

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL

**ATIVIDADES ECONÔMICAS EM ASSENTAMENTOS
POPULARES COMO FONTE DE FINANCIAMENTO DE
INVESTIMENTOS URBANOS**

LAYANNE CRUZ SILVA SOARES

ORIENTADOR: JOAQUIM JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO

MONOGRAFIA DE PROJETO FINAL EM TRANSPORTES

BRASÍLIA/DF: DEZEMBRO / 2016
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

**FACULDADE DE TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL**

**ATIVIDADES ECONÔMICAS EM ASSENTAMENTOS
POPULARES COMO FONTE DE FINANCIAMENTO DE
INVESTIMENTOS URBANOS**

LAYANNE CRUZ SILVA SOARES

**MONOGRAFIA DE PROJETO FINAL SUBMETIDA AO DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA
CIVIL E AMBIENTAL DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA COMO PARTE DOS REQUISITOS
NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE BACHAREL EM ENGENHARIA CIVIL.**

APROVADA POR:

**Prof. JOAQUIM JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO, Dr. (UnB)
(ORIENTADOR)**

**Profa. YAEKO YAMASHITA, Ph.D (UnB)
(EXAMINADOR INTERNO)**

**Engº PEDRO IVO SANTANA BORGES DE LIMA
(EXAMINADOR EXTERNO)**

DATA: BRASÍLIA/DF, 12 de DEZEMBRO de 2016

FICHA CATALOGRÁFICA

SOARES, LAYANNE CRUZ SILVA

Atividades Econômicas em Assentamentos Populares como Fonte de Financiamento de Investimentos Urbanos, [Distrito Federal] 2016.

Xii., 102 p., 297 mm (ENC/FT/UnB, Bacharel, Engenharia Civil, 2016)

Monografia de Projeto Final - Universidade de Brasília. Faculdade de Tecnologia.
Departamento de Engenharia Civil e Ambiental.

- | | |
|---------------------------|------------------------------------|
| 1. Cidades Novas | 2. Avaliação Econômica de Projetos |
| 3. Engenharia Territorial | 4. Investimentos Urbanos |

I. ENC/FT/UnB

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Layanne Cruz Silva Soares

TÍTULO DA MONOGRAFIA DE PROJETO FINAL: Atividades Econômicas em Assentamentos Populares como Fonte de Financiamento de Investimentos Urbanos.

GRAU / ANO: Engenheiro Civil / 2016

É concedida à Universidade de Brasília a permissão para reproduzir cópias desta monografia de Projeto Final e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta monografia de Projeto Final pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Layanne Cruz Silva Soares

QNO 6 conjunto I casa 30

72.251-609 - Brasília/DF - Brasil

A TODOS QUE TORNARAM POSSÍVEL;
EM ESPECIAL ROSE E GABRIEL

AGRADECIMENTOS

Sem ordem, nem preferência, pois a todos devo a mesma consideração.

Ao Professor Joaquim José Guilherme de Aragão, por ser um orientador solícito, com grande conhecimento acadêmico e profissional, que não mede esforços para ensinar e aplicar aquilo que acredita. Aos docentes que marcaram minha trajetória acadêmica, “coorientadora” Yaeko, Lineu, Eliane, Cláudia, Oscar e André Aqueire.

À minha querida mãe Rose, pelo suporte, paciência e por ser minha base e referência de caráter. Aos meus avós Ordália e Alberto, pelo exemplo de vida, superação e força. A todos os meus familiares: tios, irmão, primos, afilhado, etc.

Ao meu querido Rafael, pelo incentivo quando mais precisei, e por toda paciência e companheirismo durante toda essa fase.

Aos meus chefes Sândila e Lino, por toda compreensão e ajuda para que isso se tornasse possível. Aos amigos da Caixa Econômica, Dudu, Luiz, Anderson, Helen, Davi, Gabriel e tantos outros, por compartilharem diariamente meu empenho em conciliar o trabalho com a graduação.

Aos melhores amigos que alguém poderia ter, Joedson e Elaine. Ao meu querido amigo viajante, Matthaus, por nunca deixar a distância afetar nossa amizade. Aos colegas da Química e aos companheiros de luta da Engenharia Civil, principalmente, Petit, Erick, Werner e Raynie. Às sempre lindas Gaby, Leticia, Naty, Fatinha, Milene, Elisa, Fabíola e Kamila pelos mais de 15 anos de amizade.

À Elis Andrea, vice-diretora da Escola Classe P Norte, professor José Benigno, supervisor pedagógico do CEF 24, professora Antônia do CEd 14, diretor Anderson e supervisor Genivaldo do CEd 15, e minha querida mãe Rosimeiry, diretora do CEF 31, pelo auxílio e colaboração infinita com este estudo.

O meu MUITO OBRIGADA!!!

RESUMO

O presente estudo busca o desenvolvimento e favorecimento do empreendedorismo popular, e a relação entre as atividades econômicas presentes em um assentamento, como fonte de fisco e financiamento de investimentos público e privados em infraestrutura e melhorias para a própria comunidade. Em outras palavras, busca-se o conceito de um assentamento autossustentável, isto é, onde a economia local seja capaz de prover arrecadação fiscal suficiente para o retorno de possíveis investimentos na comunidade.

Palavras-Chave: Investimentos, Arrecadação Fiscal, Empreendedorismo Popular, Comunidades autossustentáveis, Engenharia Territorial.

SUMÁRIO

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. INTRODUÇÃO | 1 |
| 1.1 APRESENTAÇÃO..... | 1 |
| 1.2 O DÉFICIT HABITACIONAL E DE ACESSO A SERVIÇOS NO BRASIL | 2 |
| 1.3 PROBLEMA CENTRAL | 3 |
| 1.4 HIPÓTESE | 3 |
| 1.5 OBJETIVO | 5 |
| 1.6 JUSTIFICATIVAS | 5 |
| 1.7 METODOLOGIA DA PESQUISA..... | 6 |
| 1.8 ESTRUTURA DO PROJETO FINAL | 6 |
| 2. ASSENTAMENTOS SUBNORMAIS | 8 |
| 2.1 DEFINIÇÃO, CARACTERIZAÇÃO E EVOLUÇÃO..... | 8 |
| 2.2 URBANIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS SUBNORMAIS | 13 |
| 2.3 MEDIDAS PARA O CONTROLE DOS ASSENTAMENTOS SUBNORMAIS .. | 16 |
| 2.4 INFRAESTRUTURA DOS ASSENTAMENTOS SUBNORMAIS | 17 |
| 3. FINANCIAMENTO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA URBANIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTO SUBNORMAIS | 20 |
| 3.1 PROGRAMA HABITAR-BRASIL/BID (HBB) | 23 |
| 4. PANORAMA DA ECONOMIA BRASILEIRA ATUAL | 25 |
| 4.1 BREVE HISTÓRICO..... | 25 |
| 4.2 TRABALHO E ENDIVIDAMENTO DAS FAMÍLIAS | 27 |
| 4.3 ARRECADAÇÃO FISCAL | 30 |
| 4.4 A PARCELA DE CONTRIBUIÇÃO DO SETOR DA CONSTRUÇÃO CIVIL NA ECONOMIA..... | 31 |
| 5. A ECONOMIA SUBTERRÂNEA DOS ASSENTAMENTOS SUBNORMAIS | 33 |
| 5.1 O ÍNDICE DE ECONOMIA SUBTERRÂNEA (IES)..... | 35 |
| 5.2 FINANCIAMENTO AOS MICROEMPREENDEDORES INFORMAIS..... | 37 |
| 6. CARACTERIZAÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS NOS ASSENTAMENTOS POPULARES | 40 |
| 6.1 ATIVIDADES ECONÔMICAS NO BRASIL..... | 40 |
| 6.2 A PARTICULARIDADE DO DISTRITO FEDERAL..... | 44 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 7. CARACTERIZAÇÃO DA ARRECADAÇÃO FISCAL | 46 |
| 7.1 INTRODUÇÃO..... | 46 |
| 7.2 RECEITA FISCAL NO BRASIL..... | 47 |
| 7.2.1 IMPOSTO SOBRE A CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS..... | 54 |
| 7.2.2 IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS | 55 |
| 7.2.3 IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS | 56 |
| 7.2.4 IMPOSTO SOBRE A RENDA | 56 |
| 7.2.5 IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO..... | 57 |
| 8. O ASSENTAMENTO SOL NASCENTE | 59 |
| 8.1 APRESENTAÇÃO E BREVE HISTÓRICO DA CIDADE DE CEILÂNDIA..... | 59 |
| 8.2 CARACTERIZAÇÃO DO ASSENTAMENTO SOL NASCENTE | 62 |
| 8.3 ÍNDICES SÓCIO-ECONÔMICOS COMPARATIVOS ENTRE CEILÂNDIA E SOL NASCENTE..... | 63 |
| 9. MAPEAMENTO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS E DO PERFIL DE CONSUMO DA CEILÂNDIA TRADICIONAL E DO ASSENTAMENTO SOL NASCENTE | 68 |
| 10. RECEITA FISCAL POTENCIAL DO ASSENTAMENTO SOL NASCENTE | 81 |
| 11. PROPOSTA DE FINANCIAMENTO AO EMPREENDEDORISMO POPULAR NO ASSENTAMENTO SOL NASCENTE | 88 |
| 11.1 O EXEMPLO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL..... | 89 |
| 11.2 FINANCIAMENTO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DO SOL NASCENTE | 92 |
| 12. CONCLUSÕES | 95 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 97 |
| ANEXO I - QUESTIONÁRIO APLICADO AO SOL NASCENTE..... | 101 |
| ANEXO II - QUESTIONÁRIO APLICADO À CEILÂNDIA TRADICIONAL | 102 |

Lista de Tabelas

| | | |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabela 1.1 | População Brasileira, em anos selecionados, entre 1822 e 2022 | 3 |
| Tabela 2.1 | Conceitos e Critérios para Definição de Favelas e assemelhados utilizados pelas prefeituras do Brasil, IBGE e ONU | 10 |
| Tabela 3.1 | Recursos Previstos para a Destinação do programa Habitar Brasil/BID | 24 |
| Tabela 4.1 | Taxas de Crescimento do PIB por Atividade | 27 |
| Tabela 7.1 | Principais Impostos da Carga Tributária Bruta Brasileira | 49 |
| Tabela 7.2 | Percentual dos Principais Tributos em relação à Arrecadação Total | 52 |
| Tabela 7.3 | Receita Tributária por Ente Federativo. | 53 |
| Tabela 7.4 | Alíquotas Nominal e Real do ICMS | 54 |
| Tabela 7.5 | Alíquotas 2015/2016 do IRPF | 57 |
| Tabela 7.6 | Alíquotas 2016 do IPTU/DF | 58 |
| Tabela 8.1 | Evolução dos Indicadores Sociais de Ceilândia | 61 |
| Tabela 8.2 | População Economicamente Ativa do Sol Nascente e da Ceilândia Tradicional | 64 |
| Tabela 8.3 | População Ocupada Segundo o Setor de Atividade Remunerada | 64 |
| Tabela 8.4 | População Ocupada Segundo a Posição na Ocupação | 65 |
| Tabela 8.5 | Renda Domiciliar Média Mensal e Per Capita Média Mensal | 66 |
| Tabela 8.6 | Domicílios Ocupados Segundo a Condição | 66 |
| Tabela 9.1 | Amostragem Representativa das Populações Alvo | 69 |
| Tabela 9.2 | Renda Média Calculada | 77 |
| Tabela 9.3 | Perfil de Consumo do Sol Nascente por Renda | 78 |
| Tabela 9.4 | Perfil de Consumo da Ceilândia Tradicional por Renda | 79 |
| Tabela 10.1 | Esquema da Incidência de ICMS, IPI e ISS | 81 |
| Tabela 10.2 | Esquema da Incidência de ICMS, IPI e ISS | 83 |
| Tabela 10.3 | Consumo com Alimentação per capita em Reais | 84 |

| | | |
|--------------|--------------------------------------------------|----|
| Tabela 10.4 | Consumo com Transporte per capita em Reais | 84 |
| Tabela 10.5 | Consumo com Lazer per capita em Reais | 84 |
| Tabela 10.6 | Consumo com Vestuário per capita em Reais | 84 |
| Tabela 10.7 | Cálculo dos Efeitos Diretos | 85 |
| Tabela 10.8 | Cálculo dos Efeitos Indiretos..... | 85 |
| Tabela 10.9 | Cálculo dos Efeitos Induzidos | 85 |
| Tabela 10.10 | Arrecadação Total..... | 85 |

Lista de Figuras

| | | |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1.1 | Fluxograma da Estrutura do Projeto Final | 7 |
| Figura 2.1 | Cartograma Brasil: Municípios com aglomerados subnormais identificadas.... | 12 |
| Figura 2.2 | Urbanização na Favela Rocinha, Rio de Janeiro..... | 15 |
| Figura 4.1 | Percepção da Situação Financeira Familiar | 28 |
| Figura 4.3 | Receita Fiscal Administrada pela RFB | 30 |
| Figura 4.4 | Participação da Construção Civil na Ocupação dos Trabalhadores..... | 32 |
| Figura 5.1 | O Índice de Economia Subterrânea..... | 37 |
| Figura 6.1 | A relação entre o Setor Formal e Informal..... | 42 |
| Figura 7.1 | Evolução da Carga Tributária no Brasil entre 2006 e 2015. | 51 |
| Figura 8.1 | Imagem de Satélite da Cidade de Ceilândia e Região..... | 60 |
| Figura 8.2 | Mapa localização ARIS Sol Nascente e Pôr do Sol..... | 63 |
| Figura 9.1 | Localização das Escolas Parceiras | 70 |
| Figura 9.3 | Recebimento de Benefício Social | 72 |
| Figura 9.4 | Idade dos Entrevistados..... | 73 |
| Figura 9.5 | Área de Atuação dos Entrevistados..... | 73 |
| Figura 9.6 | Situação Atual dos Entrevistados | 73 |
| Figura 9.7 | Local em que exerce a Atividade Econômica | 74 |
| Figura 9.8 | Renda dos Entrevistados | 76 |
| Figura 9.9 | Perfil de Consumo do Sol Nascente por Renda | 78 |
| Figura 9.10 | Perfil de Consumo da Ceilândia Tradicional por Renda | 79 |
| Figura 9.11 | Comparativo dos Perfis de Consumo | 80 |
| Figura 10.1 | Fluxograma do Cálculo da Arrecadação Potencial Total | 82 |
| Figura 10.2 | Fluxo de Caixa Proposto de Investimentos e Retorno do Governo..... | 86 |
| Figura 11.1 | Modelo Institucional-Financeiro | 89 |

| | | |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 11.2 | Segmentos das Micro e Pequenas Empresas na CEF | 90 |
| Figura 11.3 | Quantidade dos tomadores de crédito nos Segmentos das Micro e Pequenas Empresas na CEF | 91 |
| Figura 11.4 | Proposta de Financiamento às Micro e Pequenas Empresas do Sol Nascente | 93 |

1. INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO

As correlações cidade-economia e as externalidades espaciais são assuntos cada vez mais pesquisados e estudados, pois um projeto de investimento só tem sentido econômico e social se o resultado for a produção de bens e serviços. A capacidade atual de inovação e geração de interesse público e privado em investimentos se dá em ambientes de competitividade, cooperação, compartilhamento e prosperidade. A economia do conhecimento, um sistema de mobilidade inteligente, ambiente inovadores e criativos, capital humano capacitado, habitação acessível e diversificada para todos, e sistemas inteligentes e integrados de governo (transporte, energia, saúde, segurança pública e educação) constroem cidades mais inovadoras e autossustentáveis.

Grandes concentrações populacionais, com altas densidades demográficas, são extremamente complexas. As pessoas nesses lugares precisam, naturalmente, ser criativas. Por um lado, há uma concentração de capital humano e econômico nas grandes cidades com maiores externalidades, que concentram diversidade e empreendedorismo, que mais geram inovação e conhecimento, através de grandes, médias e pequenas empresas. Por outro lado, os territórios informais cada vez mais se reinventam, também fazendo emergir práticas criativas e inovadoras que condizem com a situação econômica dos assentamentos populares, mas que não geram subsídios fiscais. É aí que surgem conflitos e embates de ideias fundamentais para a consolidação do sistema. Por meio dos processos contínuos de empreendedorismo e de inovação é que as cidades crescem, se desenvolvem.

A configuração global atual apresenta uma malha de regiões e cidades com graus bastante diversos de índices econômicos, humanos e de capacidade de geração de novas tecnologias e de capacitação pessoal que prejudicam a inovação, o empreendedorismo e o desenvolvimento urbano. As forças de mercado e economia de aglomeração tendem a se concentrar em algumas áreas e localidades formando ilhas territoriais, clusters especializados, o que faz com que a distribuição regional de atividades de novas e altas tecnologias, sejam mais desiguais que a distribuição do PIB ou do emprego. As lacunas em termos de tecnologia e inovação, portanto, são muito mais profundas e latentes do que as disparidades em termos de desenvolvimento.

Em termos de governo, o poder público tem fundamental importância no que diz respeito a estabelecer as metas de desempenho do território, aplicando políticas públicas no funcionamento e desenvolvimento, tais como segurança, transporte de qualidade, etc. além de criar mecanismos para a correspondente arrecadação fiscal a fim de minimizar e regulamentar as atividades econômicas informais priorizando a economia formal. Quando o mercado não alcança eficiência, a intervenção do governo deve buscar o bem-estar da comunidade, provendo de regulamentação urbana, aliada a ações decididas e corajosas e mudando a forma como os recursos da sociedade são usados, a fim de resgatar a eficiência.

Quando um projeto de grande vulto é realizado, sem a devida competência, cessando os benefícios incentivados; o governo, a empresa e a própria comunidade não mais se sustentam. O objetivo, portanto, é assegurar um conjunto de diretrizes que conduzam à produção de bens e serviços de forma eficiente e que o cluster dessas atividades seja a base de sustentação de todo o processo complexo do modelo institucional-financeiro.

Este estudo constitui o projeto final de graduação em Engenharia Civil, com destaque para a área econômica em assentamentos populares, priorizando o setor da construção civil, a fim de considerar os bens e serviços produzidos pela comunidade desses aglomerados informais já existentes que possam justificar a atração de investimentos público-privado para a elaboração e planejamento de uma cidade inteligente e autossustentável.

1.2 O DÉFICIT HABITACIONAL E DE ACESSO A SERVIÇOS NO BRASIL

A previsão é de que a população brasileira alcance a marca de 219 milhões de habitantes até o ano de 2022. Esse crescimento exacerbado contribui para que as cidades se tornem cada vez mais densas e compactas, o que dificulta o planejamento sistêmico.

Mesmo com este crescimento populacional, verifica-se que, segundo dados do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), o déficit habitacional brasileiro está em queda nos últimos anos. A modalidade coabitação, quando familiares compartilham a mesma residência; das habitações precárias, aquelas em áreas de risco e sem acesso a serviços; e do adensamento, onde a ocupação do solo se dá sem o planejamento, caíram juntos 8,04% entre 2009 e 2012. Estima-se que hoje, o déficit está em cinco milhões de moradias.

Tabela 1.1 População Brasileira, em anos selecionados, entre 1822 e 2022

População brasileira, em anos selecionados, entre 1822 e 2022 (em milhões de habitantes)

| Ano | 1822 | 1872 | 1890 | 1900 | 1920 | 1950 | 1980 | 2000 | 2022 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|
| População | 4,6 | 9,9 | 14,3 | 17,4 | 30,6 | 52,0 | 121,2 | 170,0 | 219,0 |

Fonte: IBGE e Divisão de população da ONU

[Fonte IBGE/ONU]

Quanto ao acesso a saneamento, atualmente 82,5% da população tem acesso à água tratada, e apenas 48,6% à coleta de esgoto, gerando déficits de 35 milhões e 100 milhões de pessoas sem acesso a estes serviços, respectivamente [Instituto Trata Brasil].

Mesmo em franca melhora, os desafios do Brasil são enormes, a fim de melhorar a qualidade de vida e os índices de desenvolvimento humano de sua população. Esses números ainda alarmantes justificam que esses assuntos acerca das correlações cidade-economia e as externalidades espaciais sejam cada vez mais pesquisados e estudados.

1.3 PROBLEMA CENTRAL

O presente estudo busca alternativas de como institucionalizar o processo de urbanização autogerido de assentamentos subnormais tendo como fonte de financiamento os recursos fiscais gerados pelas atividades econômicas, desde que estas sejam fiscalizadas. Em outras palavras, o projeto busca pesquisar e descrever as atividades econômicas formais e informais presentes em um assentamento popular, que justifiquem o investimento público e principalmente privado, para projeto e planejamento de cidades eficientes e autossustentáveis, alinhados aos conceitos de empreendedorismo e inovação.

1.4 HIPÓTESE

Os assentamentos populares são precários e possuem problemas desde a sua concepção. A maioria dos terrenos são irregulares e concebidos de maneira aleatória e desorganizada, o que impossibilita ou pelo menos dificulta a implementação de infraestrutura básica de saneamento,

energia elétrica, tratamento de água, coleta de esgoto e a prestação de serviços públicos no geral.

A habilitação ocorre justamente ao contrário das cidades formais planejadas: Primeiro ocupa-se o lote ou terreno, em seguida, geralmente sem qualquer profissional técnico, são edificadas construções precárias e apenas no fim obtêm-se a propriedade do terreno. Com o passar do tempo esses assentamentos podem vir a gozar de um regime legal de exceção, que seria uma resposta improvisada e atrasada do governo ao problema. É por esse motivo que a evolução de um assentamento popular acontece de maneira bem diferente da cidade tradicional, e que os torna com aspecto de construção permanente. [Soto, Hernando].

À medida que o espaço urbano foi se informalizando e o aglomerado de pessoas e unidades habitacionais aumentando, as atividades econômicas também começaram a sofrer uma evolução equivalente. O comércio começou a ser realizado à margem e até contra as normas estatais de regulamentação. Apesar da recuperação do emprego com vínculo formalizado nos últimos anos, ainda permanece uma enorme heterogeneidade no mercado de trabalho. Fenômenos como a contratação ilegal de trabalhadores sem registro em carteira, os contratos atípicos de trabalho, as falsas cooperativas de trabalho, o trabalho em domicílio, os autônomos sem inscrição na previdência social, a evasão fiscal das microempresas, o comércio ambulante e a economia subterrânea, podem ser evocados como exemplos da diversidade de situações que podem caracterizar o que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) denomina “economia informal”. Muitas vezes, a informalidade tende a ser explicada como resultado da imposição de regimes jurídicos e administrativos que impõem altos custos e dispêndio de tempo para o processo de formalização.

Dessa forma, a economia de um assentamento pode ser analisada sob o ponto de vista formal e principalmente informal, à margem da legalidade. A informalidade, vista isoladamente, é um conceito insuficiente para explicar a dinâmica recente do mercado de trabalho brasileiro. Dessa forma, é necessário entendê-la no contexto das novas tendências em curso, em particular no que se refere às estratégias de concorrência das empresas num ambiente altamente competitivo, assim como qualificar as suas diferentes manifestações, em concomitância com o mercado formal e legalizado, e garantir que essa dinâmica, a partir de melhorias e modernização da legislação trabalhista e de promoção de maior flexibilidade no campo da informalidade possa ser compreendido como uma tentativa de legitimação de formas de trabalho precárias, com o intuito da arrecadação fiscal eficiente, otimização da geração de empregos, aumento da

qualidade de vida, acesso a serviços básicos como saúde, segurança, transporte, cultura; atividades econômicas e geração de receitas compatíveis com o investimento inicial.

A economia interna do assentamento é capaz, portanto, desde que incentivada a formalidade, de gerar arrecadação fiscal suficiente para financiar e justificar os investimentos na urbanização e infraestrutura, e que estes investimentos, em contrapartida, possam ser funcionais para a otimização econômica e melhoria, definidas com participação da comunidade local.

1.5 OBJETIVO

O Objetivo principal do projeto é desenvolver uma ferramenta de simulação das atividades econômicas de um assentamento subnormal considerando a arrecadação fiscal e o custo da urbanização, verificando o fluxo de caixa das receitas e dos custos. Estudar quais são estas atividades econômicas no âmbito da formalidade e da informalidade, e como elas estão intrinsicamente relacionadas entre si, entre as cadeias produtivas principais, à montante e à jusante, a fim de definir uma política de legalização, o que contribuiria para o interesse privado em investimentos a médio e longo prazo, e o interesse público em fomentar o desenvolvimento econômico-social do território é um objetivo específico. Após a conceptualização acerca dos fatores econômicos, definições do mercado formal e informal, características do mercado da construção civil, um estudo de caso será realizado com o intuito de fomentar as discussões sobre o tema.

Os objetivos secundários buscam promover a concepção de uma cidade sustentável com riqueza paisagística, aliada ao espírito empreendedor e de criatividade cultural, com alta integração comunitária e infraestruturas completas, promovendo assim a geração de empregos e receitas e a participação da própria comunidade no planejamento e execução do projeto, juntamente ao conceito de urbanização funcional.

1.6 JUSTIFICATIVAS

Os assentamentos informais e o índice de desenvolvimento humano brasileiro mediano são realidades atuais e grandes desafios a serem enfrentados. Grande parte da população, principalmente de baixa renda, não tem acesso a serviços básicos de infraestrutura, saúde,

cultura, transporte e habitação de qualidade, e mesmo aliado com a burocracia existente da legalização de atividades informais, e até mesmo com a falta de interesse e de políticas públicas por parte das autoridades. São pessoas naturalmente empreendedoras e criativas, que no meio a um período de incertezas promovem negócios, buscando possibilidades de crescimento e de uma vida digna.

O intuito é mostrar que essas comunidades têm potencial social-econômico minorados e desprezados pelo poder público e que esse perfil das comunidades apresenta informações sobre os recursos naturais, produtos, setores, ramos ou atividades econômicas disponíveis, que poderão se transformar em planos e oportunidades de negócios, e visam servir de base para estimular a tomada de decisão empresarial de investir na região, ou em novas regiões planejadas.

1.7 METODOLOGIA DA PESQUISA

A metodologia adotada fundamenta-se na revisão bibliográfica de livros, artigos científicos, estudos publicados e documentos institucionais sobre a origem e a evolução dos assentamentos urbanos precários, os conceitos macro e microeconômicos acerca de índices e da Economia Subterrânea, financiamentos da urbanização e intervenção de assentamentos e de capital de giro para empreendedores formais e informais. Um Estudo de Caso foi realizado na Comunidade Sol Nascente, em Ceilândia, Distrito Federal, através de questionário para mapeamento das atividades econômicas, perfis de renda e de consumo. A título comparativo e de proposição de um cenário otimizado possível de ser incrementado no assentamento, foram coletados os mesmos dados na cidade tradicional de Ceilândia, que possui melhores índices econômicos e de qualidade de vida em relação ao Sol Nascente. Em posse dos dados coletados, é possível calcular a arrecadação fiscal correspondente, e proposição de modelos teóricos.

1.8 ESTRUTURA DO PROJETO FINAL

Após o conteúdo introdutório, é feito uma referência à caracterização e ao histórico dos assentamentos subnormais, abordando temas como o esgotamento sanitário, processos de intervenção e urbanização, além de assuntos da economia pertinentes ao entendimento do tema. Após a revisão bibliográfico será realizado um Estudo de Caso, conforme explicitado na

metodologia, com coleta de dados do Assentamento Sol Nascente e da cidade de Ceilândia, DF. A partir dos dados, será efetuado o cálculo da Receita Fiscal potencial, e do fluxo de caixa possível de ser realizado, com investimentos e arrecadações. Posteriormente, será feita uma proposição de modelo de financiamento ao empreendedorismo popular, acerca das micro e pequenas empresas que podem ser criadas com o potencial econômico do assentamento popular. A figura 1.1 mostra esquematicamente a estrutura deste Estudo.

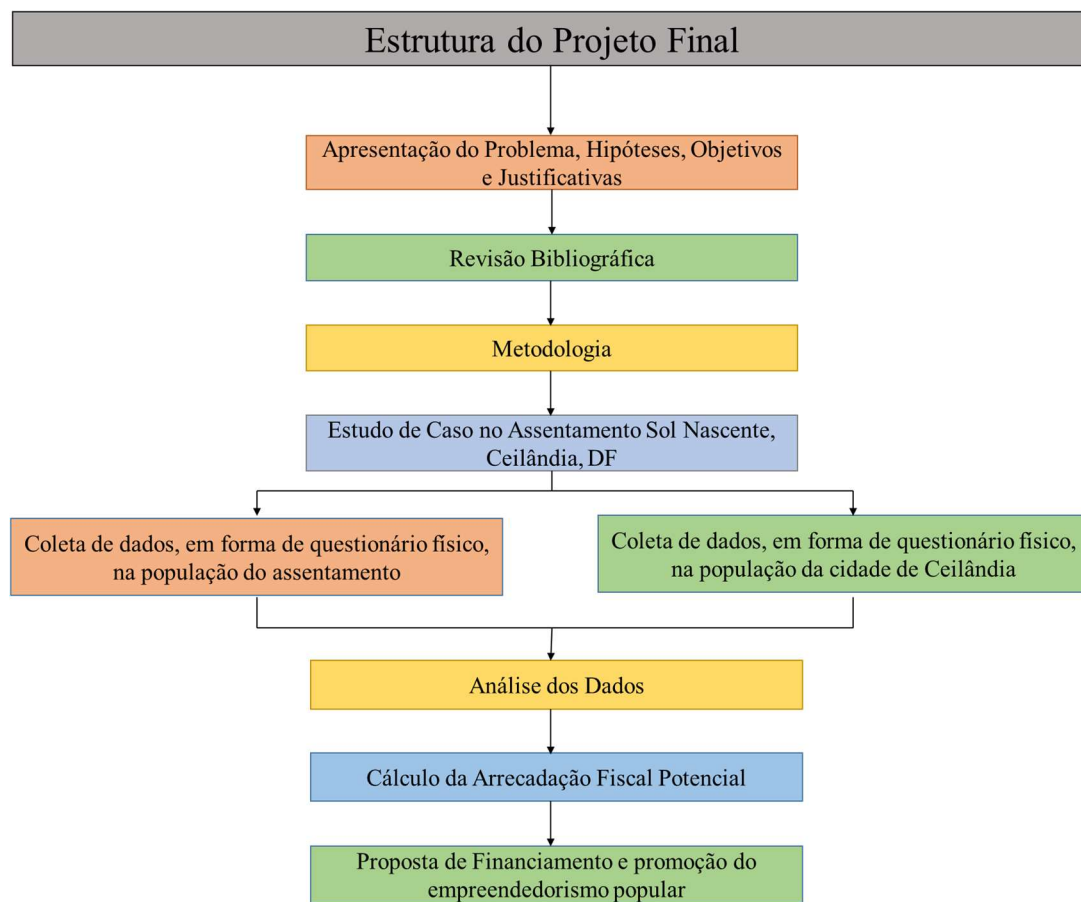


Figura 1.1 Fluxograma da Estrutura do Projeto Final

[Elaboração Própria, 2016]

2. ASSENTAMENTOS SUBNORMAIS

2.1 DEFINIÇÃO, CARACTERIZAÇÃO E EVOLUÇÃO

Conforme Aktouf (1996), a Revolução Industrial alterou profundamente as condições de vida do trabalhador braçal provocando, de início, um intenso deslocamento de massa da população rural para as cidades e, conseqüentemente, um êxodo rural que levou à grandes concentrações urbanas. Com relação às esferas sociais, o principal desdobramento da Revolução Industrial foi o surgimento do proletariado urbano, que ficou definido como classe social. Esse grupo vivia em condições deploráveis, tinha o cortiço como moradia e era submetido a salários irrisórios com longas jornadas de trabalho. O superadensamento e insalubridade dos cortiços - entendidos como ameaças de epidemias que conflitavam com os objetivos das intervenções de embelezamento e remodelação urbana desenvolvidas no período - levaram às primeiras ações de remoção maciça de moradias populares das áreas urbanas centrais. Os primeiros assentamentos precários surgiram, assim, associadas à destruição de grande número de cortiços, por volta de 1900, em cidades como Rio de Janeiro e Recife.

As causas do êxodo rural e do inchaço das áreas urbanas se remetem, para Mike Davis (2006), a uma única origem: as políticas de desregulamentação agrícola e de disciplina financeira impostas pelo FMI e pelo Banco Mundial. Neste sentido, esse fenômeno que Davis chama de “superurbanização” não tem o seu fundamento na oferta de emprego nas grandes cidades, mas sim na reprodução da pobreza urbana, e o crescimento das favelas seria a principal consequência dessa conjuntura de ajuste estrutural, desvalorização da moeda e redução do Estado, que têm por consequência a redução do emprego urbano ao mesmo tempo em que se intensifica o capital no campo gerando expulsão populacional.

A urbanização das cidades brasileiras tem repercutido favoravelmente em relação a classe minoritária. Porém, a grande massa populacional constituída dos menos favorecidos é expulsa para as periferias, subúrbios, morros ou várzeas, situações que evidencia a falta real de planejamento urbano e, em muitos casos, o desinteresse dos governantes.

Nas décadas de 1960 a 1980, o Brasil vivenciou a maior migração das pessoas das áreas rurais para as urbanas. O principal motivo da migração em massa foi a expansão da fronteira agrícola, em consequência da modernização da técnica do trabalho rural, com a substituição do homem pela máquina. O modelo de urbanização, naquele período, incentivava o crescimento das

idades criando oportunidades de empregos que atraíam os moradores do campo. Segundo o IBGE (2011), parte deste contingente de pessoas que se deslocava para as cidades não encontrava acesso a moradias adequadas. Assim, como estratégia de sobrevivência, essa população passou a ocupar lugares preteridos pela urbanização formal. Na atualidade, há nas cidades brasileiras diversos assentamentos irregulares. Na tentativa de localizá-los e realizar estudos comparativos foi criado um conceito que abarca a diversidade desses assentamentos irregulares, o conceito de aglomerados subnormais. A publicação *Aglomerado Subnormal*, divulgada em dezembro do ano passado, elaborada a partir dos dados do Censo Demográfico de 2010, e também de uma pesquisa específica – Levantamento de Informações Territoriais (IBGE, 2009) –, identifica a distribuição espacial dos aglomerados subnormais para o conjunto do País, Grandes Regiões, Unidades da Federação e Municípios. Com isso, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística buscou compreender as variáveis que compõem um espaço para que seja caracterizado como aglomerado subnormal, e demonstrar as diferenças regionais desse tipo de assentamento.

A primeira definição para o aglomerado subnormal vem da palavra inglesa *slum*, e foi publicado, em 1812, pelo escritor James Hardy Vaux, sendo que a palavra engloba conceitos como estelionato e comércio criminoso. Em 2003 a generalização das favelas foi o principal tema do relatório *The challenge of Slums* (O desafio das favelas), relatório histórico e escabroso, publicado em outubro de 2003 pelo Programa de Assentamentos Humanos das Nações Unidas (UN-Habitat). Os autores do relatório descartam a atribuição pejorativa, mas conservam a definição clássica de favela, caracterizada por acesso inadequado a água potável, condições sanitárias insalubres e insegurança da posse da moradia. Definição adotada oficialmente em reunião da ONU, em outubro de 2002. Na Tabela 2, são apresentadas as caracterizações dos assentamentos segundo a ONU, IBGE, e algumas prefeituras do Brasil.

Segundo o IBGE, no Censo de 1991 foi utilizado pela primeira vez o termo aglomerado subnormal, tendo permanecido o mesmo no Censo Demográfico de 2010. O termo “possui certo grau de generalização de forma a abarcar a diversidade de assentamentos irregulares existentes no País, conhecidos como: favela, invasão, grota, baixada, comunidade, vila, ressaca, mocambo, palafita, entre outros” (IBGE, 2010). Em 2010, o IBGE utilizou e adotou novos métodos e tecnologias para atualizar e melhor identificar os aglomerados subnormais. Foram utilizadas imagens de satélite de alta resolução e feita uma pesquisa específica denominada Levantamento de Informações Territoriais (LIT), sobre as características morfológicas das áreas. Após identificação na imagem do aglomerado, realizou-se trabalho de campo para

confirmação das características. Com o questionário em mãos e com o trabalho feito junto às prefeituras verificou-se os padrões urbanísticos, densidade de ocupação e a situação legal dos loteamentos.

Tabela 2.1 Conceitos e Critérios para Definição de Favelas e assemelhados utilizados pelas prefeituras do Brasil, IBGE e ONU

| CONCEITOS E CRITÉRIOS PARA DEFINIÇÃO DE FAVELAS E ASSEMELHADOS UTILIZADOS PELAS | | | PREFEITURAS DO BRASIL, IBGE E ONU | | | | | |
|---------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------------------------------------|-----------------------------------|--------------------|-------------------------------------|------------------------|-------|-----------------|
| INSTITUIÇÕES | | NOME | CRITÉRIOS | | | | | |
| | | | Número mínimo de domicílios | Situação fundiária | Infraestrutura básica e urbanística | Material de construção | Renda | Risco ambiental |
| IBGE | Censo (BOG) | Aglomerados subnormais | X (51) | X | X | | | |
| | MUNIC | Favelas, Mocambos, Palafitas e assemelhados | | X | X | | | |
| ONU | | Assentamentos Informais | | X | X | X | | |
| PREFEITURAS | Belo Horizonte | Zonas de especial interesse social | | X | X | | X | |
| | São Paulo | Favela | X (2) | X | X | | X | X |
| | Rio de Janeiro | Favela | | X | X | | | |
| | João Pessoa | Aglomerados Subnormais | | X | X | | | |
| | Aracaju | Assentamentos Subnormais | | X | | X | X | X |
| | Teresina | Favela | | X | X | | | X |
| | Campo Grande | Assentamentos Subnormais | | X | X | | | |
| | Curitiba | ² | | X | | | | |
| | Belém | ² | X (51) | X | X | | | |
| | Fortaleza | Favela | X (51) | X | X | | | |
| | Recife | Zonas de especial interesse social | | | X | | X | |
| | Vitória | Invasões | | X | | | X | X |
| | Florianópolis | Bolsões de pobreza/Áreas de interesse social | | X | X | | X | X |
| | Porto Alegre | Áreas de sub-habitação (Favelas) | X (51) | X | X | | X | |
| Natal | ² | | X | X | | | | |
| Brasília ¹ | Invasão | | | | | | | |

Notas: 1: Brasília- não definiu conceito; 2: Curitiba, Belém e Natal: não fizeram menção ao nome.

Fontes: IBGE, Perfil municipal, 1999; IBGE, Manual de delimitação de setores Censo 2000, FERREIRA, A.M. IBGE, CETE. Levantamento realizado junto às prefeituras do Brasil, 2003, ONU: Un - habitat, 2002.

O IBGE no Censo Demográfico de 2010, define aglomerados subnormais da seguinte forma: É um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação dos aglomerados subnormais deve ser feita com base nos critérios referentes à Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há 10 anos ou menos); e por possuírem pelo menos uma das seguintes

características: urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou precariedade de serviços públicos essenciais.

Vários pontos são destacados: o uso e ocupação ilegal da terra; a urbanização fora dos padrões, com vias de circulação estreitas e irregulares; os lotes com tamanhos e formas desiguais, com construções não regularizadas; e a precariedade de serviços essenciais. As precariedades dos serviços essenciais levam em conta somente a existência do serviço ou não, de forma que não considera a qualidade desses serviços e não levam em conta, questões importantes como a frequência de coleta de lixo, qualidade da água, e frequência do fornecimento de energia, entre outros. Em vários pontos do país, encontram-se aglomerados subnormais em que serviços essenciais de coleta de lixo, abastecimento de água, de energia, esgoto, são ineficientes, e até mesmo inexistentes. Nas regiões do Brasil, os aglomerados apresentam características distintas. Para melhor caracterizá-los, foi necessário padronizar elementos que melhor definem a situação. Foram utilizadas na pesquisa as características do domicílio, dos serviços urbanos, dos padrões urbanísticos, da localização da área, da densidade de ocupação, e da situação fundiária e legal. É importante ressaltar que para se ter um conceito comparativo entre as regiões brasileiras, perde-se, muitas vezes, as especificidades locais. Isso ocorre, principalmente devido à diversidade dos municípios e regiões. Por isso, diversos locais em que se verifica carência de prestação de serviços não foram identificados como aglomerados subnormais, conforme os critérios estabelecidos pelo IBGE.

Desse modo, o traçado urbano e infraestrutura dos assentamentos são as variáveis mais importantes para a caracterização, identificação e mapeamento. Os indícios de carência e precariedade através da presença, por exemplo, de ligações clandestinas de água e energia elétrica (“gatos”), problemas relacionados com o sistema viário mal projetado, tais como a erosão e a falta de drenagem das vias; lançamento de esgotos nas ruas e córregos, falta de coleta de lixo e más condições de trafegabilidade, são pontos analisados para a caracterização.

Segundo o Ministério das Cidades, na publicação “Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social” de 2009, as ZEIS, inovação temática importante, são definidas como um instrumento de política urbana e habitacional que surgiu na década de 80, no período da redemocratização, por iniciativa de alguns governos municipais que contavam com forte apoio dos movimentos de moradia e buscavam formas de associar ações de melhoria da infraestrutura em favelas, com a legalização das áreas e garantia da posse da terra aos

moradores. No processo de construção de uma nova ordem urbanística, fundada no princípio da função social da propriedade, as ZEIS se consolidaram como um tipo especial de zoneamento, cujo principal objetivo é a inclusão da população de menor renda no direito à cidade e à terra urbana servida de equipamentos e infraestrutura, tanto por meio da delimitação de áreas previamente ocupadas por assentamentos precários, quanto por meio da delimitação de vazios urbanos e de imóveis subutilizados, destinados à produção de novas moradias populares.

Na figura 2.1 são apresentados no mapa do Brasil, os municípios com aglomerados subnormais segundo o IBGE.



Figura 2.1 Cartograma Brasil: Municípios com aglomerados subnormais identificadas
[Fonte IBGE]

A seguir serão apresentadas temáticas segundo o interesse e objetivo deste estudo, de características atuais observados nos assentamentos subnormais, são elas: Urbanização, Medidas de Controle e Infraestrutura.

2.2 URBANIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS SUBNORMAIS

Longe de serem consideradas políticas públicas habitacionais de interesse social, as ações dos governos ante o processo de favelização foram marcadas pelo princípio da remoção seletiva, dando-se preferência para aquelas que ocupavam territórios privados, que viriam a ser alvo de futuros investimentos, assim como outras, marginais às vias arteriais estruturantes do crescimento das cidades. Por vezes, o discurso sanitarista e de combate ao risco ambiental foi utilizado, no sentido de promover remoções em larga escala. Nesta fase, as práticas de remoção associadas ao reassentamento em conjuntos distantes, findavam por promover a periferização da favela, visto que a infraestrutura nem sempre chegava e a propriedade do imóvel nem sempre se concretizava. Observa-se que aos poucos, os programas de urbanização de favelas foram assumindo destaque nas intervenções urbanas promovidas pelo Estado, considerando-se a alternativa de permanência na área ocupada, reduzindo-se o custo das obras ao evitar a remoção e reassentamento de todas as famílias em novas unidades habitacionais, e buscando garantir aos moradores das áreas urbanizadas o acesso à cidade.

Diferente do passado recente, em que predominava a implantação de grandes conjuntos, inaugura-se uma fase em que áreas de ocupação irregular começam a ser urbanizadas, marcada pelos interesses políticos dos gestores responsáveis, dado que a favela ainda permanece com o estigma da contravenção e da marginalidade, em função da apropriação do solo de forma irregular. Além disso, em sua maioria, as favelas mais antigas e melhor localizadas, com maior resistência às pressões dos setores imobiliários, tornam-se alvo destas ações. Entretanto, estas características coincidem com a maior intensidade da ocupação do solo, a maior densidade, a presença de famílias conviventes num mesmo lote e a autoverticalização, trazendo maior grau de dificuldade para a execução de projetos.

Do ponto de vista físico, pela experiência consolidada recente brasileira, há três modelos básicos de intervenção sobre assentamentos precários: urbanização, reurbanização e remoção. A urbanização sugere a intervenção que não modifica a estrutura do assentamento, apenas dispõe a infraestrutura e a pavimentação. É a mais adequada para os casos de favelas menos

densas e em áreas planas, onde usualmente o desenho dos assentamentos tende a respeitar os padrões existentes. A reurbanização é a intervenção que refaz completamente a estrutura do assentamento, refazendo o parcelamento e reassentando as famílias na mesma área. Foi o caso da paradigmática urbanização da favela de Brás de Pina, no Rio de Janeiro. A remoção implica a retirada da população e seu reassentamento em outra área. Pode ser o caso quando o assentamento ocupar uma área de risco irrecuperável ou uma área de preservação ambiental e quando não houver áreas vazias no entorno que permitam a realocação da população nas proximidades do assentamento existente. Na prática, várias intervenções fazem uso das três alternativas, reparcelando parte do assentamento e removendo parte da população para a mesma ou outra área.

Processos de urbanização de assentamentos subnormais devem dar importância para a criação de lugares públicos para a integração social da comunidade. A indicação vem de um estudo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da USP. A arquiteta Marcia Grosbaum elaborou uma matriz de indicadores de avaliação, uma espécie de programa com pontos que devem ser abordados durante a elaboração de um projeto de urbanização, com as seguintes propostas: inserção social, inserção ambiental, áreas de encontro e lazer, dinâmica de uso dos espaços públicos, inserção da moradia e inserção urbana. Cada um deles especifica os indicadores importantes a serem considerados.

Há vários casos possíveis de serem dados como exemplos de urbanização bem-sucedidos. Jardim Iporanga, Esmeralda, em Cidade Dutra, na zona sul da cidade de São Paulo é um assentamento em uma área urbanizada pelo Programa Mananciais, da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo (Sehab). A comunidade fica às margens da Represa Guarapiranga e causava muita poluição para as águas do reservatório. O programa realizou um conjunto de ações de urbanização, que envolveu, além de manutenção da qualidade dos recursos hídricos para o abastecimento público, a inclusão social dos moradores – por meio de atividade de geração de renda – e a preservação do meio ambiente.

Novos programas são criados em todo o Brasil, quase sempre repercutindo positivamente dada a representatividade do contingente favelado no conjunto da população urbana brasileira, referentes ao déficit habitacional e aos assentamentos precários. Na esfera estadual, alguns programas também são criados, mas apenas as ações do Estado de São Paulo conseguem vingar, em função de dotação orçamentária legalmente vinculada, ainda que orientados para a construção de unidades habitacionais em padrões tipológicos arquitetônicos multifamiliares de

baixa altura e alta densidade. Favela Bairro no Rio de Janeiro, Programa de Urbanização de Favelas de Belo Horizonte, Guarapiranga em São Paulo são algumas iniciativas de grande porte realizadas nas grandes metrópoles, posteriores ao processo desenvolvido em São Paulo através da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB) e da Superintendência de Habitação Popular de São Paulo (HABI), além de muitos outros programas de menor porte. Ressalta-se aqui que alguns desses programas, dado o seu porte, buscaram recursos externos junto aos organismos internacionais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), avistando-se nova fase na política habitacional onde a urbanização de favelas se torna foco principal.

Dentre as oportunidades criadas, o Programa Habitar Brasil - BID, (HBB) numa parceria da Caixa Econômica Federal (CEF) junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) merece ser destacado. Neste cenário de municipalização das políticas e descentralização das ações, o diagnóstico institucional das prefeituras induziu a criação de programas que garantissem os meios para que as mesmas pudessem assumir tais responsabilidades. Diante da necessidade de recursos para a realização de projetos e obras, fazia-se necessário a formulação de políticas e planos de intervenção, condizentes com os problemas diagnosticados. Ou seja, o processo de planejamento que oportunizaria a formação de quadro institucional para as municipalidades, tornar-se-ia pré-requisito para a vinda de recursos e permitiria a definição de investimentos próprios do município no setor, em especial para aqueles municípios que se encontravam desestruturados.



Figura 2.2 Urbanização na Favela Rocinha, Rio de Janeiro

[Fonte: www.pinterest.com]

Presentes na paisagem urbana brasileira, a favela, então, ganha novos contornos, permitindo novas classificações, diferenciando-se umas das outras e desfazendo-se preconceitos que homogeneizavam seus moradores. Os novos diagnósticos associados às especificidades locais contribuem para enriquecer a compreensão do problema e diversificar a visão que se possa ter do mesmo. A figura 2.2 traz a imagem da urbanização da favela da Rocinha.

2.3 MEDIDAS PARA O CONTROLE DOS ASSENTAMENTOS SUBNORMAIS

Segundo Pequeno (2008), verificam-se, na história recente do Brasil, alterações nos rumos das políticas públicas habitacionais, em especial associadas ao processo de favelização, disseminando-se de modo residual e acelerado, envolvendo conjuntos habitacionais, suprimindo espaços livres, comprometendo ambientes frágeis e homogeneizando a paisagem periférica. Tais políticas contribuíram para a exacerbação das condições de desigualdade sócio espacial no espaço urbano de metrópoles, cidades de pequeno e médio porte. Dentro de um quadro pouco promissor, o predomínio das comunidades de áreas de risco como alvo maior das ações; a utilização de instrumentos urbanísticos de regularização fundiária, a ampliação do mercado imobiliário formal na produção habitacional, são considerados.

As intervenções compreendem medidas para a regularização fundiária dos assentamentos, atendimento social às comunidades, melhorias habitacionais e adequação urbanística, incluindo a implantação de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos. O grande desafio da política de controle dos assentamentos precários é que a demanda vem se acumulando há décadas, em decorrência da inadequação e insuficiência das políticas habitacionais voltadas para a parcela mais pobre da população. É necessário atendimento de um universo estimado em cerca de 30% dos domicílios urbanos do país, cujas demandas vêm se acumulando há décadas, em decorrência da histórica inadequação e insuficiência das políticas habitacionais voltadas para a população mais pobre. Para enfrentar tal desafio, destaca-se a necessidade de garantir, a médio e longo prazo investimentos públicos e privados.

A definição de critérios para a priorização das intervenções é uma questão estratégica para a política de integração urbana dos assentamentos precários, pois em princípio, todos os moradores vivem em condições inadequadas de habitabilidade e todos têm direito à moradia digna. Os principais instrumentos da política habitacional – para enfrentar a questão de

priorização das ações e evitar a atribuição discricionária de benefícios são os órgãos de participação da população nas políticas públicas, mais especificamente, para as questões habitacionais e urbanas, os Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Urbano, os processos de Orçamento participativo, além de audiências e consultas públicas.

Ainda segundo o autor (Pequeno, 2008), muitos municípios brasileiros vêm implementando programas de urbanização de favelas, especialmente a partir da década de 1980, e nesse sentido, é preciso ter em conta que tão importante quanto urbanizar, regularizar e integrar as favelas já existentes ao restante da cidade é prevenir a formação de novas favelas, o que só se conseguirá mediante políticas habitacionais e sociais integradas e proativas, que permitam uma inserção mais favorável da população de baixa renda nos mercados de trabalho e de habitação. Desta maneira, recomenda-se a integração de ações de urbanização de favelas e regularização fundiária com outras ações como provisão de moradia popular para compra ou locação social, a recuperação de áreas centrais degradadas para fins residenciais, aliadas a medidas de natureza social, como políticas de formação profissional, geração de emprego e renda, saúde, educação, juventude, raça, microcrédito, dentre outras, reforçando e expandindo as ações sociais já existentes. Só assim será possível reverter o ciclo vicioso da pobreza e da informalidade urbanas e promover a inclusão social e territorial dos assentamentos precários brasileiros, levando a presença do Estado onde ela ainda é escassa.

2.4 INFRAESTRUTURA DOS ASSENTAMENTOS SUBNORMAIS

A infraestrutura da maioria dos assentamentos é escassa. Não há pavimentação e sequer planejamento com relação às obras de drenagem e águas pluviais; as instalações elétricas, telefônicas, quando há, e hidráulicas muitas vezes são realizados com os chamados “gatos”, isto é, com ligações clandestinas; as habitações tendem a permanecer um estado aparente de estarem em construção, além de que, dentro da comunidade, geralmente não existem infraestruturas sociais como escolas, hospitais, áreas de lazer, parques e paisagismo, levando à necessidade da população de procurarem em outras cidades estes serviços básico.

Um dos problemas mais graves é a falta de saneamento. Os tipos de esgotamento sanitário dos domicílios dos assentamentos subnormais, segundo o IBGE, 2010, foram mensurados de acordo com a classificação em:

- a) Rede geral de esgoto ou pluvial - quando a canalização das águas servidas e dos dejetos, proveniente do banheiro ou sanitário, estava ligada a um sistema de coleta que os conduzia a um desaguadouro geral da área, região ou município, mesmo que o sistema não dispusesse de estação de tratamento da matéria esgotada;
- b) Fossa séptica - quando a canalização do banheiro ou sanitário estava ligada a uma fossa séptica, ou seja, a matéria era esgotada para uma fossa próxima, onde passava por um processo de tratamento ou decantação, sendo, ou não, a parte líquida conduzida em seguida para um desaguadouro geral da área, região ou município;
- c) Fossa rudimentar - quando o banheiro ou sanitário estava ligado a uma fossa rústica (fossa negra, poço, buraco etc.);
- d) Vala - quando o banheiro ou sanitário estava ligado diretamente a uma vala a céu aberto;
- e) Rio, lago ou mar - quando o banheiro ou sanitário estava ligado diretamente a rio, lago ou mar;
- f) Outro - quando o esgotamento dos dejetos, proveniente do banheiro ou sanitário, não se enquadrasse em quaisquer dos tipos descritos anteriormente

No Brasil, segundo o Censo de 2010, foram considerados “esgotamento sanitário adequado” os tipos ‘a’ e ‘b’ acima. Cerca de 67,3% dos domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais possuíam esgotamento sanitário adequado, sendo 56,3% de domicílios ligados à rede geral de esgoto e 11,0% de domicílios ligados à fossa séptica.

Em estudo mais recente – Pesquisa Saneamento Básico em Áreas irregulares, realizado pela OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) Trata Brasil em parceria com a OAB, (2016) o quadro se mostrou ainda pior. Das comunidades subnormais pesquisadas, apenas 9,4% dos domicílios apresentaram acesso à rede pública de esgoto, mesmo que parcialmente, sendo que mais de 90% do esgoto produzido não é minimamente tratado. Um quadro preocupante.

Ainda segundo o estudo da OSCIP, 35 milhões de brasileiros não têm acesso aos serviços de água tratada. A carência do saneamento básico atinge a todos, mas é certo que os maiores impactos estão nas famílias de baixa de renda, muitas delas residentes nos assentamentos subnormais ou simplesmente, como chamados no estudo, áreas irregulares. Nesta pesquisa, o

Instituto Trata Brasil buscou identificar os gargalos que impedem a chegada do saneamento nas áreas irregulares.

Diante do exposto, é fundamental, portanto, diagnosticar a prestação dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta adequada de lixo, assim como os desafios para a universalização nos assentamentos irregulares, como inclusão de serviços públicos básicos, relacionados à educação, saúde e lazer. Da mesma forma, é vital que tal discussão busque compreender o emaranhado jurídico da prestação desses serviços públicos nessas áreas. A figura 2.2 fornece uma das ruas do assentamento Sol Nascente localizado em Ceilândia, DF, em que é possível verificar a falta de pavimentação e o lixo acumulado.



Figura 2.3 Assentamento Sol Nascente

[Fonte: Brasil Noticias, 2015]

3. FINANCIAMENTO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA URBANIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTO SUBNORMAIS

Segundo Barbosa, Cavalcanti e Souza, 2006, o crescimento do número de municípios brasileiros após a Constituição de 1988, aumentando a competição por recursos públicos, aliado a crise fiscal de 1998, e devido a um acordo com o FMI que restringiu o acesso ao FGTS para qualquer órgão governamental, diminuiu os recursos para investimento em saneamento e infraestrutura, passando os governos estaduais e municipais a depender exclusivamente de seus recursos próprios, ou de financiamento de agências multilaterais como o BID e o Banco Mundial. Essas questões agravaram os problemas acerca dos assentamentos num país urbano como o Brasil.

Diversos seriam os motivos que levaram às novas tentativas de recriar uma política nacional de habitação ampla o suficiente para atender às diferentes demandas, como a estabilidade econômica obtida desde meados dos anos 1990, a oferta de recursos das agências mundiais de financiamento, o setor privado da construção civil, sem contar nas ações dos movimentos sociais, melhores organizados e apoiados em novos instrumentos legais paulatinamente desenvolvidos. Mesmo a visão tecnocrática do governo federal colaborou a partir da contratação de estudos sobre o déficit habitacional, assim como trabalhos técnicos que simulam e comprovam a possibilidade de investimentos no setor habitacional de interesse social e para faixas econômicas imediatamente superiores.

Segundo Cardoso, 2007, essa diretriz vem sendo reforçada pelos modelos impostos nos pacotes de financiamentos dos organismos multilaterais. O *slum upgrading* passou a compor o conjunto de programas sociais do Banco Mundial e do BID, como parte da estratégia de atenuação dos efeitos dos programas de ajuste recessivo, implicando, portanto, em agregar, à intervenção física, ações específicas direcionadas à redução da pobreza. A articulação entre ações de caráter social e de caráter urbanístico permitiria assim uma territorialização das políticas sociais, aumentando a sua efetividade e sua capacidade de focalização. De fato, de 1990 em diante, o novo discurso do Banco Mundial busca atenuar os efeitos sociais das políticas de ajuste, articulando-as a estratégias de alívio à pobreza e à criação de “*poverty safety nets*”. O documento intitulado *Urban Policy and Economic development: an agenda for the 90's* (Banco Mundial, 1991) coloca no centro da agenda o aumento da “produtividade da economia urbana”, como estratégia básica para enfrentar a questão da pobreza, aliada a ações específicas nesta

área. Nesse caso, parece que, dada a imposição do ajuste, que se realiza na escala nacional, o aumento da produtividade da economia urbana visaria minimizar os impactos negativos, criando alternativas locais para o crescimento do emprego e da renda. Projetos urbanos programáticos ganham maior espaço nas linhas de financiamento do banco, com a urbanização de favelas (*slum upgrading*) passando a ser um componente fundamental dos projetos.

A partir da década de 80, o BM e o BID passam a negociar com os níveis subnacionais, ao invés de continuar atuando no nível federal e através de órgãos setoriais, como acontecia antes. Assim, em 1989, o Banco Mundial financiou o Programa Reconstrução Rio, sob a responsabilidade do governo do Estado do Rio de Janeiro, destinado ao atendimento emergencial às vítimas de enchente ocorrida em 1986, e em 1992 financiou o “Programa de Saneamento Ambiental do Reservatório Guarapiranga”, envolvendo a urbanização de favelas na Região metropolitana de São Paulo. Em 1993, o BID inicia os entendimentos para o financiamento do projeto “Favela-Bairro”, desenvolvido pela Prefeitura do Rio de Janeiro, e em 1994 o “Projeto Cingapura”, desenvolvido pela Prefeitura de São Paulo. Nesses casos, o aumento da escala foi buscado através de um financiamento que contempla várias favelas.

Uma outra experiência se deu através do Programa Habitar - BrasilBID, em que se buscou o aumento através de uma negociação em nível nacional, com a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU/PR) controlando o repasse de recursos para as unidades descentralizadas. Já no financiamento do segundo contrato com a Prefeitura do Rio de Janeiro, o modelo proposto pelo BID passa a exigir a presença de programas sociais, ausentes do pacote inicial. Outros casos, no Brasil, apontam para a mesma tendência, gerando um deslocamento da intervenção sobre as favelas, do campo das políticas urbanas para o das políticas sociais.

Não existem avaliações significativas sobre a efetividade dos componentes de política social das intervenções em favelas. Ressalte-se que as experiências mais recentes vêm privilegiando o desenvolvimento do empreendedorismo e do microcrédito como alternativas aos antigos programas de formação e capacitação profissional. Essa mudança parte, por um lado, do reconhecimento dos limites do mercado de trabalho formal à absorção dos novos trabalhadores qualificados e, por outro lado, da ideologização da capacidade empreendedora dos pobres urbanos, numa abordagem que parece claramente inspirada nos trabalhos de Hernando De Soto.

Não é muito difícil problematizar essas iniciativas, dados os limites estruturais do mercado na absorção dos novos empreendedores, assim como se verificou o limite do mercado de crédito formal na utilização da propriedade imobiliária como garantia creditícia, após o extenso

programa de regularização ocorrido no Peru, sob inspiração das ideias de De Soto e com apoio do Banco Mundial.

Um novo estudo do Banco Mundial de 2013 intitulado “Planejando, Conectando e Financiando Agora: O que as Lideranças Urbanas Precisam Saber”, traz uma série de noções importantes para o planejamento e o financiamento urbanos. Esses conceitos são apoiados por estudos de caso, que ajudam os formuladores de políticas a identificar os impedimentos à urbanização e traçar políticas viáveis do ponto de vista técnico, político e fiscal. O relatório ajuda a entender sobre questões como o que é preciso ser feito para criar empregos e expandir serviços básicos e o que falta para melhorar as condições de vida em favelas e áreas sujeitas a desastres. O relatório se divide em três partes:

- a) Planejamento – Envolve criar políticas para o uso do solo e expandir a infraestrutura e os serviços básicos.
- b) Conexão – Significa fazer com que a força de trabalho, os bens e serviços possam ser transportados facilmente pela cidade e para outros mercados.
- c) Financiamento – Significa encontrar o capital para financiar infraestrutura e serviços.

Muitos governos municipais em países em desenvolvimento não conseguem ter acesso a crédito de longo prazo porque não dispõem de mercados domésticos de crédito nem de transparência nos mercados de títulos municipais. Os investidores privados podem ajudar a preencher essa lacuna, por meio de contratos de serviço, empréstimos e privatizações. Mais adiante, porém, os governos devem estabelecer novas fontes de recursos – como impostos sobre a propriedade e créditos de longo prazo – para financiar a manutenção e a expansão da infraestrutura e dos serviços públicos.

Dos temas abordados pelos autores no relatório do Banco Mundial, o planejamento de uso do solo e os serviços básicos são os mais críticos. Eles permitem às cidades crescer de forma mais eficiente, limpa e inclusiva. O relatório discute políticas para o provimento de infraestrutura e serviços. Além disso, discute como definir claramente o direito de propriedade e o valor das terras, de modo a equilibrar oferta e demanda.

O estudo ainda analisa a necessidade de políticas que regulem a intensidade de uso do solo – e façam com que o uso do solo seja associado ao desenvolvimento de infraestrutura, em especial a de transportes. Uma vez que esteja construída, a infraestrutura urbana vai determinar como as

terras de uma cidade serão usadas no futuro. Aliar o uso da terra à infraestrutura também pode ajudar a promover a inclusão e prevenir o crescimento de favelas. Na Tunísia, por exemplo, um programa nacional fez o percentual de favelas cair de 23% (em 1975) para 2% do total de moradias. Os grandes investimentos em água e saneamento deram vida nova aos assentamentos informais e fizeram do programa um sucesso.

As recomendações e os estudos de caso do relatório são retirados, em parte, de uma série de observações feitas pelo Banco Mundial. O estudo inclui as lições aprendidas em sete países: Brasil, China, Colômbia, Índia, Indonésia, Coreia do Sul e Vietnã; abordando temas como propriedade da terra, moradia, custos de transporte e provimento de serviços básicos. Ao estimular a concentração de pessoas e atividades produtivas e buscar políticas que promovam inclusão, sustentabilidade e conexões, as cidades podem transformar economias. Dessa forma, dão origem a ideias que se traduzem em inovações tanto por parte dos empreendedores quanto dos investidores.

Existem outros programas de tentativa de financiamento à urbanização dos assentamentos no Brasil, porém, será exemplificado apenas o Programa Habitar-Brasil, por questões de objetivos deste estudo. O intuito é acentuar que há o interesse na urbanização e melhoria das ZEIS, porém nada que seja tão bem planejado a ponto de mudar efetivamente a condição de vida dessas populações, até mesmo pela questão da crise econômica que as contas públicas vivem.

3.1 PROGRAMA HABITAR-BRASIL/BID (HBB)

O Programa realizado com os recursos previstos em contrato, firmado entre a União Federal e o BID, tem como Órgão Gestor o Ministério das Cidades, sendo a Caixa Econômica Federal o agente financeiro, técnico e operacional e responsável pela implementação do programa. O Programa Habitar-Brasil/BID objetiva a promoção de intervenções em assentamentos subnormais, localizados em regiões metropolitanas, capitais de estado e aglomerações urbanas, promovendo a construção de novas moradias, implantação de infraestrutura urbana e saneamento básico, e recuperação de áreas ambientalmente degradadas, por meio dos dois subprogramas descritos a seguir:

a) *Desenvolvimento Institucional de Municípios/DI*

Objetiva a criação, ampliação ou modernização da capacidade institucional dos municípios para atuar na melhoria das condições habitacionais das famílias de baixa renda, por meio da criação ou aperfeiçoamento de instrumentos urbanísticos, institucionais e ambientais que permitam a regularização dos assentamentos subnormais, e da capacitação técnica das equipes da prefeitura que atuam no setor. Visa, ainda, propiciar condições para a ampliação da oferta de habitações de baixo custo e implantar estratégias de controle e desestímulo a ocupação irregular de áreas.

b) *Urbanização de Assentamentos Subnormais/UAS*

Objetiva a implantação, de forma coordenada, de projetos integrados de urbanização de assentamentos subnormais, que compreendam a regularização fundiária e a implantação de infraestrutura urbana e de recuperação ambiental nessas áreas, assegurando a efetiva mobilização e participação da comunidade na concepção e implantação dos projetos. [Caixa Econômica Federal]

Está destinado, para aplicação no programa em 2016, um recurso total de US\$ 417,0 milhões, dos quais US\$ 390,00 são operados pela CEF conforme a Tabela 3.

Tabela 3.1 Recursos Previstos para a Destinação do programa Habitar Brasil/BID

| Subprogramas | Valor em US\$ milhões |
|---------------------|------------------------------|
| DI - Municípios | 58,0 |
| UAS | 332,0 |
| Total | 390,0 |

[Fonte CEF, 2016]

O programa é direcionado para famílias com renda de até três salários mínimos que vivem em assentamentos subnormais, e já contemplou municípios de quase todos os estados brasileiros. O maior repasse de verbas vem do BID, exigindo uma percentagem mínima de contrapartida do município, que deve ser utilizado com despesas de terreno, regularização fundiária, administração, geração de trabalho e renda, projetos e estudos preliminares.

4. PANORAMA DA ECONOMIA BRASILEIRA ATUAL

4.1 BREVE HISTÓRICO

A economia mundial vive, desde o fim da década de 1970, e logo depois, no caso da economia brasileira, uma quebra de paradigma. Houve uma transição rápida da tradicional produção majoritariamente industrial, fordista, desde a época da Revolução Industrial, para um sistema em que os serviços predominam. Os sistemas produtivos de bens e serviços por sua vez, avançam com mudanças aceleradas, calcadas em inovações contínuas e rápidas, seja no aperfeiçoamento constante dos serviços conhecidos em diversos setores produtivos pelo menos desde o século 20, seja na reinvenção de diversos desses serviços ou no desenvolvimento de novos, advindos, por exemplo, da produção digital e da internet.

O território e a economia mostram-se em cooperação mútua crescente neste momento de busca pelo desafio maior da humanidade, o desenvolvimento sustentável.

Como parte da história econômica recente, os anos de 1980, a “década perdida” no âmbito da Economia no Brasil, a desaceleração representou uma queda vertiginosa nas médias históricas de crescimento dos cinquenta anos anteriores. As taxas de crescimento do PIB à aceleração da inflação, passando pela produção industrial, poder de compra dos salários, nível de emprego, balanço de pagamentos e inúmeros outros indicadores, o resultado do período é medíocre. A inflação do período chegou a bater a incrível marca de 230% em 1984.

Segundo Fabio Giogiagi, em “Desafios ao crescimento da economia brasileira” (2003):

“...O final da década de 80 foi marcado pela combinação do esgotamento do modelo de desenvolvimento até então adotado por várias décadas, com a tendência à hiperinflação que se instalou na economia brasileira na segunda metade da década, apenas reprimida por sucessivos e fracassados planos de estabilização baseados em congelamentos de preços. Enquanto isso, a década de 90 deixou para trás uma performance macroeconômica nada brilhante em termos da evolução do PIB, porém com a inflação sob controle e tendo pela frente perspectivas muito melhores em relação às que o país tinha na transição

entre as décadas. Isso porque, além de ter sido removido o obstáculo óbvio que a altíssima inflação verificada até o início do plano Real representava para o crescimento...”

O Plano Real (1994) teve uma história bem diferente com relação aos cinco planos anteriores de estabilização da economia tentados entre 1986 e 1991. Vale lembrar que neste período, as mudanças políticas com o fim da ditadura militar e a redemocratização política foi fundamental para o processo econômico. Aliado às mudanças inéditas da política econômica em 1999, como o forte ajuste fiscal, o Brasil se viu em franca melhora econômica bem como sensível melhora dos índices humanos, como analfabetismo, emprego, renda, acesso à serviços etc., nos anos seguintes.

No fim de 2014, porém, o país começou a entrar em recessão econômica, aliados à crise política. Ao longo dos últimos meses assistimos à sensível piora dos quadros econômico e político. Dificilmente se poderia argumentar que são processos independentes. De fato, a avaliação de que a recessão se aprofunda vem acompanhada do reconhecimento de que não exista uma solução política que, pelo menos, indique melhoras a médio prazo. No curto prazo, toda a situação política não deixa dúvidas de que o quadro neste ano e, provavelmente, no próximo, é de gravíssimas dificuldades. Com políticas econômicas relacionados ao gasto público exacerbado, e de controle de indicadores como a inflação e do interesse e confiabilidade de investidores, o combate à corrupção é que este quadro de incerteza pode melhorar.

Na Tabela 4, pode-se verificar que a maioria das atividades estão em queda na colaboração do crescimento do PIB, até porque o próprio PIB apresenta queda. Apenas itens como a exportação e os aluguéis apresentaram alta na taxa de contribuição, o que evidencia a situação da crise. Em tempos de recessão, adquirir o imóvel próprio ou importar produtos e insumos é inviável economicamente dado o endividamento das famílias e empresas e o poder de compra reduzido. Dessa forma os aluguéis e as exportações são favorecidos dado a realidade do mercado.

A construção civil teve queda de 8,4% em 2015 com relação a 2014, e de 7,0% em 5 meses de 2016 com relação a 2015, o que evidencia a profunda crise do cenário do setor da construção civil. O mercado, a alta taxa de juros, a inadimplência, o endividamento, as dificuldades impostas na hora de se financiar um imóvel, as próprias políticas de governo e escândalos referentes a corrupção são alguns dos motivos que tornam o período muito instável e difícil para o setor.

Tabela 4.1 Taxas de Crescimento do PIB por Atividade

Taxas de Crescimento do PIB

| Atividades | 3T2015/2T2015 | 4T2015/3T2015 | 2015/2014 | 2016/2015 |
|--------------------------------|----------------------|----------------------|------------------|------------------|
| Consumo das famílias | 0.0% | 0.1% | -2.4% | -1.4% |
| Consumo do governo | 0.1% | -1.0% | -1.5% | -1.7% |
| Formação bruta de capital fixo | -4.0% | -3.8% | -13.6% | -11.3% |
| Exportação | -1.1% | -3.8% | 3.6% | 2.2% |
| Importação | -1.5% | -3.4% | -10.8% | -10.2% |
| PIB | -0.8% | -0.6% | -3.0% | -2.1% |
| Agropecuária | -0.4% | 0.8% | 2.5% | 2.4% |
| Indústria | -1.6% | -1.8% | -6.1% | -5.8% |
| Extrativa | 1.5% | -0.6% | 7.4% | 0.9% |
| Transformação | -3.4% | -2.5% | -9.7% | -8.9% |
| Construção civil | -2.0% | -0.9% | -8.4% | -7.0% |
| Eletricidade | 0.1% | 0.6% | -6.2% | 1.2% |
| Serviços | -0.3% | -0.4% | -1.7% | -0.7% |
| Comércio | -1.2% | -1.5% | -7.7% | -6.4% |
| Transporte | -1.5% | -1.8% | -6.8% | -6.3% |
| Serviços de informação | 0.3% | 1.4% | 1.3% | 2.5% |
| Intermediação financeira | -0.2% | 0.3% | 0.1% | 0.1% |
| Outros serviços | -0.2% | -0.7% | -2.1% | -0.4% |
| Aluguéis | 1.0% | 1.0% | 3.1% | 3.8% |
| Administração pública | 0.7% | -0.2% | 0.1% | 0.8% |

Fonte: IBRE/FGV. Elaboração: IBRE/FGV

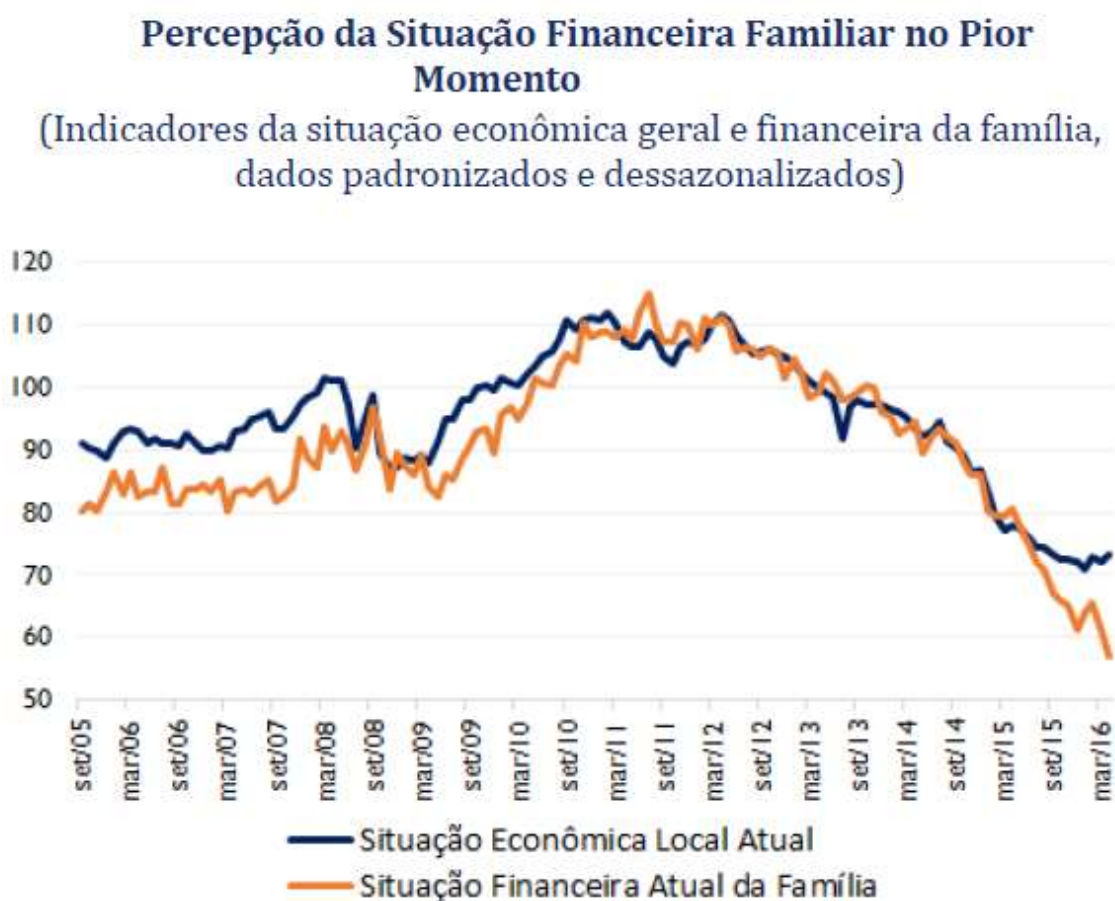
[Fonte IBRE/FGV, 2016].

4.2 TRABALHO E ENDIVIDAMENTO DAS FAMÍLIAS

A maior participação do crédito na economia brasileira sugere que hoje há uma maior potência da política monetária. O aperto monetário teria efeito maior que no passado, pois o canal de transmissão dos juros através do crédito é mais significativo. De fato, como podemos observar como efeito da moderação do crescimento do crédito, um recuo da demanda, sobretudo das famílias, aponta para resultados nesse sentido. As taxas de juros para as novas operações de

crédito alcançam os maiores patamares desde 2011 e o saldo de operações do crédito às pessoas físicas, excluindo o crédito direcionado, apresenta queda de -3,6% em termos reais.

No entanto, apesar do arrefecimento do crescimento do crédito, o endividamento das famílias ainda permanece em patamares elevados. Além de ampliar os efeitos do aperto monetário sobre a economia, aumentos no endividamento preocupam, não apenas pelos riscos que representam à saúde financeira das famílias, mas também por seus efeitos sobre o sistema financeiro e o crescimento econômico em geral. No gráfico, pode-se observar a involução da situação financeira familiar em comparação aos indicadores da situação econômica geral que também tiveram queda.



Fonte : IBRE/FGV.

Figura 4.1 Percepção da Situação Financeira Familiar

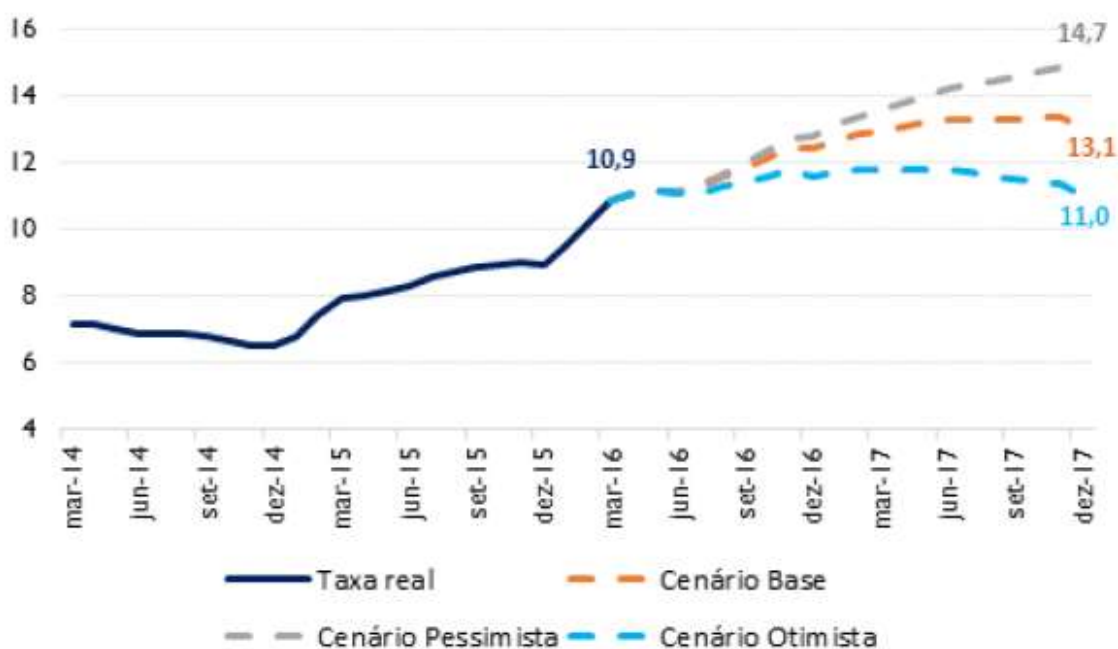
[Fonte IBRE/FGV]

O maior e mais significativo choque para a renda de uma família é o desemprego. E quanto maior o nível de desemprego de uma economia, maior será a taxa de inadimplência. Taxas de

juros mais altas levam à redução da propensão dos agentes econômicos ao consumo e ao investimento e, conseqüentemente, afetam os níveis de emprego e a renda do trabalho. Questões estruturais do mercado de trabalho e desequilíbrios macroeconômicos vinham mantendo a taxa de desemprego em patamares baixos e permitindo ganhos reais de renda, mesmo na ausência de crescimento do PIB. Neste início do ano de 2016, já se pode perceber uma deterioração das condições do mercado de trabalho, e como pode-se visualizar no gráfico da estimativa de taxa de desemprego, a expectativa é de que o quadro se agrave pelo menos a curto prazo.

Níveis maiores de comprometimento de renda não causaram impactos negativos expressivos no consumo, mas esses podem aprofundar os efeitos dos recuos na renda sobre o consumo. O crescimento nominal da renda mais modesto, somado às fortes pressões inflacionárias, levaram a um recuo na renda real do trabalhador. Assim sendo, o orçamento mais apertado das famílias com prestações e empréstimos reduz o espaço para acomodar o aumento de gastos e a perda do poder de compra do salário.

**Trajetória da Taxa de Desemprego PNAD Contínua
Estimada para 2016-17 (%)**



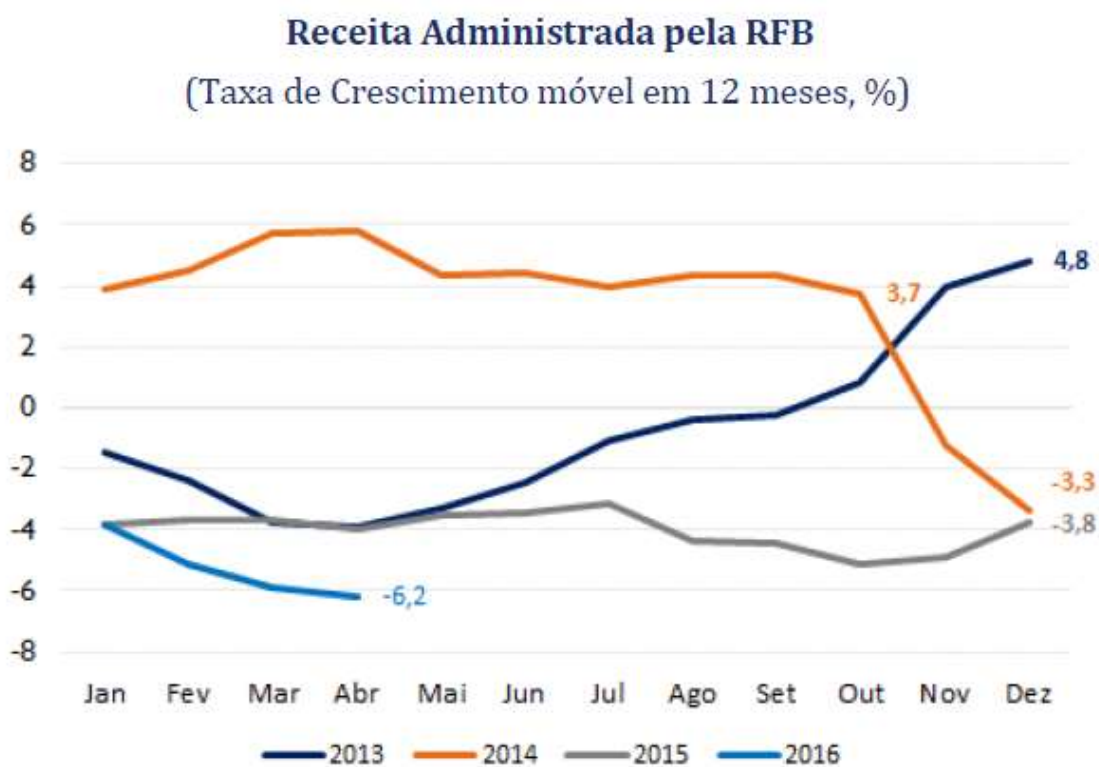
Fonte: PNAD Contínua (IBGE). Elaboração: FGV/IBRE

Figura 4.2 Estimativa da Taxa de Desemprego

O atual patamar de endividamento das famílias, por si só, ainda não apresenta grandes riscos, pois seu aumento foi acompanhado por uma melhora no perfil das dívidas. Entretanto, sua combinação com redução da renda real, aumento da taxa de desemprego e elevações nas taxas de juros deve ampliar os efeitos do aperto monetário sobre a economia.

4.3 ARRECADAÇÃO FISCAL

As receitas administradas pela RFB (Receita Federal do Brasil) — ou seja, receitas de impostos e contribuições exceto as previdenciárias — saíram de um crescimento real em 12 meses de 3,7% em outubro de 2014 para uma queda real de 6,2% em abril de 2016; uma piora de 9,9 pontos de porcentagem em menos de dois anos.



Fonte: MF/RFB. Elaboração IBRE/FGV.

Figura 4.3 Receita Fiscal Administrada pela RFB

A arrecadação das receitas federais (administradas pela RFB e de outras receitas recolhidas por Darf ou GPS, porém administradas por outros órgãos), atingiu o valor de R\$ 95.219 milhões,

no mês de maio de 2016, e de R\$ 519.128 milhões no período de janeiro a maio de 2016. [Receita Federal, 2016]

O decréscimo da arrecadação foi impactada pelo cenário econômico desfavorável. Os indicadores macroeconômicos sinalizam o fraco desempenho da economia com destaque para a queda da atividade industrial e pela retração das vendas do varejo. A redução dos postos de trabalho com a conseqüente queda da massa salarial impactou negativamente na arrecadação da contribuição previdenciária. Além dos fatores acima, ressalta-se que o resultado da arrecadação decorreu, fundamentalmente, do desempenho da economia, evidenciado pelo comportamento dos principais indicadores macroeconômicos que afetam, diretamente, a arrecadação dos principais tributos.

Basear a política fiscal em um resultado completamente fora da realidade das finanças públicas do país pode gerar problemas no futuro próximo, como o não cumprimento das metas fiscais, a elevação da relação dívida líquida/PIB, e a desconfiança do mercado sobre a sustentabilidade da política fiscal brasileira. Na verdade, tudo isso já vem ocorrendo nos últimos meses: forte deterioração fiscal, de acordo com os indicadores oficiais do Banco Central do Brasil, das necessidades de financiamento (resultados primário e nominal) e da dívida pública (no conceito líquido e, especialmente, no bruto).

4.4 A PARCELA DE CONTRIBUIÇÃO DO SETOR DA CONSTRUÇÃO CIVIL NA ECONOMIA

Os investimentos em habitação, saneamento e infraestrutura, ao longo dos últimos anos, contribuíram significativamente para que o volume acumulado de empregos formais da construção civil se tornasse positivo. Na grande crise mundial de 2008, a construção civil foi um dos segmentos que mais ajudou a alavancar a economia do país a superar, gerando emprego e renda. O efeito multiplicador dos investimentos em habitação gera também empregos indiretos, uma vez que contribuem para aumentar a renda de famílias que até então estavam fora do mercado consumidor. É relevante mencionar também os efeitos positivos no comércio, decorrentes do aquecimento do setor de material de construção, que irradia o consumo para outros setores. Outro aspecto importante é o fato de que, salvo raras exceções, os recursos gerados pelos investimentos em habitação giram no âmbito da própria localidade e, portanto, favorecem cidades de pequeno porte. A geração de empregos pela indústria da construção civil,

além de contratar significativo volume de trabalhadores, tem um aspecto muito peculiar, que é o de empregar trabalhadores com baixo nível de qualificação profissional e educacional e, por conseguinte, fomentar a geração de renda nos estratos sociais mais carentes.

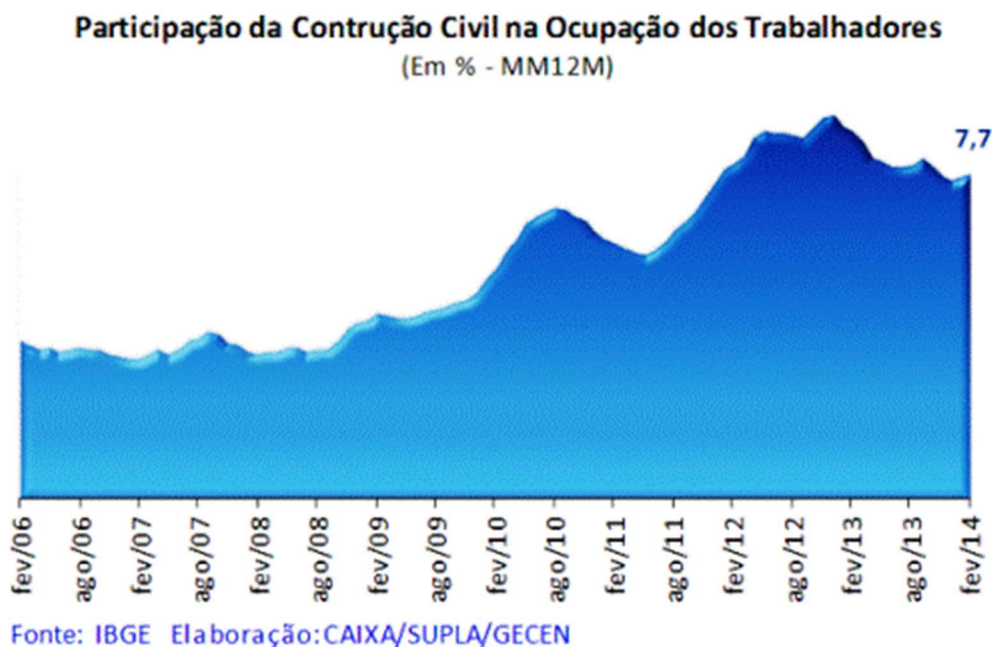


Figura 4.4 Participação da Construção Civil na Ocupação dos Trabalhadores

O Governo Federal tem dado mostras de que o combate ao déficit habitacional é uma meta estratégica e prioritária. Exemplo disso é o Programa Minha Casa Minha Vida que desde 2009 já contratou mais de 3,5 milhões de novas moradias, principalmente às famílias com renda de até 3 salários mínimos. Para atingir essa meta, o Governo aloca recursos expressivos no setor imobiliário, por intermédio da Caixa Econômica Federal, principal braço na execução das políticas habitacionais. Exemplo disso foi o volume expressivo de recursos destinados à habitação em 2013: R\$134,95 bilhões, consideradas todas as fontes de recursos. Em 10 anos, a contratação de financiamento da Caixa cresceu 2.546%. Dados mais recentes mostram uma acentuada queda em contratações e investimentos na construção civil dado a recessão econômica. A queda da participação do setor na composição do PIB é um indicativo do período sombrio, mas que em nada desqualifica a capacidade econômica promissora da Construção Civil.

5. A ECONOMIA SUBTERRÂNEA DOS ASSENTAMENTOS SUBNORMAIS

Como já dito anteriormente, os assentamentos se caracterizam por moradias modestas amontoadas nos perímetros urbanos, onde observa-se exércitos de vendedores apregoando suas mercadorias nas ruas, inúmeras linhas de micro-ônibus e moto táxis ilegais, microempreendedores individuais, microempresas formais e informais. Todos parecem ter surgido do nada. Adaptações locais engenhosas somam-se à produção de bens e serviços essenciais, transformando drasticamente certas áreas de fabricação, distribuição varejista, construção e transporte. O simples tamanho destes assentamentos cria suas próprias oportunidades. Emergiram novos donos de negócios que, ao contrário de seus predecessores, são de origem bastante humilde.

A economia informal ou subterrânea, como também é conhecida, envolve as atividades que estão à margem da formalidade, ou seja, sem contribuir com impostos, emitir notas fiscais e registrar empregados. Dentro desta realidade está o trabalhador autônomo, uma pessoa física que exerce por conta própria atividades econômicas ou aquele que presta serviços com a liberdade de estipular sua carga horária e seus preços. Este mesmo cidadão pode ou não recolher impostos e caso não o faça, é classificado como informal. O trabalhador que age de alguma forma na ilegalidade é o que sustenta a economia subterrânea. A modalidade mais conhecida no Brasil é a do vendedor ambulante que, não raro, comercializa produtos falsificados ou ilegais, além de deixar de contribuir com a receita em arrecadações de impostos pelas atividades desenvolvidas. Existem também casos que podem ser denominados mistos, onde o autônomo exerce uma atividade formal com emprego fixo e em complementação de renda, exerce alguma atividade econômica informal. A economia subterrânea é definida, portanto, como a produção de bens e serviços não reportada ao governo deliberadamente para sonegar impostos, evadir contribuições para a seguridade social, driblar o cumprimento de leis e regulamentações trabalhistas e evitar custos decorrentes da observância às normas aplicáveis a cada atividade.

Todo esse processo de desenvolvimento da cidade colocou em evidência que as pessoas são capazes de forçar um sistema que não as acolhe, não por anarquia, mas para forjar um sistema distinto que respeite um mínimo de direitos indispensáveis. No caso da moradia informal, esses direitos são o de propriedade. As atividades informais surgem sempre que há a necessidade, pois, o sistema formal pode impor regras e burocracias que frustram e dificultam a expectativa daqueles menos favorecidos.

Porém se existe custos para tornar-se legal, também existem custos para se permanecer à margem da legalidade. O custo de operação de um negócio informal inclui o pagamento em subornos e comissões, além de custos de se evitar penalidades, fazendo transferências fora dos canais legais e operando de locais dispersos e sem crédito. A vida do empresário extralegal acaba sendo bem mais custosa e cheia de complicações diárias do que a de um comerciante legal. Talvez o custo mais significativo seja causado pela falta de instituições que criem incentivos para que as pessoas agarrem as oportunidades econômicas e sociais de se especializarem dentro do mercado. Segundo Donald Stewart[1997]:

“As pessoas não têm consciência do volume de atividade econômica que existe em uma favela. Essas economias informais nasceram do espírito empreendedor dos camponeses do Nordeste do Brasil atraídos aos centros urbanos. Eles operam por fora da altamente regulamentada economia e funcionam de acordo com a oferta e procura. A despeito da aparente falta de recursos, essa economia informal funciona eficientemente. ”

A maioria dos governos na maior parte das nações não está em condições de competir com o poder informal. Os “crimes” cometidos pelos extralegais são planejados com objetivos tão comuns como a construção de uma casa, o fornecimento de serviços ou a criação de um negócio. Longe de ser a causa da desorganização esse sistema de lei informal é o único meio que os assentados têm de regulamentar suas vidas e transações. Como resultado, nada poderia ser mais relevante socialmente para o modo de vida e de trabalho dos pobres. Os assentados, contrariamente às suas imagens de fora-da-lei, compartilham o desejo da sociedade civil de levarem vidas pacíficas e produtivas.

Para Turner, [...] a favela, a barriada, o subúrbio, etc. ao se desenvolverem progressivamente, constituem poderoso agente de integração econômica – graças ao fato de que aí muitos têm liberdade para investir seus próprios recursos à sua maneira individual (1968).

De Soto parece acreditar que os setores informais são segmentos vitais da economia, e de fato existem bons argumentos para sustentar este ponto de vista. O setor formal não é capaz de crescer com rapidez suficiente para absorver toda a mão-de-obra dos países em

desenvolvimento como o Brasil, e o setor informal já demonstrou sua capacidade de “gerar empregos” com baixos requisitos de capital, oferecendo também bens e serviços a baixo custo para as populações de baixa renda. O incentivo ao setor informal, contudo, não deixa de ser problemático, pois não há a fiscalização nem legislação necessária a garantir a saúde e a segurança dos informais, muito menos a devida receita fiscal. De Soto não considera os problemas de restrição orçamentária do governo que a evasão fiscal enfaticamente agrava.

5.1 O ÍNDICE DE ECONOMIA SUBTERRÂNEA (IES)

A estimação da economia subterrânea é uma tarefa extremamente difícil em virtude da gama de atividades que engloba e do fato de não ser uma variável observada. Muito se fala, mas pouco se conhece, sobre informalidade, pirataria e sonegação, pois, como atividades ilegais, são elas de difícil mensuração.

O ETCO, Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial, em conjunto com o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV/IBRE), divulga desde 2007 o Índice de Economia Subterrânea, um estudo que estima os valores de atividades deliberadamente não declaradas aos poderes públicos, com o objetivo de sonegar impostos, e daquelas de quem se encontra na informalidade por força da tributação e burocracia excessivas. O indicador foi criado em 2003 para medir a chamada economia subterrânea, que consiste na produção e comercialização de bens e serviços que não é reportada oficialmente ao governo.

Desde a criação do índice, esta é a primeira vez que o estudo comprova uma reversão da tendência. Até 2014, o Índice de Economia Subterrânea apresentava queda gradual a cada ano, passando de 21% do PIB em 2003 para 16,1% no levantamento de 2014. Segundo o estudo do ETCO e da FGV/IBRE, em 2015, o mercado informal movimentou R\$ 957 bilhões, o correspondente a 16,2% do PIB brasileiro, o que representa um crescimento de 0,1 ponto porcentual em relação à medição anterior, confirmando o crescimento do índice pela primeira vez em 11 anos. Em valores absolutos e preços atualizados, a economia subterrânea movimentou R\$ 932 bilhões em 2015. A conclusão é que a estagnação nos índices de informalidade decorre do quadro de recessão econômica e instabilidade política. Muito além

do que um indicador, o número apresenta uma tendência do mercado. A previsão para os próximos anos é de uma mudança no cenário com crescimento do mercado informal.

Indicadores como o aumento da inflação e do desemprego e a dificuldade de acesso ao crédito prejudicam a redução deste mercado. A crise econômica pelo qual atravessa o País não resulta apenas na queda do PIB (Produto Interno Bruto) ou no aumento dos níveis de desemprego. Ela tem se mostrado também uma forte indutora da retomada do crescimento do mercado informal, que cresceu pela primeira vez desde 2004. O resultado está diretamente ligado ao cenário macroeconômico de 2015, pois como a economia encontra-se desacelerando, assim como o crédito, o trabalho formal é naturalmente impactado, cedendo espaço à informalidade.

O Presidente Executivo do ETCO, Evandro Guimarães, também ressalta a importância da continuidade de políticas públicas para conter a informalidade, como a desoneração tributária, ampliação do uso da Nota Fiscal Eletrônica, a desburocratização de processos tributários e medidas dirigidas a pequenos empresários:

“A informalidade traz prejuízos diretos para a sociedade, cria ambiente de transgressão, estimula o comportamento econômico oportunista, com queda na qualidade do investimento e redução do potencial de crescimento da economia brasileira. Além disso, provoca a redução de recursos governamentais destinados a programas sociais e a investimentos em infraestrutura”.

Entre esses mecanismos, pode-se considerar a implementação da tributação Simples Nacional e da microempresa individual (MEI), como esforços do emprego e de renda que perderam a eficácia relativa neste momento de incertezas. O Simples Nacional é um regime unificado e compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicável às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. O Simples não é mais um instrumento vigoroso de formalização, pois o fato de a empresa estar no Simples não quer dizer que ela tenha 100% da operação formalizada. Existem empresas que são aderentes ao Simples Nacional, mas que também têm uma cota de informalidade nas suas operações.

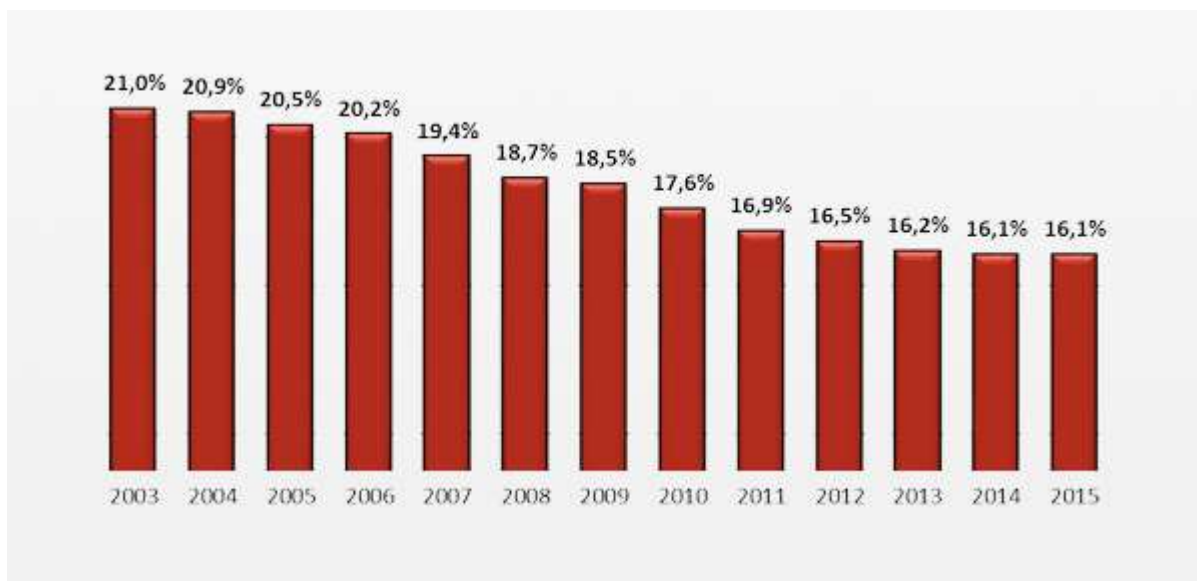


Figura 5.1 O Índice de Economia Subterrânea

[Fonte ETCO,2016]

5.2 FINANCIAMENTO AOS MICROEMPREENDEDORES INFORMAIS

As dificuldades econômico-sociais geradas pelo desemprego e pela concentração de renda têm desafiado os governantes no sentido de ampliar as oportunidades de novos empregos e ocupações, e promover a disponibilidade de capital de giro para fomento de atividades econômicas. Neste sentido é necessário compreender alguns conceitos acerca de micro finanças.

Muitos chefes de família – muitos deles mulheres – na tentativa de obter renda para si e para seus familiares, iniciam uma atividade econômica por conta própria, a partir do que sabem fazer. Muitos investem tudo o que têm, na esperança de proporcionar condições de vida melhores à família, canalizam a totalidade de suas energias e esperanças para criar, manter e fazer crescer sua empresa com a ajuda da família que é na realidade uma “famiempresa”. São carentes de tecnologia, de recursos financeiros, de capacidade administrativa, mas são impulsionados pela necessidade de sobrevivência e pela vontade de viver honesta e produtivamente, vetores que geram energia imensurável e têm construído histórias exemplares. Por menores que sejam estes negócios, eles podem ser reconhecidos como empresas, visto que investem, correm riscos e visam ao lucro. O papel que os micronegócios desempenham na

melhoria da qualidade de vida dessas famílias pode ser ampliado se as mesmas tiverem acesso a um dos ingredientes necessários à consolidação e crescimento dessas empresas – o crédito.

Salienta-se que o modo e a institucionalização que é realizado esse tipo de financiamento é escasso e sem acompanhamento técnico na maioria dos casos. O trabalhador informal e a microempresa enfrentam imensas dificuldades com relação a burocracia e investimentos ínfimos nas micro finanças.

O microcrédito adota uma metodologia específica, que consiste, primeiramente, na concessão assistida do crédito. Ao invés de uma postura reativa, onde o cliente é que vai até o banco, no microcrédito existe a figura do Agente de Crédito, que vai até o local onde o candidato ao crédito exerce sua atividade produtiva, de maneira que consiga avaliar as necessidades e as condições de seu empreendimento, bem como a sua capacidade de pagamento. O tomador do crédito paga pelo dinheiro que recebe como empréstimo, e na maioria dos casos não pode haver subsídios nas taxas de juros. O foco do microcrédito está nos micro e pequenos empreendedores, formais ou informais que têm dificuldades de acesso ao crédito tradicional, seja por que não contemplam as exigências dos bancos formais, seja porque ainda não se sensibilizaram de que são capazes de conseguir um empréstimo, e assim, conquistar a sua independência financeira.

A experiência de Microcrédito mais conhecida internacionalmente se deu em Bangladesh, um dos países mais pobres do mundo. Um professor de Economia, Muhammad Yunus, constatou que próximo à Universidade onde lecionava – Universidade de Chitagong – as pessoas pobres não tinham acesso ao crédito em bancos tradicionais para financiar suas pequenas atividades produtivas, e acabavam recorrendo a agiotas. Preocupado com aquela situação, o Professor Yunus iniciou, com seu próprio dinheiro e ajuda de alguns alunos, um trabalho de concessão de empréstimos a alguns empreendedores daquela localidade. Percebendo o efetivo retorno dos créditos, bem como a melhoria de vida dos atendidos por aquela experiência, buscou financiamentos e doações junto a Instituições financeiras internacionais para criar o Banco Grameen, em 1976, com o intuito de emprestar dinheiro para atender aquela parcela de empreendedores não assistidos pelos bancos tradicionais.

Dessa forma, utilizando uma metodologia própria de análise e concessão do crédito, baseado na confiança e na solidariedade mútua entre os tomadores de crédito constituiu-se numa referência internacional de Microcrédito. Na América Latina uma das experiências mais relevantes é do Banco Sol, na Bolívia, que começou em 1986, por meio da Fundação para a

Promoção e o Desenvolvimento da Microempresa – PRODEM, uma Organização não Governamental - ONG. Surgiu com uma abordagem estritamente social e com o passar do tempo tomou característica empresarial.

Muito embora, o microcrédito no Brasil esteja em fase inicial, já tem a sua história que data de 1973, e foi desenvolvida pela União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações, conhecida como Programa Uno. A partir de lá, surgiram alguns poucos exemplos do programa. O microcrédito vem firmando-se como elemento importante de estratégias destinadas a enfrentar a pobreza e a exclusão social. Isso faz com que ele se constitua em alternativa de diminuição da concentração da renda e das disparidades socioeconômicas. De fato, o microcrédito sozinho não resolverá o problema da pobreza. Porém ele estabelece uma base sólida na qual outros programas antipobreza podem se apoiar para alcançar melhores resultados.

6. CARACTERIZAÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS NOS ASSENTAMENTOS POPULARES

6.1 ATIVIDADES ECONÔMICAS NO BRASIL

As atividades econômicas das unidades de produção devem ser entendidas como um processo, isto é, uma combinação de ações que resulta em certos tipos de produtos ou, ainda, uma combinação de recursos que gera bens e serviços específicos. Logo, uma atividade é caracterizada pela entrada de recursos, um processo de produção e uma saída de produtos (bens e serviços). [CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas (IBGE), 2007].

O IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, realiza pesquisas sobre a situação do emprego e atividades econômicas desempenhadas pela população sendo que o resultado dessa pesquisa é obtido a partir de entrevistas. Dessa forma, o instituto considera como PEA - População Economicamente Ativa, todos aqueles que trabalham ou ainda, que estão à procura de emprego.

O grupo de pessoas ocupadas é composto por trabalhadores inseridos no setor formal e informal. O primeiro representa todas as pessoas que trabalham com vínculo empregatício que incluem os direitos trabalhistas como carteira de trabalho assinada, salário mensal, 13º salário, férias, entre outros, além dos profissionais liberais que correspondem àqueles que atuam na prestação de serviços tais como advogado, contador, economista entre outros. O segundo diz respeito ao conjunto de pessoas que atuam de forma autônoma e/ou informal, ou seja, subempregos que não tem vínculo empregatício, mas que, no entanto, conseguem obter renda. É considerado trabalho informal: camelôs, diaristas, guardadores de carros, vendedores ambulantes, boias-frias, artesãos, barraqueiros, etc. É bom destacar que o trabalho formal contribui para o sistema de arrecadação fiscal, já o informal não colabora com o sistema.

Os trabalhadores desempregados se enquadram na População Economicamente Ativa, pois são considerados numa condição temporária, devido a sua participação no mercado de trabalho. Quando a taxa de desemprego sofre aumentos, automaticamente, este fator é repassado aos valores dos salários pagos, que por consequência sofre diminuição. Esse processo é decorrente da grande oferta de mão-de-obra disposta no mercado. São considerados trabalhadores inativos aqueles que na semana da coleta dos dados do instituto de pesquisa não saíram em busca de trabalho, dessa forma quem não está à procura de trabalho é tido como inativo.

Os anos recentes têm registrado um crescimento do protagonismo das empresas de pequeno porte – as micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) – nas referências acerca do desenvolvimento econômico. Entretanto, pensar nesse segmento exige, particularmente nos países em emergência, deparar-se também no universo da economia informal, uma vez que estes dois espaços econômicos são profundamente relacionados. No caso brasileiro, na pesquisa Economia Informal Urbana (Ecinf), por exemplo, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) considera como informais as unidades econômicas de propriedade de trabalhadores por conta própria e de empregadores com até cinco empregados, moradores de áreas urbanas, sejam elas a atividade principal de seus proprietários, sejam atividades secundárias. Especifica ainda que “as unidades do setor informal se caracterizam pela produção em pequena escala, baixo nível de organização e pela quase inexistência de separação entre capital e trabalho, enquanto fatores de produção”. Outro critério considera como informais aquelas atividades que são desenvolvidas no âmbito da extra legalidade; ou seja, as operações empresariais que ocorrem à margem do sistema tributário e regulatório, sejam elas executadas por empresas sem registro formal (sem o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ); ou aquelas que, mesmo sendo realizadas por empresas ditas formais, que necessariamente possuem o CNPJ, não são incluídas em seus balanços oficiais.

Além desse conjunto de fatos, há ainda um fenômeno que permeia todo o espaço econômico da realidade brasileira: a semiformalidade. Esta, conforme o critério utilizado para a caracterização do que é informal, pode ou não estar incluída no universo considerado. A semiformalidade seria composta por agentes que pertencem ao universo formal, mas que executam parte de suas operações no âmbito da informalidade. Trata-se de empresas que, a despeito de serem formalmente estabelecidas, não incluem parte de suas operações em seus registros contábeis-transações realizadas sem a emissão do comprovante fiscal, ou Nota Fiscal e/ou possuem em seus quadros trabalhadores sem contrato formal de trabalho, isto é, com carteira de trabalho assinada. Por exemplo, nas grandes cidades brasileiras é sabido que muitos comerciantes tradicionais, ou seja, com estabelecimentos comerciais formalmente estabelecidos, empregam vendedores ambulantes (camelôs), geralmente informais, para vender suas próprias mercadorias, posicionando-os em frente às suas lojas. Seu objetivo não é somente a evasão fiscal, mas também, e principalmente, ocupar uma posição de mercado que, se não fosse ocupada por ele mesmo, seria por outro qualquer, que concorreria com ele em sua própria porta. Há, ainda, empresas que remuneram seus trabalhadores em valores efetivos que são superiores àqueles que constam de seus registros contábeis e dos respectivos contratos de trabalho – prática

usual no comércio, em que a remuneração variável (comissões de vendas) é paga à margem dos registros oficiais. Esse conjunto de práticas é conhecido pelos nomes de transações por fora ou caixa dois.

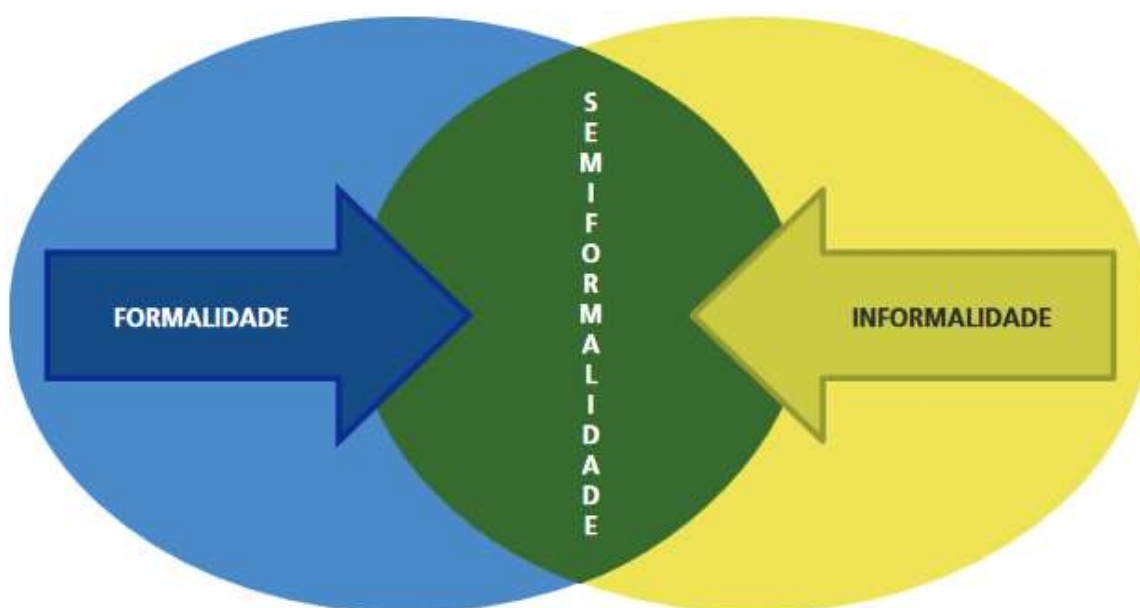


Figura 6.1 A relação entre o Setor Formal e Informal

[Fonte M.O. NOGUEIRA, 2016]

Outra situação começou a se tornar mais visível a partir da promulgação da Lei Complementar no 128/2008, que cria a figura do microempreendedor individual (MEI) (Brasil, 2008). Este dispositivo entrou em vigor a partir de 1º de julho de 2009 e pretende oferecer condições especiais de legalização ou formalização principalmente para o trabalhador autônomo que vem atuando informalmente, sendo este seu alvo principal, porém não exclusivo. O sistema adota um processo de registro extremamente simplificado que pode ser feito em poucos passos pela internet, reduzindo sobremaneira os custos de transação para a formalização. Além de oferecer inúmeras vantagens de caráter tributário para o MEI, que visam aprofundar a prevalência do princípio da progressividade na tributação das pessoas jurídicas, o programa propõe incluir esses trabalhadores no sistema de proteção social por meio da criação de condições especiais de contribuição, possibilitando que se integrem ao sistema previdenciário. Espera-se que a possibilidade de operar no mundo formal, possuindo um CNPJ e emitindo nota fiscal, seja capaz

de melhorar as condições de operação e competitividade desses trabalhadores e, por conseguinte, também sua renda. Quando de sua criação, o MEI poderia contribuir para o sistema previdenciário (Instituto Nacional do Seguro Social – INSS) com base em uma alíquota de 11% do salário mínimo e a partir de 2011, esta alíquota foi reduzida para 5%.

Ao avaliar os resultados desse programa, Rocha, Ulyssea e Rachter (2013) constataram que a redução dos custos nos procedimentos de registro de microempreendedores junto ao governo federal não foi suficiente para induzir empresas informais a se formalizarem nem para estimular a criação de novas empresas. Quanto à redução nos custos e aos procedimentos relativos às operações cotidianas formais, que poderiam ser traduzidos como custos para permanecer na formalidade, os autores verificaram que o MEI teve efeito positivo na formalização de informais, porém não impactou na criação de novas firmas. Resultados que remetem a hipóteses semelhantes foram também obtidos por Corseuil, Neri e Ulyssea (2014) em um estudo que aponta para quatro resultados importantes. Nesse caso, foram observados dois efeitos positivos e dois possíveis efeitos negativos. A primeira constatação dos autores foi o aumento da formalização dos trabalhadores por conta própria. O segundo efeito – também positivo – é que o programa vem servindo de porta de entrada ou reentrada para o mercado de trabalho. Trabalhadores desempregados e inativos vêm recorrendo ao programa como forma de viabilizarem uma ocupação. O terceiro, este negativo, é a indicação de um efeito *downsizing* – ao que parece, empreendimentos já existentes vêm reduzindo sua escala a fim de se enquadrarem nas exigências do MEI. Um último efeito identificado, também negativo, é o de uma possível diminuição do ordenado mensal, onde os MEI's terão sua renda conforme o trabalho executado e não um salário.

Como se pode constatar pelos conceitos apresentados, as estimativas atribuem à informalidade brasileira dimensões absolutamente diversas, com valores relativos à participação na geração de riqueza com séries com ordens de grandeza que vão desde em torno de 20% até a casa dos 40% da riqueza produzida no país. Evidentemente, em função da definição do que vem a ser atividade informal, da metodologia de estimação aplicada e das fontes de dados utilizadas, isso já seria de se esperar. De todo modo, seja qual for a fonte considerada, seu peso na economia nacional aparece sempre como significativo.

Por fim, fica evidente que na economia brasileira não há dois espaços paralelos: o mundo formal e o informal. Estas nuances existem com características próprias, se inter-relacionam e se complementam na semiformalidade, conformando um único sistema socioeconômico.

Segundo levantamento do IPEA, feito a partir de dados do IBGE, a construção civil, área em que a informalidade é historicamente elevada, foi um dos setores que mais teve aumento deste índice no panorama de crise econômica atual. O número de postos de trabalho com carteira assinada caiu 4,17% do primeiro para o segundo semestre de 2016, enquanto que, para o mesmo período, as vagas informais cresceram 10,7%. A construção passou por um processo de formalização nos últimos anos, puxado por obras públicas e pelo aquecimento do setor imobiliário e de lançamentos habitacionais, entretanto, com a retração observada, o movimento arrefeceu e o mercado informal, de pequenas obras e reformas voltou a ganhar espaço. Esse efeito em um assentamento popular, onde o ambiente é caracterizado pela falta de acompanhamento técnico em obras e que está em “constante construção” [SOTO], é ainda mais evidenciado.

Em um panorama geral, segundo dados do mesmo estudo, no fim de 2012, 53% dos trabalhadores tinham carteira assinada enquanto que no segundo trimestre de 2016, os trabalhadores com carteira somaram 49%, evidenciando uma queda de 4% no período. Essa redução propicia dessa forma o aumento da informalidade e a conseqüente redução de arrecadação fiscal, pois além de não haver contribuição previdenciária, o poder de compra de quem atravessou do mundo formal para o informal, cai drasticamente devido ao perfil salarial e de ganhos financeiros serem reduzidos em comparação a estas duas nuances.

6.2 A PARTICULARIDADE DO DISTRITO FEDERAL

A especificidade do Distrito Federal como uma unidade da federação diferenciada das demais origina-se do fato de se tratar de uma região cuja urbanização foi planejada para receber a capital do país e que, em decorrência dessa decisão, acabou por se caracterizar pelo predomínio de atividades econômicas preferencialmente relacionadas, direta ou indiretamente, à administração pública.

As atividades industriais no território do Distrito Federal são até hoje bastante incipientes e estão particularmente relacionadas à produção de alimentos e bebidas e à construção civil, visto que ainda persiste o movimento que leva um grande número de pessoas a tentar se estabelecer em Brasília, em suas cidades satélites ou em outros municípios da região. Como seria de se supor, as atividades econômicas mais importantes são, sem dúvida, aquelas ligadas ao setor terciário, dentre as quais se destacam as relacionadas à administração pública, ao comércio, à

hotelaria e aos serviços de alimentação, aos transportes e a comercialização e administração de imóveis.

A análise da estrutura do emprego no Distrito Federal aponta como atividades que contratam maior contingente de trabalhadores justamente as de prestação de serviços, administração pública e comércio, nesta ordem. Em que pesem as particularidades das origens e da vocação administrativa da região e a correspondente dependência que o Distrito Federal tem de investimentos públicos, no momento em retração, há boas perspectivas de inversões privadas, sobretudo no setor de serviços; nele destacam-se os investimentos a serem feitos em novos estabelecimentos hoteleiros e na área de informática e que podem vir a caracterizar o Distrito Federal como um importante polo de turismo e eventos e de produção de softwares.

A atividade agropecuária, dadas as características particulares da região, já mencionadas anteriormente, é pouco expressiva e está muito distante de atender às próprias necessidades locais, embora possa ser considerada sofisticada, do ponto de vista tecnológico. No entanto, o desempenho do setor hortifrutigranjeiro se destaca uma vez que sua produtividade permite até a exportação de alguns de seus produtos para fora dos limites do Distrito Federal, como por exemplo o morango com produção na cidade satélite de Brazlândia.

Especificamente, para os assentamentos subnormais do Distrito Federal, como a cidade Estrutural, Pôr-do-Sol e Sol Nascente, prevalecem o predomínio das classes C, D e E e as mais diferentes variedades de atividades econômicas, entre formais e informais, principalmente do comércio e de serviços inclusive a construção civil.

7. CARACTERIZAÇÃO DA ARRECADAÇÃO FISCAL

7.1 INTRODUÇÃO

A magnitude das receitas tributárias acaba influenciando o conjunto da economia, com efeitos sobre a distribuição de renda, a eficiência, o crescimento e a estabilidade da economia e; principalmente para propiciar investimentos em infraestrutura. O sistema tributário também afeta o volume da poupança pessoal e do investimento, o consumo presente e o consumo futuro, podendo impor modificações no comportamento e nos hábitos dos indivíduos.

Os encargos do governo são financiados por recursos captados de forma variada. Eles podem ser obtidos por intermédio da emissão de moedas, lançamento de títulos, empréstimos e, principalmente, pela tributação. O mecanismo da tributação associado às políticas orçamentárias, intervém diretamente na alocação e distribuição dos recursos na sociedade e pode, também, reduzir as desigualdades na riqueza, na renda e no consumo. A tributação, dessa forma, é um instrumento através do qual as pessoas tentam obter recursos coletivamente para satisfazer as necessidades da sociedade. O sistema de tributação variará de acordo com as peculiaridades e também com determinadas situações políticas, econômicas e sociais de cada país. Mesmo que os sistemas de tributação sejam diferentes, eles se constituirão assim mesmo no principal mecanismo de obtenção de recursos públicos no sistema capitalista. Isto porque, neste sistema, a tributação é um dos instrumentos básicos para que alguns ajustamentos possam ser feitos na distribuição de renda na sociedade, bem como uma fonte crucial de obtenção de recursos para o desempenho das atividades públicas.

Em regra geral, a tributação pode ser direta ou indireta. Os impostos diretos incidem sobre o indivíduo e, por isso, estão associados à capacidade de pagamento de cada contribuinte. Os impostos indiretos, por sua vez, incidem sobre atividades ou objetos, ou seja, sobre consumo, vendas ou posse de propriedades, independentemente das características do indivíduo que executa a transação ou que é o proprietário. As bases de incidência dos impostos são a renda, o patrimônio e o consumo. No entanto, o problema da incidência de um imposto reside em saber quem efetivamente arca com o ônus. A transferência da carga tributária é um processo complexo. Dadas as inúmeras interdependências do sistema de preços, uma teoria abrangente das repercussões dos tributos exigiria a construção de um modelo de equilíbrio geral. A incidência de um imposto também pode afetar a distribuição de renda de outras maneiras,

diferindo a incidência legal da econômica. A incidência de um imposto, quer seja lançado contra os produtores, quer contra os consumidores, sobre determinada mercadoria, poderá recair, não sobre os vendedores ou compradores, mas sobre os produtores de alguma outra mercadoria, necessária à produção da primeira, ou sobre os consumidores de alguma outra mercadoria cuja produção seja necessária à mercadoria tributada. Pode-se ainda adotar um sistema de alíquotas diferenciadas, impondo alíquotas de impostos mais altas aos bens considerados de luxo ou supérfluos, consumidos pelos indivíduos de renda mais alta, e cobrar alíquotas mais baixas dos bens que compõem a cesta básica, subsidiando, desta forma, a produção dos bens de primeira necessidade, com alta participação no consumo da população de baixa renda. Como os impostos afetam tanto a distribuição de renda como a eficiência econômica, parece que uma questão chave, seria considerar os fundamentos sobre os quais deveriam ser constituídos os sistemas tributários para produzir resultados eficientes e equitativos, levando em conta os objetivos, prioridades e valores da sociedade em questão.

Outro aspecto a ser considerado quanto à distribuição é o destino dado à arrecadação tributária. A incidência de um orçamento equilibrado pressupõe os efeitos combinados da arrecadação dos impostos e dos gastos públicos financiados com esses impostos. Em geral, o efeito distributivo de um imposto depende da forma como o setor público gasta o dinheiro. Por exemplo, gastos em armamento bélico têm um efeito distributivo muito distinto dos gastos com saúde.

Os impostos diretos são apontados como melhores quando o objetivo é tornar o sistema tributário mais justo e os impostos indiretos são considerados melhores quando o objetivo é aumentar a arrecadação.

7.2 RECEITA FISCAL NO BRASIL

A carga tributária bruta brasileira (CTBB) é dada pela soma dos recursos que o governo recolhe compulsoriamente do setor privado. Seu aumento eleva, via de regra, os recursos à disposição do governo, permitindo a diminuição do endividamento público e/ou aumentos na oferta de bens e serviços públicos à população. A ação da CTBB é, portanto, um determinante crucial das dinâmicas de diversas outras grandezas macroeconômicas relevantes.

A CTBB é composta de um número elevado de impostos. A seguir, será feito um resumo da estrutura tributária nacional. Em termos gerais, a CTBB é formada por quatro grandes agregados de tributos, quais sejam:

- i) Impostos sobre produtos;
- ii) Outros impostos ligados à produção;
- iii) Impostos sobre a Renda, o Patrimônio e o Capital (IRPCs); e
- iv) Contribuições previdenciárias (CPs).

São sete os principais impostos sobre produto:

- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), estadual;
- Cofins;
- Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);
- Imposto sobre Serviços (ISS), municipal;
- Imposto sobre Importações (II);
- Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF); e
- Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (Cide).

Apenas o ICMS e a Cofins, somados, responderam por mais de três quartos de todos os impostos sobre produtos e por pouco menos de um terço da CTBB total em 2015. Juntos, os impostos sobre produtos – cujo valor está implícito no preço dos produtos e, portanto, muitas vezes passa despercebido pelo consumidor – respondem por pouco mais de 40% da CTBB. Ainda que a lista completa dos tributos classificados pelo IBGE como “impostos sobre produtos” seja ampla, os sete tributos acima respondem por cerca de 98% da arrecadação total com esses impostos: o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que respondeu por cerca de 50% da arrecadação em 2015; a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), 28%; o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), 8%; o Imposto sobre Serviços (ISS), 4,5%; o imposto sobre importações, 3%; a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre as operações realizadas com combustíveis (Cide-Combustíveis), 2,5%; e o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), 2%.

Quanto aos tributos brasileiros sobre a renda, o patrimônio e o capital, são quatro os principais tributos, quais sejam: o IR, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) das pessoas

jurídicas, o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) – estadual – e o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) – municipal.

As CPs respondem por cerca de um quarto da CTBB. Como ocorre com os demais componentes da CTBB, a lista de tributos relacionados às CPs é bastante extensa, ainda que possam ser divididas em: contribuições de patrões e empregados para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); contribuições para o PIS/Pasep; contribuições para o FGTS; e contribuições para a aposentadoria dos funcionários públicos – pagas pelos próprios e pelo governo. A maior parte incide sobre a folha de pagamentos de empresas e administrações públicas – isto é, sobre o rendimento do fator de produção trabalho.

Por fim, o último e quantitativamente menos importante componente da CTBB é o item outros impostos ligados à produção, composto basicamente por taxas diversas (taxa de fiscalização das telecomunicações ou taxa de vigilância sanitária, por exemplo).

Tabela 7.1 Principais Impostos da Carga Tributária Bruta Brasileira

| Carga Tributária Bruta Brasileira | | | | |
|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|----------|-----------|
| 1) Imposto sobre Produtos | | | | |
| ICMS - Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços | <table border="1"> <tr><td>Federal</td></tr> <tr><td>Estadual</td></tr> <tr><td>Municipal</td></tr> </table> | Federal | Estadual | Municipal |
| Federal | | | | |
| Estadual | | | | |
| Municipal | | | | |
| Cofins | | | | |
| IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados | | | | |
| ISS - Imposto sobre Serviços | | | | |
| II - Imposto sobre Importações | | | | |
| IOF - Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros | | | | |
| Cide - Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico | | | | |
| 2) Impostos sobre a Renda, o Patrimônio e o Capital | | | | |
| IR - Imposto de Renda (IRPF, IRPJ) | | | | |
| CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas | | | | |
| IPVA - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores | | | | |
| IPTU - Imposto Predial Territorial Urbano | | | | |

[Elaboração Própria, 2016]

Inúmeras iniciativas vêm sendo desenvolvidas no sentido de ajuste fiscal pelos governos federal, estaduais e municipais. No entanto, estes esforços para o aumento na arrecadação, particularmente no imposto sobre a propriedade, podem trazer consigo um outro problema, a

distribuição desigual dessa carga tributária. Isto ocorre porque os impostos podem exercer influências sobre a vida das pessoas. Perceber a relevância deste tema requer compreender como, nas últimas décadas, os governos vinham financiando seus municípios. Na Constituição de 1988, os municípios brasileiros tiveram um resultado privilegiado com a ampliação de suas fontes de receitas, sendo considerado um momento ímpar na história da federação brasileira, em favor da descentralização dos recursos, fortalecendo os governos locais. No entanto, nos anos que se sucederam, a União modificou substancialmente este quadro, repassando a responsabilidade das políticas sociais para os municípios. Houve as municipalizações da saúde, da educação, da assistência social e mais recentemente dos serviços de fiscalização de trânsito. Estas transferências de encargos ocorreram sem o respectivo provimento de recursos por parte da União e dos Estados para os Municípios.

Considerando o período de 1996 a 2014 como um todo, a elevação recente da carga tributária brasileira se concentrou basicamente em dois períodos:

1997-2002: quando o governo empreendeu um forte ajuste fiscal concentrado no aumento de arrecadação para enfrentar os efeitos de crises internacionais daquela época e viabilizar a transição do sistema de câmbio fixo para o sistema de metas de inflação, com câmbio flutuante e metas fiscais, que perdura até hoje. Em números, a carga tributária passou de 26,1% do PIB, em 1996, para 32,2% do PIB, em 2002, um aumento de 6,1 pontos percentuais do PIB em seis anos.

2004-2005: quando o governo adotou um novo ajuste fiscal para combater os efeitos da forte depreciação cambial de 2002 e recuperar o equilíbrio fiscal. Nesse período a carga tributária aumentou 2,2 pp do PIB em apenas dois anos, isto é, de 31,4% do PIB, em 2003, para 33,6% do PIB, em 2005.

A Receita Federal do Brasil divulga anualmente dados sobre a carga tributária no país. Em setembro de 2016, foi divulgada a pesquisa referente ao ano de 2015 acerca das contas públicas. Focando no dado mais recente, a carga tributária verificada em 2015 foi de 31,66% do PIB, o que por sua vez é ligeiramente menor do que o valor de 2006. Os números divulgados pela Secretaria de Receita Federal do Brasil (SRFB) mostram que a carga tributária de 2015 está praticamente no mesmo nível verificado há nove anos atrás.

Tendo em vista que hoje o governo federal enfrenta novamente a necessidade de um ajuste fiscal, só que desta vez mais baseado no controle de despesa do que no aumento de receita, do ponto de vista de tendência anual, observa-se que a trajetória de redução da participação da

União na arrecadação total continua a se acentuar, registrando a quarta redução seguida e em contrapartida, a participação dos Municípios apresentou um aumento em 2015.

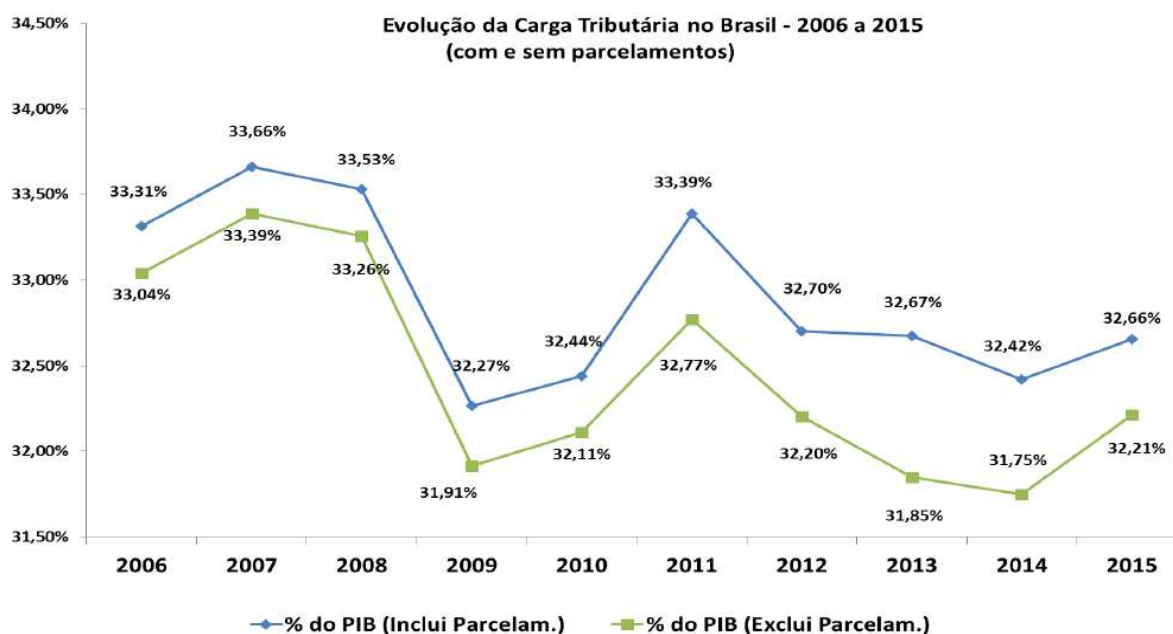


Figura 7.1 Evolução da Carga Tributária no Brasil entre 2006 e 2015.

[SRFB, 2016]

A complexidade do Sistema Tributário Nacional – que é constituído por diversos impostos e perto de uma centena de contribuições, taxas e outras formas de cobrança compulsória da sociedade – tornou a CTBB um conceito difuso, difícil de ser contabilizado de forma uniforme pelos próprios economistas. Atualmente nem mesmo os órgãos do governo federal utilizam critérios comuns para a mensuração da carga tributária bruta, como pode ser visto pelas disparidades entre os números divulgados pelo IBGE e pela SFR, sem contar as estimativas paralelas corriqueiramente encontradas em publicações acadêmicas. Além da falta de uniformidade metodológica, há uma grave carência de documentação das metodologias empregadas pelas diferentes fontes públicas ou privadas, o que dificulta um juízo de mérito sobre as diferentes estimativas. Percebe-se, assim, a flagrante heterogeneidade dos componentes individuais da CTBB. A tabela 6 apresenta a amostra dos tributos composta por vários dos principais componentes dos quatro grandes tipos de tributo já mencionados – bem

como o percentual que cada um deles representa em relação ao total. Esta amostra é composta basicamente de tributos federais cuja base de dados é gerenciada pela Secretaria da Receita Federal (SRF), mas inclui também o ICMS, estadual, com dados mensais disponibilizados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Os vinte impostos descritos na tabela representam pouco menos de 80% do total de tributos arrecadado pelas administrações públicas brasileiras.

Tabela 7.2 Percentual dos Principais Tributos em relação à Arrecadação Total

| Tributos: percentual em relação ao total | | | |
|------------------------------------------------------|-------|--------------------------------|------|
| Imposto | % | Imposto | % |
| ICMS | 26,52 | II | 2,10 |
| Previdência Social | 20,17 | IRPF | 1,30 |
| Cofins | 12,77 | IPI – vinculados à importação | 1,27 |
| IRPJ – demais empresas | 6,08 | IOF | 1,19 |
| IRRF – rendimento de trabalho | 5,91 | IRPJ – entidades financeiras | 1,15 |
| Outros tributos | 4,64 | IRRF – remessa para o exterior | 1,09 |
| Contribuição sobre Lucro de Pessoas Jurídicas (CLPJ) | 3,68 | IRRF – outros rendimentos | 0,74 |
| IRRF – ganho de capital | 3,66 | IPI – fumo | 0,64 |
| PIS/Pasep | 3,58 | IPI – automóveis | 0,60 |
| IPI – outros | 2,36 | IPI – bebidas | 0,56 |

[Fonte: IPEA, 2016].

No caso das taxas, por outro lado, há a necessidade de se esclarecer a fronteira entre as taxas de natureza tributária e as de caráter administrativo. Se a emissão de licença para uma empresa envolve pouco ou nenhum trabalho por parte do governo, gerando uma cobrança automática de taxa, então deve ser tratado como tributo, mas se usada como parte do exercício de uma função regulatória, então o FMI recomenda que a receita seja tratada como “venda de serviços” em vez de recebimento de tributo. No caso concreto do Brasil, fica evidente que a SRF inclui no seu levantamento da carga tributária bruta apenas uma pequena parte das taxas recolhidas pelo Tesouro. Curiosamente, as taxas mais importantes consideradas nas estimativas do IBGE são desconsideradas pela SRF, enquanto as taxas que o IBGE não considera como tendo natureza tributária, tais como emolumentos consulares e custas judiciais, são justamente as que compõem os cálculos da Receita Federal, o que reforça a necessidade de uma melhor discussão sobre os critérios.

Outro obstáculo à quantificação e estudo da arrecadação fiscal é a inexistência de séries de dados de alta frequência das finanças municipais prejudicando a realização de estudos conjunturais sobre as finanças públicas no Brasil. As informações sobre as receitas da União, por exemplo, estão disponíveis em bases mensais iniciadas em 1994 e são permanentemente atualizadas no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda (MF). De igual maneira, as receitas mensais dos principais tributos arrecadados pelos estados e pelo Distrito Federal estão disponíveis no sítio do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). A grande lacuna reside exatamente na carência de dados agregados de alta frequência na esfera municipal, o que leva os pesquisadores ora a não incluírem os municípios em suas análises, ora a utilizarem apenas informações municipais de base anual, disponibilizadas com vários meses de atraso.

Tabela 7.3 Receita Tributária por Ente Federativo.

Receita Tributária por Ente Federativo - 2014 e 2015 - Principais Variações em Pontos
Percentuais do PIB

| Tributo/Competência | 2014 | 2015 | Variação (p.p. do PIB) |
|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------------------|
| | % PIB | % PIB | |
| Total da Receita Tributária | 32,42% | 32,66% | 0,24 |
| Tributos do Governo Federal | 22,17% | 22,29% | 0,12 |
| IRRF | 3,25% | 3,55% | 0,30 |
| FGTS | 1,91% | 2,00% | 0,09 |
| IOF | 0,52% | 0,59% | 0,06 |
| Cide Combustíveis | 0,00% | 0,06% | 0,05 |
| Outros Trib. Federais | 2,74% | 2,80% | 0,06 |
| IPI | 0,87% | 0,81% | -0,05 |
| Contrib. PIS/PASEP e Cofins | 4,33% | 4,28% | -0,05 |
| Contrib. Prev. Social | 5,54% | 5,43% | -0,11 |
| IRPJ e CSLL | 3,01% | 2,78% | -0,23 |
| Tributos do Governo Estadual | 8,23% | 8,28% | 0,05 |
| IPVA | 0,57% | 0,61% | 0,04 |
| ICMS | 6,76% | 6,72% | -0,04 |
| Outros Trib. Estaduais | 0,91% | 0,95% | 0,05 |
| Tributos do Governo Municipal | 2,01% | 2,08% | 0,07 |
| IPTU | 0,49% | 0,52% | 0,03 |
| ISS | 0,97% | 0,98% | 0,01 |
| Outros Trib. Munic. | 0,55% | 0,58% | 0,02 |

A seguir seguem considerações importantes sobre os tributos utilizados na metodologia para esclarecimentos sobre a composição do cálculo de receita fiscal provenientes das atividades econômicas estudadas.

7.2.1 IMPOSTO SOBRE A CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS

O ICMS é um imposto que integra a sua própria base de cálculo, assim, no preço de compra ou de venda do bem ou do serviço já está incluso o valor do ICMS destacado na nota fiscal (imposto calculado por dentro) e a sua alíquota real ou efetiva é superior à alíquota nominal. O ICMS é controlado pelo Estado e tem incidência sobre circulação de mercadorias, sejam elas importadas ou nacionais. Dessa forma, como a competência do ICMS é do Estado, cada estado estipula sua alíquota interna. No caso de comércio interestadual existe também uma alíquota própria.

Tabela 7.4 Alíquotas Nominal e Real do ICMS

| ALÍQUOTA DO ICMS: | |
|--------------------------|-------------|
| NOMINAL | REAL |
| 7% | 7,527% |
| 12% | 13,636% |
| 18% | 21,951% |
| 25% | 33,333% |

[Fonte: Silvério das Neves, 2015].

No DF, de acordo com a nova redação dada ao inciso I do art. 46 do decreto nº 18.955, de 22 de dezembro de 1997, pelo decreto nº 37.122, de 16 de fevereiro de 2016 (DODF de 17/02/16), as alíquotas aplicadas são 4% e 12 % para operações e prestações interestaduais, e, alíquotas que variam entre 12% e 35% a depender do tipo da mercadoria e serviço, sendo:

- a) de 12% (doze por cento) para a maioria das mercadorias e serviços.
- b) de 15% para óleo diesel;
- c) de 28% para serviço de comunicação e para petróleo e combustíveis líquidos ou gasosos, exceto aquelas para as quais haja alíquota específica;

- d) de 29% para bebidas alcoólicas;
- e) de 35% para fumo e seus derivados, cachimbos, cigarreiras, piteiras e isqueiros;
- f) de 17%, para medicamentos.

$$\text{Valor do ICMS} = \text{Base de Cálculo} * \text{Alíquota}$$

7.2.2 IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS

O IPI, como todo imposto, apresenta princípios gerais e específicos. Os princípios gerais possuem aplicação sobre todos os tributos. Tais princípios se apresentam sob a forma de limitações ao poder de tributar ou sob a forma de imunidades asseguradas a determinadas pessoas e bens pela Constituição Federal de 1988. O IPI é considerado imposto ordinário, pois existe previsão orçamentária em lei, sendo ele uma fonte já prevista de arrecadação de recursos aos cofres públicos. A natureza do tributo é fiscal, na medida em que possui importante característica arrecadatória, sendo o produto de arrecadação relevante para o Fisco. Também possui natureza extrafiscal, pois tem a característica regulatória, sendo suas alíquotas variáveis a fim de regular o mercado. Além de incidir em proporções maiores sobre os bens menos essenciais, o tributo é um imposto real, ou seja, incide sobre uma determinada categoria de bens, independentemente da capacidade contributiva das pessoas envolvidas em seu processo de circulação. O IPI é um imposto proporcional, pois sua alíquota varia em função da grandeza econômica tributada, sendo que a característica da proporcionalidade aplicada ao IPI faz com que a alíquota seja sempre a mesma, independentemente do valor da base de cálculo da operação sujeita ao imposto, diferentemente do que ocorre com o Imposto de Renda sobre as Pessoas Físicas, que possui alíquotas diferenciadas de acordo com a base de cálculo do referido imposto.

As alíquotas, como já dito dependente dos produtos, variam entre isentas, passando por 60% (para alguns tipos de bebidas alcólicas) e 300% (para cigarrilhas sem tabaco). A média no entanto é de 5% para alimentos e 4 % para produtos da construção civil. O valor total do produto é calculado como:

$$\text{Valor Total} = \text{Base de Cálculo} * (1 + \text{alíquota})$$

Diferentemente do ICMS, o IPI complementa o preço a ser cobrado.

7.2.3 IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS

O ISS, ainda é um imposto que é pouco cobrado pela grande maioria dos municípios brasileiros. Mesmo naqueles municípios que o cobram, é um imposto que possui enorme potencial de crescimento da receita tributária própria e por isso, causador de impacto nas empresas prestadoras de serviços. Com a evolução tecnológica, o setor terciário é o que mais cresce na economia. Quanto mais um município se desenvolve, torna-se mais sofisticado este setor. Daí o potencial e a importância desse imposto.

É um tributo de competência dos municípios que incide sobre os serviços prestados por empresas ou profissionais autônomos, e que o fato gerador do serviço já não seja de competência tributária do Estado ou União.

As alíquotas praticadas no Distrito Federal para o Imposto Sobre Serviços são: de 2% e 5%. Na verdade, a maior parte dos serviços é tributada à alíquota de 5%, sendo que alíquota de 2% incide, por exemplo, sobre alguns serviços de construção civil, educação, saúde, shows, execução de música, etc.

7.2.4 IMPOSTO SOBRE A RENDA

O imposto de renda é classificado como tributo de natureza arrecadadora, diferentemente do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) ou do Imposto sobre Exportação (IE) que apresentam extrafiscalidade, sendo impostos regulatórios. O imposto de renda tem papel importante na arrecadação da União. Uma política fiscal do governo não pode deixar de levar em consideração suas necessidades de financiamento. Uma vez que a própria Constituição confere ao IRPF a tarefa de atender aos princípios da progressividade e da capacidade contributiva, é de se esperar que numa análise da arrecadação deste imposto se verifique tal fato.

A receita do imposto de renda provém de três fontes básicas: Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF), Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF). Neste trabalho, o enfoque dado será ao IRPF.

Mensalmente, é descontado em folha de pagamento do empregado o IRRF, referente ao salário recebido. Já aqueles que prestam serviço sem vínculo empregatício, também têm parte do que seria recebido recolhido em função do imposto devido sobre a renda auferida. Além disso, os

profissionais liberais e autônomos recolhem através do “carnê-leão” – também mensalmente – o valor devido calculado com base em seus ganhos. Entretanto, nestas formas de pagamento do IR, não estão consideradas as deduções permitidas por lei ou outras fontes de renda diferentes das provenientes do trabalho. [Souza, 2008]

A arrecadação do IRPF é feita através de uma tabela progressiva de alíquotas conforme a renda do contribuinte. No entanto, os limites máximos de deduções permitidas são os mesmos para qualquer contribuinte. A base de cálculo do Imposto de Renda é o total de vencimentos, subtraindo-se a Contribuição Previdenciária e as outras deduções as quais o beneficiário tem direito (número de dependentes declarados, idade igual ou maior a 65 anos, pagamento de pensão alimentícia, etc). Após a realização das deduções, ao valor obtido aplica-se a alíquota correspondente (de acordo com a tabela progressiva do ano vigente, com a respectiva parcela a deduzir.

Tabela 7.5 Alíquotas 2015/2016 do IRPF

| Base de cálculo mensal em R\$ | Alíquota % | Parcela a deduzir do imposto em R\$ |
|--------------------------------------|-------------------|--------------------------------------------|
| Até 1.903,98 | – | – |
| De 1.903,99 até 2.826,65 | 7,5 | 142,80 |
| De 2.826,66 até 3.751,05 | 15,0 | 354,80 |
| De 3.751,06 até 4.664,68 | 22,5 | 636,13 |
| Acima de 4.664,68 | 27,5 | 869,36 |

[Fonte: RFB, 2016].

7.2.5 IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO

O IPTU trata-se de um imposto que visa essencialmente ao patrimônio. O aspecto material do fato gerador é, pois, a propriedade predial e territorial urbana. O contribuinte do IPTU pode ser o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou o seu possuidor, a qualquer título. [IBRE, FGV, 2013]

Dessa forma, o IPTU é um tributo tipicamente local, que onera os proprietários de imóveis localizados na área urbana do município. Sua base de cálculo é o valor venal do imóvel, que é o resultado do somatório do valor do terreno com o valor atribuído à edificação. Para

determinação dessa base, o administrador municipal estima o preço provável do imóvel nas condições de mercado, tendo em vista os atributos registrados no cadastro imobiliário da prefeitura. O montante devido do imposto é apurado mediante a aplicação de uma alíquota ao valor venal do imóvel. O valor venal depende de algumas variáveis tais como: localização do imóvel, padrão da construção, área do terreno, área da construção, topografia do terreno, existência de serviços públicos disponíveis (água, luz, telefone, rede de esgoto, pavimentação, etc.).

No caso do Distrito Federal, as alíquotas aplicadas variam conforme a tabela 7.6:

Tabela 7.6 Alíquotas 2016 do IPTU/DF

| ALÍQUOTA | SITUAÇÃO |
|----------|----------------------------------------------------------------------|
| 3% | Para imóveis não edificados; |
| 1% | Para imóveis não residenciais edificados; |
| 0,30% | Para imóveis edificados com fins exclusivamente residenciais |
| 0,30% | Para imóveis com destinação comercial cuja utilização é residencial. |

[Fonte: SFDF - GDF, 2016].

8. O ASSENTAMENTO SOL NASCENTE

8.1 APRESENTAÇÃO E BREVE HISTÓRICO DA CIDADE DE CEILÂNDIA

A incitação que Brasília despertava em todo país na década de 60, ano de sua construção, trouxe, para as terras da nova capital federal, uma grande leva de migrantes em busca de melhores condições de vida e trabalho. Devido ao alto contingente populacional que se instalava na cidade, visto que em 1970, Brasília já contava com uma população de quase 100 mil pessoas, que viviam de forma subumana em regiões próximas a área central de Brasília, o Plano Piloto. Esses núcleos de ocupação cresciam de forma desordenada e sem a mínima infraestrutura. Entres estes núcleos que abrigavam esse grande número de migrantes, destacam-se a chamada “Invasão” da Vila IAPI e outras como as Vilas Tenório, Esperança, Bernardo Sayão e Colombo, os Morros do Urubu e Querosene, Placa das Mercedes e outros pequenos aglomerados, sendo 15 mil barracos que davam as redondezas do Plano Piloto um aspecto de aglomerado. Diante dessa realidade, Hélio Prates, na época governador do Distrito Federal, com a iniciativa de sua esposa Vera Prates que lançou a Campanha de Erradicação das Invasões – a CEI, deu início a um processo de remoção das famílias das áreas invadidas para as cidades-satélites formadas em áreas periféricas distantes do Plano Piloto local com forte atração, pela oportunidade de trabalho. Em 1971, são realizadas as primeiras remoções da Invasão IAPI para o local onde seria iniciada a criação de uma nova cidade que se chamaria Ceilândia – com uma área de 20 quilômetros quadrados a oeste do Plano Piloto e próximo a já existente cidade de Taguatinga, com capacidade para 17 mil lotes cada um medindo 10x25 metros. [Severo, 2014]

A concepção de Ceilândia foi considerada como inovadora, por se tratar de um projeto de erradicação de favelas. Tal feito tinha como propósito maior o de integrar a população marginalizada a um modelo de comunidade organizada, assegurando-lhes melhores condições de vida e bem-estar social. Porém, não foi isso que aconteceu, segundo alguns relatos existentes de pioneiros. A vida que se tinha no início da cidade era precária, e vários foram os problemas encontrados, como falta de água, de iluminação pública, asfalto, esgoto, etc.

A cidade satélite de Ceilândia está erguida em terras da antiga Fazenda Guariroba, terras vizinhas da Fazenda Taguatinga, que pertencia à jurisdição de Luziânia-Goiás. As terras eram de posse particular, das famílias Roriz, Meireles e Queiróz, que cederam suas terras para implantação da futura capital, passando o domínio das terras à União. As primeiras construções de alvenaria foram erguidas ainda em 1971.



Figura 8.1 Imagem de Satélite da Cidade de Ceilândia e Região.
[Google Earth, 2016]

Com o início das remoções em 27 de março de 1971, esta é considerada a data de fundação da cidade de Ceilândia, que teve como área inicial cerca de 20 quilômetros quadrados que depois foi ampliada para 231,96 quilômetros quadrados, pelo Decreto nº 2.842, de 10 de agosto de 1988. O projeto urbanístico da cidade é de Ney Gabriel de Souza. Ceilândia sempre contou com um grande número de habitantes, seu crescimento demográfico aumentou rapidamente desde o início de sua formação. Em 1971, eram 100 mil habitantes, dez anos depois, em 1981, a cidade já tinha 300 mil moradores e na época era o maior aglomerado humano de Brasília.

Atualmente, é a região mais populosa do Distrito Federal, com aproximadamente 489 mil moradores, número menor apenas do que 42 cidades brasileiras, segundo dados da Codeplan de Janeiro de 2016. O lugar aparece à frente de seis capitais, entre elas Florianópolis, Vitória e Palmas. O estudo da Codeplan apontou que a taxa média de crescimento foi de 4%, em comparação a 2013 e se considerar somente Pôr do Sol e Sol Nascente, o crescimento foi de 9%. A região é a que mais abriga nordestinos no DF, mas possui atualmente mais da metade da população entre nascidos na capital - são 51%, diz o levantamento. O estudo mostrou que 37% dos moradores trabalham em Ceilândia mesmo. A renda média familiar da região passou

de R\$ 2.936 mensais em 2013 para R\$ 3.076. Segundo os pesquisadores, o rendimento ainda é considerado baixo. O transporte público é usado por 48% dos moradores. Ceilândia ocupa hoje área de 29,10 quilômetros quadrados, e fica a 26 quilômetros do Plano Piloto.

Ceilândia está subdividida nos seguintes setores: Ceilândia Centro, Ceilândia Sul, Ceilândia Norte, P Sul, P Norte, Setor O, Expansão do Setor O, QNQ, QNR, Setores de Indústria e de Materiais de Construção, Condomínio Privê, e os condomínios Pôr do Sol e Sol Nascente, que estão em fase de regularização.

Tabela 8.1 Evolução dos Indicadores Sociais de Ceilândia

| Indicadores Socioeconômicos | 2011 | | 2013 | | 2015 Ceilândia |
|----------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------------|
| | Ceilândia | DF | Ceilândia | DF | |
| População estimada | 404.287 | 2.556.149 | 451.872 | 2.786.684 | 489.351 |
| Domicílios urbanos estimados | 116.910 | 784.092 | 127.407 | 821.130 | 142.231 |
| Renda Domiciliar real (a preços de 2015) | 3.067,84 | 6.053,76 | 2.936,31 | 5.851,61 | 3.076,00 |
| Renda Per capita real (a preços de 2015) | 838,36 | 1.720,37 | 840,68 | 1.738,06 | 915,81 |
| Nº médio de moradores por domicílio | 3,46 | 3,26 | 3,55 | 3,39 | 3,58 |
| % de moradores analfabetos | 2,95 | 3,71 | 3,41 | 1,90 | 3,58 |
| % de moradores com nível superior completo* | 4,56 | 15,87 | 4,70 | 17,27 | 6,02 |
| % de domicílios com automóvel | 51,55 | 62,86 | 54,03 | 66,13 | 59,67 |
| % de domicílios com TV por assinatura | 5,59 | 24,32 | 33,49 | 43,72 | 44,82 |
| Índice de Gini | 0,462 | 0,510 | 0,418 | 0,474 | 0,436 |

Fonte: Codeplan – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD – 2011/2013/2015

Ceilândia tem o maior número de comerciantes do DF, totalizando 100 mil. Segundo a Associação Comercial de Ceilândia (Acic), lojas, escritórios de advocacia, cabeleireiros e cartórios representam a maior parte da economia da cidade, com 7,8 mil estabelecimentos do tipo. Entre os moradores que trabalham, os ocupados desempenham atividades predominantemente no Comércio, 33% e Serviços Gerais, 22%. A Construção Civil representa 6%.

8.2 CARACTERIZAÇÃO DO ASSENTAMENTO SOL NASCENTE

O “condomínio” Sol Nascente localiza-se ao sul da cidade de Ceilândia, fazendo divisa com inúmeras ruas do Setor P-Norte, limitando-se a leste pelo córrego do Valo e a oeste pelo córrego Grotão. Ao sul, o assentamento faz divisa com a região dissecada da margem direita do Rio Melchior. Não se trata de uma invasão propriamente dita, uma vez que a maioria dos lotes também foi adquirida de chacareiros que dispunham de concessão para uso do solo e que parcelaram irregularmente suas chácaras em lotes menores. Ressalte-se que esta prática de re-parcelamento das chácaras e venda de lotes continua ocorrendo até hoje, nos dois “condomínios”, Sol Nascente e Pôr-do-Sol.

O Setor Habitacional Sol Nascente e a Área de Regularização de Interesse Social – ARIS Pôr do Sol na Região Administrativa da Ceilândia foram criados pela Lei Complementar Nº 785, de 14 de novembro de 2008, divulgado no DODF de 21 de Novembro de 2008. O Setor Habitacional Sol Nascente é constituído pela Área de Regularização de Interesse Social –ARIS Sol Nascente e pela área de preservação permanente, onde será criado, pelo Poder Executivo, o parque ou unidade de conservação. A área destes setores situa-se em terreno de concessão de uso que foi fracionado de forma irregular a partir da década de 1990 e intensificada a partir de 2000.

Hoje, o Sol Nascente é uma região ocupada por casas precárias e marcada pela falta de infraestrutura básica, há 15 anos não passava de um enorme cerrado. Naquela época as casas foram se multiplicando e com a chegada de tantos moradores, os problemas não demoraram a aparecer. As terras das chácaras, antes férteis, pararam de dar frutas e verduras devido à contaminação do solo. O lugar, tranquilo, tornou-se palco de crimes de toda ordem. Em pouco mais de uma década, a zona rural às margens de Ceilândia se transformou na segunda maior favela da América Latina. [Godoy, 2013]

A população estimada do Sol Nascente, segundo o PDAD 2015 é de 94.199 habitantes.

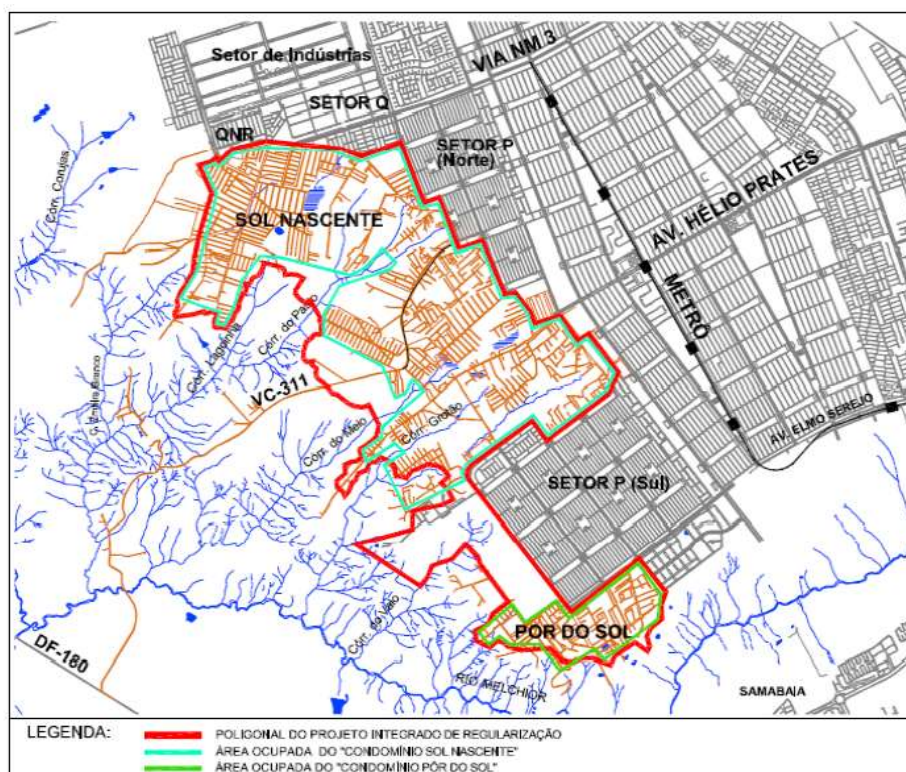


Figura 8.2 Mapa localização ARIS Sol Nascente e Pôr do Sol
[Fonte: PROGEA]

8.3 ÍNDICES SÓCIO-ECONÔMICOS COMPARATIVOS ENTRE CEILÂNDIA E SOL NASCENTE

A seguir serão apresentados dados, de acordo ainda, com o PDAD 2015, a fim de comparação entre o assentamento Sol Nascente e a cidade de Ceilândia, denominada no próprio PDAD, como “Ceilândia Tradicional”, a fim de se estabelecer parâmetros necessários ao estudo de caso que virá em seguida. Como já dito anteriormente, a cidade de Ceilândia possui 489.351 habitantes. Destes, 395.152 são da “Ceilândia Tradicional” e 94.199 das ARIS Sol Nascente e Pôr-do-Sol. Para as nuances de população efetivamente ocupada, temos que em torno de 40% da população total é economicamente ativa, conforme esquematizado na tabela 8.2, que possui porcentagem calculada com o valor total de habitantes, incluindo crianças menores de 10 anos, separado em Ceilândia Tradicional e Sol Nascente/Pôr-do-Sol.

Tabela 8.2 População Economicamente Ativa do Sol Nascente e da Ceilândia Tradicional

| | População Total (Habitantes) | População Ocupada (Habitantes) | Porcentagem da População Ocupada |
|---------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|
| Ceilândia Tradicional | 395.152 | 154.508 | 39,10% |
| Sol Nascente e Pôr-do-Sol | 94.199 | 39.213 | 41,63% |
| Ceilândia Total | 489.351 | 193.721 | 39,59% |

[Elaboração Própria com base na CODEPLAN, 2016].

No tocante à ocupação dos moradores da Ceilândia observa-se que, entre os que estão acima de 10 anos de idade, 44,94% têm atividades remuneradas, 17,51% são estudantes e 13,42% são aposentados. Quanto às atividades econômicas exercidas na Ceilândia, com base no número de habitantes, temos que, a área que mais contribui é o Comércio, com pouco mais de 30% da população economicamente ativa atuando, tanto na Ceilândia Tradicional, quanto no Sol Nascente/Pôr-do-Sol, em seguida Serviços Gerais, Serviços Pessoais e a Construção Civil, conforme a Tabela 8.3.

Tabela 8.3 População Ocupada Segundo o Setor de Atividade Remunerada

População ocupada segundo o setor de atividade remunerada - Ceilândia - Distrito Federal – 2015

| Setor de Atividade Remunerada | Ceilândia Total | | Ceilândia Tradicional | | Pôr do Sol e Sol Nascente | |
|------------------------------------|-----------------|---------------|-----------------------|---------------|---------------------------|---------------|
| | Nº | % | Nº | % | Nº | % |
| Agropecuária | 984 | 0,51 | 858 | 0,56 | 126 | 0,32 |
| Construção Civil | 10.665 | 5,51 | 7.250 | 4,69 | 3.415 | 8,71 |
| Indústria | 367 | 0,19 | 156 | 0,10 | 211 | 0,54 |
| Comércio | 63.147 | 32,60 | 50.751 | 32,83 | 12.398 | 31,61 |
| Empresa Pública Federal | 1.848 | 0,95 | 1.637 | 1,06 | 211 | 0,54 |
| Empresa Pública Distrital | 6.749 | 3,48 | 6.158 | 3,99 | 590 | 1,50 |
| Administração Pública Federal | 3.066 | 1,58 | 2.728 | 1,77 | 337 | 0,86 |
| Administração Pública Distrital | 6.839 | 3,53 | 6.080 | 3,94 | 759 | 1,94 |
| Transporte e armazenagem | 6.825 | 3,52 | 5.223 | 3,38 | 1.602 | 4,09 |
| Comunicação e informação | 3.569 | 1,84 | 3.274 | 2,12 | 295 | 0,75 |
| Educação | 6.005 | 3,10 | 5.457 | 3,53 | 548 | 1,40 |
| Saúde | 4.494 | 2,32 | 3.820 | 2,47 | 675 | 1,72 |
| Serviços domésticos | 8.757 | 4,52 | 6.860 | 4,44 | 1.897 | 4,84 |
| Serviços pessoais | 21.797 | 11,25 | 16.526 | 10,70 | 5.271 | 13,44 |
| Serviços creditícios e financeiros | 1.056 | 0,55 | 1.013 | 0,66 | 42 | 0,11 |
| Serviços imobiliários | 78 | 0,04 | 78 | 0,05 | 0 | 0,00 |
| Serviços gerais | 42.012 | 21,69 | 31.260 | 20,23 | 10.752 | 27,42 |
| Administração Pública de Goiás | 5.463 | 2,82 | 5.379 | 3,48 | 84 | 0,21 |
| Não sabe | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Total | 193.721 | 100,00 | 154.508 | 100,00 | 39.213 | 100,00 |

Fonte: Codeplan - Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios - Ceilândia - PDAD 2015

Em termos de Informalidade, a Tabela 8.4 fornece a situação da população economicamente ativa. Do contingente de trabalhadores, segundo a posição na ocupação, predominam os empregados, 65,66%. Destes, 60,09% têm carteira de trabalho assinada. Em seguida, encontra-se a categoria por conta própria (autônomo) que representa 22,81%. Os empregadores são pouco representativos, 1,14%. Nos setores Pôr do Sol e Sol Nascente, entre os entrevistados, 64,53% são assalariados, mas chama atenção o expressivo percentual dos autônomos, 29,57% e dos assalariados sem carteira de trabalho, 8,17%

Tabela 8.4 População Ocupada Segundo a Posição na Ocupação

População ocupada segundo a posição na ocupação - Ceilândia - Distrito Federal – 2015

| Setor de Atividade Remunerada | Ceilândia Total | | Ceilândia Tradicional | | Pôr do Sol e Sol Nascente | |
|-------------------------------------|-----------------|---------------|-----------------------|---------------|---------------------------|---------------|
| | Nº | % | Nº | % | Nº | % |
| Empregados com carteira de trabalho | 116.414 | 60,09 | 94.403 | 61,12 | 22.011 | 56,15 |
| Empregados sem carteira de trabalho | 10.065 | 5,20 | 6.860 | 4,44 | 3.205 | 8,17 |
| Empregados temporários | 708 | 0,37 | 624 | 0,40 | 84 | 0,21 |
| Serviço Público e Militar | 10.133 | 5,23 | 9.121 | 5,90 | 1.012 | 2,58 |
| Profissional Liberal | 1.013 | 0,52 | 1.013 | 0,66 | 0 | 0,00 |
| Microempreendedor Individual | 3.845 | 1,98 | 3.508 | 2,27 | 337 | 0,86 |
| Microempresário | 864 | 0,45 | 780 | 0,50 | 84 | 0,21 |
| Pequeno Empresário | 198 | 0,10 | 156 | 0,10 | 42 | 0,11 |
| Médio Empresário | 708 | 0,37 | 624 | 0,40 | 84 | 0,21 |
| Grande Empresário | 432 | 0,22 | 390 | 0,25 | 42 | 0,11 |
| Autônomo | 44.181 | 22,81 | 32.585 | 21,09 | 11.596 | 29,57 |
| Estagiário/Aprendiz | 4.560 | 2,35 | 4.054 | 2,62 | 506 | 1,29 |
| Cargo Comissionado | 282 | 0,15 | 156 | 0,10 | 126 | 0,32 |
| Ajuda Negócio Familiar | 318 | 0,16 | 234 | 0,15 | 84 | 0,21 |
| Não sabe | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Total | 193.721 | 100,00 | 154.508 | 100,00 | 39.213 | 100,00 |

Fonte: Codeplan - Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios - Ceilândia - PDAD 2015

A renda familiar, embora apresente limitações por não considerar a ocupação domiciliar e a faixa etária dos moradores, constitui indicador amplamente utilizado para análise da situação socioeconômica de uma população. Quando apurado o rendimento gerado, ignoram-se as desigualdades de condições de cada domicílio. Ao analisar a renda de uma localidade, deve-se, também, atentar para o fato de que a renda domiciliar é resultado do momento em que o dado é coletado, do desempenho global da economia, da política salarial, assim como da situação do mercado de trabalho. Feitas as devidas ressalvas, esse indicador permite que se elabore o perfil socioeconômico dos moradores da Ceilândia por meio do levantamento da renda bruta mensal do trabalho e dos demais rendimentos, como aposentadorias, pensões, aluguéis, entre outros, auferidos pelos membros dos domicílios pesquisados. A renda domiciliar média apurada foi da

ordem de R\$ 3.076,00 o que corresponde a 3,90 Salários Mínimos (SM), e a renda per capita foi de R\$ 915,81 (1,16SM).

Tabela 8.5 Renda Domiciliar Média Mensal e Per Capita Média Mensal

Renda Domiciliar Média Mensal e Per Capita Média Mensal - Ceilândia - Distrito Federal – 2015

| Setor | Renda Domiciliar Mensal | | Renda Per Capita Mensal | |
|----------------------------------|-------------------------|-----------------------------|-------------------------|-----------------------------|
| | Valores Absolutos R\$ | Valores em Salários Mínimos | Valores Absolutos R\$ | Valores em Salários Mínimos |
| Ceilândia Total | 3.076,00 | 3,90 | 915,81 | 1,16 |
| Ceilândia Tradicional | 3.256,00 | 4,13 | 992,44 | 1,26 |
| Pôr do Sol e Sol Nascente | 2.302,00 | 2,92 | 622,30 | 0,79 |

Fonte: Codeplan - Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios - Ceilândia - PDAD 2015

Quanto às características das unidades habitacionais, o número de domicílios urbanos estimados é de 142.231, sendo 116.932 localizados na Ceilândia Tradicional e 25.299 no Sol Nascente/Pôr-do-Sol. Considerando que a população urbana estimada é de 489.351, a média de moradores por domicílio urbano é de 3,44 pessoas. No Pôr do Sol e Sol Nascente, o tamanho da família é maior: 3,72 pessoas.

Tabela 8.6 Domicílios Ocupados Segundo a Condição

Domicílios ocupados segundo a condição - Ceilândia - Distrito Federal – 2015

| Condição do Domicílio | Ceilândia Total | | Ceilândia Tradicional | | Pôr do Sol e Sol Nascente | |
|-------------------------------------|-----------------|---------------|-----------------------|---------------|---------------------------|---------------|
| | Nº | % | Nº | % | Nº | % |
| Próprio quitado | 72.851 | 51,23 | 72.809 | 62,25 | 42 | 0,17 |
| Próprio em aquisição | 3.352 | 2,36 | 3.352 | 2,87 | 0 | 0,00 |
| Próprio em terreno não regularizado | 21.494 | 15,11 | 2.183 | 1,87 | 19.311 | 76,33 |
| Próprio em assentamento | 757 | 0,53 | 546 | 0,47 | 211 | 0,83 |
| Próprio em invasão | 675 | 0,47 | 0 | 0,00 | 675 | 2,67 |
| Alugado | 29.705 | 20,89 | 28.609 | 24,47 | 1.096 | 4,33 |
| Alugado em terreno não regularizado | 3.173 | 2,23 | 390 | 0,33 | 2.783 | 11,00 |
| Alugado em assentamento | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Alugado em invasão | 198 | 0,14 | 156 | 0,13 | 42 | 0,17 |
| Cedido | 8.919 | 6,27 | 8.497 | 7,27 | 422 | 1,67 |
| Cedido em terreno não legalizado | 1.029 | 0,72 | 312 | 0,27 | 717 | 2,83 |
| Cedido em assentamento | 78 | 0,05 | 78 | 0,07 | 0 | 0,00 |
| Cedido em invasão | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Funcional | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Outros | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Total | 142.231 | 100,00 | 116.932 | 100,00 | 25.299 | 100,00 |

Fonte: Codeplan - Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios - Ceilândia - PDAD 2015

Quanto à condição de ocupação, de acordo com a Tabela 8.6, 69,70% dos domicílios são próprios, alugados representam 23,26% e cedidos são 7,04%. Nos setores Pôr do Sol e Sol Nascente, os domicílios encontram-se em terrenos não regularizados, exceto 0,17% cujos entrevistados declararam ter imóvel próprio quitado.

Dado os objetivos do presente trabalho, os demais índices, como os de infraestruturas, escolaridade, etc. fornecidos pela PDAD 2015 não serão abordados.

9. MAPEAMENTO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS E DO PERFIL DE CONSUMO DA CEILÂNDIA TRADICIONAL E DO ASSENTAMENTO SOL NASCENTE

Conforme explicitado na metodologia, como forma de avaliar as hipóteses, foi realizado um estudo de caso no Assentamento Sol Nascente, com a finalidade de mapear as atividades econômicas exercidas pela comunidade. Para se obter parâmetros de comparação e de consolidação de um cenário otimizado para as considerações futuras em termos de cálculo da receita fiscal, também foram levantados os mesmos dados para a população da Ceilândia Tradicional, termo adotado pela PDAD, 2016 e que será usado também neste estudo.

A metodologia compreendeu o uso de questionário, presente nos Anexos I e II, com perguntas fechadas e abertas, diretas e indiretas para a correta coleta de dados específicos e inerentes aos objetivos da pesquisa. Segundo a literatura disponível, um questionário é tão somente um conjunto de questões, feito para gerar os dados necessários para verificar se os objetivos de um projeto foram atingidos. Mas, construir questionários não é uma tarefa fácil, e aplicar tempo e esforço no planejamento do questionário é um requisito essencial para se atingir os resultados esperados. Infelizmente não existe uma metodologia padrão para o seu desenvolvimento, porém existem recomendações de diversos autores com relação a essa importante tarefa no processo de pesquisa científica.

Uma das nuances necessárias deste método de pesquisa é estabelecer a população alvo e com base nela obter a amostra a ser estudada. A população alvo é o grupo ou os indivíduos a quem a pesquisa se aplica, sendo idealmente, representada por uma lista finita de todos seus membros. As populações alvo, neste caso, é a comunidade residente no assentamento Sol Nascente, e para a pesquisa de comparação e de proposição de cenário otimizado é a própria população da Ceilândia Tradicional. Uma vez definida a população alvo apropriada, deve-se usar um método rigoroso de amostragem. A amostra deve ser representativa e com inferências fortes à população alvo, necessitando de um método de amostragem probabilístico. Uma amostra válida é o subconjunto representativo destas populações alvo. Para simplificação, e por não se tratar do objetivo deste estudo, com o auxílio da calculadora amostral online, de acordo com as referências, obteve-se o valor da quantidade de questionários necessários para que as populações do Sol Nascente e de Ceilândia, fossem representadas significativamente, conforme a Tabela 9.1.

Segundo Hartley (1994), o estudo de caso consiste em uma investigação detalhada, com a coleta de informações de um ou mais grupos, com a visão de conseguir analisar o contexto e os processos envolvidos no fenômeno de estudo. Já Eisenhardt (1989) descreve o estudo de caso como uma estratégia de pesquisa que se concentra na compreensão dos fatos presentes em cenários únicos, combinando métodos de coleta como análise de documentos, entrevistas, questionários e observações, podendo a evidência ser quantitativa, qualitativa ou ambas.

Tabela 9.1 Amostragem Representativa das Populações Alvo

| | População Total (Habitantes) | Erro Amostral | Nível de Confiança | Amostra Necessária |
|-----------------------|------------------------------|---------------|--------------------|--------------------|
| Ceilândia Tradicional | 395.152 | 5% | 90,00% | 271 |
| Sol Nascente | 94.199 | 5% | 90,00% | 270 |

[Elaboração Própria, 2016].

Dado que a população fornecida, com base no ano de 2015, pelo PDAD, é do conjunto Sol Nascente e Pôr-do-Sol, e a taxa de crescimento do Sol Nascente é de 9% aproximadamente, e ainda considerando que o Pôr-do-Sol ocupe uma área relativamente pequena com relação à região total, considerou-se que o erro, admitindo o próprio valor fornecido é desprezível.

A partir da amostra representativa determinada e da confecção do conteúdo dos questionários com os dados de interesse, a coleta de dados foi realizada com o auxílio das escolas:

- i) Centro de Ensino Fundamental 24 de Ceilândia;
- ii) Centro de Ensino Fundamental 31 de Ceilândia;
- iii) Centro Educacional 14 de Ceilândia;
- iv) Centro Educacional 15 de Ceilândia;
- v) Escola Classe P Norte de Ceilândia;

Os questionários aplicados à população alvo do Sol Nascente e da Ceilândia Tradicional foram idênticos, com a única mudança de indicação de localidade conforme os Anexos I e II. Nos Centros de Ensino Fundamental e na Escola Classe P Norte, local em que estudam crianças e adolescentes entre 06 e 17 anos de idade, os questionários foram entregues aos estudantes que, a pedido da direção, encaminharam aos respectivos responsáveis para preenchimento, de acordo

com a residência de cada um. Nos Centros Educacionais, alguns questionários foram aplicados diretamente aos estudantes em atividade e com renda própria do EJA – Educação de Jovens e Adultos. Essa forma de coleta de dados escolhida, em detrimento da aplicação via internet, foi usada devido ao objetivo de alcançar o público alvo, que muitas vezes, por razões socioeconômicas não possui sequer acesso à Internet.

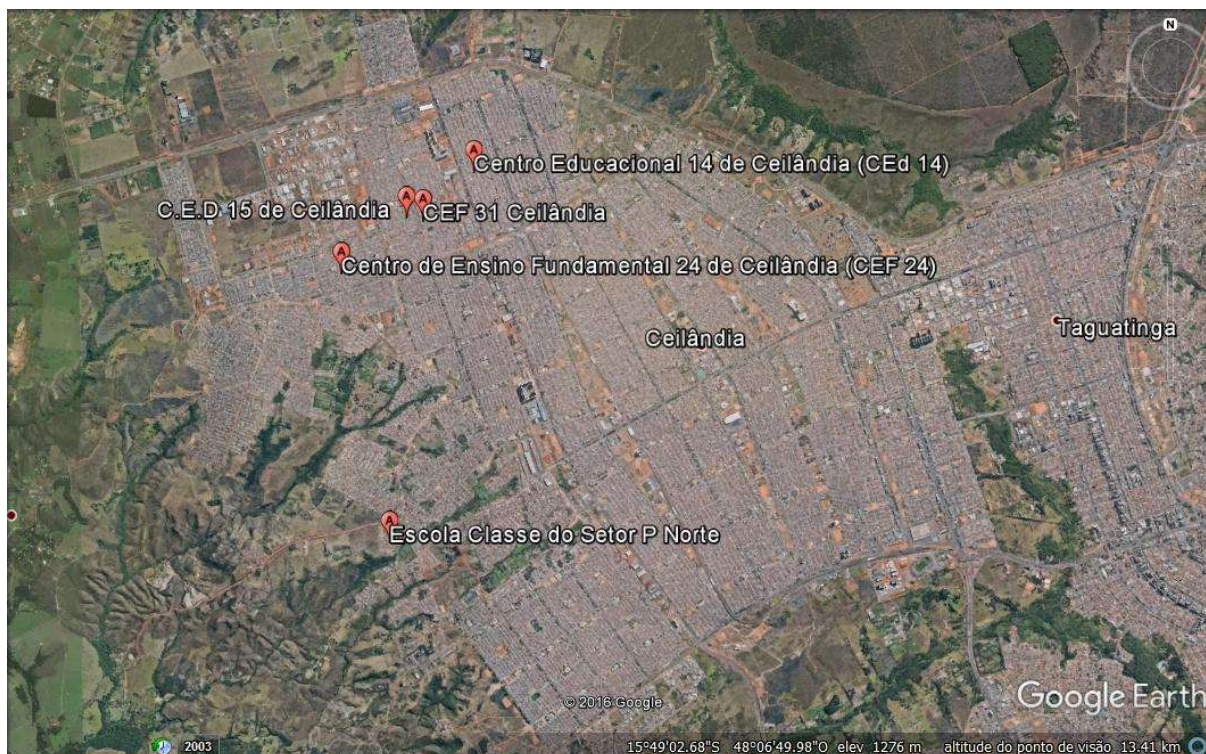


Figura 9.1 Localização das Escolas Parceiras

[Fonte: Google Earth, 2016]

A parte mais expressiva da pesquisa com a população do Sol Nascente, devido à própria localização das escolas parceiras, conforme figura 11, foram o CEF 24 e a Escola Classe P Norte, que forneceram a maioria dos questionários (preenchidos pelos responsáveis). Já as demais contribuíram com a amostra da população da Ceilândia Tradicional.

Antes de empreender alguma análise detalhada, foi verificada a consistência e a integridade das respostas. É importante ter uma política para controlar questionários incoerentes ou incompletos. Se a maioria dos indivíduos atendeu a todas as perguntas, pode-se tomar a decisão de rejeitar questionários incompletos. Foi necessário, também, converter dados de escalas nominais e ordinais de nomes de categoria para contagens numéricas antes de serem inseridos no arquivo de dados. A ideia da tradução não é analisar dados de escala nominais e ordinais

como se eles fossem valores numéricos simples. Isso é realizado porque muitos pacotes estatísticos não suportam categorias representadas por uma sequência de caracteres. Em muitos casos, são colocados códigos no questionário junto com nomes de categoria, desse modo a codificação é realizada durante o projeto ao invés de ser realizada durante análise de dados.

Dessa forma, foi necessário analisar cada questionário individualmente, verificar se havia consistência e se cada um estava preenchido por completo. No total, foram coletados mais de 600 questionários, tanto do Sol Nascente como da Ceilândia Tradicional, e após a análise individual e possível eliminação devido aos motivos explicitados anteriormente, foram validados 273 para o Sol Nascente e 281 para a Ceilândia Tradicional. A modelagem e análise dos dados foi realizada com o auxílio do Software Microsoft EXCEL.

É importante comentar também sobre o erro inserido na forma de coleta de dados. A maioria dos indivíduos que responderam à pesquisa, partem do pressuposto que fazem parte da parcela da população que são pais e que possuem o(s) filho(s) matriculado(s) na escola pública, ou seja, em termos de renda, são pertencentes à classe de mais baixa renda, pois a chance do indivíduo com renda maior não ter filho em escola pública, e sim em particular, é maior do que àquele que não tem condição em bancar uma escola particular. Quanto ao perfil de consumo, os indivíduos que responderam, possuem gastos exorbitantes com alimentação, por exemplo, pois sustentam um número maior de filhos e de dependentes.

Outro dado interessante é o sexo dos entrevistados, pois, conforme informado pelas escolas parceiras que forneceram os dados do Sol Nascente, a predominância de chefes de família mulheres, dado a ausência ou abandono dos pais, problema comumente observado nas classes mais baixas, é maior no assentamento popular do que numa cidade melhor desenvolvida como a Ceilândia Tradicional.

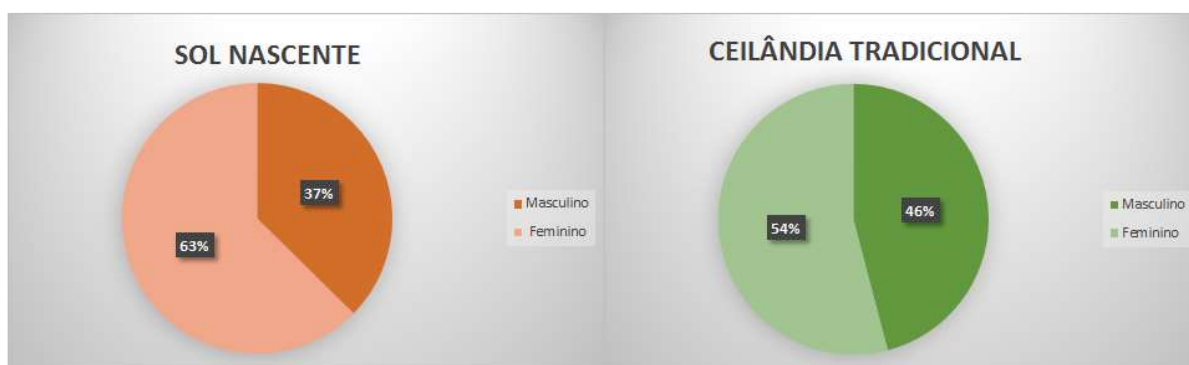


Figura 9.2 Sexo dos Entrevistados [Elaboração Própria, 2016]

Outro dado importantíssimo é que, nos assentamentos, há mais pessoas que não exercem atividades econômicas devido ao recebimento de benefício por parte do governo, como o bolsa família ou a bolsa escola. Em torno de 50,81%, mais da metade das pessoas que recebem algum tipo de auxílio do governo responderam que se encontram atualmente desempregadas. Não é o intuito deste trabalho discutir a eficácia dos programas sociais, entretanto, é no mínimo, peculiar este dado de uma possível desmotivação em exercer alguma atividade. Desconcertados pela quantidade crescente de pessoas que buscam os assentamentos e as favelas, as autoridades tentaram manter a paz e um pouco da dignidade distribuindo *esmolas estatais* [Soto, 1986]. Uma série de leis e benefícios foram promulgados pelo Governo, como forma de paliativo para a miséria e condições de vida ultrajantes, porém, talvez, este sistema deva ser melhor planejado para não favorecer ainda mais ao desemprego.



Figura 9.3 Recebimento de Benefício Social
[Elaboração Própria, 2016]

O perfil de idades dos entrevistados varia conforme a figura 9.4. A maioria, tanto do Sol Nascente como da Ceilândia Tradicional está na faixa de 20 a 40 anos, o que corresponde, realmente à parcela da maioria da população economicamente ativa. Considerando os mais jovens, abaixo dos 20 anos, de acordo com os índices de desemprego amplamente divulgados, a maior parte declarou estar sem rendimento, não exercendo nenhuma atividade econômica, assim como os maiores de 60 anos, que declararam também não as exercer, sendo que muitos possuem renda de aposentadorias.



Figura 9.4 Idade dos Entrevistados

[Elaboração Própria, 2016]

A área de atuação, confirmados pelos próprios dados do PDAD anteriormente explicitados, para ambos os casos, correspondem ao comércio, seguido pelos serviços gerais. As porcentagens para cada área de atuação, comparando-se o Sol Nascente com a Ceilândia Tradicional, são bem parecidas, de acordo com a figura 9.5.

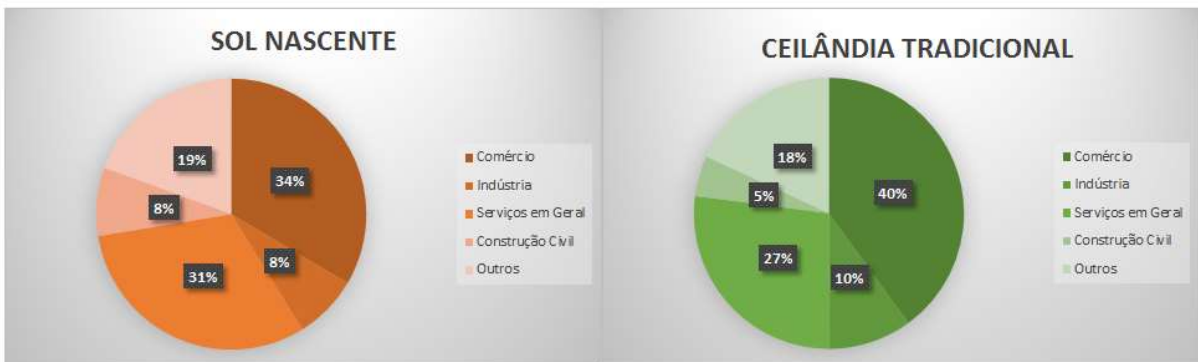


Figura 9.5 Área de Atuação dos Entrevistados

[Elaboração Própria, 2016]

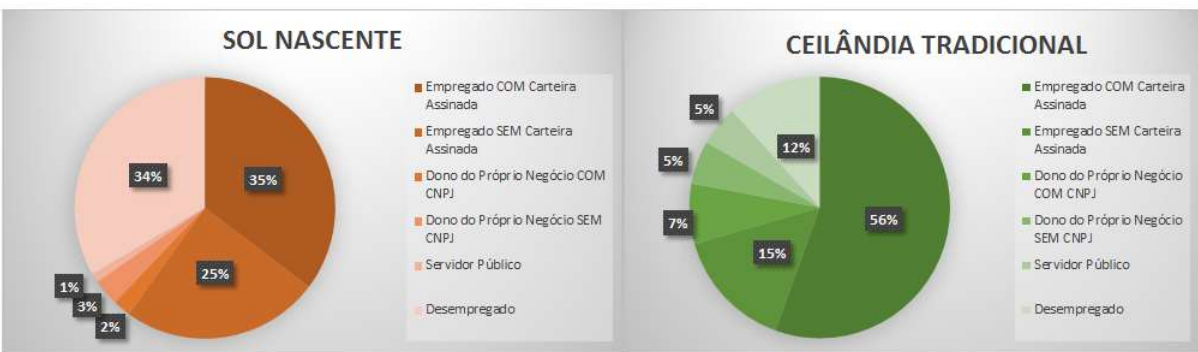


Figura 9.6 Situação Atual dos Entrevistados

[Elaboração Própria, 2016]

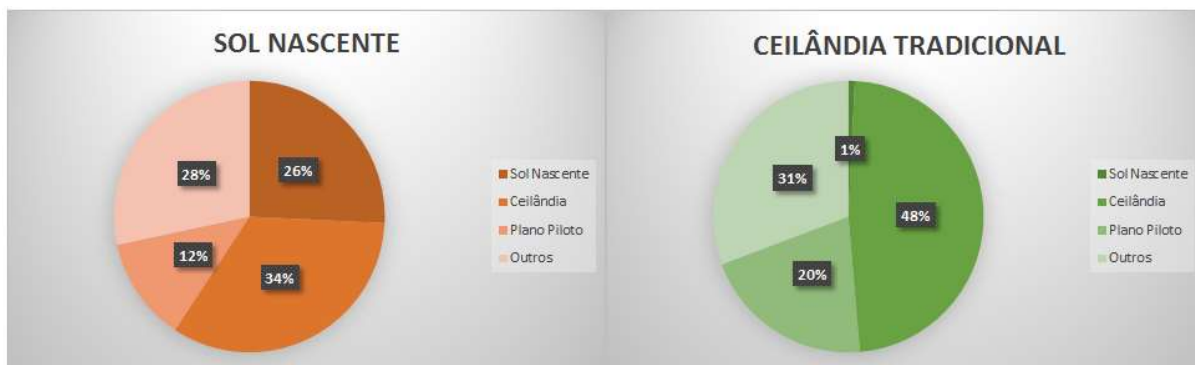


Figura 9.7 Local em que exerce a Atividade Econômica

[Elaboração Própria, 2016]

As figuras 9.6 e 9.7 correspondem respectivamente à situação atual e ao local em que o entrevistado exerce a sua atividade profissional. Foi importante coletar estes dados devido aos conceitos de informalidade e de desenvolvimento territorial já apresentados anteriormente. As opções para a situação atual foram: desempregado, empregado com carteira assinada, empregado sem carteira assinada, dono do próprio negócio com CNPJ, dono do próprio negócio sem CNPJ e servidor público; justamente para ser possível o mapeamento da informalidade, tanto para quem é contratado na informalidade, como para os autônomos, donos do próprio negócio que não são regulares perante à Receita e aos demais órgãos públicos. Como dito na revisão bibliográfica, o setor informal é onipresente nos países em desenvolvimento, e mais ainda nos assentamentos, o que pode ser analisado com a comparação entre as duas populações alvos. No Sol Nascente, 28% informaram viver da informalidade, enquanto na Ceilândia, foram 20%; em contrapartida apenas 37% do assentamento encontra-se na formalidade, contra 63% da Ceilândia. Caminhando pelas ruas de qualquer assentamento, e de polos como Ceilândia Centro, fatalmente esbarra-se em lojas, câmbios, transporte e outros serviços informais. As pessoas não têm consciência do volume de atividade econômica que existe em um assentamento. Essas economias informais nascem do espírito empreendedor, que opera por fora da altamente regulamentada economia e funcionam de acordo com a oferta e a procura. Apesar da aparente falta de recursos, essa economia funciona eficientemente, pois, como pôde ser observado nos dados, a renda declarada dos poucos empreendedores (parcelas: dono do próprio negócio COM CNPJ e dono do próprio negócio SEM CNPJ), foi em geral maior que os assalariados.

O fato de que o comércio informal seja expressivo, que os ambulantes e seus mercados se localizem em quase todo o Sol Nascente e na própria Ceilândia, satisfaçam principalmente às necessidades de distribuição de alimentos entre os mais pobres, proporcionem sustento e trabalho a um número considerável de pessoas e obtenham em média 38% superior ao salário mínimo significa que previamente deve ter-se desmoronado a formalidade e fortalecido a informalidade até gerar um sistema de relações comerciais capaz de suportar todo esse desenvolvimento posterior.

Quanto à questão do local em que é exercido a atividade profissional, é importante essa coleta de dados, pois, para as propostas desta pesquisa, o cenário otimizado envolve o desenvolvimento territorial da própria cidade, o que pressupõe o giro da economia e geração de empregos devido ao empreendedorismo popular e às atividades na própria comunidade, podendo gerar receitas que tragam investimento público-privado à sua infraestrutura. Estes investimentos por sua vez, em um ciclo, com efeitos multiplicadores, podendo gerar ainda mais riquezas e empregos. Neste quesito, o assentamento Sol Nascente está longe do ideal proposto, pois apenas 26%, um quarto de sua população, diz desenvolver suas atividades econômicas dentro da comunidade. A própria Ceilândia Tradicional, em contrapartida com 48%, encontra-se melhor, porém ainda aquém, caracterizando-se ainda, em parte, como cidade dormitório. Com o passar dos anos, cidades satélites como Ceilândia e Taguatinga foram descaracterizando-se dos conceitos de cidades dormitórios, criando suas economias próprias, baseadas principalmente no comércio, tornando-se polos, com exemplos como a Feira dos Goianos localizado na Avenida Hélio Prates em Taguatinga, e a Feira Central da Ceilândia, reduto dos nordestinos, localizada em Ceilândia Centro. Entretanto, ainda há uma parcela de suas populações, que se deslocam diariamente para o Plano Piloto ou demais cidades satélites para exercerem suas atividades profissionais, devido justamente ao processo de concepção de Brasília e do Distrito Federal.

A maioria dos entrevistados de Sol Nascente, cerca de 34%, responderam exercer suas atividades na Ceilândia Tradicional, o que vem em confronto com estes conceitos de cidades dormitórios. Como não há possibilidade de empreendedorismo, talvez por falta de financiamentos necessários ao capital inicial e de giro, o indivíduo procura um local economicamente mais desenvolvido e com mais oportunidades de emprego, de crescimento e de negócios, que no caso do Sol Nascente, por localização, o que advém ainda à economia do custo do transporte, é a própria Ceilândia.

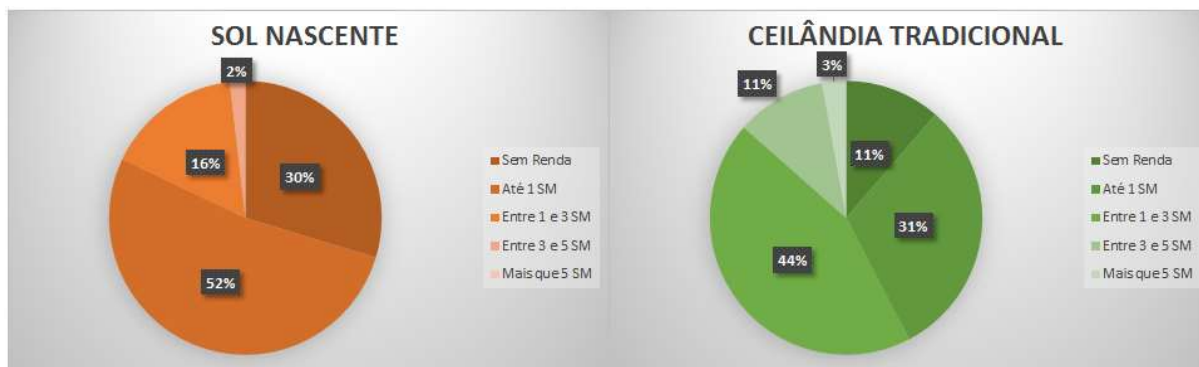


Figura 9.8 Renda dos Entrevistados

[Elaboração Própria, 2016]

Quanto aos dados de renda da amostra, provou-se o que se já esperava: o assentamento popular Sol Nascente apresenta renda muito discrepante, inferiormente, com relação à Ceilândia Tradicional. Cerca de 82% declararam não ter renda ou receber até um salário mínimo, e nenhum entrevistado disse receber mais que 5 salários mínimos, o que evidencia o caráter de precariedade da condição de vida da comunidade. Este salário mínimo, muitas das vezes, sustenta, famílias inteiras de mais de 4 pessoas. Há relatos das escolas parceiras, que muitos dos alunos, por falta de condição do responsável financeiro, têm somente a merenda escolar, no dia inteiro, como alimentação. Posteriormente será apresentado, mas no tópico Aplicação em Poupança, do Perfil de Consumo coletado, praticamente todos os indivíduos do Sol Nascente declararam não gastar nada com o tópico, o que justifica esta nuance da baixa renda e da falta de condições com gastos considerados por eles, supérfluos, sem comentar nos necessários, como a alimentação.

A renda média calculada a partir dos dados está descrita na tabela 9.2. Como já dito, considerando-se o erro na forma da coleta de dados, o valor encontrado ficou um pouco diferente do fornecido pela PDAD, até porque os valores por ele fornecidos são dados por domicílio e per capita. Considerando-se o valor per capita, 1,26 e 0,79 salários mínimos correspondentes à Ceilândia Tradicional e Sol Nascente respectivamente, a renda calculada considerando a parcela que declarou não ter renda, está ligeiramente maior que o fornecido pelo PDAD, porém dentro da margem de erro e do grau de confiabilidade admitida para a amostra coletada. O cálculo da renda média foi realizado utilizando-se na composição os indivíduos “SEM RENDA”, e posteriormente apenas aqueles que informaram ter algum ganho econômico, simplesmente para comparação. No cálculo da receita, foi utilizado os valores correspondentes

considerando a amostra total, ou seja, àquele em que o cálculo foi processado também com os indivíduos sem renda.

Tabela 9.2 Renda Média Calculada

| | Renda Média Calculada (com a parcela SEM RENDA) | Renda Média Calculada (sem a parcela SEM RENDA) |
|-----------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| Ceilândia Tradicional | R\$ 1.550,18 (1,76 SM) | R\$ 1.749,40 (1,98 SM) |
| Sol Nascente | R\$ 809,08 (0,92 SM) | R\$ 1.150,42 (1,31 SM) |

[Elaboração Própria, 2016].

A renda nos assentamentos, de uma forma geral, teve um aumento em termos de valor, nos últimos anos, entretanto, levando-se em conta a inflação, o poder de compra se manteve estagnado, o que influencia na forma como a população gasta seus ganhos econômicos. O capital não é criado pelo dinheiro, mas sim por pessoas cujos sistemas de propriedade as auxiliam a cooperar e pensar sobre como podem fazer os ativos que acumularam desdobrarem-se em produção adicional. Assim, por exemplo, com a renda baixa e a falta de perspectivas em empreender e produzir, verificou-se que a comunidade produz pouco ou nenhum capital.

A fim de se efetuar o cálculo da arrecadação fiscal, verificou-se necessário a coleta de dados com relação ao perfil de consumo do público alvo da pesquisa, para relacionar estes dados com os respectivos impostos que recaem sobre os produtos e bens consumidos. O perfil de consumo da Ceilândia Tradicional foi coletado para comparação e possível utilização como parâmetro do cenário otimizado proposto. Foram questionados, com perguntas abertas, qual o valor mensal, em reais, que o indivíduo gasta em média com:

- i) Alimentação;
- ii) Transporte;
- iii) Lazer;
- iv) Vestuário;
- v) Aluguel;
- vi) Aplicação em Poupança.

O IPTU foi colocado no questionário para verificação, apenas, quanto à informalidade ou não da casa ou do terreno em que o entrevistado mora, e posteriormente, será melhor comentado.

Ao registrar e analisar os dados de gastos na planilha de cálculo, por se tratar de perguntas abertas, onde o entrevistado preencheu o valor gasto em reais, calculou-se taxas de consumo, com base em porcentagens da renda declarada por cada pessoa, tanto para o Sol Nascente, quanto para a Ceilândia Tradicional.

É evidente que as pessoas de baixa renda tenham um comprometimento financeiro maior com os gastos mais necessários como a alimentação, não sobrando nada, ou quase nada para os demais itens, e que os gastos com lazer, vestuário, aluguel e aplicação em poupança são maiores para quem ganha mais.

Tabela 9.3 Perfil de Consumo do Sol Nascente por Renda

| Sol Nascente - Perfil de Consumo por Renda (%) | | | | | | |
|------------------------------------------------|-------------|------------|-------|-----------|---------|-----------------------|
| | Alimentação | Transporte | Lazer | Vestuário | Aluguel | Aplicação em Poupança |
| Até 1 Salário Mínimo | 47,36 | 12,75 | 7,22 | 7,37 | 6,43 | 1,48 |
| Entre 1 e 3 Salários Mínimos | 38,91 | 12,46 | 9,00 | 7,60 | 5,87 | 1,52 |
| Entre 3 e 5 Salários Mínimos | 36,91 | 11,24 | 11,93 | 10,23 | 10,40 | 7,73 |

[Elaboração Própria, 2016].

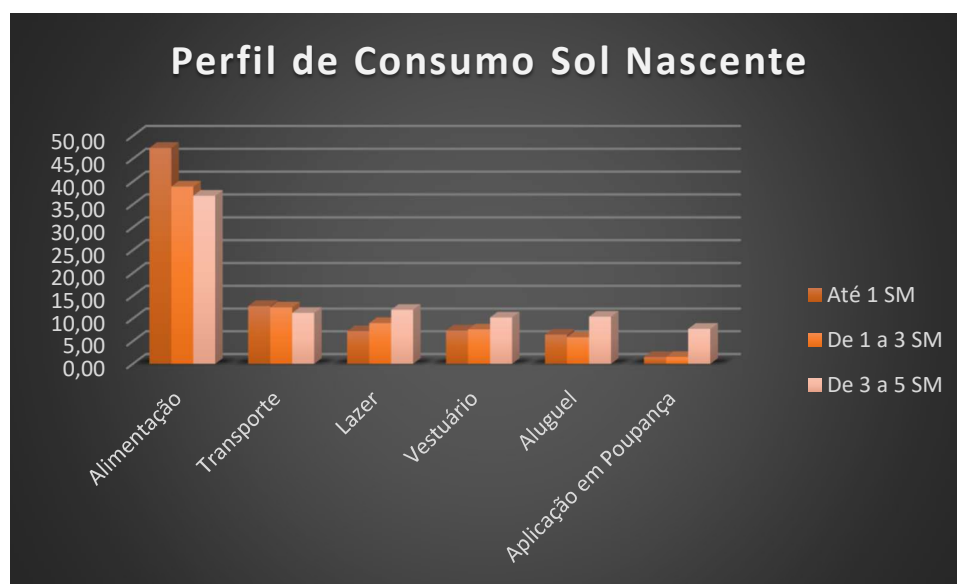


Figura 9.9 Perfil de Consumo do Sol Nascente por Renda

[Elaboração Própria, 2016]

Tabela 9.4 Perfil de Consumo da Ceilândia Tradicional por Renda

| Ceilândia Tradicional - Perfil de Consumo por Renda (%) | | | | | | |
|---------------------------------------------------------|-------------|------------|-------|-----------|---------|-----------------------|
| | Alimentação | Transporte | Lazer | Vestuário | Aluguel | Aplicação em Poupança |
| Até 1 Salário Mínimo | 45,45 | 8,79 | 8,88 | 10,60 | 11,34 | 2,81 |
| Entre 1 e 3 Salários Mínimos | 35,96 | 9,04 | 8,86 | 10,19 | 11,97 | 2,35 |
| Entre 3 e 5 Salários Mínimos | 32,34 | 7,64 | 8,61 | 7,89 | 8,36 | 4,66 |
| Mais que 5 Salários Mínimos | 27,27 | 9,74 | 8,29 | 8,37 | 2,92 | 12,19 |

[Elaboração Própria, 2016]

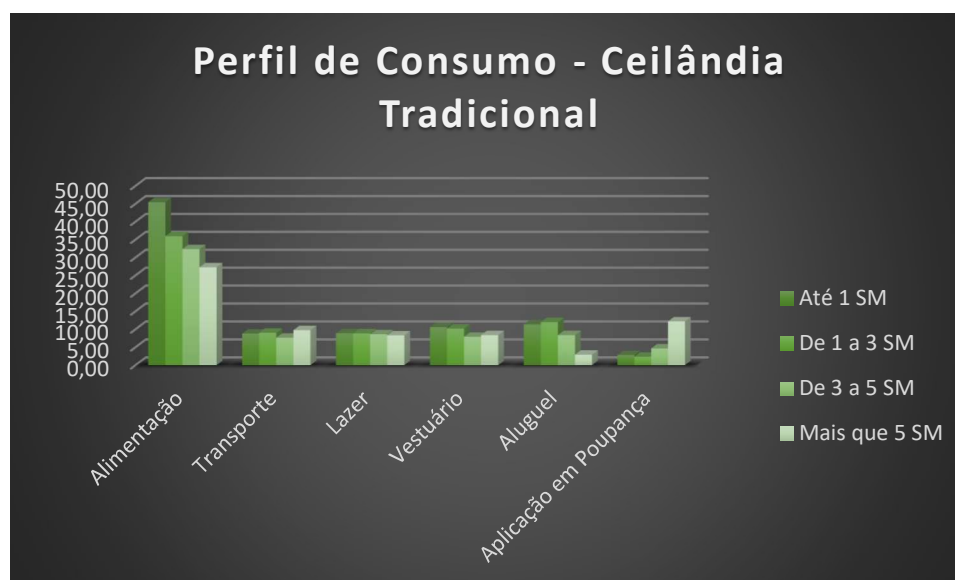


Figura 9.10 Perfil de Consumo da Ceilândia Tradicional por Renda

[Elaboração Própria, 2016]

É importante ressaltar que alguns entrevistados, do EJA, jovens adultos entre 20 e 25 anos, possuem, em sua maioria renda de até um salário mínimo, porém, o perfil de gastos é bem diferente de um responsável financeiro mais velho de um domicílio. Gastos com lazer são mais apreciados pelos homens jovens em detrimento da alimentação enquanto que para as mulheres jovens, gastos com vestuário são maiores. Estes erros devem ser mencionados para a Ceilândia Tradicional, já que se efetuou algumas coletas diretas com estes jovens adultos.

Com relação aos gastos com aluguel, quarenta anos atrás, mais de dois terços das novas moradias construídas no Brasil visavam o investimento para recebimento do aluguel. Atualmente, apenas 3% das novas construções é oficialmente registrada como moradia de

aluguel. Para onde foi esse mercado? Em primeiro lugar, o financiamento imobiliário e programas como o Minha Casa Minha Vida, estão atingindo as classes média e baixa em adquirirem o imóvel próprio. Em segundo lugar, há uma movimentação grande de pessoas de baixa renda, para as áreas extralegais, isto é, assentamentos ou favelas, em que as casas e os terrenos, adquiridos principalmente por contratos de compra e venda, operam fora da alta regulamentação da economia formal e funcionam segundo oferta e procura. Uma vez fora do sistema, com essas migrações, esses “recém-chegados” tornam-se *extralegais* [Soto, 1986]. Esses contratos sociais extralegais criam um setor vibrante, mas subcapitalizado e sem retorno fiscal nenhum ao Governo. Com o passar do tempo esses assentamentos podem eventualmente vir a ter um regime legal de exceção, que se pode considerar como uma resposta improvisada ao problema, de tal modo que, mesmo recebendo títulos de propriedade são vítimas de uma série de limitações no exercício de seus atributos por um período de tempo, inclusive não pagando o IPTU, por exemplo. Alguns assentamentos podem ter nascido não pela expansão demográfica e ocupação irregular dos lotes como o Sol Nascente, mas por vontade política do governo, entretanto seu desenvolvimento não é diferente dos outros.

Com a média total, para comparação, têm-se o perfil de consumo entre Ceilândia e Sol Nascente. Com a figura comparativa, é possível melhor observar o que já foi dito: No Sol Nascente, a porcentagem é maior para alimentação e transporte, e menor para lazer, vestuário, aluguel - pelos motivos apresentados no parágrafo anterior, e aplicação em poupança.

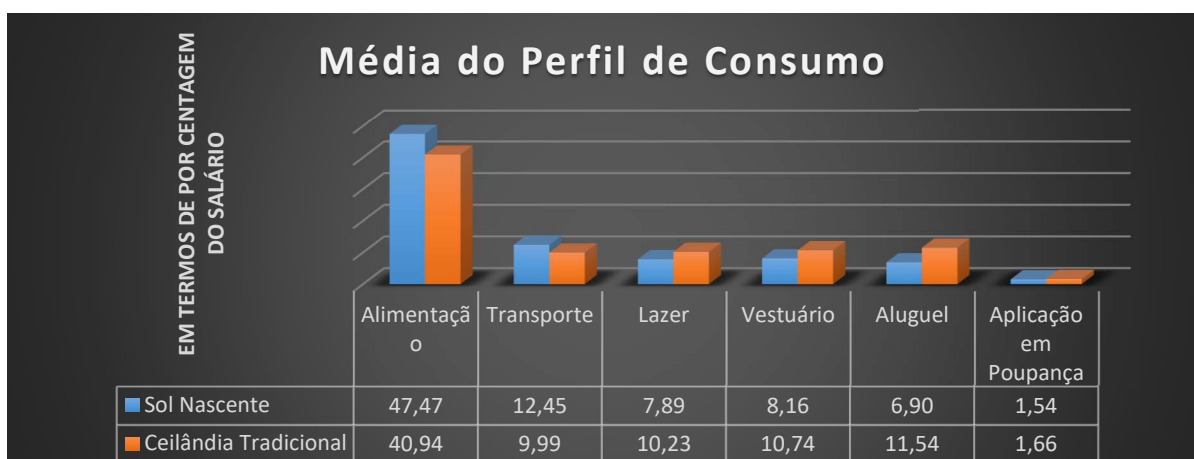


Figura 9.11 Comparativo dos Perfis de Consumo [Elaboração Própria, 2016]

10. RECEITA FISCAL POTENCIAL DO ASSENTAMENTO SOL NASCENTE

Em posse da análise dos dados coletados, é possível efetuar o cálculo da Receita Fiscal proveniente dessa proposta, considerando um cenário otimizado dos potenciais econômicos existentes no assentamento. Para efetuar o cálculo foram necessárias algumas simplificações, por exemplo, o IPI e o ICMS foram incididos sobre os valores declarados gastos mensalmente, com base na renda, de alimentação e vestuário, enquanto o ISS foi calculado com os valores de transporte e lazer, considerando que todo o gasto proveniente desses itens seja relacionado à serviços. Quanto à incidência simultânea de ICMS e IPI, é sabido que o IPI integra na base de cálculo do ICMS quando a mercadoria é emitida para consumidor final, isto é, quando o bem é comprado por pessoa física. Desta forma, nos itens alimentação e vestuário, calculou-se ambos os impostos. Ao contrário do ICMS que vem destacado na nota fiscal, porém está incluso no preço do produto, o IPI vem excluído, ou seja, deve-se incluir no preço do produto para formar o preço de venda final. Em outras palavras, calculou-se o IPI com base no valor declarado de consumo, e o ICMS com base no valor declarado subtraído do valor do IPI.

Quanto à incidência simultânea de ICMS e ISS, considerou-se que, baseado no entendimento do STF – Superior Tribunal Federal, que diz sobre operações ‘puras’ de circulação de mercadoria incidir apenas ICMS; sobre as operações ‘puras’ de prestação de serviços previstos na lista de que trata a LC nº 116/2003 incidir ISS; e sobre operações mistas incidir o ISS sempre que o serviço agregado estiver compreendido na lista de que trata a LC nº 116/2003, e incidir ICMS sempre que o serviço agregado não estiver previsto na referida lista, em termos práticos, considerou-se transporte e lazer como operações puras de serviço, incidindo apenas o ISS.

Tabela 10.1 Esquema da Incidência de ICMS, IPI e ISS

| | |
|-------------------------|------------|
| Alimentação e Vestuário | ICMS e IPI |
| Transporte e Lazer | ISS |

[Elaboração Própria, 2016]

O cálculo foi dividido em três partes:

- i) Efeitos Diretos: considerando-se a produção e a quantificação de bens e serviços já existentes no assentamento. Com os dados do próprio Sol Nascente, quantificou-se o fisco proveniente de IPI e ISS.

- ii) Efeitos Indiretos: obteve-se o cálculo do IRPF pressupondo-se a formalização de todas as atividades e das empresas que, na proposta, deve ser desenvolvido pelo Governo para erradicar a informalidade, com o cenário otimizado proposto pelos dados coletados da Ceilândia Tradicional. Não se considerou o IRPJ, para simplificação.
- iii) Efeitos Induzidos: com o poder de compra maior do cenário proposto, baseados nos dados da Ceilândia Tradicional, calculou-se o IPI, o ISS e o ICMS. Para o cálculo da arrecadação fiscal total, para o IPI e o ISS, considerou-se apenas o adicional do cálculo dos Efeitos Diretos. Com base nos dados do PDAD, em termos dos domicílios irregulares, quantificou-se o IPTU possível de arrecadação. Desta forma, nos efeitos induzidos obteve-se o valor do potencial de IPI e ISS, acrescentados de ICMS e IPTU.

A figura 10.1 apresenta o esquema de proposições estabelecidas para o cálculo da devida arrecadação fiscal.

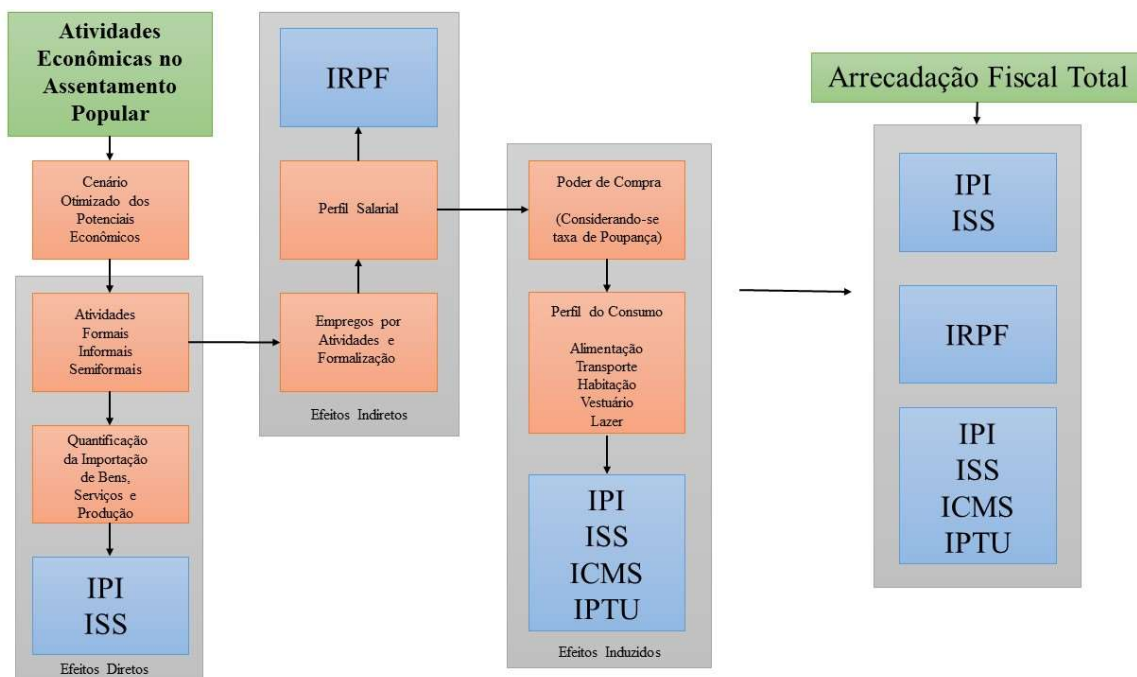


Figura 10.1 Fluxograma do Cálculo da Arrecadação Potencial Total

[Elaboração Própria, 2016]

No cálculo foram utilizadas as alíquotas praticadas no Distrito Federal discriminadas na tabela abaixo.

Tabela 10.2 Esquema da Incidência de ICMS, IPI e ISS

| Cálculo da Receita Fiscal | |
|----------------------------------------|----------|
| Imposto | Alíquota |
| ICMS | 12,00% |
| IPI | 5,00% |
| ISS | 5,00% |
| IRPF | |
| Até 1.903,98 | – |
| De 1.903,99 até 2.826,65 | 7,50% |
| De 2.826,66 até 3.751,05 | 15,00% |
| De 3.751,06 até 4.664,68 | 22,50% |
| Acima de 4.664,68 | 27,50% |
| IPTU | |
| Imóveis não edificados | 3,00% |
| Imóveis não residenciais | 1,00% |
| Imóveis residenciais | 0,30% |
| Imóveis comerciais com uso residencial | 0,30% |

[Elaboração Própria, 2016].

A primeira consideração a ser realizada foi o cálculo do valor médio em reais gasto, por cada faixa de renda, para cada item coletado nos dados do Perfil de Consumo. Para os Efeitos Indiretos e Induzidos, estabeleceu-se a otimização da renda e do consumo considerando-se que o assentamento Sol Nascente pode chegar a ter os índices econômicos da Ceilândia Tradicional. Desta forma, aplicou-se os dados da Ceilândia Tradicional para a população do Sol Nascente, isto é, as taxas em porcentagem da população que possui determinada renda, ou ainda de gastos declarados, da Ceilândia Tradicional, foram estabelecidas na população de 94.199 habitantes do Sol Nascente. Com estes critérios então, após o cálculo dos Efeitos Diretos, estabeleceu-se essa proposição do cenário otimizado, e a partir daí calculou-se os Efeitos Indiretos e Induzidos. Com o valor da arrecadação propôs-se um fluxo de caixa com investimento inicial, e o retorno em apenas um ano. Seguem todas estas etapas de cálculo nas tabelas que se seguem.

Tabela 10.3 Consumo com Alimentação per capita em Reais

| Alimentação per capita (R\$) | | |
|------------------------------|--------------|-------------------|
| | Sol Nascente | Cenário Otimizado |
| Até 1 SM | 416,77 | 399,96 |
| 1 a 3 SM | 684,82 | 632,90 |
| 3 a 5 SM | 1299,23 | 1138,37 |
| Mais que 5 | - | 1363,50 |

[Elaboração Própria, 2016]

Tabela 10.4 Consumo com Transporte per capita em Reais

| Transporte per capita (R\$) | | |
|-----------------------------|--------------|-------------------|
| | Sol Nascente | Cenário Otimizado |
| Até 1 SM | 112,20 | 77,35 |
| 1 a 3 SM | 219,30 | 159,10 |
| 3 a 5 SM | 395,65 | 268,93 |
| Mais que 5 | - | 487,00 |

[Elaboração Própria, 2016]

Tabela 10.5 Consumo com Lazer per capita em Reais

| Lazer per capita (R\$) | | |
|------------------------|--------------|-------------------|
| | Sol Nascente | Cenário Otimizado |
| Até 1 SM | 63,54 | 78,14 |
| 1 a 3 SM | 158,40 | 155,94 |
| 3 a 5 SM | 419,94 | 303,07 |
| Mais que 5 | - | 414,50 |

[Elaboração Própria, 2016]

Tabela 10.6 Consumo com Vestuário per capita em Reais

| Vestuário per capita (R\$) | | |
|----------------------------|--------------|-------------------|
| | Sol Nascente | Cenário Otimizado |
| Até 1 SM | 64,86 | 93,28 |
| 1 a 3 SM | 133,76 | 179,34 |
| 3 a 5 SM | 360,10 | 277,73 |
| Mais que 5 | - | 418,50 |

[Elaboração Própria, 2016]

Tabela 10.7 Cálculo dos Efeitos Diretos

| EFEITOS DIRETOS (Produção) | | | | |
|----------------------------|----------------|--------------|----------------|------------|
| | Cálculo do IPI | | Cálculo do ISS | |
| Até 1 SM | R\$ | 1.179.580,98 | R\$ | 430.408,04 |
| 1 a 3 SM | R\$ | 616.872,32 | R\$ | 284.628,68 |
| 3 a 5 SM | R\$ | 156.307,04 | R\$ | 76.827,20 |
| TOTAL | R\$ | 1.952.760,34 | R\$ | 791.863,92 |

[Elaboração Própria, 2016]

Tabela 10.8 Cálculo dos Efeitos Indiretos

| EFEITOS INDIRETOS | |
|-------------------|-------------------|
| | IRPF |
| Até 1 SM | Isento |
| 1 a 3 SM | R\$ 5.471.077,92 |
| 3 a 5 SM | R\$ 5.471.077,92 |
| Mais que 5 SM | R\$ 3.885.708,75 |
| TOTAL | R\$ 14.827.864,59 |

[Elaboração Própria, 2016]

Tabela 10.9 Cálculo dos Efeitos Induzidos

| EFEITOS INDUZIDOS | | | | |
|-------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | Cálculo do IPI | Cálculo do ISS | Cálculo do ICMS | IPTU |
| Até 1 SM | R\$ 720.172,08 | R\$ 256.589,41 | R\$ 1.641.992,34 | R\$ 9.092.520,00 |
| 1 a 3 SM | R\$ 1.683.268,31 | R\$ 782.728,88 | R\$ 3.837.851,74 | |
| 3 a 5 SM | R\$ 733.671,55 | R\$ 296.350,05 | R\$ 1.672.771,13 | |
| Mais que 5 SM | R\$ 251.793,93 | R\$ 127.380,60 | R\$ 574.090,15 | |
| TOTAL | R\$ 3.388.905,86 | R\$ 1.463.048,94 | R\$ 7.726.705,36 | |

[Elaboração Própria, 2016]

Tabela 10.10 Arrecadação Total

| Arrecadação TOTAL mensal | Arrecadação TOTAL com IPTU |
|--------------------------|----------------------------|
| R\$ 27.406.524,76 | R\$ 36.499.044,76 |

[Elaboração Própria, 2016]

Para a proposição e confecção do fluxo de taxa, considerou-se apenas o rendimento da poupança, ou seja 0,5% mais TR – Taxa referencial, que em dezembro de 2016 girou em torno do valor de 0,1849%, chegando assim ao valor da taxa de retorno de 0,6849%.

De acordo com as tabelas, a arrecadação mensal calculada é de R\$ 27,4 milhões para os impostos que incidem mensalmente. O IPTU foi calculado com base em uma pesquisa superficial de preço de venda médio de uma casa no Sol Nascente, no valor de R\$ 120.000,00, porém a diferença é que o IPTU incide anualmente, à taxa de 0,03% do valor do imóvel residencial, e geralmente, ele pode ser dividido em até 3 vezes a partir do mês de Março. Para simplificação, considerou-se que o valor do IPTU total, calculado multiplicando-se 25257 domicílios informais informados pelo PDAD, por 0,03% de 120.000,00 resultando em R\$ 9,1 milhões potenciais de serem arrecadados, entre no fluxo de caixa proposto no mês de maio, quando se finda o prazo do pagamento do referido imposto.

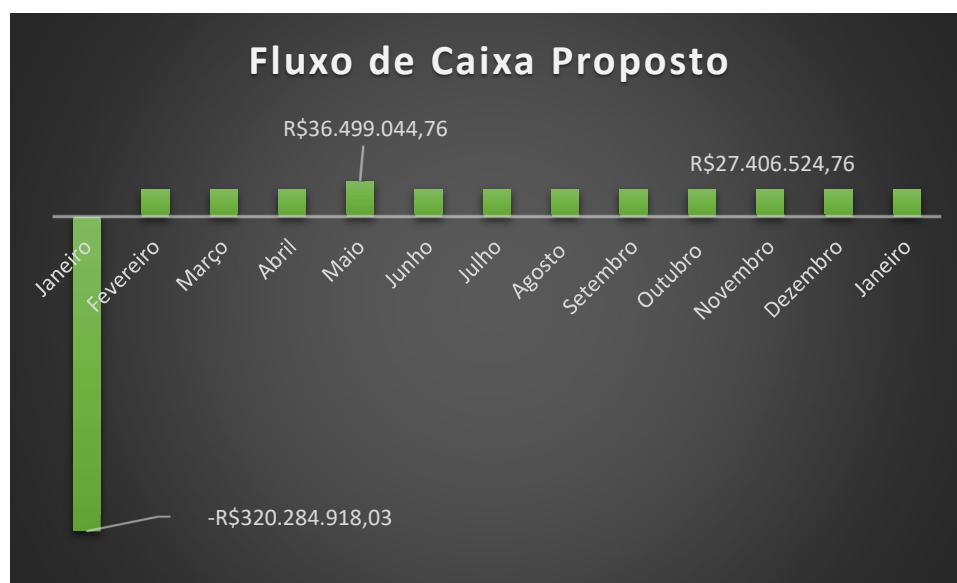


Figura 10.2 Fluxo de Caixa Proposto de Investimentos e Retorno do Governo

[Elaboração Própria, 2016]

Assim sendo, o Governo pode ter retorno de um investimento no valor de R\$ 320.284.918,03, apenas no prazo de um ano e considerando-se apenas os impostos tratados neste estudo. Não entram no cálculo, por exemplo, IRPJ, PIS, COFINS, IPVA, o que revela que esse valor de fisco calculado tem um potencial ainda maior dentro do Assentamento.

Quanto à forma com que este investimento pode ser realizado, pode-se incluir parcerias público-privadas para geração ainda maior de renda e riquezas, investimentos em infraestruturas, em melhorias do transporte público, etc. Diversos estudos analisam fatores qualitativos que influenciam nos custos de urbanização, e buscam identificar situações que propiciam melhor aproveitamento dos recursos e a diminuição dos seus custos. Um problema extremamente preocupante no Assentamento Sol Nascente é a falta de esgotamento sanitário. Nesse aspecto analisando o tipo do traçado da rede (características do desenho do sistema viário e do traçado da própria rede), características físicas da gleba (forma, dimensões e declividade) e densidades que influenciam nas quantidades dos diversos elementos dos subsistemas de infraestrutura urbana, como o comprimento das redes de água, esgoto, galerias pluviais, área de pavimentação, etc., o custo total pode ser previsto, segundo o professor da Universidade de Brasília, Antônio Brito (2016), como em torno de R\$ 950,00 per capita, considerando as variações sazonais de preço, resultando em R\$ 89,5 milhões para os 94.199 habitantes, o que corresponderia a menos que 30 % deste investimento total possível de ser recuperado em um ano, por exemplo.

Logo, pode-se afirmar que o potencial econômico do Sol Nascente é promissor na questão de oferecer retorno, em termos de arrecadação fiscal. O valor é expressivo e pode, desde que seja bem planejado e executado pelo poder público, voltar-se em melhorias extremas para a comunidade e com o prazo de retorno curto.

11. PROPOSTA DE FINANCIAMENTO AO EMPREENDEDORISMO POPULAR NO ASSENTAMENTO SOL NASCENTE

No intuito de propor ser possível o cenário previsto para o assentamento, e com base nos dados coletados quanto ao reduzido número de pessoas que realmente empreendem (5% para o Sol Nascente e 12% para a Ceilândia, contando formais e informais), é necessário entender o motivo pelo qual as pessoas não buscam abrir o próprio negócio. O principal motivo é a falta de linhas de crédito e de financiamentos inteligentes e planejados com integrações entre as várias esferas sociais. Assim, grande parte das micro e pequenas empresas abertas recentemente, além de enfrentar toda a burocracia imposta para sua abertura e manutenção, fecham as portas em menos de um ano por falta de retorno do investimento, e até mesmo de capacitação profissional dos empreendedores, que os levam a cometer erros básicos de gerenciamento e planejamento do seu negócio.

No assentamento, uma questão evidente, além da falta de capacitação, é a ausência de possibilidades do indivíduo obter o capital inicial necessário à abertura do seu empreendimento, primeiro, devido a questões de rendas exorbitantemente baixas, o que implica na não retenção de parte do ganho para acúmulos que poderiam ser utilizados em projetos futuros, e segundo, pela falta de planejamento e associações integradas entre governo, empresas privadas, bancos, associações de moradores e o próprio SEBRAE - Serviço Brasileiro De Apoio À Micro E Pequena Empresa, a fim de promover a capacitação, o acompanhamento, e o próprio financiamento ao capital inicial e ao capital de giro do negócio.

Dessa forma, para que a proposta deste estudo seja possível, é necessário, além de investimentos na formalização das atividades e na desburocratização enfrentada; um planejamento sistêmico e integrado para financiamento das atividades, garantindo que estas tragam retorno, tanto na questão de geração de empregos e rendas, como na otimização da respectiva arrecadação fiscal.

Existem alguns casos de tentativa de implantação dessa forma de financiamento, porém, como não houve acompanhamento correto, ou mesmo planejamento e concepção, no sentido de prover a concessão consciente do crédito, e de integração entre as esferas sociais já mencionadas, até porque, são poucas as Associações ou Cooperativas, fortes, de moradores dos Assentamentos, que poderiam contribuir para a efetivação do plano proposto, o que acarretou no insucesso das tentativas.

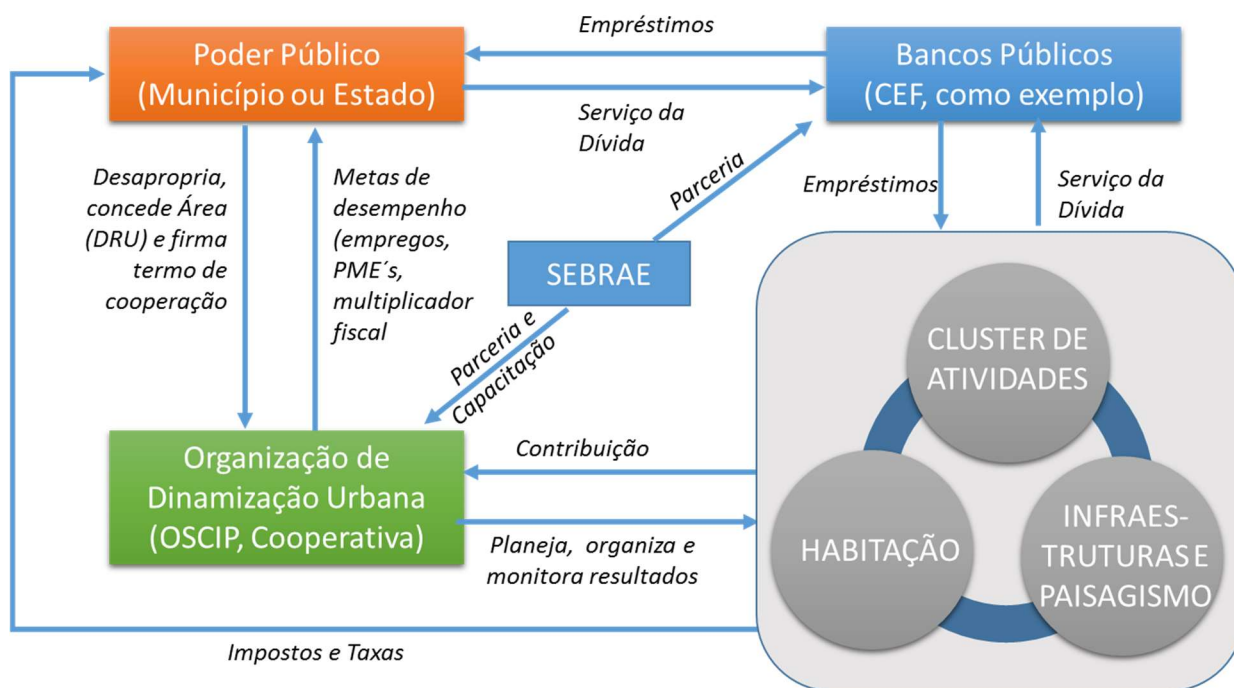


Figura 11.1 Modelo Institucional-Financeiro

[Iniciativa Nossa Cidade, Dr Joaquim José Guilherme de Aragão. Modificado, 2016]

A figura acima esquematiza sucintamente a proposta, entre os entes e esferas sociais, e como pode haver o retorno e atração de investimento público e privados, para a comunidade autossustentável com seu *cluster* de atividades econômicas.

11.1 O EXEMPLO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

A Caixa Econômica Federal, tendo em vista estas questões de parcerias com o governo, principalmente com relação aos programas sociais, de responsabilidade socioambiental, e de financiamento às proposições governamentais, quanto à infraestrutura, saneamento e principalmente habitação, já estabeleceu contratos de parcerias e tentativas de implementação de microcrédito produtivo orientado, ou de financiamentos à Habitação para as classes mais baixa como o Programa Minha Casa Minha Vida do Governo Federal, que, talvez, por não planejar e conceder sistematicamente, ou por falta de visão global visando o retorno de algum modo, além de não fazer o devido acompanhamento, acabaram gerando índices altíssimos de inadimplência, o que não trouxe o devido retorno esperado.

Inclusive, em meados de 2008, a CEF assinou um “convênio de cooperação técnica” com o SEBRAE, para promoção e alavancagem do segmento Micro e Pequenas Empresas. A Caixa, neste convênio ficou responsável por manter e disponibilizar linhas de crédito e serviços financeiros, em condições favoráveis, destinadas ao atendimento das necessidades das micro e pequenas empresas, divulgar informações sobre os recursos aplicados em operações com o segmento e oferecer acesso fácil e ágil aos serviços oferecidos pela CAIXA. Enquanto isso ao SEBRAE, ficou a competência de oferecer serviços de capacitação, consultoria, elaboração de projetos e assistência técnica às micro e pequenas empresas em ações específicas acordadas com a CAIXA e criar condições necessárias para atuação em parceria com as Agências/PA CAIXA no apoio ao segmento.

O segmento das micro e pequenas empresas é dividido na CEF, conforme as carteiras exemplificadas na figura abaixo.



Figura 11.2 Segmentos das Micro e Pequenas Empresas na CEF

[Portal SUMPE, CEF, modificado, 2016]

O foco será desenvolvido para o Segmento Empreender, onde as receitas chegam até R\$ 60 mil por ano, até pelas próprias características do Assentamento Sol Nascente. O intuito é propor algo possível e perto do real, ou seja, no começo do programa, a maior parte dos empreendedores serão compostos por MEI – microempreendedores individuais e microempresas. De acordo com os dados, fornecidos pela CEF, a figura 11.3, exemplifica o cenário atual do perfil de tomadores de crédito de acordo com cada segmento.

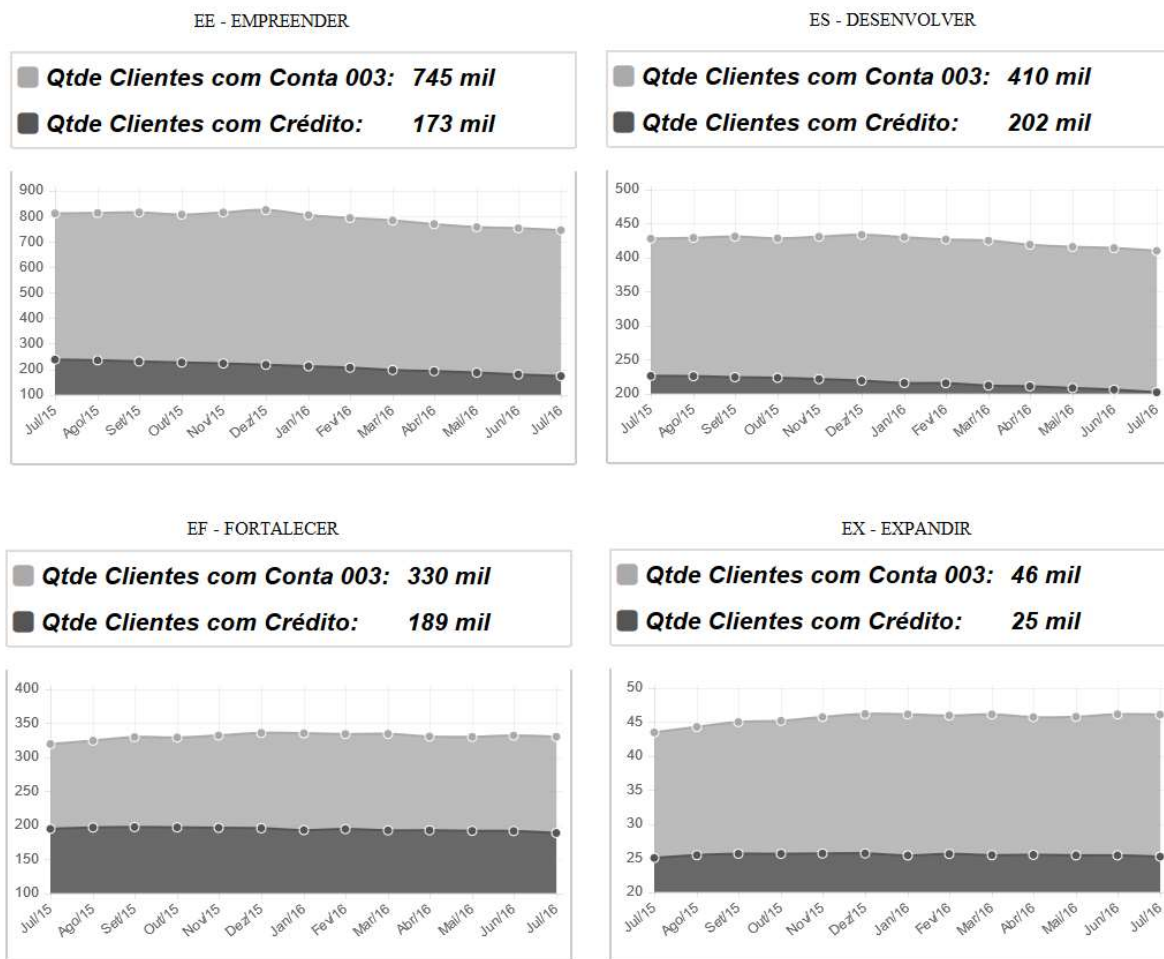


Figura 11.3 Quantidade dos tomadores de crédito nos Segmentos das Micro e Pequenas Empresas na CEF

[Portal SUMPE, CEF, modificado, 2016]

Com essas informações, os segmentos, de acordo com o número de micro e pequenas empresas que possuem conta corrente PJ, têm como tomadores de crédito, respectivamente 23,22%; 49,26%; 57,27% e 55,55% para os Segmentos Empreender, Desenvolver, Fortalecer e Expandir. Esses dados revelam que há pouco foco para o segmento em questão. É claro que em termos de quantidade, o segmento Empreender é maior em número, porém como apresenta apenas 23,22% de tomadores de financiamento, é possível verificar que ou são perfis que não atendem às avaliações de risco de crédito ou os produtos ofertados atendem pouco propriamente às necessidades dos microempreendedores, que optam por manter apenas a conta de livre movimentação.

A CEF ainda possui algumas estratégias, a exemplo dos manuais normativos:

- i) CO 323 - Estratégia CAIXA para Cadeia Produtiva do Turismo - Micro e Pequenas Empresas;
- ii) CO 361 - Estratégia de Atuação com as MPE da Cadeia de Petróleo, Gás e Energia.

Essas propostas já existentes atuam com cadeias produtivas bem específicas, e talvez não seria interessante para o Assentamento Sol Nascente, pois essas áreas de atuações são pouco desenvolvidas no DF, como um todo.

Ainda há o exemplo do projeto PROGER (Programa de Geração de Emprego e Renda) Urbano, Novo Empreendedor, que hoje está com as contratações suspensas. Foi uma Linha de crédito instituída pelo Governo Federal, com Recursos do FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador, para financiamento de investimento fixo e/ou capital de giro associado, destinada a novos empreendedores (pessoas jurídicas), com o objetivo de viabilizar o surgimento de novos empreendimentos e a geração de renda e postos de trabalho. Destinava-se ao Mercado Pessoa Jurídica Privada, segmento Micro e Pequena Empresa, inclusive agroindústrias, legalmente constituídas e estabelecidas há menos de 12 meses, na data da entrega do termo de compromisso no SEBRAE e informais cujo processo de formalização seria concluído até a data do preenchimento do cadastro para o crédito. Os aprovados no processo de capacitação elaboravam seus Planos de Negócio a partir de modelo fornecido pelo SEBRAE, seriam assistidos por consultor especializado, com custos cobertos pelo SEBRAE. O concessor do crédito, representante da Caixa, também faziam, ou deveriam fazer, visitas semestrais até o fim da carência do contrato. O programa, por este modelo arcaico de ser sustentado pelo Governo, não está ativo.

A proposta apresentada a seguir, terá o PROGER como fonte de inspiração, seguindo ainda o Modelo Institucional Financeiro apresentado na figura 11.1.

11.2 FINANCIAMENTO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DO SOL NASCENTE

Como já dito anteriormente, deve-se haver integração entre os entes e esferas sociais necessários ao sucesso do planejamento. Primeiramente deve-se criar uma OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, na comunidade. A OSCIP deve ser

composta por líderes comunitários e pessoal da própria comunidade. Muita gente pensa que uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público é, por si só, um tipo de entidade ou organização. Mas essa não é a visão correta. Uma OSCIP é uma qualificação jurídica atribuída a diferentes tipos de entidades privadas atuando em áreas típicas do setor público com interesse social, que podem ser financiadas pelo Estado ou pela iniciativa privada sem fins lucrativos. Ou seja, as entidades típicas do terceiro setor. Está prevista no ordenamento jurídico brasileiro como forma de facilitar parcerias e convênios com todos os níveis de governo e órgãos públicos (federal, estadual e municipal) e permite que doações realizadas por empresas possam ser descontadas no imposto de renda. Estabelecendo-se a OSCIP, têm-se a base legal e jurídica para a promoção dos acordos de cooperação e de convênios e de acompanhamento das MPE que serão estabelecidas.

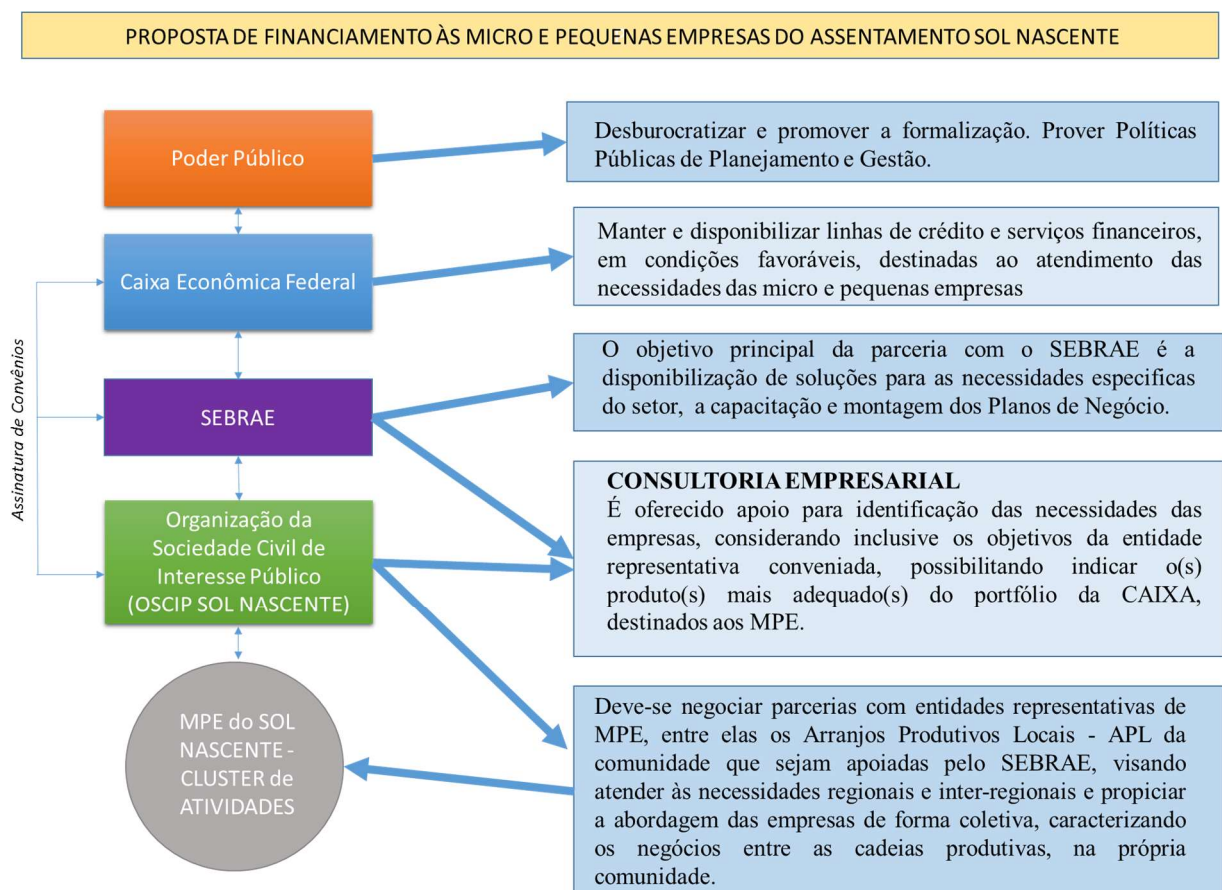


Figura 11.4 Proposta de Financiamento às Micro e Pequenas Empresas do Sol Nascente

[Elaboração Própria, 2016]

O papel de cada ente está estabelecido na figura anterior. O principal, para que a proposta seja eficiente, é a assinatura de acordos entre a CEF, o SEBRAE e a OSCIP, para que seja feito o acompanhamento adequado das micro e pequenas empresas a serem criadas no assentamento, buscando a necessidade dos empreendimentos e solução para eventuais problemas. Dessa forma são possíveis o crescimento de negócios e a promoção do empreendedorismo popular de uma forma qualificada e planejada, propiciando a devida arrecadação fiscal, caracterizada pelo retorno ao estado, bem como a atração de investimentos privados, como a atração de médias e grandes empresas que teriam interesse em manter alguma base comercial dentro da comunidade, gerando ainda mais rendas, riquezas, empregos e atividades, o que faria com que o ciclo econômico girasse.

A diferença principal deste modelo proposto para o PROGER, além da OSCIP, é a não dependência do Fundo de Amparo ao Trabalhador, pois com o devido acompanhamento, a economia seria favorecida, criando o cenário otimizado, promovendo o fisco e o retorno ao poder público. Neste modelo proposto, o Governo teria a competência apenas de prover políticas públicas para a erradicação da informalidade, cadastrando as novas empresas que: teriam consultorias especializadas, fariam os Plano de Negócios junto ao SEBRAE e estariam associadas a OSCIP. Além, é claro de gerir alguma pontualidade. Assim, esse modelo proposto, teoricamente, seria autossustentável.

12. CONCLUSÕES

Compreendeu-se, primeiramente a formação, caracterização e evolução dos assentamentos subnormais para posteriormente analisar a capacidade econômica e a informalidade presente nas grandes comunidades como possível fonte de financiamento de investimentos, levando-se em conta a situação econômica do país. A presente revisão bibliográfica procurou apresentar, além destes conceitos, a forma com que a urbanização em assentamentos e a própria atividade econômica local são financiadas.

A informalidade é, muitas vezes, uma maneira que a população encontra para garantir o trabalho decente, dada as condições reais econômicas e sociais do meio em que a sociedade local está inserida. Assim, tal fenômeno vem a ser crucial para determinados países em determinados contextos históricos. Outra conclusão importante é que, ainda que muitos cidadãos escolham ir para a economia informal, é importante que um país ofereça a eles a alternativa de possuir um emprego formal. Em outras palavras, um ser humano não ter opções trabalhistas e ser forçado a adentrar a economia informal não é uma situação favorável à população do país ou ao Estado. Devido a esse fato, é importante que os governos procurem criar medidas para facilitar o processo de formalização, quando o mesmo promover o trabalho decente, com vistas a propensão de arrecadação fiscal.

Após a revisão bibliográfica, foi realizado um estudo de caso do Assentamento Sol Nascente. A partir dos dados obtidos no PDAD e coletados in loco, com a ajuda das escolas parceiras, foi possível analisar e mapear as atividades econômicas do assentamento e propor um cenário real, porém otimizado, com os dados da Ceilândia Tradicional, para levantar os valores obtidos no fisco, com alguns impostos específicos e que geram a maior parte das receitas. Dessa forma, obteve-se o valor potencial de arrecadação fiscal proveniente do Assentamento Sol Nascente. O valor obtido foi maior que o esperado. Se o poder público o utilizasse exclusivamente para investimentos e aplicação na própria comunidade que o gerou receita, a comunidade não teria esses grandes problemas dos assentamentos, como falta de infraestruturas, transporte, saúde, educação, lazer, e o próprio desemprego. Assim, a comunidade gera capital suficiente para ser aplicado em benefício próprio.

Com estes dados da arrecadação fiscal potencial do Assentamento, propôs-se um modelo teórico de financiamento às micro e pequenas empresas que seriam criadas no cenário

otimizado proposto. Resolveu-se então o problema encontrado quanto à falta de capital inicial e de giro dos empreendedores do assentamento.

Este projeto pretendeu, assim, mostrar um breve histórico dos assentamentos precários e da informalidade, bem como a maneira como o fenômeno se apresenta atualmente a fim de que seja possível criar uma reflexão acerca do assunto, fazendo com que a economia informal seja repensada, e estudada em sua predisposição em gerar fluxo de caixa para futuros investimentos públicos e privados em infraestrutura e urbanização com a participação dos habitantes locais.

A participação da própria comunidade, fortalecendo-se o empreendedorismo popular, gerando atividades econômicas, baseadas nas cadeias produtivas, é de vital importância para o sucesso que este estudo buscou propor. Desta forma, ao invés de buscar insumos fora do assentamento, será possível, encontra-los dentro da própria comunidade, com a ajuda, gestão e planejamento da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público fortalecida com os convênios entre os bancos públicos e entidades como o SEBRAE, fazendo o giro e fortalecimento da economia local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

_____. Censo Demográfico 2010: aglomerados subnormais – primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2011b. Disponível em: <<http://goo.gl/BpRkcI>>. Acesso em março de 2016

_____. Censo Demográfico 2010: resultado do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011a. Disponível em: <<http://goo.gl/b83uhZ>>. Acesso em março de 2016.

_____. Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios: PNAD 2015. Brasília: CODEPLAN GDF, _____ Disponível _____ em: <http://www.codeplan.df.gov.br/images/CODEPLAN/PDF/pesquisa_socioeconomica/pdad/2015/Apresentacao_PDAD_Ceilandia_2015.pdf>. Acesso em Outubro de 2016.

_____; VARSANO, Ricardo; ARAUJO, Erika; PESSOA, Elisa; SILVA, Napoleão e RAMUNDO, Júlio César. Tributação no Brasil: Características Marcantes e Diretrizes para a Reforma. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, págs.25-50, jun/1998.

ABREU, M. A. Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro. Espaço & Debates. v.37, p.34-46, 1994.

AFONSO, José Roberto e ARAUJO, Erika. A Capacidade de Gastos dos Municípios Brasileiros: Arrecadação Própria e Receita Disponível. Cadernos Adenauer, São Paulo, n.4. págs.35-53., abr/2000.

AIRES BARRETO. Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU. In “Curso de Direito Tributário”. Ed Saraiva. São Paulo, 2007.

ANJOS, Rafael Sanzio A. dos. Monitoramento do crescimento e vetores de expansão urbana de Brasília, In: PAVIANI, Aldo (org). Brasília 50 ANOS: da capital à metrópole. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010, pp. 369 a 396.

ARQUIVO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL – ArPDF. Ceilândia: resgate histórico. Brasília, Cadernos de Pesquisa – 10, p. 48.

BALEEIRO, Aliomar. Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar^{7ª} ed. ver. e compl. À luz da Constituição de 1988 até a EC n.º 10/96. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1997.

BARBOSA FERREIRA, Ignez Costa. O processo de urbanização e a produção do espaço metropolitano de Brasília. In: PAVIANI, Aldo (org.). Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010, pp. 43 a 56

BARBOSA, A. F. De “setor” para “economia informal”: aventuras e desventuras de um conceito. São. Paulo: USP, 2009.

BECKER, K. F. The Informal Sector. Estocolmo: SIDA, 2004.

Brito, P.. Análise e Viabilidade de Projetos de Investimento, São Paulo: Atlas 2003.

CACCIAMALI, M. C. Globalização e processo de informalidade. Revista Economia e Sociedade, São Paulo, v. 2000, p. 57-78, 2000.

CARDOSO, L. R. A. Construção habitacional por mutirão: caracterização, gerenciamento e custos. São Paulo, 1993. Dissertação (Mestrado), Escola Politécnica, Universidade de São Paulo.

CARNEIRO, F. G. Informalidade e Terceirização: duas tendências opostas? Revista de Economia Política, São Paulo, v. 14:4(56), p. 41-59, 1994.

CASTELLS, M. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, M.; PORTES, A. World Underneath: The origins, dynamics and effects of the Informal Economy. Londres: John Hopkins University Press, 1989.

CAVALCANTI, A. C. R. O papel do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Banco Mundial em influenciar a política urbana brasileira: o paradigma da economia de mercado e a questão metropolitana. Artigo apresentado no VIII Seminário Internacional da Rede Ibero-americana de Investigadores sobre Globalização e Território. Rio de Janeiro, 25-28 de maio de 2004.

COSTA, Lúcio. (1957). Relatório do Plano Piloto de Brasília. Brasília: GDF, 1991.

DA MATA, D.; LALL, S. V.; WANG, H. G. Favelas e dinâmica das cidades brasileiras Ensaio sobre economia regional e urbana, Brasília: Ipea, 2007.

DAVIS, M. Planeta favela. São Paulo: Boitempo, 2006.

DE SOUZA, F. A. M. O futuro dos assentamentos informais: lições a partir da legalização de terras urbanas disputadas em Recife. In: Edésio Fernandes; Márcio Valença. (Org.). Brasil Urbano. Rio de Janeiro, 2004, pp. 131-145.

- DENZIN, N. K., e LINCOLN, Y. S. (Eds.) Handbook of qualitative research. London, Sage, 1994.
- EISENHARDT, K. Building theories from case study research. Academy of Management Review, v.14, n.4, p.532-550, 1989.
- FILHO, A. P. Q. Sobre as origens da Favela. 2011. Mercator, Fortaleza, v. 10, n. 23, p. 33-48, Universidade Federal do Ceará, 2011.
- FUNDACAO JOAO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil 2000. Belo Horizonte, FJP, PNUD, 2001.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/Ministério das Cidades. Déficit habitacional no Brasil: Municípios selecionados e microrregiões geográficas- 2ª edição. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.
- GEHL, J., Cidades para Pessoas, 2ª edição, São Paulo: Perspectiva, 2013
- GIAMMUSSO, S. E. Orçamento e Custos na Construção Civil. 2ª. edição. revisada. São Paulo, 1991. Editora Pini.
- GODOY, C. D. Sol nascente: trecho 2: redesenho e requalificação urbana. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo) pela Universidade de Brasília. Brasília, 2013.
- GOODE, Willian J.; HATT, Paul K. (1972) Métodos em Pesquisa Social. 4a ed. São Paulo: Nacional.
- HARTLEY, J. F. Case studies in organizational research. In: CASSELL, C.; SYMON, G. Qualitative methods in organizational research: a practical guide. London, Sage, 1994.
- HEHL R.; ANGÉLIL M, Building Brazil, Ruby Press, 2011.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA Censo Demográfico 2000: agregado por setores censitários. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/wkOLx4>>. Acesso em março de 2016.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. A Problemática Do Dimensionamento Da Informalidade Na Economia Brasileira. Rio de Janieor: Ipea, 2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. A União, os municípios e o financiamento do desenvolvimento urbano no Brasil: os gastos federais com infraestrutura social e urbana entre 2004 e 2009. Brasília: Ipea, 2012. p. 177-201. v. 1

LEITE, C., Cidades Sustentáveis Cidades Inteligente, Desenvolvimento sustentável num Planeta Urbano, Porto Alegre: Bookman, 2012.

MASCARÓ, J. L.; MASCARÓ, L.; FREITAS, R. M. Infraestrutura da paisagem. Porto Alegre: Editora: +Quatro, 2008, 194 p.

MINISTÉRIO DAS CIDADES Guia para Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários, Brasília, 2010.

SANTOS, Glauber Eduardo de Oliveira. *Cálculo amostral*: calculadora on-line. Disponível em: <<http://www.calculoamostral.vai.la>>. Acesso em: Setembro de 2016.

SARAIVA, C. e MARQUES, E. A condição social dos habitantes de favelas São Paulo: Segregação, pobreza urbana e desigualdade social. São Paulo: Ed. Senac, 2005

SEVERO, Denise de Sousa. Planejamento Urbano do Distrito Federal: o Caso de Ceilândia. Brasília, 2014

SOTO, H. de, Economia Subterrânea Uma análise da Realidade Peruana, Rio de Janeiro: Globo, 1987

SOTO, H. de, O mistério do Capital Por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo, Rio de Janeiro: Record, 2001.

THE WORLD BANK, Planning, Connecting & Financing Cities—now Priorities for City leaders [www.worldbank.org], 2013

ULYSSEA, Gabriel Lopes de. Essay on informal sector. 2012. Tese (Doutorado) – University of Chicago, Chicago, 2012.

UNIÃO NACIONAL DA CONSTRUÇÃO, A construção do Desenvolvimento Sustentado A importância da construção na vida econômica e social do país, São Paulo: FGV, 2006

PEQUENO, R. Políticas Habitacionais, Favelização E Desigualdades Sócio-Espaciais Nas Cidades Brasileiras: Transformações E Tendências, 2008.

OSCIP TRATA BRASIL, OAB. Pesquisa Saneamento Básico em Áreas Irregulares – Relatório Brasil, 2016

ANEXO II - QUESTIONÁRIO APLICADO À CEILÂNDIA TRADICIONAL

Universidade de Brasília
Faculdade de Tecnologia
Departamento de Engenharia Civil e Ambiental



Questionário para Mapeamento de Atividades Econômicas e Perfil de Consumo da Cidade de
Ceilândia

1) Sexo: Masculino Feminino

2) Idade: _____ anos

3) Profissão: _____

4) Área de Atuação:

Comércio Indústria Serviços em Geral Construção Civil Outros

5) Situação Atual:

Desempregado Servidor Público

Empregado COM Carteira Assinada Dono do Próprio Negócio COM CNPJ

Empregado SEM Carteira Assinada Dono do Próprio Negócio SEM CNPJ

6) Cidade em que exerce a Atividade Profissional:

Sol Nascente Ceilândia Taguatinga Samambaia

Plano Piloto Guará Outros Não trabalha

7) Renda Atual:

Sem Renda

Até 1 Salário Mínimo Entre 1 e 3 Salários Mínimos

Entre 3 e 5 Salários Mínimos Mais que 5 salários mínimos

8) Recebe Benefício do Governo:

Não Sim – Qual _____

9) Perfil de Consumo - Quanto gasta, por mês, em média, com:

Alimentação: R\$ _____ Lazer: R\$ _____

Transporte: R\$ _____ Vestuário: R\$ _____

IPTU (se houver): R\$ _____

Aluguel (se houver): R\$ _____

Aplicação em Poupança (se houver): R\$ _____