

# CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO URBANO

## Por que nossas cidades continuam tão precárias?

RAQUEL ROLNIK E JEROEN KLINK

### RESUMO

Não obstante os logros da política econômica — que incluem um aumento espetacular do gasto público no setor de desenvolvimento urbano — e as promessas da descentralização e do Estatuto das Cidades, as marcas de um modelo de desenvolvimento urbano excludente e predatório continuam presentes em várias dimensões do processo de urbanização no Brasil. Este ensaio busca discutir alguns dos obstáculos que têm incidido sobre a capacidade da rede urbana brasileira de responder ao desafio de ampliar o direito à moradia e à cidade para o conjunto de moradores.

**PALAVRAS-CHAVE:** *Crescimento econômico; desenvolvimento urbano; direito à moradia; direito à cidade.*

### ABSTRACT

Despite economic progresses — including a spectacular growth in public spending on urban development — and the promises of decentralization and the City Statute, the signs of an exclusionary and predatory urban development program are still visible in the process of urbanization in Brazil. This essay discusses some of the obstacles that precludes the Brazilian urban network of answering to the challenge to extend the right to decent living conditions to the poor and the right to the city to all.

**KEYWORDS:** *Economic growth; urban development; right to housing; right to the city.*

O Brasil tem vivido nos últimos anos um ciclo de crescimento econômico sólido. No período entre 1999 e 2009, o PIB cresceu a uma taxa anual de 3,27%, enquanto a população ocupada aumentou a uma taxa anual de 2,29%<sup>1</sup>. Além de significativo, este período foi marcado por uma mudança na condução da política econômica, que teve como uma das estratégias a expansão do mercado interno, incorporando parcelas maiores da população brasileira ao mercado, o que significou, particularmente a partir de 2005, que as variáveis mais relevantes para o crescimento passaram a ser o consumo interno e a formação bruta de capital fixo<sup>2</sup>. No âmbito das políticas socioeconômicas foram também implementados programas dirigidos à população mais miserável, com o objetivo de retirá-los do nível de subsistência precário em que se encontravam, mediante programas

[1] Fonte: IBGE: Contas Nacionais (para o PIB — 1999-2009) e PNAD (para a população ocupada — 1999-2009).

[2] Cf. Siqueira, Tagore V. de. “Competitividade sistêmica: desafios para o desenvolvimento econômico brasileiro”. *Revista do BNDS*, n° 31, jun., 2009, p. 141.

de transferência de renda (Bolsa Família) e um conjunto de políticas sociais destinadas a aumentar as oportunidades de empreendedorismo e desenvolvimento econômico<sup>3</sup>. Cabe também destacar a retomada do papel dos bancos e fundos públicos na provisão de crédito e na alavancagem dos investimentos públicos e privados, entre outros, por meio de programas como o PAC, Minha Casa, Minha Vida e o fomento a outros setores econômicos específicos (por exemplo, automóveis, construção naval etc.)<sup>4</sup>.

Do ponto de vista institucional, na década anterior, a partir de um intenso debate no seio da sociedade civil, nos partidos e entre governos acerca do papel dos cidadãos e suas organizações na gestão das cidades, foram anos de avanços no campo do direito à moradia e direito à cidade, com a incorporação à Constituição do país, em 1988, de um capítulo de política urbana estruturado em torno da noção de função social da cidade e da propriedade, do reconhecimento dos direitos de posse de milhões de moradores das favelas e periferias das cidades do país e da incorporação direta dos cidadãos aos processos decisórios sobre esta política<sup>5</sup>. Foi também no mesmo período que o processo de descentralização federativa, fortalecimento e autonomia dos poderes locais, propostos desde a Constituição de 1988, foram progressivamente implantados, processo limitado tanto pelos constrangimentos do ajuste macroeconômico como pela alta dose de continuidade política que o processo de redemocratização brasileira envolveu<sup>6</sup>.

Sinais e reflexos do crescimento econômico são visíveis em localidades, cidades e metrópoles brasileiras em várias regiões. A expansão e maior disponibilidade de subsídios públicos ao crédito para a produção habitacional, associada ao crescimento da economia, têm provocado um dos maiores ciclos de crescimento do setor imobiliário nas cidades já vividos no país<sup>7</sup>. As dinâmicas econômicas recentes têm desafiado as cidades a absorver esse crescimento, melhorando suas condições de urbanização de modo a sustentá-lo do ponto de vista territorial. Os desafios não são poucos, já que não se trata apenas de expandir a infraestrutura das cidades para absorver um crescimento futuro, uma vez que a base — financeira, política e de gestão — sobre a qual se constituiu o processo de urbanização consolidou um modelo marcado por disparidades socioespaciais, ineficiência e grande degradação ambiental<sup>8</sup>. Porém, apesar dos sucessos da política econômica — entre eles, um aumento espetacular do gasto público no setor de desenvolvimento urbano — e as promessas da descentralização e do Estatuto das Cidades, as marcas desse modelo continuam presentes em várias dimensões do processo de urbanização.

Este ensaio busca discutir alguns dos limites e obstáculos que têm incidido sobre a capacidade da rede urbana brasileira responder ao desafio de ampliar o direito à moradia e à cidade para o conjunto de mora-

[3] Cf. Almeida, Maria Hermínia Tavares de. "A política social no governo Lula". *Novos Estudos Cebrap* n° 70, 2004, pp. 7-17.

[4] Cf. Sant'Anna, André A., Borça Jr., Gilberto e Araújo, Pedro Q. "Mercado de crédito no Brasil: evolução recente e o papel do BNDES (2004-2008)". *Revista do BNDES*, n° 31, jun., 2009, pp. 43-8.

[5] Trata-se dos artigos 182 e 183 da Constituição, que constituem o capítulo de Política Urbana e de sua regulamentação, por intermédio da Lei federal 11257/01 — o Estatuto da Cidade. Cf. Rolnik, Raquel. "Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil". *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n° 11, 2010, pp. 31-50.

[6] Cf. Avritzer, L. "Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil". In: Boaventura, S. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Afrontamento, 2003; Alston, Lee e outros. "Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process. The case of Brazil". *Economic and Social Study Series*. São Paulo: Fipe/USP, 2005.

[7] Cf. Denaldi, Rosana e outros. "Nota técnica: infraestrutura e desenvolvimento urbano". Brasília, 2010, mimeo.

[8] Cf. Rolnik, op. cit.

[9] O relatório “O Estado das Cidades no Brasil: 2000-2008” foi fruto de uma proposição conjunta do Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal, Frente Nacional dos Prefeitos, BID, UN-HabitatLAC e Cities Alliance, que teve o Instituto Pólis como secretaria executiva e que mobilizou uma rede de especialistas e instituições envolvidas na pesquisa e na produção de dados sobre desenvolvimento urbano. Ver <www.relatoriodascidades.org.br>. Embora utilize a base de dados do Relatório, este artigo expressa exclusivamente a opinião de seus autores

[10] Cf. Krugman, Paul. *Development, geography and economic theory*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1996.

[11] Cf. Scott, Allen. *Regions and the world economy*. Nova York: Oxford University Press, 1998; Storper, Michael. *The regional world: territorial development in a global economy*. Nova York/Londres: The Guilford Press, 1997.

[12] Definido como incompleto por autores como Sampaio JR., Plínio. “O impasse da ‘formação nacional’”. In: Fiori, José Luis (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.

[13] Cf. Brandão, Carlos A. *A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais*. Campinas, tese de livre-docência, Unicamp, 2003.

[14] Cf. Furtado, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional, 1991; Moreira, Ruy. “Uma nova regionalização para pensar o Brasil?”. In: Limonad, Ester, Haesbaert, Rogério e Moreira, Ruy (orgs.). *Brasil, século XXI. Por uma nova regionalização? Agentes, processos e escalas*. São Paulo: Max Limonad, 2004, pp. 123-35.

dores e propiciar um suporte adequado e sustentável para a expansão da produção e do consumo nas cidades. Tendo como base os resultados preliminares do relatório das cidades no Brasil (1990-2008)<sup>9</sup>, o artigo procura apontar relações entre a dinâmica econômica recente e as condições de urbanização das cidades, levando em consideração o modelo atual de financiamento e gestão do desenvolvimento urbano no país.

## **ECONOMIA E DINÂMICA TERRITORIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: MUDANÇAS E CONTINUIDADES**

Foge do escopo deste artigo retomar, no plano teórico, a análise dos entrelaçamentos entre o crescimento e dinamismo econômico e a produção e reprodução do espaço urbano e regional. O papel das cidades e regiões no processo de reestruturação produtivo-territorial e de globalização tem sido tema, desde os anos de 1990, de uma literatura crescente, que recebeu contribuições de vertentes como a chamada nova ortodoxia econômica espacial<sup>10</sup> e o “urbanismo industrial”<sup>11</sup>. No cenário brasileiro, a retomada do debate teórico sobre as relações entre economia e território representa desafio ainda maior à luz das disparidades socioespaciais, da diversidade, do tamanho do espaço nacional e das características históricas do modelo de desenvolvimento brasileiro<sup>12</sup>, exigindo um esforço intelectual para atualizar as contribuições da economia política em relação à configuração do espaço brasileiro, a fim de gerar uma compreensão contemporânea daquilo que Brandão denominou *os espaços do subdesenvolvimento*<sup>13</sup>.

O escopo aqui será, portanto, mais modesto. Apresentamos alguns dados empíricos recentes sobre a dinâmica econômica nas cidades brasileiras e, a partir disso, geramos algumas hipóteses que precisam ser exploradas em pesquisas posteriores. Argumentamos que algumas dessas hipóteses são instigantes e possibilitam um diálogo com a literatura brasileira mais crítica, na qual se problematiza as relações entre a economia e a trajetória das cidades e regiões em geral, e as mudanças e continuidades no padrão de desenvolvimento regional e urbano em particular. Isto é, ao longo do processo histórico de reestruturação socioprodutiva e territorial que acompanhou os vários ciclos econômicos do país, permanecem diversos desafios estruturais, principalmente os relacionados com as disparidades socioespaciais que marcam o território brasileiro na escala macrorregional e urbana.

### **A ESCALA MACRO REGIONAL**

São bem conhecidas as diversas transformações que ocorreram ao longo dos ciclos econômicos<sup>14</sup>, mostrando, por exemplo, as moldagens da dinâmica macroespacial e da economia durante

as várias etapas da história brasileira. Assim, a economia colonial agroexportadora, que se estruturou por meio das cidades-regiões de arquipélagos-autarquias, umbilicalmente conectadas à matriz europeia<sup>15</sup>, evoluiu, a partir da industrialização dos anos de 1930, para um espaço nacional. Conforme Oliveira<sup>16</sup> descreveu, no período pós-1950 este processo desencadeou a transformação de uma configuração macroespacial de “economias regionais nacionalmente localizadas” para “uma economia nacional regionalmente localizada”, crescentemente sob o comando hierárquico de São Paulo. Os laços de complementaridade produtiva e de especialização inter-regional evoluíram de acordo com um padrão no qual São Paulo exportava bens de maior valor agregado e importava produtos intermediários e primários do território brasileiro<sup>17</sup>. A fase marcou a consolidação de uma rede urbana mais densa, com efeitos de encadeamento inter-regionais de maior amplitude. O período pós-1970 apresentou uma desconcentração macroespacial da indústria para fora da região e do Estado de São Paulo, tanto impulsionada pelas chamadas deseconomias de aglomeração, como pelas políticas regionais explícitas do regime militar<sup>18</sup>. No pós-1990, inspirado pelo cenário de reestruturação produtivo-territorial e de abertura econômica sem políticas tecnológicas e industriais compensatórias, um conjunto de autores<sup>19</sup> levantou um debate em torno da tese da fragmentação do espaço nacional. Na visão dos defensores da tese, algumas regiões dinâmicas (principalmente as localizadas no Sudeste, Sul e, parcialmente, no Centro-Oeste) estariam diretamente conectadas à economia internacional, enquanto os antigos laços de complementaridade produtiva entre as regiões brasileiras, que foram consolidadas durante o nacional-desenvolvimentismo, se desmanchariam rapidamente. Os estudos recentes sobre o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) argumentam que as políticas federais apenas reforçam esta tendência à fragmentação do território nacional por meio da consolidação de arranjos produtivos e polos exportadores especializados em segmentos como a mineração, a siderurgia e o *agro-business*<sup>20</sup>.

Ao mesmo tempo, encontramos continuidades na configuração macroespacial do território brasileiro. Por exemplo, os estudos mais recentes do IBGE<sup>21</sup> e do Ministério do Planejamento<sup>22</sup> sobre as chamadas centralidades urbano-regionais, definidas em termos de um modelo de lugares centrais à la *Christaller* ampliado — que leva em consideração a capacidade de polarização econômica, e a presença de infraestrutura urbana, redes de telecomunicação e sedes governamentais — apontam para um quadro de continuidade de polarização a partir do Sudeste e do Sul, que apenas gradualmente transborda para algumas novas centralidades em territórios específicos do Centro-Oeste.

[15] Cf. Prado Jr., Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

[16] Oliveira. “Mudança na divisão inter-regional do trabalho no Brasil”. In: *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

[17] Cf. Cano, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1995*. Campinas: Editora da Unicamp, 1998.

[18] Idem.

[19] Cf. Araújo. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2000; Pacheco, Carlos Américo. *Fragmentação da nação*. Campinas: Editora da Unicamp, 1998; Fernandes, Ana Cristina e Negreiros, Rovenna. “Economic developmentalism and change within the Brazilian urban system”. *Geoforum*, nº 32, fev. 2001, pp 422-33.

[20] Cf. Leitão, Karina O. *A dimensão territorial do Programa de Aceleração de Crescimento*. São Paulo: tese de doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, 2009.

[21] Cf. *Regiões de influência das cidades*. Rio de Janeiro: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão/IBGE, 2007.

[22] Cf. *Estudo da dimensão territorial para o planejamento*. Vol. 3: *Regiões de referência*. Brasília: Ministério de Planejamento, 2008.

[23] Para uma metodologia semelhante, ver o diagnóstico que norteou o plano nacional para o desenvolvimento regional (Araújo, Tânia Baccalar de e Galvão, Carlos G. "Política nacional de desenvolvimento regional: uma proposta para discussão". In: Limonad, Haesbaert, e Moreira (orgs.), op. cit.).

[24] Neste Relatório, quando mencionamos municípios com PIB *per capita* ou dinamismo econômico "(muito) alto", referimo-nos à agregação dos municípios nos extratos "alto" e "muito alto". Da mesma forma, quando usamos o termo "(muito) baixo", referimo-nos à agregação dos extratos "baixo" e "muito baixo". Crescimento expressivo significa crescimento acima ou muito acima da média brasileira (ou seja, são os municípios com um crescimento alto ou muito alto).

Os dados levantados no âmbito do relatório "O Estado das Cidades no Brasil" para o período de 2002 a 2006 parecem confirmar este padrão. Classificamos os municípios brasileiros em relação a PIB *per capita* e dinamismo do PIB *per capita*<sup>23</sup>. Para as duas variáveis, definimos cinco extratos: muito baixo, baixo, médio, alto e muito alto. Analisamos o comportamento de municípios que fogem das situações médias, em quatro categorias de cidades: municípios com nível do PIB *per capita* abaixo e com dinamismo econômico muito acima da média brasileira (Mapa 1); municípios com nível do PIB *per capita* e dinamismo muito acima da média brasileira (Mapa 2); municípios com nível do PIB *per capita* abaixo da média brasileira, sem crescimento expressivo (Mapa 3); e municípios com um nível do PIB *per capita* muito acima da média brasileira, e sem crescimento expressivo (Mapa 4)<sup>24</sup>. As cidades com um PIB *per capita* muito acima da média brasileira concentram-se na maior parte no Sudeste, Centro-Oeste e Sul. Já as cidades com um nível do PIB *per capita* abaixo da média brasileira concentram-se principalmente na Amazônia e na região semiárida nordestina.

**MAPA 1**

Cidades com PIB *per capita* (muito) baixo e dinamismo muito alto



Fonte: IBGE, Censo 2000 e PIB Municipal. Elaboração própria.

**MAPA 2**

Cidades com PIB *per capita* muito alto e dinamismo muito alto



Fonte: IBGE, Censo 2000 e PIB Municipal. Elaboração própria.

**MAPA 3**

Cidades com um PIB *per capita* (muito) baixo, e com médio ou (muito) baixo dinamismo



Fonte: IBGE, Censo 2000 e PIB Municipal 2002-2006. Elaboração própria.

**MAPA 4**

Cidades com PIB *per capita* muito alto, e com taxas médias ou muito baixas de dinamismo



Fonte: IBGE, Censo 2000 e PIB Municipal. Elaboração própria.

A leitura mais detalhada da dinâmica macrorregional de algumas cadeias produtivas específicas, dando ênfase na classificação dos segmentos industriais (entre bens de consumo duráveis, não duráveis e bens intermediários) e os chamados serviços produtivos, isto é, aqueles que puxam a dinâmica das economias locais, também aponta um quadro de polarização a partir do Sudeste, do Sul e de uma parcela do Centro-Oeste. Os chamados setores dinâmicos (ou básicos) exportam a sua produção (para outras cidades do país ou para o exterior). Tipicamente, são setores como os serviços de apoio à produção (serviços financeiros e logísticos, serviços de consultoria etc.) ou os bens de consumo duráveis (máquinas e equipamentos, material de transporte etc.). Os chamados setores não dinâmicos (ou não básicos), como os setores de alimentação, bebidas, serviços pessoais, não exportam, mas apenas fornecem ao mercado da própria cidade. Foram adotados aqui dois indicadores gerais: (1) índices de *especialização* em termos do número de estabelecimentos<sup>25</sup>; (2) índices de *concentração* em termos do número de estabelecimentos<sup>26</sup>. Esses índices foram medidos segundo uma chave que classificou o grau de especialização e concentração dos estabelecimentos de acordo com a característica das cidades, utilizando tercís que definiram os níveis de concentração como alto, médio ou baixo. Os mapas mostram que os segmentos dinâmicos (os bens de consumo duráveis e os serviços produtivos) continuam concentrados em um número muito pequeno de cidades do Sul e do Sudeste (Mapas 4 e 6). As cidades especializadas e concentradas no segmento de bens intermediários localizam-se principalmente na Amazônia, Centro-Norte e Centro-Oeste. Trata-se de cidades com vocação de fornecimento de matéria prima e/ou insumos para a produção final (mineração, produtos químicos, papel, celulose, petróleo etc.). Já as cidades especializadas e concentradas nos bens de consumo não duráveis (bebidas, alimentação, serviços pessoais etc., ou seja, os serviços que não são exportados) seguem a dinâmica populacional, ou seja, instalam-se nos grandes centros urbanos mais próximo das regiões litorâneas (Mapa 5).

[25] No que se refere ao padrão de especialização utilizamos o quociente locacional. O quociente locacional no setor x na cidade y expressa a participação do setor x na economia da cidade y, e de um lado, em relação à participação do mesmo setor x numa economia de referência, como, por exemplo, a economia brasileira. Definimos a existência de especialização em determinado setor nas cidades que têm um quociente locacional maior que: (a) bens de consumo duráveis e bens intermediários: 4; (b) serviços de produção e bens de consumo não duráveis: 1,5. Utilizamos como fonte principal os dados da pesquisa Rais-Caged para o período 2006.

[26] Complementamos o quociente locacional de especialização com um índice que mede a concentração em termos de determinada variável (por exemplo, o número de estabelecimentos) como a participação do setor x na cidade y e no total do setor x na economia de referência maior (por exemplo, a economia brasileira).

**MAPA 5**  
Municípios com Concentração e Especialização no Segmento de Bens de Consumo Duráveis



**MAPA 6**  
Municípios com Concentração e Especialização no Segmento de Bens Não Duráveis



**MAPA 7**  
Municípios com Concentração e Especialização no Segmento de Serviços Produtivos



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados RAIS-CAGED.

[27] Cf. Diniz, Campolina C. “Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização”. *Revista Nova Economia*, nº 3, set. 1993, pp. 52-6.

Essa configuração macroespacial das cadeias produtivas reforça hipóteses já conhecidas que se referem aos limites da desconcentração espacial e à chamada “desconcentração concentrada” do dinamismo econômico brasileiro<sup>27</sup>. Os dados apontam também que, mais do que o porte populacional ou a situação na hierarquia da rede urbana, a variável que mais incide sobre o dinamismo econômico e as condições de desenvolvimento urbano do município é a própria localização no território. Tanto em 1991 como em 2000, as melhores *performances* estão claramente concentradas no Sudeste e no Sul, e nos municípios do Centro-Oeste mais próximos ao Sudeste (Sul de Minas, Triângulo Mineiro e Sul de Goiás).

#### RETRATO DA PRECARIIDADE: A INFRAESTRUTURA DOS DOMICÍLIOS

[28] A metodologia de construção do indicador de adequação dos domicílios foi desenvolvida originalmente em 1996 a partir de dados pesquisados na Pesquisa Regional por Amostra de Domicílios, coordenada pela professora Neide Patarra e depois aperfeiçoada para os dados do Censo Demográfico de 1991 e 2000 por Aurílio Caiado, com o apoio do Nepo-Unicamp. A metodologia foi posteriormente readequada para a pesquisa Regulação Urbanística e Solo Urbano para Habitação de Interesse Social sob coordenação de Raquel Rolnik, com apoio da Fapesp e do Lincoln Institute of Land Policy, em 2009, para o Estado de São Paulo. Durante a elaboração do Relatório das Cidades, esta foi novamente revista em oficinas com a rede de especialistas mobilizada pelo projeto Relatório e os dados reprocessados pela equipe técnica do Nepo.

[29] Estes indicadores foram selecionados por estarem disponíveis nos Censos de 1991 e 2000, permitindo comparações, e por serem os únicos indicadores de infraestrutura urbana disponíveis para a totalidade dos municípios brasileiros com replicabilidade a cada dez anos e grande confiabilidade.

Para a análise das condições de urbanização do país, construímos um indicador suprasetorial replicável no tempo e disponível para todos os municípios brasileiros, que pode ser lido como uma *proxy* das condições de urbanidade neles presente<sup>28</sup>. Sinteticamente, a metodologia proposta procura dimensionar qual é o percentual dos domicílios do município, em suas áreas urbanas e rurais, onde existe infraestrutura básica, incluindo abastecimento de água, afastamento do esgoto e lixo e presença de banheiro, existência de luz elétrica e localização e densidade do domicílio<sup>29</sup>. Partindo-se do pressuposto de que uma política de desenvolvimento urbano tem, entre outros, o objetivo de garantir condição de urbanização totalmente adequada para cada um dos domicílios brasileiros, consideramos como “adequado”, de acordo com os dados disponíveis, o domicílio que não apresentasse qualquer inadequação. Os critérios e indicadores selecionados são apresentados na Tabela 1.

Após o processamento dos dados censitários, foram elaborados mapas e análises quantitativas e comparativas sobre a adequação dos domicílios nos municípios, analisando também separadamente os domicílios urbanos e rurais de cada um. Também foram feitas projeções das variáveis, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD-IBGE) para 2006 e 2008, para subsidiar a construção de hipóteses sobre as mudanças ocorridas na década de 2000, antecipando-se aos resultados do censo 2010.

A leitura dos mapas e tabelas em 1991 revelou um país cujas cidades apresentavam baixas condições de urbanidade, menos de 23% de domicílios totalmente adequados e cerca de metade dos municípios com 0% de domicílios totalmente adequados. Embora indicasse avanços, o retrato das condições de urbanização em 2000 ainda permanecia preocupante. Apenas 33% dos domicílios do Brasil eram totalmente adequados, 30,5 milhões de domicílios tinham alguma inadequação e nenhum município apresentava 100% de seus domi-

**TABELA I**

Critérios para classificação do domicílio como "adequado" conforme variáveis do Censo IBGE

	Variável	Característica
Urbano	abastecimento de água (água)	rede geral canalizada em pelo menos um cômodo
	iluminação elétrica (luz)	possui
	instalação sanitária (esgoto)	rede geral
	lixo (lixo)	coletado por serviço de limpeza diretamente
	número de banheiros (banheiro)	maior que o
	espécie de domicílio (espécie)	particular permanente
	localização do domicílio (localização)	localizado fora de aglomerado subnormal
	densidade de moradores por cômodo (densidade)	menor ou igual a 2
Rural	abastecimento de água	rede geral canalizada em pelo menos um cômodo poço ou nascente com canalização interna
	iluminação elétrica	possui
	instalação sanitária	rede geral fossa séptica
	lixo (lixo)	coletado por serviço de limpeza direta ou indiretamente queimado
	número de banheiros	maior que o
	espécie de domicílio	particular permanente
	localização do domicílio	localizado fora de aglomerado subnormal
	densidade de moradores por cômodo	menor ou igual a 2

Fonte: Elaboração própria a partir das variáveis do Censo IBGE 1991 e 2000. Entre parênteses estão os termos que serão utilizados neste texto.

cílios plenamente adequados. O município com melhores condições apresentava 87,2% de domicílios totalmente adequados. A projeção de 2008 parece indicar avanços em ritmo apenas ligeiramente mais intenso: a porcentagem de domicílios adequados cresce 10,26 pontos percentuais entre 91 e 2000 e 12,63 pontos no período subsequente.

Mais do que o porte populacional ou a posição na rede urbana<sup>30</sup>, a variável que mais parece incidir sobre a condição de desenvolvimento urbano dos municípios é a localização no território nacional. Tanto nos dados de 1991 como nos de 2000, os melhores percentuais de adequação estão concentrados em São Paulo, Rio de Janeiro, sul de Minas Gerais, Triângulo Mineiro e sul de Goiás. Em seguida, na região Sul e em alguns pontos da franja atlântica do nordeste do país. Nesta região a média de adequação dos municípios é quase duas vezes maior do que a média brasileira. Se retirarmos os municípios deste grupo, a média de domicílios adequados em 2000 cai de 33% para 19%.

[30] Adotamos a Regic, do IBGE, já citada, para localizar o município na rede urbana.



**TABELA 2**

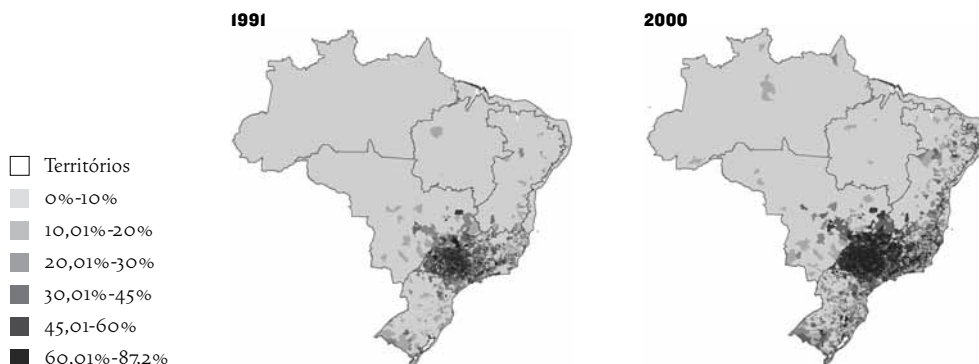
Condições de adequação dos domicílios no Brasil — 1991/2000

Síntese dos dados	1991	2000	Projeção 2008
Total de domicílios	35.435.416	45.506.983	56.093.610
Total de domicílios adequados	8.058.718	15.015.826	25.601.027
Porcentagem total de domicílios adequados	22,74%	33,00%	45,63%
Total de municípios com 0% de domicílios adequados	2362	913	s/informação
% de municípios com 0% de domicílios adequados	52,61%	16,58%	s/informação
Máxima % de domicílios adequados em um município	72,00%	87,20%	93%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo IBGE 1991 e 2000 e projeção especial do censo demográfico IBGE 2000 e a PNAD IBGE 2008.

**MAPAS 7 E 8**

Porcentagem de Domicílios Adequados — 1991 e 2000



Fonte: Elaboração própria a partir de tabulação especial dos microdados dos censos demográficos IBGE 1991 e 2000.

Na comparação dos dados de 1991/2000/2008 entre as regiões, observa-se variações positivas em todas as regiões. No entanto, as maiores variações percentuais ocorreram nas regiões onde já havia melhores condições em 1991. Embora esse quadro indique que na Amazônia, no Nordeste e no Centro Oeste os percentuais de domicílios adequados tenham mais que dobrado no período, os maiores avanços em pontos percentuais ainda se dão nos municípios inseridos em regiões que já são as mais bem estruturadas. Por outro lado, vem ocorrendo um espraiamento das melhores condições, conforme mostram os Mapas 9, 10, 11 e 12.

Os municípios que em 1991 possuíam alta porcentagem de domicílios com apenas uma inadequação constituíram a região que em 2000 tinha melhores condições de urbanização (Mapa 11), sendo que os dados de 2000 mostram o espraiamento de municípios nessa mesma situação rumo ao Sul e Centro-Oeste, sugerindo uma provável continuidade desse processo na década seguinte (Mapa 12).

**TABELA 3**

Média percentual de adequação domiciliar municipal por Território – 1991 e 2000 e 2008

Ano	Amazônia	Semi-Árido Nordestino	Litoral Norte/ Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Centro-Norte
1991	1,2%	3,3%	8,5%	40,4%	12,6%	19,9%	0,7%
2000	7,0%	12,9%	18,2%	51,6%	26,2%	27,3%	2,0%
Projeção 2008	13,0%	22,5%	27,9%	65,1%	49,6%	34,6%	7,6%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo IBGE 1991 e 2000 e projeção especial do censo demográfico IBGE 2000 e a PNAD IBGE 2008.

**MAPAS 9 E 10**

Municípios com mais de 30% de Domicílios Adequados

**1991****2000**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos censos demográficos IBGE 1991 e 2000.

**MAPAS 11 E 12**

Municípios com mais de 45% de seus Domicílios com Apenas uma Inadequação

**1991****2000**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos censos demográficos IBGE 1991 e 2000.

A observação mais atenta desses indicadores revela, no entanto, que a precariedade também está presente na região Sudeste, que tinha apenas metade de seus domicílios totalmente adequados em 2000 e 65% na projeção de 2008. Considerando que nesta região se encontram a maior parte das cidades mais populosas, e 42,2% dos domicílios do país, isto nos dá a dimensão do peso do contingente de domicílios sem urbanidade no seio da região mais próspera e estruturada do país. A desigualdade socioespacial tem uma clara expressão regional, mas tem também uma dimensão intra-urbana persistente no modelo de desenvolvimento urbano do país.

#### A ESCALA INTRA-URBANA

A literatura sobre a produção capitalista das cidades em geral, e sobre a relação entre o mercado e o urbano no caso brasileiro em particular, é vasta e foge ao escopo deste trabalho recuperá-la. O modelo de exclusão territorial, analisado pioneiramente por Kowarick<sup>31</sup>, aponta para um urbano dividido entre a inserção nos circuitos avançados e globalizados de mercado para poucos e a negação do direito à cidade para a maior parte dos moradores urbanos<sup>32</sup>.

Para os nossos objetivos, cabe destacar um eixo central desse debate: o dinamismo dos circuitos econômicos não produziu cidades com urbanidade<sup>33</sup>. É desnecessário dizer que o fenômeno não é novo; já Oliveira<sup>34</sup>, na sua crítica à razão dualista cepalina, de um segmento atrasado que estaria dificultando o avanço do moderno, ressaltava que nas cidades brasileiras encontramos um imbricamento do arcaico e do moderno. Em sua visão, o padrão de industrialização e urbanização no período que se estende do pós-guerra até o milagre brasileiro produzia cidades nas quais o nível do salário real do trabalhador não acompanhava o ritmo do crescimento econômico<sup>35</sup>. Isso significa que a relação salarial não garantia nem sequer os custos de reprodução da força de trabalho urbana em meio à pujança econômica:

*A produção ilegal das moradias e o urbanismo segregador são produtos deste descompasso e das características do mercado imobiliário e fundiário nas cidades — sobre cujos agentes não pesa nenhum constrangimento antiespeculativo — e das características dos investimentos públicos, que favorecem o mercado concentrado e restrito*<sup>36</sup>.

Considerando este pano de fundo conceitual, examinamos dados exploratórios sobre a evolução da massa salarial por empregado e o crescimento do PIB *per capita* no período de 2002 a 2006. Os Gráficos 1 e 2 mostram a evolução do quociente das duas variáveis<sup>37</sup>. Nas cidades que apresentam um dinamismo muito acima da média brasileira em

[31] Cf. Kowarick, L. F. F. “Viver em risco: sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano”. *Novos Estudos Cebrap*, n° 63, 2002, pp. 103-41.

[32] Cf. Santos, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo, Hucitec, 1993; Rolnik. “Exclusão territorial e violência”. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 13, n° 4, 1999, pp. 100-11.

[33] São, na terminologia de Milton Santos e Maria Silveira, as cidades corporativas, nas quais ocorreu uma privatização do território (cf. Santos e Silveira. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2006).

[34] Cf. Oliveira, F. de. *Crítica à razão dualista. O Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

[35] Vale lembrar que o autor também destacou o papel ambivalente do salário mínimo, que, como uma espécie de âncora geral na economia, acabou nivelando para baixo os salários entre categorias (cf. Oliveira, op. cit., pp. 35-39).

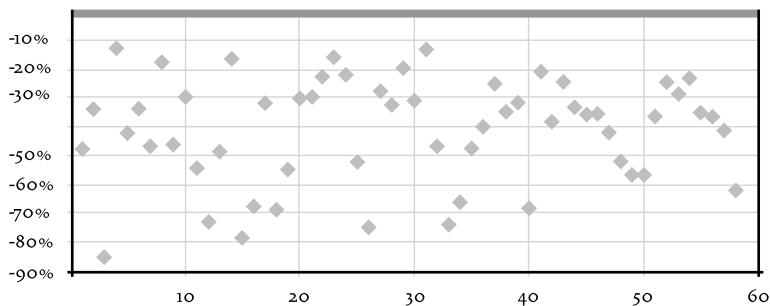
[36] Maricato, Ermínia. *Metropole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996, p. 43.

[37] Isto é, o valor negativo do quociente mostra o descompasso (em pontos percentuais) entre o crescimento da massa salarial por empregado e do PIB *per capita*.

termos do crescimento do PIB *per capita* no período de 2002 a 2006, o crescimento da massa salarial por empregado não acompanha o aumento do PIB *per capita*. Este resultado vale tanto para as cidades com um PIB *per capita* (muito) abaixo ou (muito) acima da média brasileira.

**GRÁFICO 1**

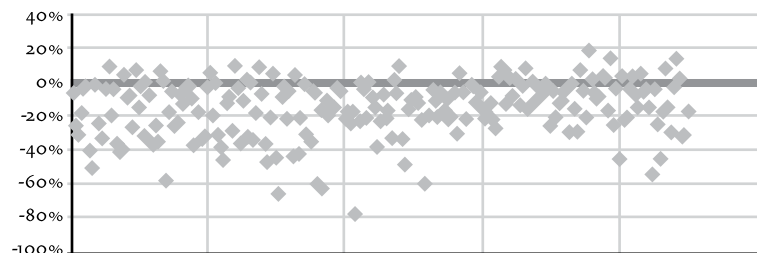
Crescimento percentual anual real das vendas do varejo — 1986-2008



Fonte: RAIS-CAGED (Massa salarial) e IBGE (PIB).

**GRÁFICO 2**

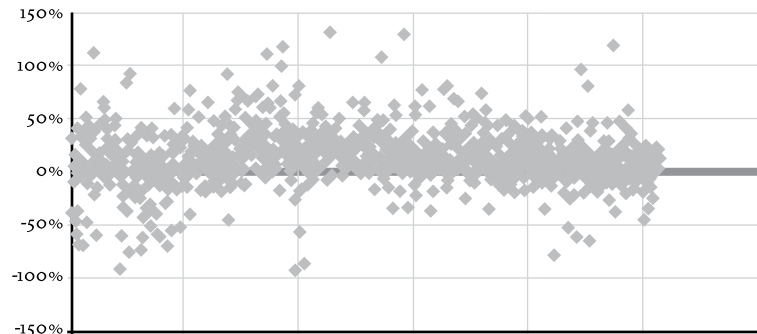
Varição da massa salarial por empregado x Variação do PIB *per capita* nas cidades com PIB *per capita* (muito) alto e muito dinâmicas — 2002-2006



Fonte: Elaboração própria. RAIS-CAGED (Massa salarial) e IBGE (PIB).

**GRÁFICO 3**

Varição da Massa Salarial por empregado x Variação do PIB *per capita* nas cidades com PIB *per capita* muito baixo e com médio, (muito) baixo dinamismo — 2002-2006



Fonte: RAIS-CAGED (Massa salarial) e IBGE (PIB). Elaboração própria.

Já nas cidades com dinamismo igual ou aquém da média brasileira no referido período, o crescimento da massa salarial consegue acompanhar melhor o dinamismo do PIB *per capita*, já que não há o que distribuir (Gráfico 3).

Esses dados são parciais e foram compostos por meio de fontes diferentes; assim, é necessária certa cautela na formulação de hipóteses mais amplas<sup>38</sup>. De qualquer forma, o descolamento entre a evolução da massa salarial por empregado e o PIB *per capita* nas cidades dinâmicas sugere uma *distribuição funcional da renda*, isto é, a entre salários, lucros e renda da terra, que favorece os fatores de produção capital e terra, em detrimento do fator de trabalho. O quadro remete à imagem da cidade patrimonialista descrita por Maricato<sup>39</sup>, capturada por um ciclo vicioso de concentração de patrimônio, poder econômico e poder político. Cabe lembrar — e ao contrário do que afirma a narrativa *mainstream*<sup>40</sup>, que ainda interpreta o crescimento econômico local, a valorização da terra e o desenvolvimento urbano como variáveis sinônimas — que, na ausência de mecanismos compensatórios, o dinamismo econômico e a distribuição funcional de renda distorcida compõem um *coquetel perverso*, tendendo a agravar a situação do trabalhador pela exclusão socioespacial, alimentada pela valorização especulativa da terra.

Para explorar melhor esta última hipótese, elaboramos dados que relacionam a economia da cidade (conforme mensurada pelo nível do PIB *per capita* em 2002 e o seu crescimento no período entre 2002 e 2006) e as condições de urbanização no ano 2000, conforme evidenciado pela porcentagem de domicílios perfeitamente adequados. No universo de 59 cidades do grupo de cidades muito dinâmicas, e com um PIB *per capita* abaixo da média brasileira, por exemplo, o Gráfico 4 aponta para baixas condições de urbanização: a maioria desses municípios tem menos de um 10% dos domicílios perfeitamente adequados.

No Gráfico 5 resumimos as condições de urbanização para o outro extremo do substrato de cidades, isto é, as com um nível do PIB *per capita* e um dinamismo acima da média brasileira. Percebemos que, das 225 cidades que pertencem a este substrato, uma parcela substancial possui mais do que metade de seus domicílios perfeitamente adequados. Ao mesmo tempo, chama atenção a grande dispersão das condições de urbanização: mais de um terço das cidades “capitalizadas” em termos do nível e do dinamismo do PIB *per capita* não apresenta sequer 20% dos domicílios perfeitamente adequados.

As informações nos Gráficos 4 e 5 apenas permitem a formulação de uma hipótese: de acordo com a lógica da produção do espaço urbano e regional brasileiro, as condições de urbanização são compradas no mercado, como veremos adiante. Mas, num sistema de acumulação que não reproduz os custos da força de trabalho, e com um Estado que apresenta capacidade de investimento em urbanização

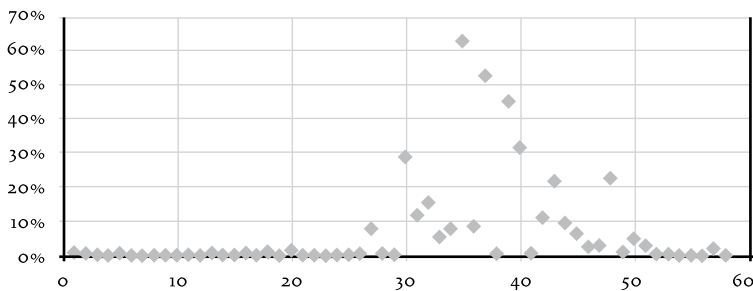
[38] Cabem as ressalvas habituais em relação ao sistema Rais-Caged (cobre apenas o setor formal, e depende das declarações dos próprios estabelecimentos econômicos). Além disso, deduções conceituais que cabem ao PIB nacional não devem ser automaticamente transferidas para o PIB dos municípios.

[39] Cf. Maricato. “O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano”. Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise. Brasília: Ipea, nº 12, fev. 2006, p. 211.

[40] Cf. O’Sullivan. *Urban economics*. Boston, MA/Homewood, IL: Irwin, 1993.

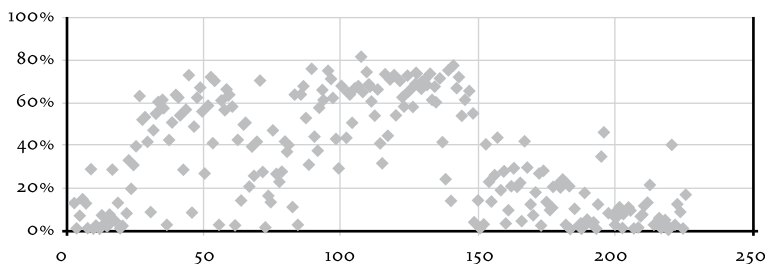
#### GRÁFICO 4

Percentual de Adequação Domiciliar das Cidades com PIB *per capita* (muito) Baixo e Muito dinâmica



#### GRÁFICO 5

Percentual de adequação domiciliar das cidades com PIB *per capita* (muito) alto e muito dinâmicas



Fonte: Elaboração própria, com base em IBGE (Censo 2000).

limitada e quase inexistente regulação do mercado imobiliário e da terra urbana, o mercado não acompanha o crescimento econômico da cidade, produzindo cidades sem urbanidade.

#### POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO:

##### CONTINUIDADES E TRANSFORMAÇÕES

A política nacional de desenvolvimento urbano foi estruturada nos anos de 1960/1970 por meio da montagem de um sistema de financiamento de habitação e saneamento. O governo federal arrecada e redistribui, mediante empréstimos, os recursos da principal fonte de financiamento dessas políticas: o fundo destinado a indenizar trabalhadores demitidos sem motivo, cuja arrecadação líquida é designada para financiar programas de saneamento e habitação (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço — FGTS). Na habitação, o modelo baseava-se no financiamento da produção privada e de companhias públicas, incorporando posteriormente a oferta de crédito bancário para o consumidor final<sup>41</sup>. Na política de saneamento, o financiamento foi canalizado para companhias estaduais. Como o sistema dependia do

[41] Cf. Arretche, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro/São Paulo: Renavan/Fapesp, 2000.

[42] Cf. “Flexibilização institucional da prestação de serviços de saneamento: implicações e desafios. Brasília: MPO, 1995 (série Modernização do Setor Saneamento).

[43] As regras para o parcelamento de solo foram instituídas em 1979 pela Lei 6766, definindo a responsabilidade do parcelador em dotar os loteamentos com infraestrutura básica e áreas destinadas para a instalação de áreas verdes e equipamentos públicos. Tais espaços são definidos sob a forma de percentuais da área total da gleba.

retorno do investimento ao fundo público, pago pelos beneficiários finais através de tarifas dos serviços de saneamento e das prestações da casa-própria, os sistemas expandiram-se mais nas regiões de maior renda, onde o retorno financeiro dos investimentos era garantido<sup>42</sup>. Nem na habitação nem no saneamento este modelo foi capaz de prover condições adequadas de moradia para a maior parte da população, cuja renda não a habilitava para a condição de “demanda” neste mercado de casas e infraestrutura. O modelo foi estruturado para atender basicamente às regiões urbanas, e particularmente as grandes cidades, onde havia mercado e escala de demanda para os produtos.

Paralelamente, o mesmo Estado regulou a produção e a expansão das cidades, por meio de leis de parcelamento, zoneamentos e planos urbanísticos, delegando ao loteador privado a missão de produzir terra urbanizada, com infraestrutura e espaços públicos para a expansão da cidade<sup>43</sup>.

De acordo com este modelo, o mercado formal de urbanização produz, privadamente, “cidade”. Isto de fato ocorreu para as classes médias e altas; para os demais brasileiros, no campo e nas cidades, restou uma inserção precária e ambígua no território: sem condições básicas de urbanidade, com vínculos frágeis com a terra que ocupam, vulneráveis a expulsões e remoções. Nas cidades, o resultado foi uma urbanização sem infraestrutura básica, ora pela omissão do poder local da tarefa de fiscalizar o mercado formal, que frequentemente deixa os loteamentos sem infraestrutura, ora por sua incapacidade de ofertar moradia e loteamentos adequados aos grupos de menor renda, impulsionando um mercado privado paralelo de baixíssima qualidade urbanística e habitacional.

Essa lógica impôs um padrão predatório que condenou as cidades como um todo a um modelo insustentável do ponto de vista ambiental e econômico, já que impõe perdas ambientais e externalidades negativas para seu conjunto muito difíceis de recuperar. Em primeiro lugar, a espacialização da concentração das oportunidades em um fragmento da cidade, e a ocupação extensiva de suas periferias densas, precárias e cada vez mais distantes, impõe um padrão de circulação e mobilidade dependente do transporte sobre pneus e, portanto, de alto consumo energético e alto potencial poluidor. Por outro lado, a ocupação das áreas frágeis ou estratégicas do ponto de vista ambiental — como são os mananciais de abastecimento de água, os complexos dunares ou mangues — são decorrentes da combinação de um padrão extensivo de crescimento por abertura de novas fronteiras e da “expulsão” permanente da população mais pobre das áreas ocupadas pelo mercado. Por fim, a engenharia urbana mecânica que procurou transformar a cidade em máquina de produção e circulação tratou sua geografia natural — como rios, vales inundáveis e encostas —

como obstáculo a ser superado, aterrando, terraplanando e caucionando as águas, num desenho que procura minimizar as perdas territoriais para o mercado de solos.

Tanto para os segmentos empresariais como para os autoconstrutores do *habitat* popular, a ação dos governos locais, investindo em urbanização ou regulando o território, tem sido decisiva. Para o mercado formal de produção da cidade, a relação com o aparato estatal se dá sobretudo por meio da produção e do fornecimento de bens cujo demandatário é o próprio Estado — é o caso das empreiteiras de obras públicas e de concessionários de serviços urbanos como coleta de lixo, transporte, entre outros<sup>44</sup>. Ocorre também pelo estabelecimento do marco regulatório das transações econômico-jurídicas neste mercado, nas leis e nas normas que afetam a competitividade e a rentabilidade de seus produtos, da política de tributação sobre os imóveis às normas de uso e ocupação do solo. Nas cidades brasileiras, é forte a presença desses setores no encaminhamento dos processos decisórios e na implementação de projetos e programas de urbanização, garantindo seus mercados e uma rentabilidade mais segura para seus investimentos<sup>45</sup>. Esta acontece com base no estabelecimento de conexões privilegiadas com segmentos burocráticos de agências públicas, assim como pelo controle político do Executivo e do Legislativo municipais.

Se para o mercado formal o Estado brasileiro tem sido o principal referencial de indução ou obstaculização de expansão do setor, para os autoconstrutores do *habitat* popular a ação do Estado é, também, central. Tal relação, igualmente imersa em um terreno marcado pela ambiguidade, é estabelecida com base no grau de tolerância por parte do aparato estatal em relação a ocupações e demais atos de infração à legalidade instituída no marco jurídico e no grau de acesso aos bens públicos — como infraestrutura e serviços urbanos — distribuídos pelo Estado. A partir dos anos de 1990, governos, em todas as instâncias, começam a investir em políticas de urbanização de assentamentos precários. Esse momento coincidiu também com os processos de redemocratização do país, que pressionava por uma resposta, principalmente por parte dos governos locais, às demandas populares de consolidação e urbanização. A urbanização *ex-post* passa a ganhar um espaço importante na agenda urbana, assim como nos processos político-eleitorais em nível local, com reverberações significativas em outras instâncias de poder, como veremos na próxima seção.

No âmbito do mesmo processo político, a chamada “agenda de reforma urbana” foi sendo formulada e institucionalizada mediante, principalmente, reformas no ordenamento legal do país e processos de constituição de espaços de participação popular, como conferências e conselhos<sup>46</sup>. Do ponto de vista da gestão territorial, embora desde 2001 tenha sido aprovado um novo marco regulatório — o Estatuto

[44] Cf. Marques, E. “Estado e empreiteiras II: permeabilidade e políticas urbanas”. *Dados — Revista de Ciências Sociais*, vol. 46, nº 1, 2003, pp.39-74.

[45] Cf. Ferreira, J. *O mito da cidade global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano*. São Paulo: Vozes/Editora da Unesp/Anpur, 2007, p. 221.

[46] Cf. Fernandes, Edesio. *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.



[47] O Estatuto requeria a implementação de Planos Diretores em todos os municípios metropolitanos e com mais de 20 mil habitantes até 2006, que deveriam ser elaborados de forma participativa e incluir os novos instrumentos urbanísticos. Pesquisa coordenada pelo IPPUR/UFRJ e realizada por uma rede de pesquisadores em todo o país constatou que estes, embora tenham sido incorporados na maior parte dos PDS elaborados requerendo regulamentação posterior para sua aplicação (o que não ocorreu), as regras de zoneamento e parcelamento do solo tiveram sua lógica pouco alterada.

[48] Cf. Rolnick, “Democracia no fio da navalha”, *op. cit.*

[49] Estes dados referem-se à análise dos contratos efetuados pela Caixa Econômica Federal com os recursos do OGU no período entre 2001 e 2008, analisados no âmbito do Relatório das Cidades.

da Cidade —, que, em tese, dotaria os municípios de maior poder sobre o processo de urbanização, as formas predominantes de regulação — parcelamento do solo e zoneamento — foram pouco modificadas, e o pacto político territorial que permitiria a implementação da função social da propriedade não ocorreu<sup>47</sup>. O mesmo podemos afirmar em relação às instâncias participativas no campo do desenvolvimento urbano — mesmo quando institucionalizadas não ganharam força e enraizamento a ponto de reverter o sentido dos processos decisórios sobre o desenvolvimento urbano no país. Foge do escopo deste artigo analisar os bloqueios que se antepuseram à implementação dessa agenda, assim como as inovações e as formas de resistência que estas propiciaram. Para efeito da hipótese que pretendemos apresentar, mais do que uma suposta “vontade política” de implementar um plano diretor participativo ou de fortalecer instâncias de participação, os governos carecem claramente de incentivos para fazê-lo, já que, como veremos adiante, os processos decisórios sobre os investimentos e o destino da cidade são, no atual modelo federativo e sistema político brasileiros, estruturados sob outra lógica<sup>48</sup>.

No âmbito do governo federal, modificações importantes na política de habitação ocorreram no governo Lula, com um aumento espetacular no volume de recursos disponibilizados para o desenvolvimento urbano. Os dados sobre os repasses do Orçamento Geral da União para estados e municípios revelaram um salto de quase oito vezes entre 2001-2004 e 2005-2008. O crédito — especialmente para os beneficiários finais — elevou-se mais de dez vezes<sup>49</sup>. Além disso, a combinação de subsídios diretos ao beneficiário final com crédito mais acessível propiciou um aumento da oferta de casas e apartamentos, incluindo extratos de renda que se encontravam fora do mercado formal, sobretudo na faixa de 5 a 10 salários mínimos de renda familiar mensal.

No entanto, estes recursos estão sendo disponibilizados para o tomador final ou transferidos para os governos estaduais e locais sem que tenha ocorrido uma mudança significativa nos processos de gestão e ordenamento do solo, como ressaltamos anteriormente, assim como nas arenas decisórias sobre os investimentos em desenvolvimento urbano, como veremos adiante.

#### **FEDERALISMO À BRASILEIRA: ENTRE A DESCENTRALIZAÇÃO TUTELADA E O NEOLocalismo COMPETITIVO**

Nos anos de 1980, ao modelo centralizado da política de desenvolvimento urbano estruturado no período autoritário, com o poder decisório sobre a destinação de recursos concentrado sobretudo na esfera federal se contrapôs uma pauta municipalista que ganhou espaço com a nova Constituição. Contudo, pode-se dizer que na área de desen-

volvimento urbano, diferentemente do que ocorreu em áreas como a educação e a saúde, não houve uma reforma do Estado nem na direção de uma descentralização autônoma, com municípios financiados por recursos próprios, nem na estruturação de um sistema com uma clara hierarquização de competências de gestão entre os níveis de governo financiado por fontes estáveis e permanentes<sup>50</sup>.

O texto constitucional aumentou a participação dos municípios nas transferências constitucionais, fortalecendo-os financeiramente e atuando de forma redistributiva com a intenção de diminuir as desigualdades entre os grandes municípios (com maior capacidade de arrecadação) e os pequenos (mais dependentes de transferências)<sup>51</sup>. No entanto, mesmo com o aumento de recursos advindos das transferências obrigatórias, como o Fundo de Participação dos Municípios, as receitas municipais são insuficientes para produzir condições adequadas de urbanização. A maior parte dos municípios depende de acesso a crédito junto a bancos públicos ou de transferências voluntárias dos governos estadual ou federal, caracterizando o que a literatura sobre federalismo no Brasil denomina *descentralização tutelada*, ou seja, aquela que é feita por meio de transferências negociadas caso a caso, mantendo uma frágil relação de dependência entre a esfera local e a central, baseada em laços políticos, técnicos ou institucionais que podem ser efêmeros<sup>52</sup>.

O principal fundo financiador do desenvolvimento urbano — o FGTS — tem em seu Conselho Curador a principal arena para definição das diretrizes e dos programas para alocação dos recursos. Este conta com uma representação de empregados e empregadores, mas não possui representação de estados e municípios. Em outras palavras, ainda que suas decisões sejam fundamentais para o financiamento das políticas de desenvolvimento urbano dos governos locais, o Conselho não é uma arena com representação federativa<sup>53</sup>.

Com receitas próprias limitadas, restam aos municípios o acesso ao crédito e as chamadas transferências voluntárias. As transferências são efetuadas por meio de convênios dos municípios com os governos estaduais e federal, estabelecidos por processos de seleção conduzidos pelo Executivo (o chamado orçamento programável) ou pelo Legislativo (as emendas parlamentares)<sup>54</sup>. A continuidade do perfil das emendas individuais e seu papel no orçamento público ao longo de mandatos presidenciais com agendas distintas demonstram, além da pouca relevância para o centro da agenda, a alta funcionalidade política deste mecanismo, que, com um baixo custo, pode, em conjunturas específicas, apresentar rentabilidade elevada do ponto de vista da governabilidade<sup>55</sup>. Embora envolvendo valores pequenos, a emenda individual “carimbada” pode ter impactos positivos no sucesso eleitoral e sobrevivência política dos parlamentares. Se do ponto de vista dos grandes

[50] Cf. Almeida, M. H. T. de e Medici, André Cezar. *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, 1996; Arretche. “Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia”. Trabalho apresentado no IV Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Rio de Janeiro, 21-24 jul. 2004. No campo da habitação, a implementação de um sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, proposto a partir de iniciativa popular protagonizada por movimentos de moradia ao Congresso Nacional, foi atropelada pelo lançamento de um programa ambicioso de provisão de moradias — Minha Casa Minha Vida —, baseado no subsídio direto ao crédito para que famílias comprem produtos produzidos diretamente por construtoras privadas.

[51] Cf. Bremaeker, F. “Panorama da finanças municipais em 2005”. *Ibam — Série Estudos Especiais*, nº 184, 2006.

[52] Cf. Almeida e Medici, op. cit.

[53] Cf. Arretche. “Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais”. *Dados — Revista de Ciências Sociais*, vol. 45, nº 3, 2002, pp. 431-58.

[54] As emendas parlamentares são rubricas orçamentárias “carimbadas”, ou seja, com definição prévia não apenas do programa ou ação, mas também do local preciso de sua destinação. Podem ser coletivas — de bancadas regionais ou estaduais — e individuais. No caso das emendas individuais, normalmente é prefixado um valor anual por parlamentar, o qual pode alocar em ações finalísticas de qualquer setor.

[55] Cf. Pereira, C. e Mueller, B. “Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro”. *Dados — Revista de Ciências Sociais*, vol. 45, nº 2, 2002, pp. 265-301.

objetivos da coalizão governante as emendas têm pouca importância, é necessário ressaltar que no âmbito da competição política no município, base fundamental para definir a reeleição de um parlamentar, este mecanismo pode ser crucial.

Considerando as regras atuais de organização partidária e de competição eleitoral, assim como os custos crescentes das campanhas eleitorais, os parlamentares necessitam não apenas de mecanismos de acesso à distribuição de recursos públicos, como também de alternativas de financiamento de suas campanhas para garantir sua sobrevivência política. O controle de postos-chave na máquina estatal em condições de interferir nas regras de contratação de serviços e obras, assim como a garantia de um fluxo de recursos para alimentar esta máquina podem responder a esta dupla função: de provocar possíveis retornos eleitorais positivos por parte dos beneficiários diretos das obras e serviços, e de recepção de possíveis prêmios por parte dos contratistas sob a forma de contribuições para custear campanhas<sup>56</sup>. Não é por acaso que a área de desenvolvimento urbano — hoje gerida pelo Ministério das Cidades — tem sido, juntamente com a área da Saúde, a que mais recebe emendas por parte dos congressistas.

O peso e a importância desses mecanismos para o modelo político eleitoral e o chamado presidencialismo de coalizão ajudam a entender a proliferação de novos municípios, a manutenção de estruturas locais precárias e pouco autônomas e a dificuldade de estabelecimento de relações horizontais entre os entes federados, mediante arranjos federativos colaborativos. No modelo de gestão predominante, os municípios atuam de forma isolada; enquanto as relações verticais entre União, estados e municípios se estruturaram para o desenvolvimento das políticas de desenvolvimento urbano, as relações horizontais, entre municípios, não se consolidam, e as formas de cooperação intermunicipais são poucas e frágeis. Este tema é particularmente grave no caso dos aglomerados urbanos e regiões metropolitanas que até hoje não encontraram caminhos para constituir esferas possíveis de planejamento e gestão<sup>57</sup>.

Nesse sentido, os dados remetem ao debate crítico sobre o significado das mudanças na organização territorial do Estado brasileiro que ocorreram no período pós-1988. Alguns autores argumentam que emergiu um padrão neolocalista e competitivo, com baixa capacidade endógena de colaboração interfederativa na provisão de serviços territoriais de interesse comum. Fiori<sup>58</sup>, por exemplo, afirma que, a maneira pela qual o processo de descentralização foi conduzido ao longo dos anos de 1990 tornou as relações federativas cada vez mais competitivas, culminando num cenário de guerras tributárias e desregulamentação competitiva envolvendo estados e municípios. A supervalorização do câmbio e as taxas de juro elevadas que acom-

[56] Propositadamente aqui não nos referimos às práticas de corrupção, comuns no país, quando percentuais dos recursos públicos envolvidos nas obras ou serviços são desviados para pagar as “caixinhas” para funcionários da máquina estatal ou políticos. Vários “escândalos” vieram à tona recentemente no país, envolvendo tais práticas, inclusive — mas não exclusivamente — por meio de emendas parlamentares. Não ressaltamos este ponto em nossa análise porque sua denúncia nos levaria a supor que o problema central da democracia brasileira é a ética. Sem menosprezar sua importância, parece-nos que a questão é mais complexa.

[57] Cf. Ribeiro, L. C. Q. (org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo; Rio de Janeiro: Fundação Perseu Abramo/Fase, 2004.

[58] Cf. Fiori, José L. “O federalismo diante do desafio da globalização”. In: Britto, Alvares R.B e Silva, Pedro L. B. (orgs.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.

panharam o Plano Real, reforçadas pela liberalização do arcabouço institucional que norteava os investimentos e o comércio, permitiram o ingresso maciço das cadeias produtivas e do capital financeiro internacionais, montando a cena para o que o autor denominou, de forma provocativa, a “federação emergente dos mercadores”<sup>59</sup>, ou, na terminologia de Oliveira<sup>60</sup>, o leilão invertido envolvendo os entes federativos e o setor privado<sup>61</sup>.

## NOTAS FINAIS

Nas décadas de 1990 e 2000, observou-se uma melhora das condições de adequação dos domicílios no país. No entanto, o modelo de política habitacional calcado apenas no financiamento da compra de uma unidade nova — vigente desde os anos do BNH — não atingiu uma parcela significativa da população, entre zero e três salários mínimos de renda familiar mensal, onde se concentra mais de 90% do déficit habitacional. População que não consegue acessar o mercado e, portanto, não tem acesso à moradia adequada. Tampouco se equacionou a dimensão urbanística deste modelo; a expansão urbana continua ocorrendo de forma fragmentada e desestruturada, gerando um padrão precário de mobilidade, além de grandes vulnerabilidades urbano-ambientais. Sem qualquer política associada de fortalecimento da capacidade e do poder de gestão sobre o território e na ausência de qualquer constrangimento em relação à transferência das mais valias geradas coletivamente sobre o preço da terra, grande parte dos recursos, inclusive dos subsídios públicos, é transferida sobre os preços dos terrenos, provocando um espraiamento ainda maior das cidades e reiterando um processo de exclusão para rendas mais baixas. Hoje, o mercado imobiliário, aquecido pela enorme injeção de recursos para a produção habitacional por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (2009), afirma encontrar dificuldades para implementar novas unidades, por falta de terrenos com infraestrutura adequada. Os empreendedores cobram dos municípios a provisão de infraestrutura básica de urbanização. O Estado, por sua vez, não está estruturado para desenvolver políticas de produção de cidades *ex-ante* — é diminuta a capacidade de financiamento local da urbanização — mesmo em contextos de grande dinâmica econômica — e menor ainda as possibilidades de planejamento e gestão. A exceção dos subsídios — já mencionados — para produção de casas, a maior parte dos recursos injetados em urbanização na década de 2000 foram destinados a programas de intervenção em assentamentos precários — procurando remediar as precariedades produzidas pelo modelo em curso.

Além da concentração da precariedade em certos territórios e das disparidades reveladas por alguns indicadores específicos, os indica-

[59] *Ibidem*, p. 36

[60] Cf. Oliveira. “A crise da federação: da oligarquia à globalização”. In: Britto e Silva (orgs.), *op. cit.*, p. 58.

[61] Para uma discussão internacional sobre o surgimento de um regime de organização territorial do Estado que é competitivo e neolocalista, ver Brenner, Neil. *New state spaces: urban governance and the rescaling of statchood*. Nova York: Oxford University Press, 2004.

[62] Cf. Randolph, Rainer. “Do planejamento colaborativo ao planejamento ‘subversivo’: reflexões sobre limitações e potencialidades de planos diretores no Brasil”. *Scripta Nova*, vol. 11, n.º 17, ago. 2007, em <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24517.htm>>.

---

Recebido para publicação  
em 23 de dezembro de 2010.

**NOVOS ESTUDOS**

CEBRAP

89, março 2011  
pp. 89-109

---

dores apresentados aqui expõem a necessidade de políticas desenhadas especificamente para certos territórios. No entanto, as políticas brasileiras de provisão de condições de urbanização e de desenvolvimento econômico apresentam padrões uniformes de intervenções, dialogando pouco com as especificidades regionais, como por exemplo, da Amazônia, com sua ocupação pouco adensada e seu meio ambiente peculiar. Desde o BNH assistimos ao desenvolvimento de uma política sob um único molde, realidade que não se modificou muito, apesar da introdução de novos programas no setor da habitação.

Esta análise exploratória aponta também para a atualidade do debate que se originou na economia política brasileira sobre os chamados espaços de subdesenvolvimento. Isto é, na produção capitalista do espaço urbano e regional, as cidades representam uma arena privilegiada no processo de acumulação, mas os atores sociais tradicionalmente excluídos da sua função social não têm conseguido se apropriar devidamente dos frutos do crescimento econômico. Na ausência de mudanças estruturais na sociedade brasileira, que articulam e mobilizam as cidades a partir de uma estratégia multiescalar “subversiva”<sup>62</sup>, o crescimento econômico, a injeção em grande escala de recursos financeiros dos fundos públicos e o fortalecimento do arcabouço jurídico e institucional para nortear a gestão democrática e participativa dos espaços locais representarão passos insuficientes para mudar de forma significativa o rumo das cidades brasileiras.

---

RAQUEL ROLNIK é professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.  
JEROEN KLINK é professor da Universidade Federal do ABC.