. Arremata o autor, afirmando que se trata de um processo complexo e constante, onde os agentes sociais reorganizam-se incorporando novas áreas, produzindo infraestrutura e mudanças nesse espaço ocupado.

Se no início, a urbanização seguiu ao acaso de formação de grupos ou aldeias, seja por questões religiosas ou climáticas, somente no Século XX surgiu uma matriz de planejamento urbano. Maricato (2009) afirma que tal matriz modernista, também nomeada de funcionalista pela mesma, que alimentou a estruturação das cidades durante o Século XX, tende a ser substituída por outra, restando a incerteza quanto ao seu novo estilo de redesenhar a cidade que não seja pela dominação econômica.

Sem intenção de adentrar na dialética do sistema capitalista, é fato que o desenvolvimento do capital e do trabalho provocou um incessante desenvolvimento urbano, onde o cidadão migra do campo para tentar a sorte na cidade. Santos (1988) faz uma crítica sobre esta forma de concentração e centralização da

economia e do poder político, alertando que todo esse processo acaba por provocar desigualdades sociais.

Se os países chamados centrais, isso é, onde se desenvolveu o capitalismo, absolveram um processo de urbanização desenfreado, as nações localizadas nas periferias desse processo, sofreram muito mais com um crescimento urbano desorganizado e desigual, provocando a favelização e uma inevitável falta de infraestrutura urbana, ao que o autor parece razoável.

Pontua Sposito (2000) que, a segunda metade do século XX foi marcada pela urbanização acelerada nos países de economia dependente, repercutindo diretamente sobre o espaço, causando uma série de problemas estruturais em suas cidades. Relata a autora que tais problemas foram ocasionados pelo crescimento populacional nas cidades e a grande concentração do capital nas metrópoles para a criação da infraestrutura necessária para a reprodução desse capital.

A contrário senso, significa dizer que para o capital se reproduzir há a necessidade de infraestrutura e sua ausência provoca o subdesenvolvimento econômico, desencadeando problemas sociais em todas as áreas como habitação, saúde, transporte, saneamento básico, etc. Finaliza a autora:

Nesta articulação entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos está a base do desenvolvimento do capitalismo monopolista, e neste movimento os desenvolvidos subordinam os subdesenvolvidos, estabelecendo o que Castells chama de desenvolvimento dependente. (SPOSITO, 2000, p.84)

O paradoxo da reflexão acadêmica prende-se na forma de desenvolvimento dessa infraestrutura, sobretudo nos países localizados fora do eixo central do capitalismo. Pêgo Filho (1999) reafirma que não há crescimento econômico sustentável sem a existência de infraestrutura eficaz e eficiente. Seja na área de transporte (rodoviário, ferroviário e portuário), na área de telecomunicações ou na geração de energia (petróleo e energia elétrica).

Infraestrutura, como um conjunto de instalações necessárias às necessidades humanas, como rede de esgotos e de abastecimentos de água, energia elétrica e transporte adequado, etc. IPEA (2010), assim como alguns autores, define e classifica esse complexo de atividades como infraestrutura econômica, social e urbana.

Mesmo que para fins didáticos, e ainda, sabendo que elas convergem em único significado finalístico, a definição é inteligível e traz uma reflexão mais adequada para o entendimento da formação socioespacial. Para o IPEA (2010), a dimensão econômica trata da infraestrutura física como suporte sobre o qual gera a prestação de serviços.

A infraestrutura social relaciona-se com os direitos sociais conquistados ao longo da história, envolve noções de cidadania que hoje estão consolidados na Constituição Federal, *verbi gratia*, artigo 6º: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Já a dimensão urbana, encontra-se atrelada às políticas de desenvolvimento urbano, como o direito à cidade, a função social da propriedade, habitação, saneamento básico, mobilidade e transporte urbanos, tratamento dos resíduos sólidos, etc. Todos também consolidados constitucionalmente e agora regulamentados pelo Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001).

Arremata o Instituto, afirmando que a infraestrutura econômica, social e urbana e o processo de desenvolvimento possuem elevado grau de correlação. E isso faz muito sentido, pois se houver investimento em infraestrutura em determinado território, certamente haverá condições de desenvolvimento. E a recíproca também é verdadeira, haja vista que um determinado local demonstra estagnação em seu progresso desenvolvimentista com a ausência de investimentos em tais políticas públicas.

Observa-se então, que na classificação da infraestrutura, suas espécies acabam convergindo-se, misturando-se ou se entrelaçando, isso porque ao implantar os equipamentos necessários para dar os suportes sociais, sobretudo na execução de políticas públicas que geram os direitos sociais e urbanos, acabam por movimentar os alicerces da infraestrutura econômica.

Segundo Vieira Filho (2013), infraestrutura é um conjunto de vários subsistemas: Subsistema viário – composto por redes de circulação; subsistema de drenagem pluvial – objetiva o adequado escoamento da água das chuvas; e subsistema de abastecimento de água – que tem como função prover toda a população de água potável suficiente para todos os usos. Ainda cita outros, como subsistema de comunicações e subsistema energético, etc.

Parece não haver muita discussão na doutrina quando se observa que o desenvolvimento econômico através da reprodução do capital e o complexo da infraestrutura estão historicamente imbricados. Entretanto, o importante é compreender que as atividades humanas exigem uma melhor estruturação nas cidades, e esse conjunto de instalações estruturadas e organizadas dos centros urbanos constituem condições indispensáveis a uma economia avançada (existência de amplas redes ferroviárias ou rodoviárias, de abundantes fontes de energia, mão-de-obra especializada, de serviços sanitários eficientes, etc).

Essa infraestrutura desenvolveu de forma distinta conforme o regime de reprodução do capital. Isso é, Harvey (2005) explica que as consequências oriundas do desenvolvimento do capital em determinado espaço depende do equilíbrio de forças econômicas, sociais, políticas, ideológicas, concorrentes, legais, militares, etc.

Grostein (2001), citando especificamente o Brasil, aponta uma dualidade no modo de “fazer cidade”, isso é, de um lado há a cidade formal, caracterizada pela concentração dos investimentos públicos, e de outro lado, a cidade informal, definida por uma forma abusiva do crescimento sem controle, é a cidade dos pobres e excluídos, a cidade ilegal, constituída por loteamentos irregulares, sem qualquer infraestrutura.

3.2: A INFRAESTRUTURA URBANA NO BRASIL

O processo de urbanização no Brasil teve como característica um acelerado crescimento populacional sem um adequado planejamento, e o inchaço das cidades não foi acompanhado da infraestrutura necessária para atender esta demanda. Vieira Filho (2013) é incisivo ao afirmar que a falta de planejamento traz como consequência problemas de ordem ambiental e social.

Conta Bueno (2002) que, em 1870, o Brasil vivenciou sua primeira grande demanda habitacional propiciada pelo incentivo à imigração de trabalhadores europeus para a substituição da mão-de-obra escrava na indústria. Isso provocou uma intensa urbanização e uma necessidade de moradias jamais experimentada antes. De 1872 a 1890, a população do país passou de 9,93 milhões para 14.334 milhões (aumento de aproximadamente 40%).

Invocando a cátedra de Maricato (2000), no final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, o Brasil tinha aproximadamente 10% da população nas cidades. Após a Proclamação da República e o início do processo de industrialização há uma consolidação desse movimento migratório para as cidades em busca do trabalho assalariado.

A autora ressalta que em 1940, a população urbana brasileira era de 26,3% do total, isso é, residiam nas cidades 18,8 milhões de habitantes, e em 2000, esse número subiu para aproximadamente 138 milhões (81,2 %). Atualmente, chega a 84%, segundo o último censo do IBGE (2010).

As décadas de 1950 e 1960 continuaram registrando altas taxas de urbanização nas cidades brasileiras, o que provocou muitas transformações na rede urbana. Em 1945, período conhecido pelos historiadores como desenvolvimentista, deu início a um ciclo de governos democráticos que só se encerrou com o golpe de 1964.

Quinto Júnior (2003) conta que esse período foi marcado pelo início de uma discussão da necessidade de estruturação das cidades. Entretanto, a questão urbana ainda ficou restrita aos problemas de moradia, onde as classes alta e média moravam perto do local de trabalho, restando a periferia para a classe social mais baixa, e isso proporcionou o surgimento de loteamentos distantes dos centros urbanos, acolhendo uma população excluída, carente de infraestrutura.

Piquet (2007) explica que o Brasil passou por um período de intensa urbanização e incorporação do trabalho urbano a partir da década de 1950, com o início da fase de planejamento governamental, ganha força a indústria brasileira e a extensão dos investimentos em infraestrutura urbana.

Esse processo migratório que concentrou grande massa da população nas metrópoles regionais e nacionais, durou até o início da década de 1970. Já as duas décadas seguintes (60 e 70), foram marcadas por uma intensa mobilidade espacial da população por todo o território brasileiro, provocando uma enorme desconcentração populacional, conta a autora.

Pêgo Filho (1999), esclarece que o Estado brasileiro passou por uma grave crise financeira nas décadas de 1980 e 1990, e isso provocou uma incapacidade para gerar poupança para financiar as áreas de infraestrutura, provocando um enorme “gargalo” no processo de urbanização.

Essa falta de investimentos de longo prazo provocou enormes problemas nas cidades brasileiras. Dentre os desafios da urbanização no Brasil, ainda estão os antigos: saneamento básico, moradia e tratamento dos resíduos sólidos; assim como os desafios modernos da verticalização e mobilidade urbana. Isso posto que a população cada vez mais vai morar nas cidades e os centros urbanos devem se preparar para isso.

O processo de adensamento das cidades traz preocupações de diversos setores sociais, sobretudo porque não vem sendo tratado, com a devida vênia, pelo poder político como deveria, e essa escassez de políticas públicas eficientes agrava a cada ano com o aumento dessa aglomeração nas cidades, um processo perverso que restringe as possibilidades de acessibilidade das populações mais carentes que, cada vez mais, ocupam áreas mais distantes dos centros urbanos.

Para o presidente do Sindicato da Habitação de São Paulo (SECOVI-SP), Bernardes (2014), a verticalização é um modelo econômico e o crescimento das cidades é algo inevitável. Esse aumento da população urbana gera problemas de moradia, mobilidade e meio ambiente, mas com soluções estratégicas e bem planejadas é possível evitar um colapso. Não é novidade que esse processo já vem ocorrendo há várias décadas e poucas soluções têm sido promovidas ou planejadas para o melhor aproveitamento e ocupação do solo.

Maricato (2001) explicita que junto à dificuldade de acessos aos serviços e infraestrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos, etc) somam-se menores oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menores oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência, discriminação racial, difícil acesso à justiça e ao lazer. Chama a isso de segregação urbana, e que tal fenômeno representa uma das faces mais importantes da exclusão social.

3.3: PRINCIPAIS DEMANDAS POR INFRAESTRUTURA.

Como já visto, quando se trata de infraestrutura, há uma infinidade de serviços que abrangem um conjunto de processos em diversas áreas (infraestrutura

econômica, social, urbana, etc). Obviamente que o trabalho não propõe uma averiguação com essa amplitude, mas um recorte dos principais serviços de infraestrutura urbana no Brasil, sobretudo com análise histórica e atual de suas demandas, programas e projetos.

Até a década de 1970, a habitação estava sempre no centro das discussões das políticas públicas, restando pouco espaço para outros segmentos na sociedade brasileira, apesar da carência de vários setores. Mesmo sabendo que o segmento habitacional não representa o foco da pesquisa, é importante ressaltar que essa política pública sempre ganhou destaque nas agendas governamentais, buscando um melhor planejamento para a redução do déficit de moradias no Brasil.

IPEA (2010), relata que, em 1990, o gasto com habitação pública e saneamento no Brasil representava apenas 4,4% do gasto público total, reduzido drasticamente para 0,8% em 2001. Tornando o processo mais caótico, provocado pela crise da época, onde os países chamados emergentes necessitaram de ajuda das organizações internacionais para reestruturarem suas economias. Nessa ocasião, o déficit habitacional da América Latina aumentou de 38 milhões para 52 milhões de unidades.

Como bem observa Coutinho (2014), o Brasil criou uma demanda represada nos últimos anos pela falta de investimentos no setor que carece de R\$5 trilhões até 2030. Somado ao “gargalo” da precariedade de políticas públicas eficientes das últimas décadas, esse hiato de investimentos é extremamente agravado pela expansão da demanda brasileira, provocado pelo aumento da população urbana e mudança de classes sociais. Nesse último caso, reflete no aumento da circulação das pessoas em aeroportos, aumento do número de veículos, etc.

Os gráficos abaixo, demonstrados por Coutinho (2014), denotam o enorme crescimento da demanda por infraestrutura ocorrido na sociedade brasileira a partir do ano 2000. Para ele, apesar dessa taxa de investimento ter subido nos últimos anos a uma velocidade superior ao crescimento do Produto Interno Bruto – PIB, o que o faz acreditar que o Brasil retomará índices mais altos neste setor para os próximos anos.

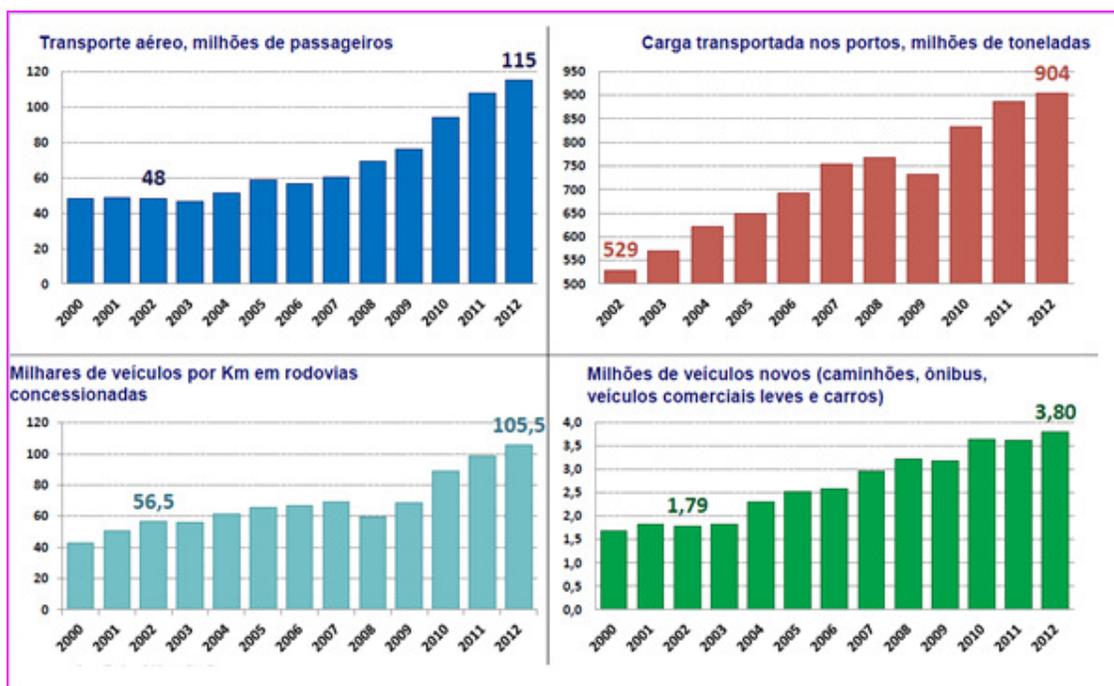


Gráfico 2: Demanda Crescente por Infraestrutura
 Fonte: ANAC, ANTAC, ABCR e ANFAVEA (2014)

Segundo o BNDES, em junho de 2014, a estimativa era de que o Brasil investirá R\$575 bilhões em obras de infraestrutura urbana até 2017, apontando uma média de crescimento anual em torno de 6,1%. Afirma Coutinho (2014), que o Brasil investe aproximadamente R\$90 bilhões por ano em projetos de infraestrutura e precisa chegar ao dobro desses valores, e que esta tarefa deve ser compartilhada entre bancos públicos, como BNDES, Banco do Brasil e Caixa, além do setor privado.

O Ministério do Planejamento, relata que nos primeiros quatro anos do PAC, houve um grande impulso nos investimentos em infraestrutura no Brasil, isso é, esses investimentos saltaram de 1,8% do PIB em 2006, para 3,27% em 2010. Já em 2011, o Programa entrou em sua segunda fase e foi estruturado em cinco eixos: Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa Minha Vida, Água e Luz Para Todos, Transportes e Energia.

Somente no Estado do Rio de Janeiro, o PAC II possui um contingente de 1.542 empreendimentos previstos para diversas áreas da administração, sendo 44 previstos para Campos dos Goytacazes, 14 para Itaperuna, 9 para Bom Jesus do

Itabapoana, 10 para Santo Antônio de Pádua, o que demonstra um momento próspero para o desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense.

3.3.1: Saneamento Básico.

Quando o assunto é infraestrutura urbana, além da redução do déficit habitacional, o maior desafio dos países em desenvolvimento é o saneamento básico. Entenda aqui, saneamento básico, como a coleta e tratamento do esgotamento sanitário, o abastecimento de água tratada, destinação dos resíduos sólidos, limpeza e drenagem urbanas. No Brasil, desde a década de 1970, já havia a preocupação da implantação de sistemas de tratamento de esgotos e o abastecimento de água da população mais carente.

Moreira (2002) salienta que a responsabilidade pelo serviço de saneamento básico sempre se situou na esfera municipal, e a Constituição Federal de 1988 apenas ratificou tal competência. Aliás, a década de 1970 foi marcada pelo início de programas que buscaram implementar políticas públicas voltadas para a universalização desses serviços.

Nas palavras de Monteiro (1993), o Plano Nacional de Saneamento - PLANASA foi instalado de modo experimental pelo BNH em 1968 e formalizado apenas em 1971. Entre os anos de 1970 e 1986, foram instalados sistemas de abastecimento de água em 4.189 comunidades de 26 estados brasileiros, das quais 2.976 (71%) eram pequenas comunidades com menos de 5000 habitantes, e ainda, 652 comunidades foram beneficiadas pela instalação de sistemas de esgoto.

O PLANASA permitia que o Banco Nacional de Habitação – BNH, atribuição assumida pela Caixa após sua extinção em 1986, utilizasse recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS para financiar a implantação ou a expansão dos serviços de saneamento básico.

Moreira (2002) ressalta que o governo incentivou a criação de companhias estaduais de saneamento básico (Cesb's), que se tornaram executoras do referido Programa, através de concessões públicas dos municípios. Afirma o autor que, no início da década de 2000, existiam 27 Cesb's e cerca de 1300 municípios possuíam seus próprios sistemas de abastecimento. Nesse último caso, 46% (cerca de 1300) dos municípios estão localizados nos Estados de São Paulo e Minas Gerais.

Como de fato, observando a tabela 1, conclui-se que o PLANASA foi bem-sucedido, considerando o número de pessoas alcançadas. Entretanto, havia quase 40 milhões de pessoas sem acesso à coleta de esgoto, e o que é pior, 90% do total de esgotos eram despejados *in natura* nos rios ou oceano, degradando o meio ambiente e provocando problemas epidemiológicos.

Tabela 2: Índice de cobertura antes e depois do Plano Nacional de Saneamento do Brasil (PLANASA: 1970 e 1991).

Índices de Cobertura antes e depois do Planasa – 1970 e 1991
(Em % de Domicílios Urbanos)

DESCRIÇÃO	1970 ^a	1991 ^b
Água		
Rede Pública com Canalização Interna	60	86
Esgotamento Sanitário		
Rede Geral/Fossa Séptica	22	49

Fonte: IBGE.

^aPopulação urbana de 52 milhões de pessoas.

^bPopulação urbana de 111 milhões de pessoas.

Fonte: IBGE (2015).

A partir da década de 2000, muitos avanços foram alcançados no setor de saneamento brasileiro. Em 2003, a criação do Ministério das Cidades - MCidades representou o início de uma era de políticas públicas voltadas para este segmento. No ano seguinte, ocorre a criação do Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES), ampliando os fóruns de discussão com os atores envolvidos no setor.

Também em 2004, foi promulgada a Lei de Parcerias Público-Privadas – Lei 11.079, de 30/04/2004, que instituiu as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada para a administração direta e indireta, no âmbito dos três poderes, representando importante instrumento para concessão especial de serviço público.

Mas, sem sombra de dúvidas, o maior avanço desse decênio foi a promulgação da Lei Federal nº. 11.445/2007, conhecida como a Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (LNSB), regulamentada em 2010 pelo Decreto

Federal nº. 7.217. O art. 2º. desta lei estabelece, dentre seus princípios fundamentais, universalização dos serviços de saneamento básico como abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana, bem como um conjunto de instalações e infraestrutura capaz de atender a todos os domicílios brasileiros.

Segundo Campos (2014), um estudo da FGV sobre saneamento básico elaborado através dos dados coletados no PNSB/2008, aponta que, no Brasil, apenas 53% do esgoto coletado é tratado, e na Região Sudeste, surpreendentemente, este percentual cai para 46%. Seja por rede coletora ou por fossa séptica, 67,3 milhões de brasileiros não possuem serviço de esgoto. No Sudeste, 11,5 milhões de pessoas não são beneficiadas pelo serviço.

A LNSB também prevê a criação do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), resultado de um processo elaborado pelo MCidades, objeto de ampla discussão nos Conselhos Nacionais e atores sociais envolvidos, cuja versão final foi aprovada pelo Decreto Presidencial nº.8.141, de 20 de novembro de 2013.

O PLANSAB traduz uma proposta de um processo participativo dos Conselhos Nacionais e os atores envolvidos com o saneamento básico brasileiro. A Consulta Pública ocorreu entre julho e setembro de 2012, totalizando 537 propostas (individuais ou de entidades), contendo 649 contribuições apresentadas por 108 autores diferentes.

O art. 21 da Constituição Federal estabelece ser competência da União elaborar e executar planos nacionais e regionais e instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano. A Política Urbana e a garantia do direito ao saneamento básico, além de outros, também são estabelecidos pela Lei 10.257/2001, o Estatuto das Cidades.

O PLANSAB teve por característica principal, desenvolver uma estratégia de visão futura, além do estudo da situação atual no Brasil, considerando seu déficit em saneamento básico. Para isso, utilizou: a) dados do IBGE, incluindo o Censo Demográfico de 2000; b) a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB, de 2000 e de 2008; c) o SNIS de 2010; d) a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2001 a 2011; dentre outros.

Ao final, chegou-se a um levantamento de grande valia, haja vista ter ampliado o conceito desse déficit, isso é, levando em consideração, não somente a

população sem oferta do serviço coletivo de saneamento básico, mas também aquela com solução sanitária individual inadequada e precária.

Para a universalização do saneamento, o Plano prevê um conjunto de procedimentos alinhados ao PPA 2012-2015, estabelecendo a criação de três programas para a operacionalização da Política Federal de Saneamento Básico: Saneamento Básico Integrado, Saneamento Rural e Saneamento Estruturante.

Segundo o Governo Federal, através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), houve uma retomada dos investimentos em infraestrutura. Criado em 2007, com o objetivo de retomar o planejamento e execução de grandes empreendimentos, o Programa prevê inúmeros empreendimentos na infraestrutura brasileira.

Dias (2002), relata que a Caixa, desde que assumiu as atribuições do BNH (1986), tem implementado vários programas na área de saneamento no país. Exemplo disso, cita o autor:

a) Programa de Saneamento: Pro-saneamento, com recursos oriundos do FGTS;

b) Programa de Assistência Social em Saneamento (PASS): com recursos do OGU;

c) Programa de Assistência Técnica à Parceria Público-Privada em Saneamento (PROPAR).

Todos objetivando apoiar estados e municípios na implantação de projetos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos.

3.3.2: Transporte e mobilidade urbana

Como já observado, a aceleração do processo de urbanização provocou o crescimento das cidades e com isso, a necessidade de mais deslocamentos das pessoas nos espaços urbanos, seja por questões sociais ou econômicas. Vasconcellos (2011) enfatiza que, em economias em desenvolvimento como no

Brasil, as pessoas que moram nas cidades realizam, em média, dois deslocamentos por dia, isso representa metade do que ocorre em países desenvolvidos.

Segundo o autor, a partir da década de 1960, pelo fato do intenso crescimento urbano que passou o país, as cidades passaram a apresentar sistemas de mobilidade urbana de baixa qualidade e de custo elevado, prejudicando a qualidade de vida das pessoas que vivem nas regiões metropolitanas.

Em matéria de mobilidade urbana, em 2012 foi promulgada a Lei 12.587, considerada um marco regulatório para o setor. Teoricamente, a norma institui uma política nacional de mobilidade urbana orientada pelos princípios da acessibilidade universal e distribuição mais justa do espaço urbano.

Constam no 11^o. Balanço do PAC, que compreende o período de 2011-2014, várias obras na área de transporte. Seu demonstrativo contabiliza mais de 5.100 Km de rodovias, mais de 1000 Km de ferrovias e 30 empreendimentos em portos brasileiros, além da reforma e ampliação de vários aeroportos do país.

O referido Balanço também apresenta várias obras relevantes, algumas em andamento e outras já concluídas, como os BRTS (Bus Rapid Transit ou Transporte Rápido por Ônibus), e os VLTS (Veículos Leves sobre Trilhos), sistemas de transporte público de massa modernos. Em destaque, constam os BRTs de Cristiano Machado (Belo Horizonte), Eixo Sul (em Brasília) e Transcarioca (no Rio de Janeiro), todos já em funcionamento.

O VLT é um sistema de transporte de massa que se situa entre o metrô e o ônibus convencional, propiciando menor custo energético e desgaste das vias por sua leveza. A Caixa possui vários empreendimentos em andamento, como por exemplo, o VLT de Campos dos Goytacazes, onde serão liberados R\$462 milhões para a implantação de um aeromóvel do mesmo modelo do que foi construído no aeroporto Salgado Filho, em Porto Alegre/RS. Além disso, a Assessoria de Imprensa da Caixa (2014) divulgou a liberação de R\$ 1 milhão, através do OGU, para a elaboração de estudo de viabilidade técnica e econômica para a implantação do projeto que ligará o bairro de Nossa Senhora do Carmo e o aeroporto da cidade.

O eixo mobilidade no PAC II, chamado PAC Mobilidade Urbana, financiou um montante de R\$3,8 bilhões em investimentos somente no primeiro semestre de 2014. O mesmo anúncio afirma que o ABC Paulista também será contemplado no chamado Pacto para a Mobilidade Urbana, abrangendo os Municípios de São Bernardo do Campo, Diadema, Mauá e Rio grande da Serra.

3.3.3: Energia

Segundo o Ministério de Cidades, desde o início do PAC (em 2007), o Brasil aumentou sua capacidade instalada de geração de energia elétrica em 32%. O país investiu na diversificação da matriz energética, e isso aumentou a capacidade do parque gerador brasileiro em quase 13 mil MW. Isso só foi possível com o início da operação das Usinas Hidrelétricas de Jirau, Santo Antônio e Mauá.

A atual crise hídrica reforça a necessidade do Brasil na diversificação de sua matriz energética. Em matéria de energia alternativa, a solar tem crescido mundialmente de forma exponencial nos últimos anos, com várias aplicações que ganharam viabilidade econômica pela expansão da escala de produção.

Explicam Esposito e Fuchs (2013) que, a produção de energia elétrica a partir da radiação solar é obtida pelo efeito fotovoltaico (FV) ou pela heliotermia. No primeiro caso, a indústria fotovoltaica, a partir da década de 2000, consolidou-se no mercado nos países desenvolvidos como Estados Unidos, Alemanha, Japão, etc, isso porque houve uma redução de preço para esse sistema, provocado pelo aumento da demanda.

A política energética no Brasil é tratada considerando as diversas opções existentes diante de seu potencial de gerar energia hidroelétrica, eólica, biomassa, solar, etc. Contam os autores que, a energia solar brasileira retrata um processo incipiente, apesar de constar na agenda de discussões da política industrial no Projeto Brasil Maior (PBM), juntamente com os biocombustíveis e a energia eólica. Esse fato decorre por questões de competitividade, eis que o preço dessa fonte energética ainda é alto em relação às demais fontes renováveis para projetos de grande escala.

Entretanto, há uma forte tendência de mudança desse cenário com o aparecimento de novas tecnologias e redução de custos, ainda mais levando em consideração a atual crise hídrica que atravessa o país, denotando fragilidade e dependência de uma matriz energética, mormente a hidroelétrica. Contam Esposito e Fuchs (2013) que, há avanços nesse aspecto, pois, em 2012, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) realizou a Chamada Pública Estratégica de P & D 13, onde houve 18 projetos selecionados que correspondem cerca de R\$ 400 milhões de investimentos e capacidade para gerar 25 MWp de potência instalada.

Um sistema que tem funcionado nos EUA e em vários países, é o chamado *net metering*, que consiste na produção de energia solar pelo próprio usuário, gerando créditos que, por sua vez, são trocados com as concessionárias de energia elétrica. O Brasil regulamentou esse sistema em 17 de abril de 2012, através da Resolução Aneel 482.

O *net metering* é exemplo de sucesso na Cidade de Búzios (RJ), através do Programa Sustentável de Troca de Resíduos por Bônus de Energia que faz parte do projeto “Cidade Inteligente”, que objetiva melhorar seu sistema de eletricidade e a meta de tornar a cidade a primeira da América Latina em consumo eficiente de energia.

Outra matriz energética importante que está deixando de ser incipiente no Brasil é a energia eólica. O Portal Brasil divulgou, no dia 27/02/15, a inauguração do Parque Eólico de Geribatu, em Santa Maria do Palmar, no extremo sul do Rio Grande do Sul.

O empreendimento faz parte do Complexo Eólico Campos Neutrais e custou R\$2,1 bilhões, construído pela ELETROSUL, também faz parte do PAC, juntamente com outros dois parques, o do Chuí e de Hermenegildo. Juntos, os três parques representam o maior complexo da América latina e terá capacidade para produzir energia para o consumo 3,3 milhões de habitantes, com um custo total de R\$ 3,8 bilhões. Está previsto no PAC que o Brasil tenha 218 usinas eólicas até 2017,



Figura 1: Parque Eólico Geribatu, em Santa Vitória do Palmar (RS)
Fonte: Foto retirada por Vanderlei Tacchio e Divulgação Eletrosul (2015)

Apesar de várias obras se encontrarem a todo vapor, a infraestrutura brasileira ainda carece de muitos empreendimentos devido a um longo período de quase estagnação. A participação da sociedade é essencial para a consolidação do processo democrático, seja através dos conselhos municipais, através das consultas públicas ou das entidades representativas, é fundamental o envolvimento de todas as classes sociais.

Monasterio (2014), ressalta que os entes federados estão sem capacidade de financiamento dada às limitações fiscais, além de um esgotamento da capacidade financeira das instituições públicas de fomento. Uma das principais estratégias do governo brasileiro é a ampliação da participação do setor privado através das Parcerias Público-Privadas (PPPs), isso pode destravar projetos de infraestrutura econômica e social.

Os bancos públicos e/ou de investimentos podem, inclusive, participar das PPPs, como o exemplo da empresa Águas do Mirante, em Piracicaba/SP, onde a Caixa financiou R\$ 144 milhões em um projeto de custo total de R\$ 206 milhões. Segundo a Agência Caixa de Notícias, Águas do Mirante, em parceria com o Serviço Municipal de Água e Esgoto (SEMAE), vai operar o sistema por 30 anos e colocará o Município entre as 20 cidades do país com 100% do esgoto coletado e tratado.

Para isso, o projeto inclui a construção das estações de tratamento Bela Vista, Anhumas e Artemis, a reforma e ampliação de outras duas (Capim Fino e Piracicamirim), 16 novas estações elevatórias de esgoto, além da reforma e ampliação da rede coletora, tudo isso com acompanhamento técnico da engenharia da Caixa.

Observa-se nesse processo, a relevância da participação dos bancos públicos como instrumentos de políticas públicas do Governo Federal, tendo o Banco do Brasil como destaque na zona rural e a participação da Caixa no setor urbano. O BNDES se destaca como agente financiador do setor industrial, apesar de ser o principal instrumento de financiamento de longo prazo do Governo Federal em diversos segmentos da economia.

Nesse diapasão, o cenário aponta uma crescente demanda por infraestrutura urbana, onde a Caixa pode fazer parte desse processo por uma questão de estratégia governamental, tanto para o financiamento dos setores público e privado, como também atuando junto aos empreendimentos previstos no OGU.

3.4: A INFRAESTRUTURA URBANA E A CAIXA.

O primeiro capítulo demonstrou a origem do modelo das caixas econômicas e se averiguou uma tendência social que as distingue das demais instituições financeiras. Nesse sentido, a Caixa Econômica Federal tornou-se uma Instituição com a função de fomentar a infraestrutura urbana brasileira, sem esquecer de seu lado comercial, representando hoje, uma estratégia mista, prosperando o lucro em seu balanço financeiro e, ao mesmo tempo, carreando a execução e o financiamento de vários projetos urbanos.

Apesar dos primeiros financiamentos imobiliários datarem da década de 1930, através da carteira hipotecária, foi o Decreto 759 de 1969 que estabeleceu uma missão que mudou o rumo da Instituição Financeira. Seu art. 2º. delegou à Caixa, a atribuição de agente financiador da habitação.

Ipsis litteris: art. 2º, alínea “C”: operar no setor habitacional como sociedade de crédito imobiliário e principal agente do Banco Nacional de Habitação – BNH, com o objetivo de facilitar e promover a aquisição de casa própria especialmente pelas classes de menor renda da população. (BRASIL, 2015).

No entendimento de Bueno (2002), a alínea “F” do mesmo artigo 2º., que estabeleceu como atividades da Caixa, a possibilidade de serem atribuídos para si, serviços públicos delegados pelo governo federal ou através de convênios com outras entidades, representou um marco para a Instituição, propiciando, inclusive, pela afinidade dos serviços, como causa da absorção das atividades desempenhadas pelo BNH quando de sua extinção.

O mesmo autor enfatiza que a Caixa Econômica Federal acumulou experiências em financiamento habitacional desde a criação de sua carteira hipotecária (1931), mas a extinção do BNH, em 1986, proporcionou também a absorção de sua equipe técnica, propiciando um ganho em matéria de conhecimentos desse setor.

O Decreto-Lei 2291 de 21 de novembro de 1986 delega à Caixa todas as atribuições do BNH, assumindo a administração do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e do Fundo, o Fundo de Assistência Habitacional e o Fundo e o Fundo de Apoio à Produção de Habitação para a População de Baixa Renda, principais fontes

de recursos da época. Além disso, a Caixa passa a coordenar e executar o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) e o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASAB), incorporando de vez as diretrizes fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

Ao longo de sua trajetória, o Banco tem assumido um papel fundamental para o desenvolvimento regional dos estados, Distrito Federal e municípios brasileiros, atuando como agente financiador em diversos segmentos da economia, e ainda, como mandatária da União tem se destacado na análise, fiscalização, liberação e acompanhamento das obras relacionadas ao Orçamento Geral da União- OGU.

Segundo o balanço da Caixa (2014), o volume de recursos financeiros liberados pela Instituição, tanto na área de saneamento e infraestrutura, como no fomento à habitação tem aumentado substancialmente nos últimos anos. Apesar de não constituir o foco do presente trabalho, é importante ressaltar que a carteira habitacional atingiu, em 2014, o saldo de R\$ 339,8 bilhões. Somente no primeiro semestre foram contratados R\$61,5 bilhões.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), financiou 210,4 mil unidades habitacionais no período, num montante de R\$16,4 bilhões. Somente no Rio de Janeiro, também no primeiro semestre de 2014, foram financiados 44.381 imóveis no valor de R\$7,5 bilhões. Em sua grande maioria, unidades habitacionais novas, o que movimenta a construção civil e alavanca o principal setor na geração de empregos e serviços do Brasil.

Já na área de saneamento e infraestrutura, também no mesmo período, foram contratados R\$33,3 bilhões, representando um aumento de 11,7% nos 12 meses anteriores. Desse montante, R\$7,1 bilhões em saneamento básico; R\$8,5 bilhões em financiamentos de energia e logística; R\$4,8 bilhões em operações de mobilidade urbana, e R\$5,9 bilhões em infraestrutura urbana, R\$5,3 bilhões para a construção naval e R\$1,7 em atividades multissetoriais no segmento. (Caixa, Assessoria de Imprensa, 2014).

Segundo o Balanço da Caixa (Caixa, Assessoria de Imprensa, 2015), o saldo da carteira no final de 2014 totalizou em R\$ 56,7 bilhões, o que representa um crescimento de 52,8% em relação a 2013. Somados aos desembolsos que atingiram R\$9,6 bilhões, totalizam R\$23, 7 bilhões de contratos administrados pela Caixa, quase todas as obras fazendo parte do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC II.

Coutinho (2014), afirma com veemência que um dos entraves do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC I) coordenado pelo Governo Federal foi a intempestividade na elaboração de projetos, além das dificuldades técnicas que atravancaram o cumprimento dos cronogramas das obras. Vários problemas de gestão foram apontados na execução das obras em todo o país, dentre eles, as mudanças contínuas de gestores dos contratos, dificuldades de comunicação direta das empresas contratadas e até mesmo com a Caixa, além de demora na aprovação de reprogramações e aditivos, tudo isso gerando atrasos significativos nas obras.

Ele atribui o “gargalo” na execução das obras à escassez de projetos, afirmando que isso ainda representa um grande desafio. Entenda aqui, escassez não somente como a inexistência, mas também um conjunto de fatores como projetos deficientes ou incompletos, sem condições adequadas para serem licitados, fato recorrente no PAC I.

Segundo Alves (2013), para que o mesmo não ocorresse no PAC II, com receio dos problemas de gestão ocorridos no primeiro Programa, a Presidente Dilma Rousseff, em entrevista ao Jornal O Estadão (2014), solicitou à Caixa maior gerenciamento dos contratos junto aos estados e às cidades. A ordem foi a de “tutelar prefeitos”, transluzindo um significado de orientação aos gestores municipais no intuito de vencer a burocracia e agilizar as análises e aprovações que as obras carecem.

O então presidente da Instituição, Jorge Hereda, afirmou que o banco foi convocado para escalar uma equipe de engenheiros, técnicos sociais e analistas para auxiliar os governantes locais na elaboração dos projetos, além do acompanhamento das obras. A ideia é acelerar a liberação dos recursos e a execução dos contratos, demonstrando a relevância da participação da Empresa no acompanhamento dos programas.

Várias obras do PAC II têm a gestão e acompanhamento da Caixa, mormente em infraestrutura urbana. Nesse sentido, serão apresentados alguns projetos em execução, onde é possível mensurar sua participação e contribuição como instrumento de políticas públicas, mas antes disso, é primordial demonstrar algumas ações implementadas pela Caixa e sua contribuição para os programas e projetos governamentais.

Fato observado em seus últimos balanços financeiros, é uma ampliação de sua participação nos programas de desenvolvimento urbano. Desde a incorporação do Banco Nacional de Habitação em 1986, a Caixa tem constituído um *know-how* na implementação da infraestrutura urbana em todos os estados da Federação, tornando-se a agência oficial de fomento e principal executora de políticas públicas de seu controlador.

Além do mais, é importante salientar que a colaboração da Caixa pode ocorrer diretamente com os setores envolvidos com o desenvolvimento urbano, como também na implementação de processos, ferramentas e instrumentos que, indiretamente, auxiliam a administração pública em sua gestão e funcionamento. Isso corrobora com o desempenho, com a eficiência, segurança e otimização do tempo no serviço público.

3.5: A CAIXA COMO PARCEIRA DOS MUNICÍPIOS

A roupagem que se pretende aqui, não se restringe à fiscalização e ao acompanhamento técnico das obras, mas observar a participação da Caixa como orientadora de toda a etapa de execução, até mesmo na elaboração instrumental dos programas, que envolvem projetos, cronogramas, documentos, formulários, etc. Analisando o grau de relevância que isso pode significar para a administração pública, sobretudo porque a burocracia técnica que se exige em todo o processo que, apesar de necessária, torna-se minuciosamente trabalhoso o ciclo dos programas, conforme será observado mais adiante.

Transcrevendo a opinião de Dias (2002), ao longo dos anos, a Caixa tem implementado diversas ações para ampliar a parceria com os municípios, como por exemplo aumento da assistência técnica e melhor assessoramento dos atores envolvidos na operacionalização dos programas e financiamentos de recursos financeiros. Seguem as palavras do autor:

A estratégia da Caixa junto aos municípios compõe um conjunto de ações da empresa no sentido de contribuir com assessoria técnica e gerencial em planejamento urbano, social e econômico, através de uma equipe de gerentes, engenheiros e técnicos sociais qualificados, colocando os seus recursos a serviço do desenvolvimento local, no cumprimento de sua missão. (DIAS, 2002, p.18).

Através do Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana, a Caixa oferece apoio aos estados, Distrito Federal e, principalmente, aos municípios para o planejamento territorial e gestão urbana participativa. Através do Ministério das Cidades, o programa prevê auxílio técnico na implementação dos Planos Diretores Participativos em atendimento ao Estatuto das Cidades.

Para auxiliar os municípios, a Caixa apresentou, em 2009, o Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal (PNAFM) possibilita ao município a elaboração e implementação de Plano Diretor, Cadastro Multifinalitário e Planta Genérica de Valores, com recursos originados do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O Programa prevê várias ações para a modernização da gestão administrativa e fiscal na estrutura das prefeituras, bem como a capacitação de técnicos e gestores municipais, implementação de ações e sistemas destinados ao controle da arrecadação, atendimento ao cidadão, comunicação de dados, controle financeiro, recursos humanos, aquisição de equipamentos de informática, etc, tudo em prol da melhoria da qualidade do serviço público municipal.

Outra conquista dos municípios brasileiros foi a criação de um ponto de apoio para os gestores públicos, as Salas das Prefeituras. Um espaço que oferece apoio aos gestores das cidades, com suporte tecnológico, telefone, fax, impressora, local para reuniões, além de apoio técnico para uma maior interatividade com os prefeitos e seus colaboradores.

Segundo sua assessoria de imprensa, atendendo a uma antiga reivindicação dos prefeitos, a Caixa implantou 75 Salas das Prefeituras instaladas em todo o território nacional, uma em cada Superintendência, sendo uma no Distrito Federal que atende os prefeitos e seus colaboradores oriundos de suas cidades em busca de recursos federais para suas respectivas regiões (o Norte e o Noroeste Fluminense são atendidos pela Superintendência Norte Fluminense instalada em Campos dos Goytacazes).

Também com o apoio da Caixa, a Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, mais conhecida como a Marcha dos Prefeitos, um evento que ocorre desde 1998 e se transformou em dos principais acontecimentos para a municipalidade brasileira. Várias foram as reivindicações e conquistas deste movimento organizado pela Conferência Nacional dos Municípios (CNM), tendo a

Caixa como um dos patrocinadores há vários anos, inclusive participando de fóruns de discussão para oferecer melhores condições para a estrutura dos municípios.

Em uma dessas discussões, na intenção de soluções práticas, foram diagnosticadas grandes dificuldades de articulação dos atores envolvidos no acompanhamento dos programas e processos dentro das prefeituras. Surgiu, então, a ideia de criação de um agente público específico para cuidar dessas questões. Através de uma proposta da Caixa, foi instituída em 2009 a função do Gerente Municipal de Convênios e Contratos (GMC).

A partir de então, cada município passa a ter pelo menos um GMC, funcionário municipal com atribuição de acompanhar e agilizar o andamento dos contratos com a Caixa, articulando todas as áreas envolvidas da prefeitura (engenharia, administração, secretarias, etc). Desde então, a Caixa realiza seminários regionais de capacitação para os GMCs (totalmente gratuitos), objetivando auxiliar na compreensão e importância de suas atividades e na gestão estratégica de todo o ciclo dos empreendimentos. Em 2012, já havia 7.875 GMCs treinados em todo o Brasil.

Se de um lado é importante um agente público específico para cuidar desses processos, de outra monta, a Caixa também disponibiliza um empregado para atuar juntamente com o GMC. Em maio de 2012, nasce o Representante Caixa – RC, que atua dentro das prefeituras de municípios com mais de 100 mil habitantes ou com grande volume de contratos.

Para o cumprimento de suas atribuições como mandatária do Governo Federal, a Caixa montou estrutura própria com equipe especializada. Em 2011, havia 58 unidades técnicas regionais em todo o Brasil, contando com 507 cargos gerenciais (gerentes, coordenadores e supervisores), 222 técnicos sociais e 1.150 engenheiros e arquitetos do quadro próprio, além da estrutura de apoio com 2.216 escritórios de engenharia com 3.246 engenheiros da rede credenciada.

Tudo isso para melhor atender os entes federados brasileiros, seja como agente financeiro ou como mandatária da União, tratando todo o processo de liberação de recursos e acompanhamento dos contratos, fiscalizando a execução das obras e o cumprimento de cada etapa dos cronogramas, bem como assinatura de contratos e pagamento a fornecedores, trazendo mais segurança e lisura ao processo.

Atualmente, houve ampliação desse quadro com a segregação de atribuições e a divisão das Gerências de Desenvolvimento Urbano (GIDUR), em Gerência de Habitação (GIHAB) e Gerência de Governos (GIGOV), tudo para proporcionar maior eficiência junto aos Programas.

Para facilitar e agilizar as tarefas dos municípios, a Caixa criou um ambiente virtual que serve de instrumento para análise e tomada de decisões. A ferramenta, conhecida como Sistema de Informações Socioeconômicas dos Municípios Brasileiros (SIMBRASIL), compila informações fiscais, econômicas, demográficas, educacionais, urbanas, sociais e sanitárias, constituindo um banco de dados relevante que contribui para que os administradores possam identificar, analisar as informações e diagnosticar os principais problemas, auxiliando no planejamento urbano.

Os entes públicos também podem contar com o GovConta, outra ferramenta que auxilia a administração pública no controle financeiro, pois possibilita agrupar e organizar todas as contas da sua administração em um único extrato, mesmo que em agências distintas. A facilidade do acesso pela internet e disponibilidade por 5 anos dos registros das movimentações proporcionam comodidade, segurança e controle financeiro sem nenhum custo para o ente público.

Em sua *home page*, na aba “Governo”, são encontradas informações sobre programas de repasses e financiamentos, bem como instruções de acesso aos serviços e produtos, até mesmo auxílio para prestação de contas final. Também neste sítio virtual, é possível o acompanhamento dos programas e contratos por município, por tipo de contrato ou por situação da obra, importante ferramenta de controle, além de *download* de publicações de cartilhas e guias que instruem cada processo.

O sítio virtual também apresenta o Sistema Nacional de Pesquisas de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI). Trata-se de um sistema que permite a pesquisa de custos de projetos e índices da construção civil, além de consulta pública a insumos e composições analíticas. O SINAPI tem a parceria do IBGE e representa uma ferramenta de grande valor para o setor público, proporcionando segurança, economia, controle e transparência nos processos, além de outros benefícios para a administração pública.

Destaca-se ainda, em sua página virtual, o Portal de Compras Caixa, um ambiente que possibilita às entidades públicas realizarem processos licitatórios para

aquisição de bens e serviços definidos pela Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93), perante os fornecedores previamente cadastrados. Através deste portal, os municípios também podem efetuar contratações para as modalidades compra direta e pregão eletrônico pela internet, proporcionando mais agilidade, segurança e eficiência, atendendo as exigências da Lei Complementar 123/2007, que trata da participação de micro e pequenas empresas nos pregões eletrônicos.

Na área de treinamento e desenvolvimento, a Caixa tem proporcionado várias ações educacionais, presenciais e à distância, para orientação dos atores envolvidos. A empresa possui um setor específico na área de desenvolvimento humano para treinamento e desenvolvimento de empregados e parceiros, a Universidade Caixa (UC).

A UC criou o Portal “Estados e Municípios”, onde disponibiliza vários treinamentos formatados especificamente para o atendimento aos gestores públicos estaduais e municipais, bem como para seus técnicos, analistas, membros das Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas, além de servidores das administrações direta e indireta.

Além disso, a Caixa também apoia o portal de treinamento do Governo Federal, o Portal “CAPACIDADES¹”, promovido pelo Ministério das Cidades que, por meio do Programa Nacional de Capacitação das Cidades (PNCC), busca o desenvolvimento institucional e a capacitação técnica dos atores sociais envolvidos nos programas e projetos municipais para a construção de uma política urbana democrática e descentralizada.

Constam em seu portfólio, mais de 40 programas de repasses de recursos financeiros com sua participação, disciplinados por diversos convênios entre todos os ministérios e órgãos da administração pública direta, autárquica ou fundacional, empresas públicas e até mesmo entidades privadas. As diversas áreas de atuação como habitação, saneamento, infraestrutura, saúde, educação, transporte, lazer, turismo, etc, apontam a Caixa como um dos principais agentes financeiros para o desenvolvimento urbano brasileiro.

No Capítulo III serão abordados aspectos e características da Região Noroeste Fluminense e a participação da Caixa para o desenvolvimento local, uma microrregião do Estado do Rio de Janeiro marcada por uma das mais baixas rendas

¹ Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

per capita do Brasil e municípios com escassez de recursos apresentados por um cenário de baixa arrecadação.

Os municípios do extremo norte do Estado do Rio de Janeiro, representam a Microrregião Noroeste Fluminense e possuem características bem definidas pela baixa renda per capita e influência cultural com os Estados do Espírito Santo e Minas Gerais, aos quais são limítrofes. Apesar do baixo PIB, a região também protagoniza atividades importantes para alguns setores da economia como agricultura, pecuária e indústria de pequeno porte.

O diagnóstico encontrado nestes municípios demonstra que a atuação da Caixa como instituição financeira, seja na transferência de recursos, agente de crédito, repasses de seguro-desemprego e benefícios sociais, agente operador do FGTS, etc, fazem desta Instituição um instrumento relevante para a geração de riquezas junto à sociedade local.

O objetivo será buscar resposta para as seguintes indagações: como a Caixa pode participar na construção de uma infraestrutura urbana do Noroeste Fluminense? Qual a relevância da participação da Caixa para o desenvolvimento urbano local? Buscando estas respostas, a pesquisa abordará alguns programas de repasse do Governo Federal através de alguns Ministérios e a capacidade financeira desses municípios.

A análise econômica e social dos municípios envolvidos tentará buscar um diagnóstico da região, a partir da atuação da Caixa, observando o grau dessa participação e sua relevância, seja como agente financeiro, como agente operador de fundos e programas ou como instrumento gerador de recursos financeiros junto à sociedade local.

4: A CAIXA E A INFRAESTRUTURA URBANA DA REGIÃO NOROESTE FLUMINENSE

4.1: O SURGIMENTO DA REGIÃO NOROESTE FLUMINENSE

A divisão espacial do Estado do Rio de Janeiro nem sempre foi a mesma, isso é, ao longo dos tempos, a dinâmica demográfica dos municípios passou por várias transformações, seja por questões econômicas, sociais ou políticas houve modificações na formação de suas regiões.

Historicamente, conforme relatam Carvalho e Totti (2006), a Região Noroeste Fluminense somente teve tal denominação reconhecida oficialmente pelo IBGE no Censo Agropecuário de 1975, embora esta nomenclatura já fosse amplamente utilizada pelos atores envolvidos no desenvolvimento da região, que se destacava pela produção de cana, açúcar e café. O Censo de 1970, compreendia o território em três microrregiões: microrregião açucareira de Campos; microrregião de Itaperuna e microrregião de Miracema. Somente em 1981 surgiu a divisão do território, oficializando a denominação do Noroeste Fluminense como dissidente do Norte Fluminense.

Esta subdivisão não ocorreu apenas pelo acaso, eis que há uma explicação para a segregação do Noroeste Fluminense, pois, sua topografia montanhosa, mais apropriada para o plantio do café, fato que atraiu muitos desbravadores para a região a partir da segunda metade do século XIX, diferentemente da Baixada Campista onde se desenvolveu o cultivo da cana-de-açúcar. Além disso, a localização geográfica propiciou influencia com os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, relacionamento ampliado com a construção da Estrada de Ferro Carangola, que intensificou o comércio com aquele Estado.

Cruz (2003) ressalta que, a representação norte fluminense, referida pelos grupos regionais e assim reconhecida por outros, correspondia no Censo Demográfico do IBGE de 1970, ao território abrangido por três microrregiões: microrregião Açucareira de Campos, microrregião de Itaperuna e microrregião de Miracema, englobando 13 municípios. As três microrregiões formavam a Região Norte Fluminense reconhecida oficialmente pelo IBGE no Censo Agropecuário de 1975, apesar da denominação já ser utilizada amplamente desde o início dos anos 1970 entre os atores locais e externos, inclusive pela imprensa.

A Microrregião Açucareira de Campos era composta de cinco municípios: Campos, Conceição de Macabu, São Fidelis e São João da Barra; o mesmo número de municípios formava a Microrregião de Itaperuna: Bom Jesus do Itabapoana, Itaperuna, Laje do Muriaé, Natividade do Carangola e Porciúncula; já a Microrregião de Miracema, era constituída por apenas três municípios: Cambuci, Miracema e Santo Antônio de Pádua.

Em 1980, o conjunto das três microrregiões recebe a nova nomenclatura de Mesorregião Norte Fluminense. Segundo Carvalho e Totti (2006), em 1987 houve o desmembramento da Região Noroeste Fluminense, e no Censo de 1991 surge a então Mesorregião Noroeste, passando, mais tarde, a Região Noroeste Fluminense.

Essa é a atual divisão territorial de uma região que passou por uma forte dinâmica socioeconômica, material e simbólica, onde a nova configuração traduz uma antiga divisão natural que credenciava, no passado, uma região propícia à produção açucareira (região de Campos), comparada à uma produção cafeeira (região de Itaperuna), onde os contrastes naturais prevaleceram nas relações para a segregação do espaço, surgindo assim, o Noroeste Fluminense.

4.1.1: Características

Com uma população de 303.430 habitantes, segundo o último censo do IBGE (2010), o Noroeste Fluminense conta com 13 municípios e uma área total 5372,5 Km², apresentando um grau médio de urbanização de 76,58% e um êxodo rural crescente, fatores que requerem mais políticas públicas para as cidades. O quadro abaixo também aponta uma inexpressiva taxa de crescimento entre os anos de

2000/2010, com alguns municípios apresentando taxa negativa de crescimento populacional.

Tabela 3: Distribuição da população da Região Noroeste Fluminense

Município	População	Taxa cresc. Pop 2000-2010	População urbana	População rural	Grau de urbanização	Area em Km2	Densidade demográfica
Aperibé	10.213	2,45	8.878	1.335	86,93	94,6	107,92
Bom Jesus do Itabapoana	35.411	0,51	29.927	5.484	84,51	598,8	59,13
Cambuci	14.827	0,11	11.292	3.535	76,16	561,7	26,4
Italva	14.063	1,09	10.242	3.821	72,83	293,8	47,86
Itaocara	22.899	-0,05	17.326	5.573	75,44	431,3	53,09
Itaperuna	95.841	1,01	88.368	7.473	92,20	1.105,30	86,71
Laje do Muriaé	7.487	-0,55	5.637	1.850	75,29	250	29,95
Miracema	26.843	-0,08	24.741	2.102	92,17	304,5	88,15
Natividade	15.082	-0,03	12.046	3.036	79,87	386,7	39
Porciúncula	17.760	1,08	13.890	3.870	78,21	302	58,8
Santo Antônio de Pádua	40.589	0,48	31.100	9.489	76,62	603,4	67,27
São José de Ubá	7.003	0,88	3.098	3.095	44,24	250,3	27,98
Varre-Sai	9.475	1,89	5.790	3.685	61,11	190,1	49,85

Fonte: IBGE (2010)

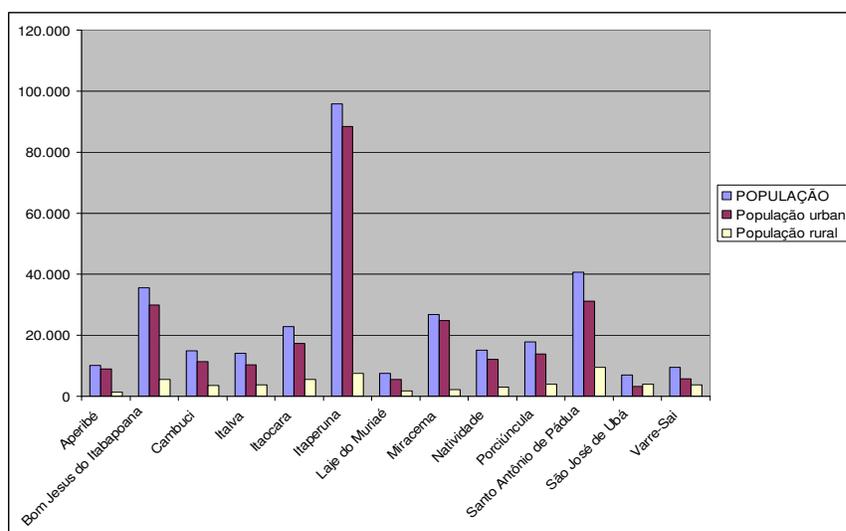


Gráfico 3: População urbana e rural do Noroeste Fluminense

Fonte: IBGE (2010)

Pelo contingente populacional, o destaque fica por conta dos Municípios de Bom Jesus do Itabapoana, Itaperuna, Miracema e Santo Antônio de Pádua, razão pela qual merecem um estudo específico ao final do trabalho, onde serão analisadas

algumas características a título de amostragem. A tabela abaixo demonstra que a participação do eleitorado da Região Noroeste acompanha o contingente populacional e essa distribuição proporcional também mostra uma inexpressiva participação no total de votos a âmbito estadual.

A Região Noroeste Fluminense protagoniza a menor participação do PIB no Estado do Rio de Janeiro registrado pelo IBGE em 2011 (R\$4,3 bilhões). Seu PIB per capita representa menos da metade da média estadual. Novamente o destaque vai para os quatro municípios escolhidos para o estudo final.

Os dados também apontam uma alteração no quadro econômico de uma região que tinha a agropecuária como principal atividade, e agora, observa-se que o setor de serviços avança em todos os municípios e já representa a maior fatia do PIB.

Mas a situação não foi sempre essa, pois a região já foi uma das maiores produtoras de café do Brasil. Conta Diniz (1985) que, antes da emancipação dos municípios de Bom Jesus, Natividade e Porciúncula, então denominada Vale do Muriaé, a região foi responsável por uma enorme produção cafeeira no período de 1881 a 1930, era do apogeu do produto que alavancou a economia daquela época, proporcionando um aumento populacional e um grande desenvolvimento do comércio local. Um período em que a produção de café representou nada menos que 58,8% da produção do Estado do Rio de Janeiro, mas a grande crise econômica de 1930 provocou um declínio da atividade cafeeira e trouxe reflexos de regresso para a região.

A partir da década de 1940, apesar da estagnação econômica apresentada no Norte Fluminense, as atividades do comércio e serviços continuaram fortalecendo e proporcionando o crescimento no entorno de Itaperuna, tornando-se um verdadeiro polo dessa microrregião Fluminense.

Hodiernamente, a região conta com pequenas indústrias, uma agropecuária esvaziada e precária, onde cada vez mais pessoas se aglomeram nas cidades, provocando mais carência de serviços públicos na área urbana, fato que reflete a realidade da grande maioria das cidades brasileiras.

A situação econômica da grande maioria dos municípios brasileiros passa por inexorável comprometimento orçamentário, agravada pelas limitações fiscais implementadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101 de 2000). Mesmo contando com a arrecadação dos tributos de sua competência (ISS e

IPTU), o município não consegue promover seu próprio desenvolvimento contando apenas com os recursos oriundos dos repasses constitucionais conforme se explicará mais adiante.

4.2: A CAIXA COMO MANDATÁRIA DA UNIÃO NAS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PARA OS MUNICÍPIOS.

Segundo afirma Teixeira (2005), o sistema tributário brasileiro, reformulado pela Constituição de 1988, trouxe maior autonomia aos entes federados e isso proporcionou uma maior repartição de receitas por meio das transferências intergovernamentais, principalmente em favor dos municípios. Obviamente que isso tem sua razão, eis que é *in locu* que as políticas públicas devem funcionar para o desenvolvimento urbano das cidades.

Com o orçamento comprometido e sem capacidade de financiamento para os projetos de investimento em infraestrutura, restam à maioria dos municípios apelarem para os repasses de recursos da União e dos Estados, que contam com as transferências voluntárias, além das transferências obrigatórias (distribuição dos recursos arrecadados dos tributos federais, ex. Fundo de Participação dos Municípios -FPM, Lei Kandir, PAC, etc).

Murillo (2014) explica que as transferências obrigatórias se dividem em constitucionais e legais. As primeiras, obviamente com previsão na Constituição Federal, oriundas da arrecadação de recursos pelo Governo Federal, têm o propósito de reduzir as desigualdades regionais, como, por exemplo, o Fundo de Participação dos Municípios – FPM; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEP, Sistema Único de Saúde – SUS, etc. As transferências legais, como denota a própria nomenclatura, são as reguladas por alguma norma, como exemplo, a Lei Kandir, PAC.

Numa lição mais aguçada, Cataia (2011) ensina que as transferências intergovernamentais ocorrem da União para estados e municípios e dos estados para os municípios. Assim orienta:

As Transferências provenientes dos estados são, em verdade, “devolução tributária” (oficialmente são chamadas de “cota-parte municipal”), pois são

compostas pelo ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços) e IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores) gerados na própria circunscrição municipal, mas arrecadados pelos estados. Já o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), destinado aos municípios pela União é, de fato, redistributivo, porque é uma transferência de receita que de outra maneira o município não teria como arrecadar. O FPM propicia aos municípios recursos que não têm qualquer relação com as bases tributárias de sua jurisdição, portanto, não é devolução tributária, é distribuição de acordo com o número de habitantes e a renda *per capita* inversa (municípios com o mesmo número de habitantes podem ter repasses distintos por apresentarem rendas *per capita*s diversas. (CATAIA, 2011, p. 02).

O gráfico 3 demonstra que o volume de recursos de recursos repassados pelo Estado do Rio de Janeiro é bastante significativo, apesar de não ser o foco da pesquisa.

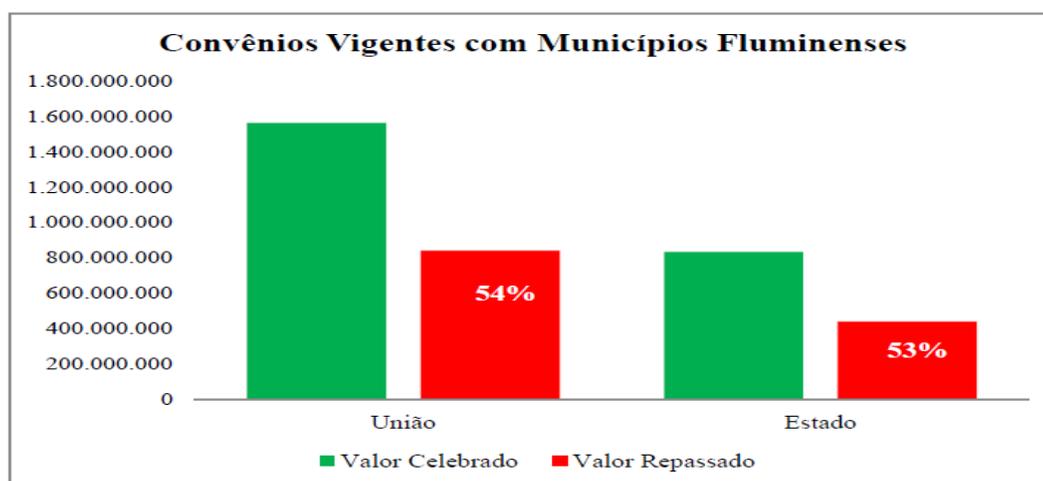


Gráfico 4: Convênios Vigentes com Municípios Fluminense.

Fonte: Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/hpsenado>>. Acesso em: 12 fev 2013.

O PAC foi instituído pelo Dec.6.025/07 e regulado pela Lei 11.578/07, que o elenca no rol das transferências obrigatórias, e é responsável por um grande volume de recursos aplicados em infraestrutura nos últimos anos, além de contribuir para o desenvolvimento econômico, uma vez que inclui milhões de brasileiros no mercado de trabalho.

O Poder Executivo define as ações que pretende executar e abre a seleção que é divulgada através dos Ministérios para os estados e municípios, estabelecendo as regras e procedimentos para a inscrição. Somente após a seleção

das propostas que inicia o papel da Caixa que consiste na contratação, autorização para início da fase de execução, fiscalização, liberação de recursos, etc.

Caldas (2014), ressalta que algumas mudanças foram cruciais para a contemplação de vários municípios no PAC, como por exemplo, a desobrigação de consulta prévia no CAUC – Sistema Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias e a eliminação de exigência de contrapartidas financeiras nos recursos selecionados com recursos do OGU.

Entretanto, mesmo com as regras de facilitação, principalmente no PAC II, não atingiram um grande volume de contratos para o Noroeste Fluminense. O gráfico da figura 11 apresenta um alto percentual de contratações referentes a todos os 33 municípios atendidos pela GIGOV Campos, mas isso não representa a realidade do Noroeste.

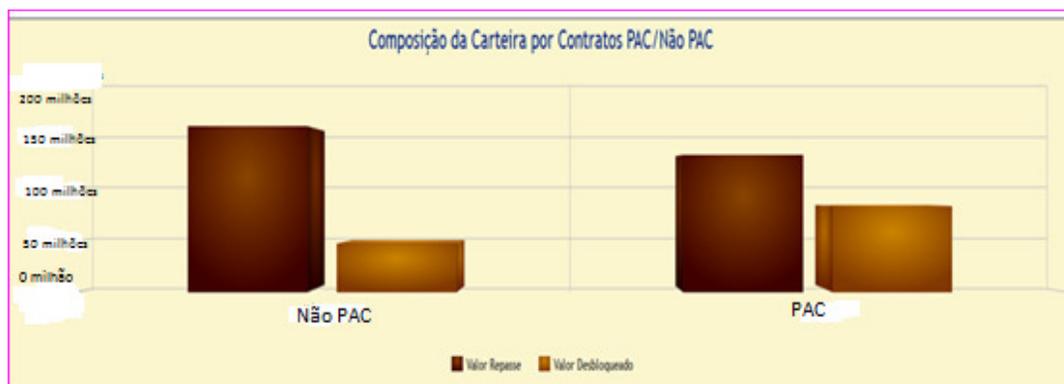


Gráfico 5: Comparação dos contratos PAC e NÃO PAC de toda a GIGOV do Município de Campos dos Goytacazes, RJ
Fonte: Caixa Econômica Federal (2015)

Além das transferências obrigatórias, restam aos municípios mais duas fontes de captação de recursos: as emendas orçamentárias e as transferências voluntárias. As emendas ao orçamento, mais conhecidas como emendas parlamentares, previstas na Constituição Federal (art. 165 e seguintes), podem ser propostas de forma individual ou coletiva (através de comissão da Câmara dos Deputados) e ainda por emendas de bancadas estaduais, conforme regulam os artigos 43 a 48 da Resolução CN 01 2015.

Já as transferências voluntárias são aquelas decorrentes de convênios e acordos celebrados entre os municípios e a União ou os Estados com a finalidade

de realização de obras e ou serviços de interesse comum a todos os entes da federação (União, Estados e Municípios). Martins (2010) elucida que elas distinguem das emendas parlamentares por não haver uma contemplação explícita, apenas indica um programa orçamentário e uma região de interesse do pretendente, seja através de seus órgãos ou alguma entidade governamental ou até mesmo não governamental.

Entretanto, para o credenciamento aos programas do OGU, é necessário que o município esteja com sua situação regular junto ao CAUC (Cadastro Único), sistema que controla a seleção dos municípios que apresentaram projetos, com exceção de algumas áreas como saúde, assistência social, etc.

Explica Ignarra (2014) que, a Secretaria do Tesouro Nacional, através da IN 02 de 2012, criou o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias em substituição ao antigo Cadastro Único, permanecendo com a mesma sigla, CAUC.

Benevides (2013) conta que a maioria dos municípios brasileiros se encontra inadimplente no CAUC, que funciona como um cadastrado restritivo, impedindo o recebimento de recursos através das transferências voluntárias que representam entre 4 a 6% do PIB brasileiro.

Segundo um levantamento da Confederação Nacional dos Municípios, 96,4% dos 5.563 municípios brasileiros estavam inaptos para firmarem convênios com o Governo Federal em maio de 2013. Na ocasião, apenas dois municípios do Estado do Rio de Janeiro estavam com a situação regular no CAUC (Natividade e Niterói). Sem as verbas das transferências voluntárias, os municípios passam a contar apenas com as chamadas transferências obrigatórias, isso é, aquelas oriundas das normas constitucionais e legais.



Gráfico 6: Regularidade dos Municípios Fluminenses.

Fonte: Disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/> >. Acesso em: 12 fev. 2013.

Isso aponta um problema grave, principalmente para os municípios com um PIB modesto, como no caso do Noroeste Fluminense, onde o orçamento municipal engessado compromete investimentos em infraestrutura nas cidades, e esse permanente déficit orçamentário impede a captação de recursos.

O fato é que os municípios do Noroeste, assim como todos os municípios do Rio de Janeiro, com exceção de Niterói, possuem um alto grau de dependência das transferências intergovernamentais. Lumberas (2009) relata que o Noroeste e Norte Fluminense são as regiões mais dependentes do Estado do Rio de Janeiro:

Tomando por base as informações do Perfil Socioeconômico 2007 (TCE-RJ, 2007), e calculando a média aritmética simples da taxa de dependência de cada região que compõe o RJ, observamos o seguinte resultado: Costa Verde (70%), Baixadas Litorâneas (77%), Metropolitana - exceto o município do Rio de Janeiro - (78%), Médio Paraíba (79%), Centro Sul (85%), Serrana (87%), Norte e Noroeste (88%). Ressalta-se que o município menos dependente do estado é Niterói (47%), sendo o único com índice inferior a 60%. (LUMBRERA, 2009, p.5 e 6).

Através do Portal de Convênios, os municípios podem se cadastrar no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), onde os dados são compilados e, automaticamente, alimentam o CAUC, onde se verifica se há alguma pendência, e por fim, são validados para o credenciamento do ente federativo. As restrições passam por pendências financeiras, falta de contrapartidas, perdas de prazos, até prestação de contas com falhas ou inexistentes.

A Caixa, como mandatária da União, assume uma função técnica que se inicia após a seleção das propostas que é feita através dos ministérios gestores dos recursos. O Banco tem o papel de organizar a documentação necessária para assinatura dos convênios e contratos junto aos estados e municípios, além de autorizar as fases de execução da obra até a prestação de contas final. Para isso, a Caixa, desde 1996, trabalha diretamente com os governos e entidades não governamentais que recebem os recursos e acompanha a execução dos contratos, contando com equipe especializada de técnicos e engenheiros.

Com um modelo de gestão descentralizada, o Banco possui 75 Superintendências Regionais espalhadas por todas as unidades da federação. A partir de 2013, passou a contar com 72 unidades técnicas (GIHAB e GIGOV) com equipes multidisciplinares, como gestores, engenheiros, arquitetos, assistentes de

projetos sociais e operacionais, tudo para o acompanhamento dos programas de repasses financeiros.

4.2.1: A presença da Caixa no Noroeste Fluminense

Hodiernamente, a Caixa encontra-se presente em todos os municípios brasileiros, seja através de agências físicas, seja através de lotéricos, de correspondentes bancários, ou até mesmo através de agências-barco para atender às localidades onde o acesso ocorre por hidrovias. Como se observa no quadro abaixo, dos 13 municípios do Noroeste Fluminense, apenas 3 não possuem agências da Caixa (Laje do Muriaé, São José de Ubá e Varre Sai).

Tabela 4: Unidades de atendimento da Caixa nos Municípios do Noroeste Fluminense.

Município	Agência	Lotérico	Correspondente Bancário
Aperibé	00	01	02
Bom Jesus do Itabapoana	01	02	33
Cambuci	00	01	02
Italva	01	01	01
Itaocara	01	01	13
Itaperuna	02	08	44
Laje do Muriaé	00	01	03
Miracema	01	01	08
Natividade	01	01	08
Porciúncula	01	01	11
São José de Ubá	00	01	01
Santo Antônio de Pádua	01	02	37
Varre e Sai	00	01	01

Fonte: Caixa Econômica Federal (2015)

Segundo a Caixa, sua área de Governos, possui uma estrutura própria para o atendimento da circunscrição de Campos dos Goytacazes (e com sede também em Campos) que abrange 33 municípios, sendo todo o Norte e o Noroeste Fluminense,

além de alguns municípios da Região Serrana e um município da Baixada Litorânea (Rio das Ostras). Tais municípios são assistidos por duas gerências: GIHAB (Gerência de Habitação) e GIGOV (Gerência de Governos), contando com uma estrutura constituída por 10 técnicos bancários, 04 arquitetos, 02 engenheiros, 02 técnicos sociais, 03 RC (Representantes Caixa), 02 gerentes, 02 coordenadores e 10 estagiários.

O relacionamento com os municípios ocorre através de vários agentes públicos, mas o principal interveniente nesse processo é, sem dúvidas, o Gerente Municipal de Convênios e Contratos – GMC, que tem o papel de gerenciador dos programas governamentais (OGU, Transferências Voluntárias, PAC, etc). Todos os municípios devem contar com pelo menos 01 GMC para um melhor monitoramento dos programas.

Para os municípios com população acima de cem mil habitantes ou com grande volume de contratos, há um Representante Caixa – RC, que intermedeia as transações e atua no acompanhamento dos processos junto ao município. No Noroeste Fluminense, apenas o Município de Itaperuna foi contemplado com um RC, mesmo não atingindo essa população.

Entretanto, mesmo com toda essa estrutura, há registros de problemas nos programas, fato que pode ser observado nas planilhas de convênios onde ocorrem atrasos nas medições, vistorias, acompanhamentos, liberações de parcelas, etc, e isso será objeto da pesquisa com os GMC dos municípios escolhidos.

O certo é que atrasos nos programas são observados na maioria das prefeituras do Brasil, não sendo um “privilégio” apenas do Noroeste Fluminense. Um parecer do Tribunal de Contas da União de 2013 (TC 006.076/2013), resultante de auditoria para avaliação da atuação da Caixa na operacionalização e fiscalização dos convênios e contratos de repasse e financiamento com recursos federais e demais ações envolvendo o OGU, apontou falhas da Instituição na análise dos processos, bem como erros na verificação da documentação apresentada, inclusive na área de engenharia, comprovando que os serviços do Banco carecem de melhoria.

A pesquisa abordará aspectos que abrangem o acompanhamento dos programas junto à Caixa e os quatro municípios considerados mais importantes no que tange ao contingente populacional, maior PIB e volume de repasses.

Com caráter exclusivamente científico, seu objetivo é a obtenção de um *feedback* no atendimento e eficiência da Caixa como mandatária da União junto aos programas governamentais, além de buscar um melhor entendimento sobre a importância ou não dos instrumentos que disponibiliza para os entes públicos, desde ferramentas de consultas, aplicativos utilitários, até mesmo treinamentos formatados para os agentes públicos.

4.3: A PESQUISA

O trabalho desenvolveu-se com análise documental dos programas de repasses do Governo Federal, através dos diversos Ministérios, onde a Caixa figura como mandatária e intermediária dos contratos e convênios. Além da análise dos dados mencionados, a pesquisa foi acompanhada de entrevista com os representantes dos municípios que compoem a amostra, abordando assuntos relativos ao andamento e análise das propostas e a articulação dos processos entre a Caixa e as prefeituras.

4.3.1: Análise documental

Apesar da investigação proposta no trabalho dar maior ênfase aos quatro municípios que constituem a amostra, vale a pena observar a tabela 6, onde constam dados de todo o Noroeste Fluminense. A planilha abaixo revela o montante dos recursos recebidos do Governo Federal nos anos de 2013, 2014 e janeiro de 2015, novamente revela-se um maior contingente de recursos para Bom Jesus do Itabapoana, Itaperuna, Miracema e Santo Antônio de Pádua.

Tabela 5: Total de recursos repassados pelo Governo Federal para os Municípios do Noroeste Fluminense

Município	2013	2014	2015
<u>Aperibé</u>	19.161.011,93	22.216.006,08	1.652.245,00
Bom Jesus do Itabapoana	34.961.428,29	50.867.235,31	4.648.262,93
Cambuci	18.290.722,44	23.049.368,50	2.098.721,34
<u>Italva</u>	20.692.961,68	23.966.050,86	1.995.414,32
Itaocara	22.418.328,69	28.709.239,94	2.499.155,24
Itaperuna	90.884.647,38	142.284.981,10	16.586.635,13
Laje do Muriaé	13.266.284,63	15.202.552,27	1.240.700,80
Miracema	29.626.266,81	39.770.133,57	3.048.269,72
Natividade	26.186.302,36	30.246.111,29	3.002.275,22
Porciúncula	23.681.572,35	27.779.384,86	2.833.349,29
Santo Antônio de Pádua	35.317.817,50	45.491.280,13	5.400.183,97
São José de Ubá	13.701.120,52	16.281.611,53	1.559.745,01
<u>Varre-Sai</u>	14.740.820,94	16.235.764,31	1.361.224,75

Fonte: BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <<http://transparencia.gov.br/>>. Acesso em: 12 fev. 2105.

Vale esclarecer que a figura 14 apresenta o montante dos recursos, isso é, todos os repasses financeiros, incluindo os das transferências obrigatórias, voluntárias e do Sistema Único de Saúde (SUS). Observa-se que houve um significativo aumento nos repasses de 2014 com relação a 2013, principalmente para Bom Jesus do Itabapoana, Itaperuna, Miracema e Santo Antônio de Pádua.

A partir de agora, serão demonstrados alguns dados dos Municípios escolhidos para o estudo final. A abordagem leva em consideração contratos do PAC e transferências voluntárias, cujos recursos são do OGU.

A tabela seguinte apresenta os contratos PAC que estão vigentes, apesar de alguns terem sido assinados em 2008, encontram-se dentro do prazo previsto para a obra. Observa-se um número baixo de contratações referentes ao PAC para a Região, o que contrasta com o gráfico 4 da figura 11 que contempla também a Região Norte Fluminense, até mesmo considerando a flexibilidade dessa linha de recursos que não exige mais a regularidade no CAUC e com uma contrapartida pequena, às vezes até sem contrapartida, fato que nenhum dos entrevistados souberam explicar o baixo desempenho de seus municípios.

Tabela 6: Contratos do PAC (1)

MUNICÍPIO	OBJETO	VIGÊNCIA	ASSINATURA	REPASSE	CONTRAPARTIDA
Bom Jesus Itabapoana	Conclusão de 60 unidades habitacionais	31/12/16	31/12/14	R\$ 1.968.000,00	
Itaperuna	Pavimentação em paralelepípedos, drenagem e passeio em diversas ruas do Município de Itaperuna.	26/10/15	26/12/13	R\$ 592.000,00	
Itaperuna	Aquisição de patrulha mecanizada	27/05/15	27/12/13	R\$ 390.000,00	R\$ 34.000,00
Itaperuna	Pavimentação em paralelepípedos e passeio em diversas ruas do Município de Itaperuna.	26/10/15	26/12/15	R\$ 394.200,00	
Itaperuna	Pavimentação em paralelepípedos e passeio em ruas do Município de Itaperuna	25/09/15	26/12/13	R\$ 493.100,00	R\$ 39.228,00
Itaperuna	Pavimentação em diversas ruas do município.	27/02/15	27/12/13	R\$ 295.300,00	R\$ 14.700,00
Itaperuna	Pavimentação em paralelepípedos em diversas ruas do município.	31/12/15	31/12/13	R\$ 3.954.600,00	R\$ 350.000,00
Miracema	Produção de 28 unidades habitacionais	28/05/15	12/05/08	R\$ 493.100,00	R\$ 237.222,00
Miracema	Conclusão de 60 unidades habitacionais	31/12/16	31/12/14	R\$ 1.968.000,00	
Miracema	Pavimentação em vias públicas, passeio público, redes de águas pluviais e esgotamento sanitário.	31/12/15	31/12/13	R\$ 592.000,00	R\$ 12.100,00
Santo Ant. Pádua	Produção ou aquisição de unidades habitacionais.	30/08/15	30/04/08	R\$ 493.100,00	R\$ 151.064,00

Fonte: Caixa Econômica Federal (2015)

Tabela 7: Contratos do PAC (2)

MUNICÍPIO	OBJETO	VIGÊNCIA	ASSINATURA	REPASSE	CONTRAPARTIDA
Santo Ant. Pádua	Aquisição de veículos utilitários: caminhão baú 4T, veículo de transporte para 12 pessoas, etc.	31/12/15	31/12/13	R\$ 407.190,00	R\$ 8.310,00
Santo Ant. Pádua	Conclusão de 60 unidades habitacionais.	31/12/16	31/12/14	R\$ 1.968.000,00	R\$
Santo Ant. Pádua	Drenagem fluvial de 756,04m linear da Av. Souza – Bairro Ferreira	31/12/15	27/12/13	R\$ 394.200,00	R\$ 17.234,00
Santo Ant. Pádua	Reforma e cobertura da quadra poliesportiva no Bairro Gabry.	31/12/15	30/12/13	R\$ 243.750,00	R\$ 16.250,00
Santo Ant. Pádua	Construção de quadra poliesportiva em Baltazar.	31/12/15	30/12/13	R\$ 292.500,00	R\$ 28.491,00

Fonte: Caixa Econômica Federal (2015)

Caldas (2014) afirma que, no início, o processo de escolha dos primeiros investimentos do PAC priorizou as capitais, as metrópoles e as cidades com mais de 150 mil habitantes, isso por caracterizar empreendimentos de grande impacto. Talvez isso explica a baixa performance dos pequenos municípios no PAC I. Para alavancar o Programa, as segundas seleções públicas ocorridas posteriormente,

mormente quanto ao PAC II, houve flexibilização de não exigência de contrapartida e adimplência no CAUC conforme já frisado alhures.

A tabela 8 mostra que a grande área que mais carece de obras e serviços, sem dúvidas, é a infraestrutura urbana. O Noroeste Fluminense apenas reflete o quão o Brasil urge por empreendimentos de construção, ampliação e manutenção (dos pouco existentes) dos serviços básicos.

Um ponto nevrálgico em toda essa questão, certamente são os serviços infraestruturais inexistentes na maioria dos municípios (ou são escassos), principalmente quando se trata da manutenção dos serviços básicos (coleta e tratamento de resíduos sólidos, abastecimento de água, atendimentos de saúde, principalmente para o tratamento de baixa complexidade, manutenção de vias, etc).

Tabela 8: Fluxo OGU na área de infraestrutura

MUNICÍPIO	ASSINATURA	OBJETO	VIGÊNCIA	REPASSE (R\$)	INVESTIMENTO (R\$)
Bom Jesus	27/12/07	Pav. de ruas e rede águas pluviais.	28/03/16	493.100,00	508.100,00
Itaperuna	31/12/09	Infraestrutura turística (sinalização de ruas)	15/02/15	390.000,00	398.000,00
Itaperuna	31/12/09	Infraest. Urbana para redução acid. trânsito.	25/05/15	300.000,00	306.125,00
Itaperuna	29/12/10	Realocação de 11 famílias de área risco.	20/02/16	592.000,00	640.321,62
Itaperuna	31/12/10	Const. Centro da Juventude.	28/03/14	400.000,00	430.407,59
Itaperuna	31/12/10	Const. Do Centro Ref.Assist.Social – CRAS.	30/03/15	150.000,00	169.689,59
Itaperuna	31/12/10	Constr. Centro de Convivência do Idoso.	29/05/15	500.000,00	510.50000
Miracema	30/12/11	Execução de captação águas pluviais.	25/06/15	740.350,00	787.376,55
Miracema	29/12/11	Impl. Unidapoiodistrib alimentos para agric. Familiar.	30/04/15	450.000,00	468.750,00
Sto. Ant. de Pádua	29/12/14	Contr. empresa especializada projetos melhoria vias urbanas.	31/03/16	196.400,00	200.000,00
Sto. Ant. de Pádua	29/12/14	Pav. galerias pluviais e passeios públicos	25/09/15	246.598,67	249.068,67
Sto. Ant. de Pádua	05/11/13	Revitalização da praça Xavier.	31/12/15	487.500,00	500.000,00
Sto. Ant. de Pádua	27/12/13	Pavimentação em diversas ruas do munic.	27/12/15	295.300,00	310.000,00

Fonte: Caixa Econômica Federal (2015)

Tabela 9: Contratos Vigentes na área de Educação e Desporto

MUNICÍPIO	ASSINATURA	OBJETO	VIGÊNCIA	REPASSE (R\$)	INVESTIMENTO (R\$)
Bom Jesus	31/12/12	Aquis.equipamentos permanentes.	27/12/15	95.000,00	199.000,00
Bom Jesus	31/12/09	Construção de quadra poliesportiva	31/01/13	195.000,00	212.770,13
Bom Jesus	30/12/13	Construção de quadra poliesportiva	25/12/15	390.000,00	398.750,00
Itaperuna	31/12/09	Constr.quadrapoliesp. NoDistr de Boa Ventura	19/08/15	195.000,00	212.000,00
Itaperuna	31/12/09	Implantação de academia ao ar livre	30/12/12	97.500,00	108.566,98
Itaperuna	29/12/10	Modernização, aquisição e reforma de equip. esportivos	29/06/15	487.500,00	573.381,76
Itaperuna	01/07/14	Constr. campo futebol no Distrito de Até.	31/12/15	487.500,00	492.500,00
Miracema	31/12/08	Construção de praça esportiva	31/01/14	780.000,00	832.513,65
Sto Ant de Pádua	30/12/13	Ref. e cobertura da quadra poliesportiva no Bairro Gabry,	31/12/15	243.750,00	260.000,00
Sto Ant de Pádua	13/08/14	Const. Quadra poliesp. Bairro Cidade Nova	13/08/16	500.000,00	510.000,00
Sto Ant de Pádua	31/12/13	Infraestrutura esportiva	31/12/15	975.000,00	1.000.000,00
Sto Antônio de Pádua	31/12/13	Constr. Quadra poliesp Distr.de Baltazar	31/12/15	292.500,00	320.991,66

Fonte: Caixa Econômica Federal (2015)

Já a tabela 9 demonstra que para a área de educação e desporto, a situação não é diferente, as cidades carecem de lazer e isso também pode ser observado na maioria dos municípios do Noroeste Fluminense.

O mesmo não foi observado na área da saúde, onde entre os quatro Municípios estudados, apenas Miracema consta contemplado com um

empreendimento que compreende a ampliação de unidade especializada em saúde, cujo contrato foi assinado em 2013, totalizando um investimento de R\$1.020.408,16, sem contrapartida.

Há outros contratos em andamento que não constam nessas planilhas por não constituírem foco do trabalho. Entretanto, observa-se uma expressiva quantidade de propostas através de emendas parlamentares em relação às transferências voluntárias onde não há uma contemplação específica.

O destaque dos repasses financeiros através das emendas parlamentares aponta uma certa influência política, haja vista que deputados e senadores apresentam as propostas para contemplarem municípios específicos, e isso pode depender da comunidade a qual eles representam.

Findando a análise, os demonstrativos indicam que os Municípios do Noroeste Fluminense, representados por seus atores, devem ser mais arrojados na solicitação desses recursos, estando atento na apresentação de projetos para serem contemplados pelas transferências voluntárias e, principalmente pelo PAC, que trouxe maior flexibilidade no atendimento aos municípios mais carentes de recursos.

A partir de agora será demonstrado o resultado das entrevistas como parte da pesquisa de campo, buscando uma melhor compreensão do papel da Caixa e uma resposta quanto à sua atuação como instrumento de políticas públicas do Governo Federal.

4.3.2: Perfil do entrevistado

Em consonância com o objetivo da pesquisa, foram escolhidos os gestores públicos responsáveis pelo acompanhamento e monitoramento dos programas de repasses financeiros, função exercida pelos GMC dos municípios.

O entrevistador encontrou grande receptividade dos GMC, com exceção do Município de Itaperuna, onde houve dificuldades de contato e disponibilidade para o encontro, sendo necessária a substituição do entrevistado pelo seu assessor imediato que trata da operacionalização e acompanhamento dos programas.

Quanto ao tempo de experiência, observou-se que os GMC estavam no cargo há mais de dez anos, continuamente ou não, demonstrando conhecimento do processo. Entretanto, verificou-se que, na maioria dos casos, há um acúmulo de

função ou encargo, isso é, além de GMC, o funcionário exerce outra atividade, como a de função de engenheiro ou o cargo de Secretário de Planejamento, fato que pode prejudicar sua performance, uma vez que se sentem sobrecarregados com o excesso de trabalho.

E essa sobrecarga de atividades pôde ser observado pelas constantes interrupções na hora das entrevistas, além de salas compartilhadas com outros servidores, provocando um constante “entre e sai” de pessoas, e do próprio depoimento dos GMC.

Como houve dificuldades de disponibilidade do representante do Município de Itaperuna, que acumula a função de Secretário Municipal de Planejamento, foi ouvido seu assessor imediato, entendendo que isso pôde ter trazido prejuízo no resultado, pois, apesar de ser a pessoa que acompanha os convênios e efetivamente operacionaliza os processos, sua experiência é inferior à de seu titular, eis que se encontra nessa função desde 2013.

No contexto geral, as respostas foram coletadas com significativa objetividade e atenderam ao propósito do trabalho, que obteve um resultado satisfatório, compreendendo a qualidade das respostas e o grau de entendimento dos entrevistados, enriquecendo o diagnóstico final.

4.3.3: Entrevistas

As entrevistas se basearam no roteiro constante no anexo I, porém, por ser semiestruturada, no decorrer do diálogo, foi possível a obtenção de informações de caráter qualitativo e quantitativo que contribuiriam para o trabalho científico. O conteúdo do roteiro tentou buscar as respostas para alguns questionamentos que careciam de uma análise dos usuários dos serviços prestados pela Caixa constantes no presente trabalho, onde se elencou uma série de ações promovidas pela Instituição Financeira junto aos seus clientes do segmento “Governos”.

Através dos dados coletados foi possível observar nas entrevistas a percepção dos GMC dos municípios escolhidos quanto ao papel da Caixa junto ao processamento dos contratos e convênios de repasses da União, que fora objeto do trabalho.

Buscou-se, nesse sentido, discorrer sobre as percepções do pesquisador, onde o mesmo deixou evidenciado que a imparcialidade da opinião dos participantes seria de crucial relevância para o resultado do trabalho acadêmico. Por conta disso, o pesquisador conduziu os trabalhos com objetividade, sem deixar de problematizar a questão da participação da Caixa, mormente na área de Governos onde funciona a GIHAB e GIGOV, gerências responsáveis pelo acompanhamento, liberação e fiscalização dos programas de repasses financeiros da União para os municípios do Noroeste Fluminense.

Na percepção dos entrevistados, foi possível notar que há um excelente relacionamento entre os atores envolvidos, isso é, entre os empregados da Caixa e os servidores municipais, tendo estes, livre acesso, tanto nas agências quanto na GIGOV e GIHAB Campos.

Entretanto, apesar da cordialidade no atendimento, os quesitos eficiência e tempestividade nas demandas não tiveram unanimidade dentre os ouvintes, eis que os GMC de Miracema e Santo Antônio de Pádua foram enfáticos em destacar o atraso em vários procedimentos como visitas técnicas, vistorias de engenharia, fiscalizações, análises de processos e outros atos de acompanhamento processual, alegando, inclusive, que há falta de pessoal para o atendimento tempestivo, e que isso se deve ao fato do tamanho da circunscrição atendida pelas Gerências de Campo (33 municípios). Apesar das críticas, o mesmo não se deu em Bom Jesus do Itabapoana e Itaperuna, onde demonstraram satisfação quanto ao atendimento, inclusive alegando uma certa proatividade na rotina dos processos por parte dos técnicos da GIGOV Campos.

Questionados sobre o atraso de alguns contratos assinados em anos anteriores, pois há alguns pendentes desde 2008, as justificativas apontaram vários problemas como, entraves jurídicos, decisões políticas, questões ambientais para a liberação de licenças, até mesmo operacionais, inclusive com algumas críticas de atrasos de medições e outros procedimentos da GIGOV Campos, alegados pelos agentes públicos de Pádua e Miracema.

Os atrasos podem ser observados na tabela 6 (página 64) e apontam dois contratos assinados em 2008, sendo um de Pádua e outro de Miracema. Primeiro alegou que se trata de produção de unidades habitacionais e que esse contrato já deveria ter sido encerrado, pois houve invasão no conjunto habitacional em 2013, antes de seu término. Por conta disso, foi necessário buscar a tutela jurisdicional

para a reintegração de posse, e ainda, pagar aluguel social para os desabrigados, e isso só foi possível por persistência dos técnicos da Caixa, elogiou o GMC daquele município.

Contratos paralisados por erro na execução do objeto também é um problema que ocorre com frequência. Foi o que aconteceu em Miracema. Assinado em 2008, o contrato previa a produção de 28 unidades habitacionais, mas não constava no projeto a necessidade de uma terraplanagem do terreno. Problema esse que só foi resolvido recentemente com a nova gestão.

Dentre outros motivos, verbas não creditadas tempestivamente pelos Ministérios também foi alvo de reclamação dos entrevistados, ocasionando desgastes junto às empresas construtoras e atrasos na execução dos projetos.

Segundo o GMC de Santo Antônio de Pádua, a Caixa não está acompanhando a evolução dos sistemas e processos, e isso tem ocasionado transtornos quanto ao acompanhamento técnico dos programas, principalmente do SICONV, pois poucos conhecem o sistema. Além disso, há pouco pessoal para atender aos 33 municípios da circunscrição, sugerindo inclusive, o desmembramento da GIGOV por Superintendência Regional. Afirmou ainda, que a situação do Banco do Brasil é ainda pior, pois apesar de agora também ser o mandatário da União junto ao OGU, não tem a mesma estrutura e experiência da Caixa.

O agente público de Miracema reclamou da constante troca de técnicos da GIGOV, onde a falta de um padrão procedimental ocasiona diagnósticos diversos em um mesmo contrato. Segundo ele, um analista aprova um determinado documento e, em seguida, outro exige algo que já constava como aprovado, provocando confusão, atraso e, às vezes, várias viagens a Campos que tem a distância como outro agravante, eis que representa um deslocamento de 300 Km, entre ida e volta.

Já o representante de Itaperuna justificou o atraso de uma obra que contempla a construção de estação de tratamento de esgoto por omissão do governo anterior. Afirmou ainda que o contrato quase foi encerrado no meio da execução, e que sua reativação só foi possível após vista do prefeito atual à Brasília, junto ao Ministério das Cidades.

A alternância do poder político também foi citada como um dos principais entraves, pois isso traz a descontinuidade da gestão e depende do modelo adotado pelos novos agentes, uma vez que, em regra, há substituição em escala dos cargos,

consequentemente também dos GMC. Além de prejudicar a gestão e o acompanhamento dos programas que exigem um monitoramento constante, alguns entrevistados alegaram não prosseguimento de alguns contratos intencionalmente pelos novos prefeitos que não interessam pelo projeto de seu antecessor.

Essas mudanças provocadas pelas eleições municipais também serviram de argumentos para o fato dos municípios estarem inadimplentes no CAUC, já que isso impede o recebimento de recursos através das de transferências voluntárias. Aliás, os quatro entrevistados alegaram que já providenciaram a regularização de suas situações e que agora já se encontram adimplentes no referido sistema que trazia 98% de inadimplência (vide gráfico 6).

Estar atento às oportunidades para captar recursos foi um fato relevante observado, onde os participantes transluziram uma enorme preocupação no acompanhamento dos sistemas e processos, principalmente com o SICONV, que exige um monitoramento constante, inclusive com consultas rotineiras (diariamente para alguns), externando a intenção de total aproveitamento de toda eventual oportunidade para o credenciamento de seus municípios no recebimento de recursos.

Como o trabalho discorreu sobre toda a estrutura da Caixa, apresentando vários instrumentos e ferramentas formatados para o atendimento aos entes federados, isso é, *home page* com a página “Portal Governos”, onde é possível fazer o acompanhamento dos processos; programas e aplicativos específicos para estados e municípios (exemplo: SINAP, GOV CAIXA, PORTAL DE COMPRAS, etc), além de treinamentos elaborados para os atores envolvidos, o pesquisador questionou os entrevistados quanto ao grau de importância dessas ações da Caixa.

A resposta foi unânime quando os GMC responderam não conhecerem ou conhecerem pouco essas ações. Alguns aplicativos foram elogiados pela maioria, como o SINAPI e o GOV CONTA, mas os programas de treinamento e desenvolvimento mostraram-se pouco conhecidos pelos participantes.

Diante das informações coletadas, percebeu-se que as ações da Caixa têm baixo retrospecto, uma vez que tem proporcionado poucos benefícios para o auxílio das atividades do serviço público, e isso se deve à falta de divulgação, uma vez que as respostas dos entrevistados retrataram pouco conhecimento de tais instrumentos.

Sendo assim, o resultado sugere que a Instituição divulgue mais suas ações junto aos entes federados, e que essa preocupação seja constante, já que uns tiveram conhecimento em algum momento, mas somente por “ouvir falar”.

5: CONSIDERAÇÕES FINAIS

As cidades brasileiras urgem por obras estruturais de saneamento básico, tratamento de resíduos sólidos, melhor utilização do solo, moradia digna, mobilidade urbana, etc, e esse processo de urbanização encontra uma infinidade de empecilhos. Não bastasse a escassez de políticas públicas, a corrupção entranhada em uma cultura de “levar vantagens”, ainda há um excesso burocrático que assola os poucos programas de melhoria de vida dos cidadãos. Nesse sentido, a ineficiência dos projetos é um problema muito maior do que se possa imaginar, assim como é grande a necessidade de um monitoramento constante por parte de todos os atores envolvidos.

O trabalho vai ao encontro de algumas respostas ao analisar as propostas de debate sobre o desenvolvimento urbano através da infraestrutura implementada com as políticas públicas dos entes federados. E ainda, avaliar o grau de importância da participação da Caixa Econômica Federal nesse processo, principalmente para a Região ora estudada.

Nesse momento, cabem várias reflexões, e a primeira delas revela que, apesar do Governo Federal disponibilizar vários programas para atender às necessidades locais, muitos convênios não são efetivados e os valores não são repassados conforme se observou no gráfico 3 da figura 10. Podem ser apontadas várias causas que explicam essa redução de repasses em relação às propostas originais, sendo os principais problemas ocorridos durante a execução ou até mesmo na fase de prestação de contas, gerando inadimplemento junto ao CAUC e, conseqüentemente, a devolução de alguns recursos.

É de bom alvitre afirmar que a tarefa da Caixa como agente financeiro público federal e mandatária da União não se resume apenas em celebrar contratos, mas é responsável por grande parte dos procedimentos, isso é, deve acompanhar todas as ações dos estados, municípios e entidades envolvidas para o bom andamento dos programas.

Suas atribuições vão desde o recebimento dos planos de trabalho através do SICONV, análise técnica e jurídica de toda a documentação apresentada pelos entes federados, assinatura dos contratos representando os Ministérios envolvidos na operação, análise e viabilidade técnica dos projetos, acompanhamento e fiscalização a execução física dos contratos até a aprovação da prestação de contas final.

Há de se convir que todo esse aparato de procedimentos para a verificação da regularidade no cumprimento dos contratos de repasse não aparenta ser tarefa simples, longe de afirmar isso, mas são desafios que precisam ser superados para o cumprimento das exigências normativas, técnicas e legais, trazendo lisura e transparência aos processos.

Mesmo assim, essa burocracia documentária não pode atenuar a atuação da Caixa que exerce a função de um dos principais instrumentos para a execução das políticas públicas do Governo Federal. Se essa dissertação teve o condão de prenciar todos os instrumentos e ferramentas disponibilizados para a melhoria dos serviços e rotinas dos agentes públicos, cabe também afirmar que tais atribuições não podem ser maiores que o tamanho e capacidade da Instituição.

Nessa linha de entendimento, a segunda reflexão procura apontar a percepção do pesquisador quanto à performance da Caixa e seu papel como agente financiador e repassador de recursos federais, e, conseqüentemente, porque tais programas atuam na melhoria da infraestrutura urbana das cidades.

É fato que há atrasos na execução dos projetos e contratos e isso pode ser verificado junto aos Municípios pesquisados, entretanto o estudo permitiu identificar as principais dificuldades dos gestores públicos no acompanhamento de suas rotinas. Também não há como negar que os GMC dos quatro municípios envolvidos se encontram excessivamente sobrecarregados em suas tarefas, o que pode comprometer a gestão.

Apesar da necessidade do envolvimento de todos os órgãos que participam desses programas, e isso vai desde os representantes dos municípios até os

Ministérios que selecionam as propostas, verificou-se que a maioria da rotina de acompanhamento dos processos passa pelo crivo da Caixa, e ainda, considerando que a efetivação desses contratos é de crucial importância para que as políticas públicas aconteçam nas cidades, constatou-se que o papel da Caixa para a infraestrutura do Noroeste Fluminense é extremamente relevante, e que o mesmo carece de uma reflexão dos entes governamentais para buscarem uma solução que torne seu serviço mais eficiente.

6: REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALVES, Murilo Rodrigues. Para cumprir meta, Dilma manda Caixa "tutelar" prefeitos. **Jornal O Estado de São Paulo**. São Paulo, 06 jul 2013. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,para-cumprir-meta-dilma-manda-caixa-tutelar-prefeitos-imp-1090777>>. Acesso em: 29 out. 2013.

BECK, Martha; ALVAREZ, Regina. Maiores problemas do PAC estão na área social. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 07 jul 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/maiores-problemas-do-pac-estao-na-area-social-4191751>>. Acesso em: 07 maio 2007.

BENEVIDES, Carolina. Inadimplentes, 96,4 % dos municípios não podem firmar convênios com o governo federal. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 06 abr 2013. Acesso em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/inadimplentes-964-dos-municipios-nao-podem-firmar-convenios-com-governo-federal-8047865>>. Acesso em: 04 abr. 2015.

BERNARDES, Cláudio. A Verticalização é um modelo econômico. **Jornal A Gazeta**. Vitória, 19 out. 2014.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (**BNDES**). Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Portal da transparência**. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br>>. Acesso em: 03 ago. 2015.

_____. MINISTÉRIO DE CIDADES. **Programa Nacional de Capacitação das Cidades (PNCC)**. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br>>. Acesso em 30 mar. 2015.

_____. _____. **Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/qualidade-do-ar/item/485-plano-nacional-de-saneamento-b%C3%A1sico>>. Acesso em 30 mar. 2015.

_____. _____. **Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/planejamento-urbano/723-programa-de-fortalecimento-da-gestao-urbana.html>>. Acesso em: 02 set. 2014.

_____. **MINISTÉRIO DA FAZENDA. Caixa Econômica Federal passa por do planejamento**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 03 abr 2015.

_____. **MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Brasil inaugura o maior parque eólico da América Latina**. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/noticia/48d35480>>. Acesso em: 01 fev. 2015.

_____. _____. **Empreendimentos por Estado**. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br - /estado/rj>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

_____. _____. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/>>. Acesso em: 13 dez. 2014.

_____. _____. **Relatorio PAC**. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/uo/relatorio/f9db229b483b35923b338906b022ce.pdf>>. Acesso em: 02 fevereiro de 2015.

_____. _____. **Rio de Janeiro (Estado)**. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/estado/rj>>. Acesso em: 01 maio 2015.

_____. **PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 jan 2015.

_____. _____. **Decreto-Lei 759 de 12 agosto de 1969**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0759.htm>. Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. _____. **Decreto-Lei 2291 de 21 de novembro de 1986.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2291.htm>. Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. _____. **Decreto Presidencial 8.141 de 20 de novembro 2013.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8141.htm>. Acesso em: 29 dez. 2014.

_____. _____. **Lei 1.060 de 22 de outubro 1860.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM1083.htm>. Acesso em: 11 ago. 2014

_____. _____. **Lei 8.666 de 21 de junho de 1993:** lei de licitações e contratos públicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 01 ago. 2014.

_____. _____. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001:** estatuto das cidades. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 01 jul. 2014.

_____. _____. **Lei 11.079 de 30 de abril de 2005:** leis de PPPs. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 01 jul. 2014.

_____. _____. **Lei 11.445 de 05 de janeiro 2007:** lei de diretrizes nacionais de saneamento básico (LNSB). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 09 set. 2014.

_____. _____. **Lei 12.587 de 03 de janeiro 2012:** da política nacional de mobilidade urbana. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. _____. **Lei complementar 101 de 2000:** lei de responsabilidade fiscal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 03 mar. 2015.

_____. _____. **Resolução da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) 482 de 17 de abril de 2012.** Disponível em: <<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2012482.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2015.

_____. **TESOURO NACIONAL. Portal do tesouro nacional.** Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/>. Acesso em: 03 maio 2015.

BUENO, Eduardo. **Caixa, uma história brasileira.** Porto Alegre: Buenas Ideias Metalivros, 2002. 301 p.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

_____. **Agência da Caixa de Notícias:** ABC Paulista receberá investimentos para mobilidade urbana. Disponível em: <www.caixa.gov.br/agenciacaixadenoticias>. Acesso em: 3 jul. 2014.

_____. **Agência da Caixa de Notícias:** Caixa libera R\$ 144 milhões à PPP que universalizou tratamento de esgoto em Piracicaba (SP). Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/agenciacaixadenoticias>>. Acesso em: 05 mar. 2015.

_____. **Agência da Caixa de Notícias:** lucro Líquido da Caixa Atinge 7,1 bilhões em 12 meses. Disponível em: <www.caixa.gov.br/agenciacaixadenoticias>. Acesso em: 11 janeiro 2015.

_____. **Agência da Caixa de Notícias:** penhor permite dinheiro rápido com juros baixos. Disponível em: <<http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=104>>. Acesso em: 3 fev. 2015.

_____. **Balanco social.** Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/balanco_social/BALANCO_SOCIAL+2007.PDF>. Acesso em: 03 ago. 2014.

_____. **Missão e valores.** Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/sobreacaixa/missaoevalores>>. Acesso em 03 janeiro de 2015.

_____. **Relatório da administração Caixa:** press release 2014. Disponível em: <<http://www20.caixa.gov.br/Lists/PresentationGallery/Press%20Release%204T14.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2015.

_____. **Relatório de sustentabilidade:** CAIXA 2014. 2014. Disponível em: <http://www20.caixa.gov.br/Lists/PresentationGallery/Press_Release_1S14.pdf>. Acesso em: 15 agosto de 2014.

CALDAS, Maria Fernanda, VALE, Márcio Luiz. O Programa de Aceleração do Crescimento e as obras de infraestrutura urbana avanços e desafios. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS (IURBFAVELAS), 1, 13-15 nov; São Bernardo do Campo-SP. **Anais...** Belo Horizonte-MG: ANPUR, 2015. Disponível em: <<http://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais/html/gt1.html>>. Acesso em: 02 ago 2015.

CAMPOS, César Cunha; et al. **Estudo de caso:** Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2014.

CASTILHO, Jeronymo de. **Coisas da velha Caixa.** Rio de Janeiro: Itambé AS, 1983. 285 p.

CARVALHO, Ailton Mota de; TOTTI, Maria Eugenia Ferreira. **Formação histórica e econômica do Norte Fluminense.** Rio de Janeiro: Garamond, 2006. 328 p.

CATAIA, Márcio. Federalismo brasileiro: as relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias. **Revista Geográfica de América Central.** Costa Rica, jul-dez, p. 1-16, 2011.

COUTINHO, Luciano. Investimentos e infraestrutura: perspectiva brasileira in: SEMINÁRIO “DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS”, 2014, 6 ago, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANGRAD, 2015. Disponível em: <<http://www.angrad.org.br/eventos/seminario-desafios-da-gestao-publica-no-brasil-e-nos-eua/244/>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano.** São Paulo: Ática, 1989. 95 p.

DIAS, Marcelo Firmino. **A Caixa e o desenvolvimento sustentável do município: estudo de caso.** 2002. 179 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2002.

ELETROSUL. **Eletrosul inaugura parque eólico de 258 MW no Rio Grande do Sul.** Disponível em: <<http://www.eletrosul.gov.br/destaque/eletrosul-inaugura-parque-eolico-de-258-mw-no-rio-grande-do-sul>>. Acesso em: 09 mar. 2015

ESPOSITO, Alexandre Siciliano; FUCHS, Paulo Gustavo. Desenvolvimento tecnológico e a inserção da energia solar no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 40, p.85-114, jul-dez. 2013.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS (FEBBRABAN). **Bancarização e Inclusão Financeira no Brasil**. Disponível em: <<http://www.febraban.org.br/7Rof7SWG6qmyvwJcFwF7I0aSDf9jyV/sitefebraban/BANCARIZA%C7%C3O%20III%20Congresso%20Latino%20Americano%20de%20banca%20de%20Microfinan%20as%20FELABAN%20-%20JUNHO%202011%20-%20FINAL.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2014.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro. Planos municipais de saneamento básico. **Revista DAE**, São Paulo, n. 193, p.05-15, set- dez, 2013.

GROSTEIN, Marta Dora. **Metrópole e expansão urbana**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. 159 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros**: 2011. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

IGNARRA, Renata. **Monitoramento de recursos de transferências voluntárias na esfera municipal**. Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**. Brasília: IPEA, 2010. Livro 6.

LUMBRERAS, Marluca Junger. Noroeste fluminense: da estagnação a novas oportunidades. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 24, 2009, 06-09 out; Salvador, BA. **Anais...** Rio de Janeiro: ABEPRO, 2010. Disponível em:

<http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2009_TN_STO_101_676_12658.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2015.

MARICATO, Ermínia. A bomba relógio das cidades brasileiras. **Democracia Viva**, Rio de Janeiro, v11, p 3-7, 2001. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_bombarelogio.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2015.

_____. O lugar fora das ideias e as ideias fora do lugar: planejamento urbano no Brasil. In Arantes Otília et al: **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ. Vozes. 2009.

_____. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado**. São Paulo: Perspectiva, 2000. 33 p.

MARTINS, Teonio Wellington. **Transferências voluntárias no Brasil**: critérios para distribuição de recursos para os Municípios e Estados brasileiros. 2010. 33 f. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Tribunal de Contas da União (TCU), Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2190976.PDF> >. Acesso em: 12 jan. 2015.

MONASTERIO, Leonardo Monteiro; NERI, Marcelo Côrtes; SOARES, Sergei Suarez Dillon. **Brasil em desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014. 348 p. (Brasil: o Estado de uma nação). V. 1.

MONTEIRO, José Roberto do Rego. PLANASA, Análise de Desempenho. Brasília, 1993. Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacg/e/fulltext/planasa/planasa.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2014.

MURILLO, Lilian Roberto. **CAUC**: orientações preventivas e corretivas acerca da regularidade dos Municípios. 2014. 53 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

PÊGO FILHO, Bolivar; CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo; PEREIRA, Francisco. **Investimento e financiamento da infraestrutura no Brasil**: 1990/2002. Brasília: IPEA, 1999. 65 p.

PIQUET, Rosélia. **Indústria e território no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. 167 p.

PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Armação de Búzios (Município)**. Disponível em: <<http://www.cidadessustentaveis.org.br/boas-praticas/buzios-busca-ser-referencia-em-consumo-eficiente-de-energia>>. Acesso em: 09 mar. 2015.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Município em dados**. relatório 2010. Disponível em <<http://www.rj.gov.br/web/seplag/exibeConteudo?article-id=1836986>>. Acesso em: 02 abr. 2015.

SANTOS, Jailson Moreira dos. **A história da Caixa Econômica Federal do Brasil e o desenvolvimento econômico, social e político brasileiro**. 2011. 170 f. Monografia (Especialização em Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1988.

SILVA, Getúlio Borges da. **Caixas econômicas: a questão da função social**. Florianópolis: Forense. 2004.

SILVA, Getulio Borges da. **Caixas Econômicas: a questão da função social**. Rio de Janeiro: Forense, 2004. 263 p.

_____. **O fenômeno das caixas econômicas e seu desenvolvimento no Brasil: a questão da função social**. 2002. 193 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais para o Mercosul) - Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e urbanização**. São Paulo: Contexto, 2000. 97 p.

TEIXEIRA, José Raimundo Baganha. **O atual desequilíbrio do sistema de repartição de receitas tributárias**. Brasília-DF: Câmara dos Deputados. 2005. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema20/2005_1508.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Grupo I, Classe V:** parecer TC 006.076/2013-0. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/006.076-2013-0%20contratos%20de%20repassa%20da%20caixa.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2015.

VIEIRA FILHO, Diógenes de Souza; et al. Infraestrutura urbana: Infraestrutura e o crescimento populacional no Brasil. **Cadernos de Graduação: Ciências Exatas e Tecnológicas**, Sergipe, v. 1, n. 16, p.19-25, 01 mar. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.set.edu.br/index.php/cadernoexatas/article/view/304>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

ANEXO I: ROTEIRO PARA ENTREVISTA

Público pesquisado: Gerentes Municipais de Contratos e Convênios (GMC) ou agente público ou outro agente público que trabalhe no acompanhamento dos programas e convênios junto à Caixa Econômica Federal relativos ao desenvolvimento urbano.

Objetivo da entrevista: Conhecer as atividades do GMC e obter um feedback sobre o desempenho da Caixa como parceira dos municípios, principalmente junto aos empreendimentos relativos à infraestrutura urbana.

Propósito da pesquisa: Realização de uma Dissertação de Mestrado na Universidade Cândido Mendes.

Instruções:

- Caso o entrevistado não queira ser identificado, será utilizado apenas o nome de seu cargo como agente público;
- A identificação do entrevistado ou a menção de seu cargo, será importante para a utilização do resultado da opinião sobre o desempenho da Caixa junto aos municípios Entrevistados;

- A entrevista ocorrerá por amostragem, onde serão escolhidos os Municípios de Bom Jesus do Itabapoana, Itaperuna, Miracema e Santo Antônio de Pádua pelo contingente Populacional e referência histórica dos mesmos;
- O entrevistador deve deixar bem claro que se trata de um trabalho acadêmico e que a veracidade das informações é fundamental para a qualidade da pesquisa científica.

DATA DO PREENCHIMENTO: ____ / ____ / ____.

PERGUNTAS:

Sobre o respondente:

- Tempo que exerce o cargo de GMC ou equivalente: _____ ANOS.
- Município _____.

Sobre suas atividades:

- Como é a relação dos servidores públicos com a Caixa? (Facilidade ou dificuldade de contato e acesso; cordialidade, agilidade, eficiência, etc)
- O que a Caixa tem proporcionado para se consolidar a parceria com os municípios?
- Qual o apoio técnico recebido dos técnicos, analistas, engenheiros e arquitetos da Gerência de Governos - GIGOV e Gerência de Habitação - GIHAB (setores da Caixa) que atendem o município?
- Conhece alguns instrumentos ou ferramentas que a Caixa disponibiliza para auxílio das atividades no serviço público?
Se sim, quais e que tipo de benefício ou efetividade ?

- Conhece os canais de atendimento que a Caixa disponibiliza para o atendimento aos municípios?

- Utiliza do Portal da Caixa e das diversas ferramentas que proporciona para o município (ex. GovConta; SINAPI, Portal de Compras, etc.)

- Acha que os serviços disponibilizados na *home page* da Caixa são suficientes para o acompanhamento dos programas e processos dos municípios?

- Na área de recursos humanos, conhece os treinamentos (presenciais e à distância) que a Caixa formatou especificamente para os agentes públicos? Conhece a Universidade Caixa?

- Qual a nota você daria para o desempenho da Caixa nas atividades abaixo descritas, variando de 1 a 5, sendo que, quanto maior a nota, maior a concordância com o quesito, onde 1 significa que “CONCORDA POUCO” e 5 que “CONCORDA MUITO”.

QUESITO	NOTA				
	1	2	3	4	5
Tem facilidade no acesso à informação no site da Caixa;					
Tem facilidade no acesso à agência da Caixa vinculada ao seu município;					
Tem facilidade no acesso junto aos técnicos, analistas e engenheiros da GIGOV e GIHAB; A Caixa tem correspondido com eficiência, clareza e agilidade as demandas do município;					
A Caixa tem contribuído direta e indiretamente para o bom andamento dos programas e projetos de infraestrutura urbana dos municípios;					
Os treinamentos e seminários proporcionados pela Caixa tem proporcionado aumento da eficiência para as atividades dos técnicos, analistas, engenheiros ou até mesmo para o GMC.					