

**Recursos públicos e espaços de qualidade: cenário possível para o
Grande ABC Paulista?**

Enio Moro Junior

Professor Doutor, Centro Universitário Belas Artes de São Paulo, Brasil

enio.moro@belasartes.br

ORCID iD 0000-0002-8743-8114

Recursos públicos e espaços de qualidade: cenário possível para o Grande ABC Paulista?**RESUMO**

Objetivo – Esta reflexão pretende demonstrar, especificamente a partir do Grande ABC Paulista, sub-região sudeste da Região Metropolitana de São Paulo, a baixa qualidade do investimento público em urbanismo, que se contrapõe à existência efetiva de recursos, necessidades prementes e entraves administrativos para a melhoria das ações públicas que priorizem os espaços urbanos;

Metodologia – A investigação desta temática realiza-se a partir da constatação sensível da baixa qualidade dos espaços públicos do Grande ABC Paulista, mesmo apresentando ótimos indicadores econômicos e sociais. Nesta senda, a estratégia de compreensão desta temática analisou os investimentos públicos municipais em urbanismo a partir dos orçamentos das cidades estudadas, repasses federais extraconstitucionais e produção de riquezas na região.

Originalidade / Relevância - O Grande ABC Paulista, sub-região da Região Metropolitana de São Paulo (RMSp), historicamente impulsionada pela expansão industrial do século XX, possui indicadores econômicos e sociais relativamente favoráveis às médias nacionais. Contudo, essa riqueza não se traduz em espaços públicos de qualidade urbanística e arquitetônica. O investimento público em urbanismo é fragmentado, de baixa qualidade e retorno.

Resultados – A região carece de uma agenda urbana de longo prazo, permanecendo estagnada em modelos dos anos 1960 que privilegiam o lote em detrimento da cidade. A captação de recursos federais, além das verbas constitucionalmente obrigatórias, é modesta e entravada por um sistema burocrático complexo elaborado pela Gerência Executiva de Governo (GIGOV) e a Caixa Econômica Federal, investindo-se muitos recursos em propostas de baixa qualidade e efetividade.

Contribuições teóricas/metodológicas – O pacto federativo brasileiro, em especial após a Constituição de 1988, ainda concentra o poder de decisão, sobre investimentos públicos estruturadores de território, no governo central. Este artigo questiona este modelo, apesar de discordar no protagonismo do poder local, sugerindo que precisamos discutir um novo modelo mais fluídico de investimentos entre o poder central e as estruturas regionais;

Contribuições sociais e ambientais – A revisão da matriz dos investimentos públicos em urbanismo, em seu mais nobre olhar, possibilita qualificar a discussão sobre ações em parceria entre os vários níveis de governo e, efetivamente, trazê-lo para um papel de protagonismo na produção de cidades com territórios mais equânimes e sustentáveis.

2

PALAVRAS-CHAVE: Urbanismo, Produção de Espaço, Gestão Urbana.

Government Investment and Quality Spaces: An opportunity for the Greater ABC Paulista?**ABSTRACT**

Objective – This reflection aims to demonstrate, specifically based on the Greater ABC Paulista region—a southeastern subregion of the São Paulo Metropolitan Area—the low quality of public investment in urbanism, which contrasts with the effective existence of resources, pressing needs, and administrative obstacles to improving public actions that prioritize urban spaces.

Methodology – The investigation of this topic is based on the perceptible observation of the low quality of public spaces in the Greater ABC Paulista, despite the region presenting excellent economic and social indicators. In this context, the strategy for understanding the issue involved analyzing municipal public investments in urbanism through the budgets of the cities studied, extraconstitutional federal transfers, and wealth production in the region.

Originality / Relevance – The Greater ABC Paulista, a subregion of the São Paulo Metropolitan Area (RMSp), historically driven by the industrial expansion of the 20th century, has economic and social indicators that are relatively favorable compared to national averages. However, this wealth is not translated into public spaces of urbanistic and architectural quality. Public investment in urbanism is fragmented, of low quality, and yields limited returns.

Results – The region lacks a long-term urban agenda and remains stagnant in models from the 1960s that prioritize individual plots over the city as a whole. The capture of federal resources, in addition to constitutionally mandatory

funds, is modest and hindered by a complex bureaucratic system developed by the Government Executive Management (GIGOV) and Caixa Econômica Federal, resulting in significant resources being invested in proposals of low quality and effectiveness.

Theoretical/Methodological Contributions – The Brazilian federal pact, particularly after the 1988 Constitution, continues to concentrate decision-making power over territory-structuring public investments in the central government. This article questions this model, while disagreeing with an exclusive emphasis on local government protagonism, and suggests the need to discuss a new, more fluid model of investment between central power and regional structures.

Social and Environmental Contributions – Revising the framework of public investment in urbanism, from its most comprehensive perspective, enables a more qualified discussion on joint actions among different levels of government and effectively brings urbanism to a leading role in the production of cities with more equitable and sustainable territories.

KEYWORDS: Urbanism; Space Production; Urban Management.

Inversiones públicas y espacios de calidad: ¿un escenario posible para el Gran ABC Paulista?

RESUMEN

Objetivo – Esta reflexión tiene como objetivo demostrar, específicamente a partir de la región del Gran ABC Paulista —subregión sudeste de la Región Metropolitana de São Paulo—, la baja calidad de la inversión pública en urbanismo, que contrasta con la existencia efectiva de recursos, necesidades apremiantes y obstáculos administrativos para la mejora de las acciones públicas que prioricen los espacios urbanos.

Metodología – La investigación de esta temática se basa en la observación perceptible de la baja calidad de los espacios públicos del Gran ABC Paulista, apesar de que la región presenta excelentes indicadores económicos y sociales. En este contexto, la estrategia de comprensión del tema analizó las inversiones públicas municipales en urbanismo a partir de los presupuestos de las ciudades estudiadas, las transferencias federales extraconstitucionales y la producción de riqueza en la región.

Originalidad / Relevancia – El Gran ABC Paulista, subregión de la Región Metropolitana de São Paulo (RMSP), históricamente impulsada por la expansión industrial del siglo XX, presenta indicadores económicos y sociales relativamente favorables en comparación con los promedios nacionales. Sin embargo, esta riqueza no se traduce en espacios públicos de calidad urbanística y arquitectónica. La inversión pública en urbanismo es fragmentada, de baja calidad y de escaso retorno.

Resultados – La región carece de una agenda urbana de largo plazo y permanece estancada en modelos de la década de 1960 que priorizan el lote individual en detrimento de la ciudad en su conjunto. La captación de recursos federales, además de los fondos constitucionalmente obligatorios, es modesta y se ve obstaculizada por un complejo sistema burocrático desarrollado por la Gerencia Ejecutiva de Gobierno (GIGOV) y la Caixa Econômica Federal, lo que resulta en la inversión de importantes recursos en propuestas de baja calidad y efectividad.

Contribuciones teóricas/metodológicas – El pacto federativo brasileño, especialmente después de la Constitución de 1988, continúa concentrando el poder de decisión sobre las inversiones públicas estructuradoras del territorio en el gobierno central. Este artículo cuestiona este modelo, sin dejar de discrepar del protagonismo exclusivo del poder local, y sugiere la necesidad de discutir un nuevo modelo más fluido de inversiones entre el poder central y las estructuras regionales.

Contribuciones sociales y ambientales – La revisión de la matriz de las inversiones públicas en urbanismo, desde una perspectiva más integral, permite cualificar la discusión sobre acciones conjuntas entre los distintos niveles de gobierno y, efectivamente, otorga al urbanismo un papel protagónico en la producción de ciudades con territorios más equitativos y sostenibles.

PALABRAS CLAVE: Urbanismo; Producción del Espacio; Gestión Urbana.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo se propõe a debater a produção do espaço urbano no Grande ABC Paulista, sub-região sudeste da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), composta pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

Historicamente, entre 1920 e 1980, o Grande ABC se estabeleceu como um polo industrial de destaque devido a excelentes vantagens locacionais, incluindo grandes áreas livres, proximidade com o mercado de São Paulo, ligação ferroviária com o Porto de Santos, energia elétrica abundante e mão-de-obra qualificada. Essas condições foram cruciais na produção de sua riqueza. A região concentra cerca de 2,8 milhões de habitantes com um PIB (Produto Interno Bruto) de pouco menos de 190 bilhões de reais, em dados de 2023, como veremos mais adiante, evidenciando seu papel significativo no cenário nacional.

Apesar dos indicadores econômicos e sociais razoáveis, o cerne da presente reflexão reside na contradição de que essa produção histórica de riqueza não se traduz em espaços públicos de qualidade urbanística e arquitetônica. A falta de priorização política para o enfrentamento da má qualidade dos espaços urbanos é evidente nas políticas públicas municipais de investimento.

Este artigo explora as deficiências no modelo de investimento urbano, em especial em ações estruturadoras do território, que se apresentam de modo fragmentado, nunca preventivo e sempre corretivo não priorizando soluções urbanísticas que gerem melhores espacialidades.

4

2 OBJETIVO

Investigar, especificamente a partir do Grande ABC Paulista, a fragilidade do investimento público que objetive melhorar a qualidade do espaço urbano, verificando percentualmente as relações entre orçamento municipal, investimento público em urbanismo e priorização da agenda de investimentos. Se há recursos, onde estão investidos? O poder público consegue dirigir-los para outro conjunto de obras e serviços que não seja simplesmente a zeladoria urbana ou a construção de obras ineficazes, como a canalização de rios, produção de reservatórios de retenção de águas pluviais ou novas avenidas? Esta é a agenda única?

3 METODOLOGIA

O método utilizado foi Action Research por meio da leitura do material disponível, discussão entre pares no CONJUSCS (Observatório de Políticas Públicas, Empreendedorismo, Inovação e Conjuntura da Universidade Municipal de São Caetano do Sul) e desafios enfrentados por este autor durante a Diretoria de Projetos Urbanos (Prefeitura Municipal de Santo André) e Secretário Municipal de Obras, Habitação e Urbanismo (Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul).

A investigação desta temática realiza-se a partir da constatação sensível da baixa qualidade dos espaços públicos do Grande ABC Paulista, mesmo apresentando ótimos

indicadores econômicos e sociais. Nesta senda, a estratégia de compreensão desta temática analisou os investimentos públicos municipais em urbanismo a partir dos orçamentos das cidades estudadas, repasses federais extraconstitucionais e produção de riquezas na região.

4 DESENVOLVIMENTO

4.1 Produção de riquezas, densidade e população no Grande ABC Paulista

A argumentação central do artigo baseia-se na análise crítica das políticas de produção do espaço no Grande ABC, dividida em eixos temáticos: a qualidade dos investimentos urbanos, os obstáculos burocráticos no uso de recursos federais, as falhas no enfrentamento do déficit habitacional e a escolha de modelos obsoletos de drenagem. Observemos esta tabela que mescla dados de área, população e produção de riquezas:

Tabela 1 – Dados Gerais: Grande ABC Paulista, Estado de São Paulo e Brasil

Municípios	Área (km ²)	População Estimada 2023	Densidade Demográfica	PIB 2023 (em R\$)
Diadema	30,73	403.579	13.133,06	21.787.401.005
Mauá	61,91	429.014	6.929,64	23.069.386.982
R. Pires	99,08	118.954	1.200,59	4.995.811.003
R. G. Serra	36,34	45.324	1.247,22	1.196.515.074
S. André	175,78	782.048	4.449,02	38.565.039.178
S.B. Campo	409,53	841.154	2.053,95	74.666.523.652
S.C. do Sul	15,33	172.693	11.265,04	23.511.651.140
Grande ABC	828,70	2.792.766	3.370,06	187.792.328.034
Estado de SP (2022)	248.209,00	44.411.238	178,93	3.444.814.033.000
Brasil (2022)	8.515.759,090	203.080.756	23,84	11.800.000.000.000

Elaboração própria do autor para o Observatório de Políticas Públicas, Empreendedorismo e Conjuntura da USCS – CONJUSCS. Fonte: Adaptado de IBGE (2025) e SEADE (s/a).

5

O processo de industrialização paulista foi determinante na formação do espaço regional do Grande ABC (Klink, 2001). Este cenário distinto na produção regional de riquezas não se traduz na qualificação urbanística de espaços públicos. Em uma primeira aproximação, podemos especular que este PIB regional de 2023, dividido pela população estimada desta mesma época, equivale a uma produção de riqueza por habitante de pouco menos de R\$ 70.000,00, número extremamente significativo em comparação aos cerca de R\$ 52.000,00 produzidos por habitante no Brasil.

Não há priorização política para o enfrentamento da péssima qualidade dos espaços públicos que temos no Grande ABC Paulista. As agendas públicas municipais não apresentam ações que busquem a implantação desses espaços, questão que é prioritária em outros países.

Essas ações seriam de investimentos claros, segundo Gehl (2013) em espaços pedestrializados, regiões centrais, ciclovias, novas praças e parques, calçamento padronizado, iluminação, fiação subterrânea, tecnologias sustentáveis, renaturalização de corpos d'água, conexões entre áreas fragmentadas ou ainda de acordo com Maricato (2000), o enfrentamento do déficit habitacional, saneamento, drenagem e manejo de resíduos.

Enfim, projetos mais abertos que procurem oxigenar áreas da cidade, diminuindo a segregação socioespacial, valorizando a permanência à passagem, como por exemplo, desapropriações, demolições de espaços deteriorados, habitação de interesse social com qualidade, implantação de Veículos Leves sobre Trilhos, implantação de sistemas inteligentes para mobilidade, compartilhamento de veículos e modais, espaços com sustentabilidade, entre outros.

4.2 Déficit Habitacional

A questão habitacional também é extremamente significativa, pois o Grande ABC Paulista apresenta déficit habitacional para famílias com renda de até de até três salários-mínimos. Estes dados foram consolidados em 2016 por pesquisa produzida pela Universidade Federal do Grande ABC a partir de demanda do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. Assim “[...] conclui-se que para a Região do Grande ABC o déficit quantitativo total equivale a 100.362 domicílios e o déficit qualitativo total a 129.714 domicílios” (Denaldi, 2016, p. 295).

6

O esclarecimento do conceito de déficit habitacional é observado nesta reflexão:

[...] divide-se em duas partes: a primeira é déficit por reposição do estoque de moradias, relacionado à precariedade as construções, incluindo os domicílios rústicos e uma parcela de domicílios existentes depreciados. A segunda é o déficit por incremento de estoque, ou seja, domicílios improvisados, coabitação e ônus excessivo com aluguel (renda familiar até três salários-mínimos, residentes em casa ou apartamento que despendem mais de 30% da renda com aluguel (Freitas; Baron; Gabriel, 2015, p. 134)

O enfrentamento desse déficit prioriza o modelo único de produção/venda de novas habitações, infelizmente com baixa resolutividade. Esta nota técnica contrapõe as políticas de aquisição da propriedade para o direito à moradia como alternativa para o atendimento dos municípios.

A compreensão do conceito de déficit habitacional é extremamente complexa, pois é uma questão multifacetada, incluindo relações que permeiam desde o nível de renda das famílias até o custo da moradia, qualidade do imóvel, tipos de família, áreas em situações de risco geológico/ambiental, legalização da propriedade, entre outros.

A partir do padrão consagrado de renda familiar até três salários-mínimos, adotaremos nossa conceituação sob dois aspectos: quantificação e qualificação. Como quantificação, a necessidade direta de construção de novas habitações. Já a qualificação, podemos entender como as adequações necessárias ao já existente, como reformas de imóveis inadequados ou ainda a regularização fundiária, entre outros.

Assim, com esse déficit habitacional do Grande ABC de cerca de 230 mil Unidades de Habitação (UH), seu enfrentamento não pode ser reduzido às políticas oficiais de provisão habitacional.

O modelo dominante dos poderes públicos para enfrentamento desta questão é completamente inapropriado e pouco eficiente, pois prioriza ações ligadas majoritariamente ao déficit quantitativo, ou seja, a produção e aquisição do imóvel. Esta alternativa necessita de grandes terrenos livres - cada vez mais escassos no Grande ABC Paulista -, projetos de baixa qualidade arquitetônica e urbanística e, o mais perverso, a transferência de um financiamento para uma população com faixa de renda que só consegue se integrar a partir de pesados subsídios.

No modelo mencionado, vemos as ações do Governo Federal, com significativa parte de recursos sendo investidos no programa “Minha Casa Minha Vida” (MCMV), ações complementares do Governo do Estado por meio das intervenções da Companhia de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Estado de São Paulo (CDHU) no programa “Casa Paulista” (que resumidamente auxilia o MCMV com parte dos recursos) e, ainda, as heroicas empresas municipais de Habitação.

O enfrentamento do déficit habitacional portanto não será atendido pela matriz atual de solução. A discussão deve prever uma agenda mais contemporânea que ultrapasse singela produção de novas unidades habitacionais, como por exemplo,

7

4.2.1 Locação Social e Subsídio para Complementação de Renda

O estabelecimento de um valor mensal destinado ou à locação de um imóvel ou ainda a auxiliar a complementação do valor não atingido pela renda familiar, possui um impacto significativamente menor no orçamento público que o financiamento de construção de novas unidades. Programas como esse auxiliaram dramaticamente na redução do déficit habitacional na Europa a partir dos anos 1960. Como exemplo, em Turim, Itália, a locação social é a principal política pública de enfrentamento ao déficit, com significativo sucesso.

4.2.2 Retrofit

Este termo anglicizado refere-se a uma profunda reforma em edifícios existentes, com o objetivo de adaptá-los para novas funções: por exemplo, um edifício de escritórios transformando-se em habitação. O procedimento é muito mais barato que a aquisição de um terreno e a construção de um edifício específico para habitação sendo acompanhado de uma

legislação edilícia específica. A política de retrofit pode ser focada em áreas centrais, economizando-se totalmente em fundações e estrutura e parcialmente em instalações e alvenarias. Os prédios que poderiam ser disponibilizados para esse fim seriam aqueles que não atendem ao preceito constitucional da “função social da propriedade”.

4.2.3 Aquisição de imóveis ociosos no mercado

Segundo dados do IBGE (2010), no município de São Paulo existem cerca de 7% de imóveis vazios. Se aplicarmos esse mesmo índice no Grande ABC, identificariam mais de 60 mil imóveis não ocupados que poderiam ser destinados aos programas de habitação. O Estatuto da Cidade instrumentaliza o município para ocupação dessas unidades, prática comum nos países em que há um mínimo de regulação do mercado de terras pelo poder público. No Brasil, se parte do orçamento dirigido à habitação prestar-se a essa ação, os resultados seriam muito mais expressos.

4.2.4 Contrapartidas para o mercado imobiliário

O modelo norte-americano de provisão habitacional prevê que qualquer empreendimento imobiliário deve definir um percentual de sua produção para a provisão habitacional dos programas públicos de habitação social. Este valor chega a cerca de 4% das dimensões totais a serem construídas e se localizam no mesmo edifício que será construído. Assim, edifícios de classe média com 40 unidades, por exemplo, disponibilizam duas unidades para o mercado de baixa renda. Este imóvel é do condomínio, mas sua destinação é para programas habitacionais.

4.2.5 Parceria Público-Privada (PPP) para locação social

A PPP é uma maneira conjunta entre o poder público e a iniciativa privada para consecução de objetivos comuns. Há todo um aparato legal que fornece o devido controle das operações e se revela como uma alternativa. Resumidamente, a iniciativa privada viabiliza o empreendimento e o poder público a ressarcir em longo prazo.

4.2.6 Novas formas de morar

Ainda somos vítimas do paradigma moderno de família e reproduzimos esse modelo. Os programas habitacionais não devem apresentar uma produção padronizada e sim aproximar-se das novas necessidades habitacionais: famílias que coabitam a mesma habitação, jovens em início de carreira, pessoas solitárias, novos arranjos familiares, entre outros.

4.2.7 Moradias Transitórias

Os modelos de provisão habitacional não preveem espaços transitórios com prazos definidos para uma população com renda familiar que não consegue pagar seu condomínio ou contas de consumo. Devemos pensar também em modelos alternativos, como casas em contêiner, trailers, hotel cápsula, pequenas moradias com até 18 m², entre outros.

4.2.8 Assistência técnica para habitação de interesse social

O enfrentamento do déficit quantitativo e qualitativo deve ocorrer com a participação das comunidades envolvidas e ser operado pelas escolas de arquitetura e engenharia e corporações profissionais, que poderiam auxiliar e viabilizar reformas, construções, regularizações, mutirões, utilização de tecnologias alternativas com o devido apoio técnico.

4.2.9 Novas tecnologias

O modelo ainda artesanal e demorado de construção é de baixa produtividade: blocos, argamassa, telha, caixilhos. É inadmissível um automóvel ser produzido em três minutos e uma casa demorar pelo menos seis meses. Portanto, o uso de novas tecnologias, como a impressão 3D para partes da habitação, estruturas metálicas para montagem de residências, madeiras artificiais ou materiais alternativos, precisam urgentemente entrar na agenda pública de enfrentamento do déficit.

Enfim, há alternativas claras para o enfrentamento do déficit habitacional e o modelo dominante já se revelou inoperante. A participação das comunidades envolvidas é fundamental para conhecermos as reais demandas sobre o público que deve ser atingido. A arquitetura com modelos prontos é um desserviço para uma sociedade dinâmica e que tem pressa por soluções cada vez mais particularizadas.

4.3 Arrecadação, empenho e valores investidos por município em ações urbanas

Observemos agora, como modelo de estudo a partir de dados de 2016, sobre o perfil da arrecadação municipal, despesas empenhadas, valor investido por município no Grande ABC Paulista:

Tabela 2 – Arrecadação, despesas empenhadas em urbanismo e valor investido por município em ações urbanas no Grande ABC Paulista em 2016, em R\$

Municípios	Arrecadação Municipal	Despesa Empenhada	Valor investido por município
Diadema	1.121.875.420,71	196.292.108,87	469,74
Mauá	879.322.082,69	220.949.577,05	478,24
Ribeirão Pires	261.405.932,57	65.994.590,40	541,61
Rio Grande da Serra	79.384.434,41	12.340.251,10	249,76
Santo André	2.341.118.765,31	418.301.269,00	584,84
São Bernardo do Campo	3.803.676.099,27	770.711.549,83	931,44
São Caetano do Sul	1.233.674.691,28	280.590.004,00	1.757,99
Total Grande ABC	9.720.457.426,24	1.965.179.350,25	-
Média Grande ABC	-	-	713,72

Elaboração própria do autor para o Observatório de Políticas Públicas, Empreendedorismo e Conjuntura da USCS – CONJUSCS. Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2018), com dados auditados de 2016.

Estes dados comprovam que o investimento público em urbanismo é, em média, cerca de 20% das arrecadações municipais, mas que isso não se traduz em retorno qualificado para a população, reduzindo-se o ideário urbanístico às obras fragmentadas e que não valorizam o espaço público, como piscinões (sendo que há outras soluções mais baratas e eficientes para os problemas da drenagem urbana), repavimentações e reformas, entre outros, comprovando-se que há falta de inovação generalizada no investimento público em urbanismo.

Por outro lado, o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), que é uma plataforma de gerenciamento do governo federal responsável por todo o ciclo de vida dos convênios e contratos de repasse da União, comprova que os recursos federais transferidos aos municípios (excetuando-se verbas de custeio, gastos constitucionais ou empréstimos) são muito modestos. Estes recursos podem ser pleiteados, em linhas gerais, de duas maneiras: por meio de programas dos Ministérios do Governo Federal ou ainda a partir de emendas parlamentares ao Orçamento Geral da União, conforme tabela:

Tabela 3 – Perfil de investimentos municipais no Grande ABC Paulista em ações urbanas com recursos federais, em 2018

Municípios	Recursos Federais	Investimentos em Pavimentação	Investimentos em Equipamentos Públicos
Diadema	R\$ 15.309.948,30	R\$ 2.662.609,51	R\$ 12.647.338,79
Mauá	R\$ 5.939.625,23	R\$ 4.709.387,14	R\$ 1.230.238,09
Ribeirão Pires	R\$ 29.035.326,15	R\$ 14.177.810,00	R\$ 14.857.516,15
Rio Grande da Serra	R\$ 3.671.044,72	R\$ 1.000.000,00	R\$ 2.671.044,72
Santo André	R\$ 2.055.314,94	R\$ 1.645.717,95	R\$ 409.596,99
São Bernardo do Campo	R\$ 12.785.134,53	R\$ 7.756.030,30	R\$ 5.029.104,23
São Caetano do Sul	R\$ 15.016.856,42	R\$ 4.218.471,98	R\$ 10.798.384,44
TOTAL	R\$ 83.813.250,29	R\$ 36.170.026,88	R\$ 47.643.223,41

Elaboração própria do autor para o Observatório de Políticas Públicas, Empreendedorismo e Conjuntura da USCS – CONJUSCS. Fonte: SICONV – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018.

Ao analisar especificamente este ano de 2018, identificamos que a região possui pequenos valores de investimentos federais em ações urbanas, ou seja, cerca de R\$ 80 milhões, que representa aproximados 1% das arrecadações municipais. Observa-se ainda a infeliz priorização em obras de pavimentação, comprovadamente a partir de especificações técnicas desatualizadas. Ou seja, é o mesmo asfalto do século passado e não há espaço para se trabalhar, por exemplo, com pavimentação ecológica ou ainda drenante, para minimizar o impacto das enchentes, que tanto castigam a nossa região. Certamente, pela qualidade defasada do produto, em poucos anos estas pavimentações serão refeitas realimentando um infeliz ciclo de investimento público.

Nesta mesma tabela 3, concentrarmos “Investimentos em Equipamentos Públicos” nas ações de obras em escolas, hospitais, unidades básicas de saúde, quadras esportivas e algumas praças. Todos os investimentos são pontuais, desconexos e desarticulados de um projeto urbano maior.

Assim, o investimento em ações de renovação urbana é nulo, com baixa criatividade e efetividade, condenando nossos municípios a uma mesmice. Constatase que não há priorização, propostas e vontade políticas para buscar recursos de maior impacto e perenidade, como, por exemplo, projetos urbanos que requalificam o espaço público.

A boa arquitetura comprova que espaços melhores repercutem positivamente em toda a sociedade. Os investimentos em espaços públicos de qualidade são extremamente baixos e diluídos em projetos que se distanciam das possibilidades de cidades mais agradáveis e com espaços democráticos. As administrações municipais reduzem a fundamental questão urbana de seus espaços às obras e serviços de baixo impacto e que constantemente precisam ser retomados.

O modelo de transferência de recursos, como também o perfil de investimentos, está muito distante de qualquer possibilidade de melhoria do espaço público. Apenas reitera, com medidas paliativas, a fragmentação que o poder público municipal possui para o investimento em ações urbanas que melhorariam, com certeza, as condições de vida na cidade de forma mais perene para todos seus habitantes.

Especificamente, pela nova dinâmica de contratação dos serviços públicos, o servidor é o responsável civil e criminalmente caso haja algum erro na contratação, pois “[...] os agentes públicos, nesse contexto, devem observar o normativo legal ao conduzir o processo licitatório, sendo passíveis de responsabilização por eventuais danos causados a terceiros, com direito de regresso nos casos de dolo ou culpa” (NAKATA, S. M. et al, 2025, p. 6).

Assim, além de possuir especificidades técnicas muito particulares, os projetos urbanos não possuem todos os seus itens contemplados nas tabelas referenciais de formatação de orçamentos para licitação gerando, portanto, mais uma preocupação para o agente público.

4.4 Investimentos federais extraconstitucionais

A matriz dos repasses federais extraconstitucionais também é muito restrita. O Grande ABC Paulista necessita de recursos federais para investimentos em habitação, espaços públicos de qualidade, veículos leves sobre trilhos, passeios públicos uniformes e acessíveis, fiação subterrânea, novas formas de mobilidade urbana, sustentabilidade, entre outros. A tabela 4 comprova esses baixos valores de origem federal investidos por município para investimentos urbanos:

Tabela 4: Investimentos Federais em Urbanismo por município no Grande ABC, 2017 e 2018

Municípios	População 2017	Recursos Federais Ativos 2018	Valor investido por município (R\$)
Diadema	417.869	R\$ 15.309.948,30	36,63
Mauá	462.005	R\$ 5.939.625,23	12,86
Ribeirão Pires	121.848	R\$ 29.035.326,15	238,29
Rio Grande da Serra	49.408	R\$ 3.671.044,72	74,30
Santo André	715.231	R\$ 2.055.314,94	2,87
São Bernardo do Campo	827.437	R\$ 12.785.134,53	15,45
São Caetano do Sul	159.608	R\$ 15.016.856,42	94,06
Total Grande ABC	2.753.406	R\$ 83.813.250,29	30,44

Elaboração própria do autor para o Observatório de Políticas Públicas, Empreendedorismo e Conjuntura da USCS – CONJUSCS. Fonte: adaptado IBGE e SICONV – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018.

12

A qualidade e a eficiência na aplicação dos recursos federais transferidos aos municípios do Grande ABC Paulista para investimentos em obras de urbanismo são modestas em relação às riquezas geradas e aos problemas urbanos existentes.

Esses recursos federais são reféns de um pífio protagonismo municipal nas ações de diagnóstico dos problemas urbanos, formatação de projetos e captação de recursos, cuja origem é, prioritariamente, do orçamento dos Ministérios ou ainda rubricas específicas do Orçamento Geral da União a partir de emendas parlamentares.

Com a aprovação da solicitação municipal de recursos para intervenções urbanas, assina-se o contrato de repasse entre o ente federal e a municipalidade, intermediado pela Caixa Econômica Federal, agente repassador do recurso.

Os passos posteriores se referem à contratação da obra, um martírio para as prefeituras em função dos obstáculos técnicos e administrativos sofisticados que poucos municípios no Brasil apresentam qualificação para seu enfrentamento: além da Lei de Licitações, seguem-se as regras do SICONV (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal), dos Ministérios de origem dos recursos, dos Tribunais de Contas e ainda do conjunto de Portarias Interministeriais emitidas pela Casa Civil do Governo Federal. Entraves dantescos para utilização de recursos que muitas vezes tiveram como fato gerador as receitas geradas no próprio município tomador.

Segundo Silva (2012, p. 19) “Ao automatizar as transferências voluntárias, o uso do SICONV confere mais transparência aos repasses públicos, uma vez que a sociedade pode acompanhar a execução dos contratos pela internet”. Por outro lado, o rito burocrático é extremamente sofisticado, criando a necessidade de municípios terem setores específicos para a gestão destes contratos de repasse. Assim, o principal entrave é o conjunto de procedimentos do agente repassador gerido por um setor técnico específico da Caixa Econômica Federal, chamado GIGOV (Gerência Executiva de Governo). A contratação da GIGOV é compulsória e seu valor é de 2% de cada contrato. Seu objetivo é realizar o monitoramento das etapas da obra e ainda autorizar a utilização do recurso.

Hoje, o relacionamento com a GIGOV e suas regras e normas é o maior entrave para a viabilização e andamento das obras urbanas com recursos de origem federal. Segue uma breve reflexão sobre os principais problemas encontrados e as propostas para destravar este perverso modelo:

4.4.1 Responsabilidade compartilhada nos processos licitatórios de obras

Após a assinatura do contrato de repasse, as prefeituras licitam as obras pleiteadas somente após análise e autorização da CEF/GIGOV. Caso se identifique alguma inconsistência posterior, fato extremamente comum, pois a legislação permite a licitação com Projeto Básico, e não com Projeto Executivo, que é bem mais detalhado, a CEF/GIGOV se exime de qualquer responsabilidade e transfere o ônus para a Prefeitura, obstaculizando a execução da obra.

Para solucionar esse problema recorrente, ou a CEF/GIGOV realiza a licitação e a contratação da empresa, afinal é remunerada para isso, ou se exime totalmente se restringindo à gestão financeira do repasse.

4.4.2 Repasse imediato dos recursos aprovados

Ainda após a assinatura do contrato de repasse, nem sempre os recursos são transferidos integralmente para os municípios em conta específica. Em muitos convênios, o

recurso só é repassado por etapas de obra, após a constatação de que o serviço foi realmente executado. Modelo interessante se não demorasse cerca de 120 dias entre a aprovação das Prefeituras, da CEF/GIGOV e da transferência efetiva do recurso.

Este prazo muito longo desestimula pequenas empresas e somente construtoras capitalizadas participam desse tipo de obra. Além disso, esse atraso pode significar uma possibilidade de reajuste contratual que somente as Prefeituras arcam com o valor.

A proposta para esse impasse é que o recurso seja transferido imediatamente para a municipalidade, afinal está previsto no Orçamento Geral da União e que os órgãos de comprovação e fiscalização tenham no máximo 21 dias para fazer seus relatórios e liberar os recursos. Qualquer inconsistência será ajustada na medição da etapa posterior da obra.

4.4.3 Empoderamento dos Tribunais de Contas

A CEF/GIGOV possui regras mais restritivas que o próprio órgão responsável pela lisura dos gastos públicos, os Tribunais de Contas. Para as obras com recursos federais, essa responsabilidade é do Tribunal de Contas da União; quando há composição de recursos com municípios e Estados, a responsabilidade também é do Tribunal de Contas do Estado.

Os critérios de análise são extremamente rígidos, incompatíveis com a organicidade das obras e ao baixo índice de industrialização da construção civil no Brasil. A CEF/GIGOV paralisa a obra em função de qualquer inconsistência identificada em sua execução até sua efetiva resolução. Este papel de fiscalização do investimento do recurso público não é da CEF/GIGOV e sim dos Tribunais de Contas.

Os custos dessa paralisação são arcados pela municipalidade, como, por exemplo, por meio de reajuste de contratos, taxas de mobilização da empreiteira, entre outros. Esta paralisação independe do grau de complexidade do problema.

A proposta para destravar essa etapa é a responsabilização das equipes da Prefeitura em até 10% de qualquer inconsistência identificada, que será sanada em até 90% da execução do contrato; ou seja, a obra não é paralisada por pequenos problemas.

4.4.4 Corresponabilidade da CEF/GIGOV com equipes técnicas municipais

Pela complexidade do atendimento técnico e administrativo da CEF/GIGOV, as Prefeituras não têm outra opção a não ser montarem equipes com dedicação exclusiva. Prefeituras maiores conseguem criar essas equipes, mas pequenos municípios possuem dificuldades para disponibilizar um técnico para atendimento do leviatã técnico-burocrático da CEF/GIGOV. Muitos desses municípios contratam gerenciadoras especializadas onerando ainda mais o processo.

Como sugestão, a CEF/GIGOV deve priorizar a gestão do recurso e, pelo valor compulsoriamente cobrado, auxiliar objetivamente na gestão técnica da obra.

4.4.5 - Protagonismo do município e não do gestor financeiro: revisão do papel da CEF/GIGOV.

A CEF possui exclusividade para ser agente repassador federal e infelizmente não possui equipe técnica em número compatível para o republicano atendimento de todos os municípios que cada vez mais pleiteiam recursos federais para suas ações de urbanismo.

Seu papel percorre desde as análises prévias da licitação até a conclusão da obra, tudo com pouca proatividade, priorizando tecnicidades em detrimento ao efetivo cumprimento dos prazos de obra.

Como sugestão, a CEF/GIGOV deve reduzir-se à gestora financeira do contrato, empoderando as municipalidades com auxílio de Entidades de Classe, Conselhos Municipais e Ministério Público, aproximando-se coerentemente do modelo proposto pelo Estatuto da Cidade.

Enfim, a operacionalização dessas alterações ofereceria agilidade maior no investimento público federal nos municípios e podem ser institucionalizados por meio de publicação de Portaria Interministerial de competência da Casa Civil do Governo Federal. Esta solução facilitaria a retomada de obras paradas e ofereceria nova condição de eficiência às obras já em andamento.

Como informações complementares, as regras de empréstimos internacionais para ações de urbanismo não são tão severas e, sucintamente, restringem-se à capacidade de pagamento dos municípios e não à uma gestão entravada, como a da CEF/GIGOV.

O modelo espanhol também é muito interessante. Os interessados (prefeituras, concessionárias de serviço público, investidores públicos e privados) se organizam por meio de uma entidade gestora com propósito específico, estruturam um fundo para as obras e pactuam prazos e padrões técnicos. Tudo com muita transparência e agilidade. Neste modelo, a instituição bancária repassadora dos recursos é somente uma partícipe e seu papel é meio e não fim. Não disputa o protagonismo com os municípios e não se sobrepõe ao interesse público.

5 CONCLUSÕES

15

O ilusório papel de protagonismo dos governos locais, em detrimento às ações de Estado, motiva discursos sedutores e populistas que reduzem o espaço público a um coadjuvante espaço residual. Questões mais amplas, como uma distribuição mais equânime de renda e terra, ainda são cenários mais distantes. A reforma fiscal federal que, entre outras questões, possibilitará em médio prazo a distribuição dos recursos em função do número de habitantes e não em função da produção das riquezas, poderá trazer um novo alento.

Enfim, as melhorias de qualidade dos espaços públicos ou coletivos, compreendidas como priorização de uma agenda urbana, é questão fundamental na gestão pública, pois em um país que possui cerca de 80% de seus moradores em áreas urbanas, a democratização do acesso à territórios mais equânimes não podem reduzir-se às ações de baixa qualificação corretiva e sim deve ser priorizada como proposição preventiva de produção mais equilibrada do espaço. Portanto, além da viabilização de projetos urbanos, a simples redução do investimento público de cidade à obras localizadas, sem prever a captação ou origem dos recursos, sua gestão ou

ainda propostas de prazo mais vigoroso para execução que rompam a lógica de calendários de curto prazo, podem comprometer a qualidade de vida nas cidades brasileiras.

6 REFERENCIAL

BITTENCOURT, T. A.; FARIA, J. R. V. Distribuição de investimentos públicos, infraestrutura urbana e desigualdade socioespacial em Curitiba. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 13, e20190300, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20190300>.

CHATTERJEE, S.; TURNOVSKY, S. J. Infrastructure and inequality. **European Economic Review**, v. 56, n. 8, p. 1730-1745, 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.eurocorev.2012.08.003>.

D'ANDREA, P. T. A persistente atualidade do padrão centro-periferia na metrópole paulistana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 27, e202529pt, 2025. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur>.

DENALDI, R. **Diagnóstico Habitacional Regional do Grande ABC**. Santo André: Consórcio Intermunicipal Grande ABC, 2016. Disponível em: <http://www.consorcioabc.sp.gov.br>. Acesso em: 24 nov. 2025.

DUPAS, G. **O mito do progresso ou progresso como ideologia**. São Paulo: UNESP, 2006.

FREITAS, V.; BARON, C. M. P.; GABRIEL, M. F. Simulação de habitação social em um vazio urbano central. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, v. 3, n. 14, 2015. DOI: 10.17271/231884723142015941. Disponível em: https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/gerenciamento_de_cidades/article/view/941. Acesso em: 4 jan. 2026.

GEHL, J. **Cidades para pessoas**. 2. ed. Tradução de Anita Di Marco. São Paulo: Perspectiva, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PIB dos municípios, população, área dos municípios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 7 dez. 2025.

KLINK, J. J. **A cidade-região: regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LENCIONI, S. Reestruturação imobiliária: uma análise dos processos de concentração e centralização do capital no setor imobiliário. **EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales**, v. 40, n. 120, p. 29-47, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612014000200002>.

MARICATO, E.; VAINER, C.; ARANTES, O. **A cidade do pensamento único: desmantelando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MORO, E. **A redenção inexistente nos planos urbanísticos municipais: o caso do Projeto Eixo Tamanduatehy**. São Paulo: Annablume, 2007.

NAKATA, S. M.; KNIESS, C. T.; NASCIMENTO, A. P. B. Obras públicas de habitação e os ODS da Agenda 2030: uma perspectiva sobre licitações no Estado de São Paulo. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, v. 13, n. 90, e2511, 2025. DOI: 10.17271/23188472139020256185. Disponível em: https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/gerenciamento_de_cidades/article/view/6185. Acesso em: 4 jan. 2026.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRAS DE DOMICÍLIOS (PNAD). **Série histórica: número de desocupados no Brasil.** Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 2025.

SANTOS, A. Q. **Wilson Cano: a questão regional e urbana no Brasil.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2021.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** Rio de Janeiro: Record, 2008.

SEADE – FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **Indicadores socioeconômicos da Região do Grande ABC.** São Paulo: SEADE. Disponível em: <https://www.seade.gov.br>. Acesso em: 30 nov. 2025.

SICONV – SISTEMA DE GESTÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE. **Portal dos Convênios do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.** Brasília, DF. Disponível em: <http://portal.convenios.gov.br>. Acesso em: 21 nov. 2025.

SILVA, F. J. P. **Inovações tecnológicas no serviço público brasileiro: o caso do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV).** 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/9881>.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Portal de Transparência Municipal.** São Paulo: TCE-SP. Disponível em: <http://transparencia.tce.sp.gov.br>. Acesso em: 21 nov. 2025.

VIANA, M. A. A articulação regional no Grande ABC. In: CRUZ, J. L. (org.). **Brasil, o desafio da diversidade: experiências de desenvolvimento regional.** Rio de Janeiro: SENAC, 2005.

VIEIRA, M. A.; ALMEIDA, P. J. **Desafios da gestão metropolitana no Grande ABC.** São Paulo: Editora UNESP, 2015.

DECLARAÇÃO DE CONTRIBUÇÃO

Eu, Enio Moro Junior, declaro para os devidos fins que este artigo é de autoria única, desenvolvido a partir de interesses convergentes entre minha atuação como docente e pesquisador no programa de Mestrado Profissional em Arquitetura, Urbanismo e Design do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo e como gestor público de prefeituras do Grande ABC, nas quais exerce a Diretoria de Projetos Urbanos da Prefeitura Municipal de Santo André e também Secretário Municipal de Obras e Habitação da Prefeitura Municipal de São Caetano Do Sul, além de diversas outras funções, que permaneço até os dias atuais, como a presidência do Conselho de Patrimônio de São Caetano do Sul e ainda como responsável acadêmico da elaboração do novo Plano Diretor de São Caetano do Sul.

Portanto, a ideia central desta reflexão partiu da necessidade de compreensão destes processos de decisão no poder público, inúmeras vezes sem profundidade teórica. Os dados são públicos, a partir de bibliografia teórica clássica sobre urbanismo, novos autores e bancos de dados abertos. Esta produção não contou com recursos públicos e este produto sintetiza um conjunto de entrevistas e notas técnicas produzidas para a imprensa local.

O programa de Mestrado Profissional da Belas Artes é coordenado pelo Prof. Dr. Marcelo Romero, ex-diretor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

18

DECLARAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE CONFLITOS DE INTERESSE

Eu, Enio Moro Junior, declaro que o manuscrito intitulado **Recursos públicos e espaços de qualidade: cenário possível para o Grande ABC Paulista?** encaminhado para avaliação de publicação:

1. **Vínculos Financeiros:** Não possui vínculos financeiros que possam influenciar os resultados ou interpretação do trabalho e foi resultado de produção científica deste ano de 2025, pelo programa de mestrado profissional em arquitetura, urbanismo e design do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo.
2. **Relações Profissionais:** Não possui relações profissionais que possam impactar na análise, interpretação ou apresentação dos resultados, mesmo com vínculo empregatício no Centro Universitário Belas Artes de São Paulo. Afirmo ainda que nenhuma relação profissional relevante ao conteúdo deste manuscrito foi estabelecida.
3. **Conflitos Pessoais:** Não possui conflitos de interesses pessoais relacionados ao conteúdo do manuscrito que possa influenciar a objetividade do estudo.